JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
24 päivänä tammikuuta 2008 [1]

I Johdanto

1. Landesgericht Bozen esittää EY 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen, jossa se tiedustelee Italian hallintolainsäädännön yhteensoveltuvuutta yhteisön sosiaalioikeuden kanssa. Se kysyy erityisesti, onko sellaista kansallista lainsäädäntöä pidettävä laillisena, jonka mukaan työnantajien on lähetettävä 30 päivän kuluessa osa-aikatyötä koskevan sopimuksen tekemisestä kyseisen sopimuksen jäljennös. Tämä velvollisuus, johon liittyy laiminlyöntien varalta ankarien hallinnollisten seuraamusten järjestelmä, oli määrä mukauttaa Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta 15.12.1997 annettuun neuvoston direktiiviin 97/81/EY. [2]

2. Yhteisöjen tuomioistuin on jo tulkinnut direktiiviä 97/81, mutta tarkastelun kohteena on ensimmäistä kertaa sellainen syrjintä, jota ei voida johtaa sopimuksen aineellisoikeudellisesta sisällöstä vaan työnantajille osa-aikatyötä koskevien sopimusten osalta asetetuista hallinnollisista rasitteista. Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuimelle tarjoutuukin tilaisuus määritellä direktiivillä 97/81 annetun suojan soveltamisala ja rajata sen suhde yleiseen syrjintäkiellon periaatteeseen samoin kuin 9.2.1976 annettuun neuvoston direktiiviin 76/207/ETY, [3] joka koskee miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamista mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

3. Euroopan yhteisö antoi vuonna 1997 direktiivin 97/81 voidakseen ottaa huo-

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – EYVL 1998, L 14, s. 9–14.

3 – EYVL L 39, s. 40–42.

mioon yhteisön tason työmarkkinaosapuolten välillä tehdyn osa-aikatyötä koskevan puitesopimuksen. Kyseisen säädöksen antamisella pyrittiin yhtäältä poistamaan osa-aikatyöntekijöiden syrjintä ja toisaalta helpottamaan tämän työsopimusmuodon kehitystä. Puitesopimuksen 4 ja 5 lauseke ovat tältä osin erittäin valaisevia:

”4 lauseke: Syrjimättömyyden periaate

1. Osa-aikatyöntekijöihin ei pelkästään osa-aikaisuuden perusteella saa soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin vastaaviin kokoaikaisiin työntekijöihin, ellei erilainen kohtelu ole perusteltua asiallisista syistä.

2. Silloin kun se on tarkoituksenmukaista, sovelletaan pro rata temporis -periaatetta.

3. Jäsenvaltiot ja/tai työmarkkinaosapuolet antavat tämän lausekkeen täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt ottaen huomioon eurooppalaisen lainsäädännön sekä kansallisen lainsäädännön, työehtosopimukset ja käytännöt.

4. Jäsenvaltiot, sen jälkeen kun ne ovat kuulleet työmarkkinaosapuolia kansallisen lainsäädännön, työehtosopimusten tai käytäntöjen mukaisesti, ja/tai työmarkkinaosapuolet voivat asiallisista syistä tarvittaessa asettaa erityisten työehtojen piiriin pääsyn edellytykseksi palvelusaikaa, työn kestoa tai työansioita koskevia vaatimuksia. Osa-aikaisten työntekijöiden pääsyä erityisten työehtojen piiriin koskevia arviointiperusteita olisi tarkasteltava määräajoin ottaen huomioon 4 lausekkeen 1 kohdassa tarkoitettu syrjimättömyyden periaate.

5 lauseke: Mahdollisuudet osa-aikatyöhön

1. Tämän sopimuksen 1 lausekkeen sekä osa-aikatyöntekijöiden ja kokoaikaisten työntekijöiden välisen syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti:

a) jäsenvaltioiden olisi, sen jälkeen kun ne ovat kuulleet työmarkkinaosapuolia kansallisen lainsäädännön tai käytäntöjen mukaisesti, tunnistettava oikeudelliset tai hallinnolliset esteet, jotka saattavat rajoittaa mahdollisuuksia osa-aikatyöhön, arvioitava niitä ja tarvittaessa poistettava ne;

b) työmarkkinaosapuolten olisi toimivaltansa puitteissa ja työehtosopimuksissa määrättyjen menettelytapojen mukaisesti tunnistettava esteet, jotka saattavat rajoittaa mahdollisuuksia osa-aikatyöhön, arvioitava niitä ja tarvittaessa poistettava ne."

4. Kuten edellä on todettu, direktiivillä 97/81 pyritään torjumaan työsopimusmuotojen erilaista kohtelua; sen tekstiin sisältyy kuitenkin – toissijaisena muttei suinkaan vähemmän tärkeänä seikkana – sukupuoleen perustuva ulottuvuus. Kyseisen direktiivin johdantoosan viidennessä perustelukappaleessa todetaankin, että "Essenissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä korostettiin tarvetta toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, joilla edistetään työllisyyttä sekä naisten ja miesten tasa-arvoisia mahdollisuuksia". Osa-aikatyötä koskevien säännösten ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevien säännösten välinen riippuvuus sitä paitsi tunnustetaan puitesopimuksen 6 lausekkeen 4 kohdassa:

"Tällä sopimuksella ei rajoiteta yhteisön erityissäännösten, erityisesti miesten ja naisten tasa-arvoista kohtelua ja yhtäläisiä mahdollisuuksia koskevien säännösten soveltamista."

5. Tasa-arvoa koskevat säännökset, joihin puitesopimuksessa viitataan, sisältyvät pääosin miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 10.2.1975 annettuun neuvoston direktiiviin 75/117/ETY [4] ja miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa annettuun direktiiviin 76/207. [5] Direktiivin 76/207 3 artikla on erityisen merkityksellinen tässä asiassa:

"1. Tasa-arvoisen kohtelun periaatteen noudattamisella tarkoitetaan, että minkäänlaista sukupuoleen perustuvaa syrjintää ei esiinny niissä ehdoissa, valintaperusteet mukaan lukien, jotka koskevat mahdollisuuksia työhön tai tehtävään jollakin toiminnan alalla tai jossakin elinkeinossa taikka jollakin ammattihierarkian tasolla.

4 – EYVL L 45, s. 19–20.

5 – Näistä kahdesta direktiivistä on äskettäin koottu yhteenlaadittuna toisintona miesten ja naisten yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta työhön ja ammattiin liittyvissä asioissa 5.7.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/54/EY (EUVL L 204, s. 23). Tämän asian tosiseikat ovat kuitenkin tapahtuneet ennen direktiivin 2006/54 hyväksymistä, joten kyseistä direktiiviä ei voida soveltaa siihen.

2. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että:

a) kaikki tasa-arvoisen kohtelun periaatteen vastaiset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset kumotaan;

b) kaikki tasa-arvoisen kohtelun periaatteen vastaiset kollektiivisten sopimusten, yksittäisten työsopimusten, yritysten sisäisten sääntöjen ja vapaita ammatteja koskevien sääntöjen määräykset julistetaan tai voidaan julistaa mitättömiksi taikka niitä voidaan muuttaa;

c) niitä tasa-arvoisen kohtelun periaatteen vastaisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joiden alkuperäisenä tarkoituksena on ollut suojelu, muutetaan, jollei tarkoitus enää ole perusteltu; jos samanlaisia määräyksiä on kollektiivisissa sopimuksissa, sopimusten molempia osapuolia kehotetaan muuttamaan sopimuksia tarvittavalla tavalla.”

B *Italian lainsäädäntö*

6. Työnantajan on 25.2.2000 annetun asetuksen (Gesetzesvertretendes Dekret) nro 61/2000 [6] 2 §:n nojalla lähetettävä 30 päivän kuluessa osa-aikatyötä koskevan sopimuksen tekemisestä kyseisen sopimuksen jäljennös Arbeitsinspektoratin toimivaltaiselle Provinzialdirektionille.

7. Kyseisen säännöksen rikkomisesta määrätään saman asetuksen 8 §:n mukaisesti hallinnollinen seuraamus, jonka suuruus on 15 euroa kultakin työntekijältä ja kultakin myöhästymispäivältä. Asetuksessa ei säädetä minkäänlaisesta seuraamuksen määrällisestä ylärajasta eikä lieventämis- tai raskauttamisperusteesta laiminlyöjän syyllisyyden asteen perusteella.

8. Kyseinen 2 § kumottiin vuonna 2003 eli kolme vuotta asetuksen nro 61/2000 voimaantulon jälkeen. [7] Koska Italiassa kuitenkin sovelletaan tällä alalla tempus regit actum -periaatetta, sääntöjen rikkomiset ja hallinnolliset seuraamukset kumoavia säännöksiä ei voida soveltaa taannehtivasti pro bono.

6 – Gazzetta Ufficiale 20.3.2000, nro 66.

7 – 10.9.2003 annettu asetus (Gesetzesvertretendes Dekret) nro 276/2003 (Gazzetta Ufficiale 9.10.2003, nro 235).

III Tosiseikat

9. Landesgericht Bozenin ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että Ruth Volgger, Othmar Michaeler ja Subito-yhtiö ovat rikkoneet asetuksen nro 61/2000 2 §:ää. Tosiseikkojen kuvaus on niukanlainen, mutta päätöksestä voidaan päätellä, että Arbeitsinspektorat der Autonomen Provinz Bozen (Bolzanon autonomisen provinssin työvoima- ja sosiaaliturva-alan tarkastusviranomainen) määräsi Michaelerille ja Subitolle 216 750 euron suuruisen sakon. Asian C-55/07 ennakkoratkaisukysymys on esitetty seuraamusta koskevasta päätöksestä tehdyn valituksen yhteydessä. Samoihin aikoihin Volgger ja Michaeler sekä Subito saivat 16 800 euron suuruisen sakon, joka on riitautettu Landesgericht Bozenissa; tähän liittyy asia C-56/07.

10. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä ei esitetä muita tosiseikkoja, mutta – kuten jäljempänä todetaan – kysymys edellyttää sovellettavien oikeussääntöjen lähinnä abstraktia tarkastelua. Yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisulle tässä menettelyssä ei siten ole mitään estettä.

IV Ennakkoratkaisukysymys ja menettely yhteisöjen tuomioistuimessa

11. Landesgericht Bozen, joka on täysin tietoinen yhteisön ja kansallisista oikeussäännöistä, on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan kysymyksen:

”Soveltuvatko kansalliset säännökset (asetuksen (Gesetzesvertretendes Dekret) nro 61/2000 2 ja 8 §), joissa työnantajalle asetetaan velvollisuus lähettää 30 päivän kuluessa osa-aikatyötä koskevan sopimuksen tekemisestä sopimuksen jäljennös Arbeitsinspektoratin toimivaltaiselle Provinzialdirektionille ja säädetään, että niissä tapauksissa, joissa lähettäminen on laiminlyöty, on määrättävä sakko, jonka suuruus on 15 euroa kultakin työntekijältä ja kultakin myöhästymispäivältä, ilman, että säännöksessä olisi vahvistettu hallinnollisen seuraamuksen (sakkorangaistus) ylärajaa, yhteen yhteisön oikeuden ja 15.12.1997 annetun direktiivin 97/81/EY kanssa?”

12. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti määräsi 18.4.2007, että nämä kaksi asiaa käsitellään yhdessä, koska ne liittyvät toisiinsa.

13. Italian hallitus ja komissio ovat esittäneet huomautuksia kirjallisessa vaiheessa. Koska suullista käsittelyä ei pyydetty, tässä menette-

lyssä voitiin 27.11.2007 pidetyn yleiskokouksen jälkeen laatia ratkaisuehdotus.

V Oikeudellinen arviointi

A *Alustava huomio: yleisten oikeusperiaatteiden sekä direktiivien 97/81 ja 76/207 välinen suhde*

14. Ennen asiakysymyksen tutkimista on tarpeen täsmentää asiaa koskevat oikeussäännöt. Kuten ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, Landesgericht Bozen epäröi sen osalta, soveltuvatko nyt riidanalaiset Italian toimenpiteet yhteen direktiivin 97/81 ja ”yhteisön oikeuden” kanssa. Viimeksi mainittu ilmaus ja päätöksen perustelut viittaavat siihen, että kansallinen tuomioistuin epäilee Italian oikeusjärjestyksen yhteensopivuutta *muiden* yhteisön oikeussääntöjen kanssa.

15. Kyseinen maininta ”yhteisön oikeudesta” viittaa mielestäni sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevaan periaatteeseen. Kuten italialainen tuomioistuin tähdentää, osa-aikaisten ja kokoaikaisten työsopimusten erilainen kohtelu voi merkitä välillistä syrjintää, sillä osa-aikatyö on erityisen yleistä naisilla.

16. On epäselvää, mitä oikeussääntöjä asiassa sovelletaan, joten on syytä täsmentää sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan periaatteen asemaa tasa-arvodirektiiveissä. Jotta vastauksesta olisi hyötyä, on hyvä pysähtyä hetkeksi tarkastelemaan eräitä yhteisön oikeuden oikeuslähteiden järjestelmän yleisiä piirteitä.

17. Yleisten oikeusperiaatteiden vaikutus yhteisön direktiiveihin ei aina ole ollut ristiriidaton. Periaatteiden kaltaisten avointen ja epämääräisten oikeussääntöjen invaasio yhdistettynä direktiivien teleologiseen luonteeseen saattaa hämmentää lainkäyttäjiä, kun oikeusriita yritetään ratkaista selkeitä perusteita soveltamalla. Tämä limittäinen ja monitahoinen vaikutus näiden kahden oikeuslähteen välillä edellyttää seulontaa.

18. Yleisillä oikeusperiaatteilla on Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä kaksijakoinen tehtävä: yhtäältä ne ovat primaarioikeuden oikeussääntöihin rinnastettavia itsenäisiä oikeusnormeja, jotka määrittävät johdettuun oikeuteen kuuluvan oikeustoimen pätevyyden tai kansallisen oikeussäännön

sovellettavuuden;[8] toisaalta ne täydentävät muiden oikeussääntöjen tulkintaa – olipa kyse sitten primaari- tai sekundaarioikeudesta taikka jopa kansallisesta oikeudesta – olematta täysin itsenäisiä, eli ne määrittävät vahvasti tietyn yksittäistapauksen tulkintaa.[9]

19. Tällainen periaatteiden tehtävä yksinkertaistuu silloin, kun ne positivoidaan kirjoitetussa oikeudessa, kuten kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevalle periaatteelle (EY 12 artikla) on käynyt; periaatteet saavat näin sellaisen demokraattisen pohjavireen, joka niiltä puuttuu silloin, kun ne luodaan oikeuskäytännössä. Kaikki periaatteet toimivat kuitenkin parametreina yhteensoveltuvuudelle muiden oikeussääntöjen kanssa ja tulkinnan vertailukohtina.

20. Direktiivit hämmentävät hieman tätä kliinistä duaalisuutta. Asiassa Mangold annetussa tuomiossa[10] arvioitiin, että yleistä oikeusperiaatetta voitaisiin soveltaa silloin, kun direktiiviin ei voitu vedota riita-asiassa sen sisällön vuoksi tai siksi, että se ei vaikuta horisontaalisissa suhteissa tai sen täytäntöönpanoaika ei ole päättynyt. Asiassa Mangold sovellettu säädös oli yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/78/EY.[11] Säädöksen soveltamiseen liittynyt ongelma poistettiin kuitenkin tunnustamalla ikään perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan yleisen periaatteen itsenäinen asema.[12] Yhteisöjen tuomioistuin ratkaisi sen, mitä yhteisön lainsäätäjä ei direktiivillä ollut turvannut, yleisen oikeusperiaatteen välityksellä.

21. Julkisasiamies Mazák arvostelee asiassa Palacios de la Villa esittämässään ratkaisuehdotuksessa[13] ankarasti asiassa Mangold vahvistettua oikeuskäytäntöä, sillä hän pitää sitä koko oikeusjärjestyksen kannalta vahin-

8 – Vaikka kansallinen tuomioistuin onkin velvollinen jättämään soveltamatta yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia oikeussääntöjä (asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978, Kok. 1978, s. 629, Kok. Ep. IV, s. 73, 21–24 kohta), niiden seulonta on toisinaan välttämätöntä (asia 167/73, komissio v. Ranska, tuomio 4.4.1974, Kok. 1974, s. 359, Kok. Ep. II, s. 259, 35 kohta). Tästä on kyse silloin, kun yhteisön oikeussäännöt ja kansalliset hallintomääräykset eivät ole keskenään yhteensoveltuvia; kyseisten hallintomääräysten tutkinta ja kumoaminen on jäsenvaltioiden tuomioistuinten tehtävä. Tämä tosiseikka osoittaa, ettei yhteisön oikeusjärjestyksen ja kansallisen oikeusjärjestyksen välillä ole kliinistä ensisijaisuussuhdetta (joka perustuu sovellettavuuteen) erotuksena hierarkkisesta ylemmyyssuhteesta (joka nojaa pätevyyteen), sillä joissakin tapauksissa tämä ero hämärtyy. Ks. Ferreres Comella, V., "La Constitución española ante la cláusula de primacía del Derecho de la Unión Europea", teoksessa Closa Montero, C. (toim.), *Constitución española y Constitución europea. Análisis de la Declaración del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, s. 92.

9 – Tältä osin ks. Alonso García, R., *Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, CEURA, Madrid, 1994, s. 238–244. Myös teoksessa Groussot, X., *Creation, Development and Impact of the General Principles of Community Law: towards a jus commune europaeum?*, Lund University, Lund, 2005, s. 16–27, periaatteet jaotellaan täydentäviin (tai toissijaisiin), sääteleviin ja operatiivisiin. Ensiksi mainitut paikkaavat yhteisön oikeuden oikeusaukkoja, toiseksi mainituilla on lähinnä normatiivinen tarkoitus (vapaudet, toissijaisuus tai toimielinten lojaliteetti), ja viimeiseksi mainitut toimivat ennen kaikkea soveltamistoimien arviointiparametreina (suhteellisuus, yhdenvertaisuus, oikeusvarmuus jne.).

10 – Asia C-144/04, Mangold, tuomio 22.11.2005 (Kok. 2005, s. I-9981).

11 – EYVL L 303, s. 16–22.

12 – Alaviitteessä 10 mainittu asia Mangold, tuomion 75 kohta.

13 – 15.2.2007 esitetty ratkaisuehdotus asiassa C-411/05, Palacios de la Villa, tuomio 16.10.2007 (Kok. 2007, s. I-8531).

gollisena.[14] Yhdyn julkisasiamiehen näkemykseen, sillä periaatteiden toissijainen sovellettavuus paitsi synnyttää oikeudellista epävarmuutta myös vääristää oikeuslähteiden järjestelmän luonnetta, jolloin tyypilliset yhteisön säädökset muuttuvat tyhjänpäiväisiksi, yleisillä periaatteilla helposti korvattaviksi oikeussäännöiksi.[15]

22. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen on oltava hyvin varovainen käsitellessään samanaikaisesti direktiivejä ja yleisiä oikeusperiaatteita. Niiden rinnakkaiselo olisi antoisampaa juristeille, jos väitettäisiin, että antamisensa jälkeen direktiivit saavat tulkintatukea periaatteista, mutta direktiivit ja periaatteet eivät elä rinnakkain tasavertaisina, sillä jos periaatteet säätelisivät direktiivin antamisen jälkeen tuon säädöksen soveltamisalaan kuuluvia seikkoja, niiden tehtävä ja luonne vääristyisivät vakavasti. Lienee sopivampaa, että yleiset oikeusperiaatteet toimivat tulkinnan parametreina silloin, kun niihin vedotaan direktiiveihin liittyvissä asioissa. Tällä tavoin periaatteiden ja direktiivien välinen suhde olisi ulottuvuudeltaan sellainen, että parhaiten taattaisiin oikeusvarmuus ja otettaisiin huomioon toimielinten tasapaino, joka piilee yhteisön järjestelmän kaltaisen oikeuslähteiden järjestelmän taustalla.[16]

23. Tässä vaiheessa Landesgericht Bozenin pyyntö edellyttää sen tutkimista, voitaisiinko esitetyt kysymykset ratkaista yhteisön säädösten avulla, jolloin yleiset periaatteet toimisivat yksinomaan direktiivien tulkinnan apuvälineinä; jollei taas sovellettavia direktiivejä olisi, yhteisön yleiset oikeusperiaatteet tulisivat kuvaan mukaan itsenäisinä normielementteinä.

14 – Julkisasiamies Mazákin asiassa Palacios de la Villa esittämä ratkaisuehdotus on erittäin valaiseva paitsi perusteluiltaan myös siltä osin, miten selvästi siinä otetaan kantaa asiassa Mangold vahvistettua oikeuskäytäntöä vastaan. Tämä ilmenee kenties kaikkein havainnollisimmin sen loppuhuomautuksista, joissa todetaan seuraavaa: ”–– sellaisessa tilanteessa, –– jossa asiasta on säädetty direktiivillä, tällaista johdetun yhteisön oikeuden säädöstä voidaan lähtökohtaisesti tulkita sen taustalla olevien yleisten oikeusperiaatteiden valossa ja arvioida näiden periaatteiden perusteella. Siten yleiset oikeusperiaatteet – joiden yhteisöjen tuomioistuin on katsonut EY 220 artiklan perusteella olevan osa yhteisön primaarioikeutta – konkretisoituvat ja toteutuvat yksityiskohtaisessa yhteisön lainsäädännössä. –– Tilanteesta voisi muodostua kuitenkin ongelmallinen, jos tämä käsite käännettäisiin käytännössä päälaelleen ja sallittaisiin vetoaminen yhteisön yleiseen oikeusperiaatteeseen, jonka voidaan –– katsoa konkretisoituvan yhteisön yksityiskohtaisessa lainsäädännössä, siten, että siihen voidaan vedota tämän lainsäädännön sijasta tai siitä riippumatta.Tällainen lähestymistapa ei aiheuttaisi ongelmia pelkästään oikeusvarmuuden osalta, vaan se myös kyseenalaistaisi yhteisön ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon ja yleisesti katsoen perustamissopimuksen mukaisen toimivallanjaon. – –” (136–138 kohta).

15 – *Common Market Law Review* -lehden toimittajat luonnehtivat numerossa 1, nide 43, 2006 (erityisesti s. 7 ja 8) osuvasti asiassa Mangold annettua tuomiota kriittiseen sävyyn toteamalla, että siinä nostetaan yhteisön oikeussääntöjen monimutkaisuus potenssiin n.

16 – Tilanne on toinen silloin, kun direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot saattavat sen osaksi kansallista oikeusjärjestystä Euroopan unionin perusoikeuksien valossa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi julkisasiamies Mischoa mukaillen yhdistetyissä asioissa C-20/00 ja C-64/00, Booker Aquaculture, 10.7.2003 antamassaan tuomiossa (Kok. 2003, s. I-7411), että perusoikeudet ovat yhteisön yleisiä oikeusperiaatteita, joita jäsenvaltioiden on noudatettava silloin, kun ne saattavat direktiivin osaksi oikeusjärjestystään. On totta, että unionin perusoikeuksia voidaan käyttää paitsi tulkinnassa myös valtiovallan toiminnan valvonnassa. Tällainen tehtävä perustuu perusoikeuksien olennaisilta osin valtiosääntöoikeudelliseen luonteeseen, sillä sen lisäksi, että ne suovat yksilölle vapauksia, ne antavat unionin toiminnalle oikeutuksen.

24. Mielestäni italialaisen tuomioistuimen epävarmuus liittyy kahteen direktiiviin: osa-aikatyötä koskevaan direktiiviin 97/81, johon tuomioistuin erikseen viittaa, ja direktiiviin 76/207, joka koskee miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatetta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa. Vaikka kansallinen tuomioistuin mainitseekin EY 137 artiklan, sen kysymykset koskevat äsken mainittua direktiiviä 76/207.

25. Näin ollen direktiivejä pitäisi tässä asiassa tulkita yleisten periaatteiden mukaisesti siten, että vältetään soveltamasta yleisiä periaatteita itsenäisinä oikeusnormeina, sillä tämä tarkoittaisi, että direktiivien vaikutusalaa laajennettaisiin takaoven kautta ja demokraattisten päätöksentekomenettelyjen ulkopuolella.

26. Lopuksi on syytä täsmentää direktiivien 97/81 ja 76/207 välistä suhdetta.

27. Asiassa Steinicke julkisasiamies Tizzano ei nähnyt minkäänlaista estettä sille, etteikö kumpaakin direktiiviä voitaisi soveltaa sellaiseen ikääntyneiden henkilöiden osa-aikatyötä koskevaan järjestelmään, johon on oikeus ainoastaan niillä työntekijöillä, jotka ovat viiden edellisen vuoden aikana työskennelleet yhteensä vähintään kolme vuotta kokopäiväisesti. [17] Yhteisöjen tuomioistuin sitä vastoin katsoi, että kyseessä oleva järjestelmä vaikutti työoloihin, jolloin direktiiviä 97/81 ei voitu soveltaa eikä tuolloin käsiteltävänä ollutta kysymystä tarvinnut tutkia. [18]

28. Vuotta myöhemmin näiden direktiivien rinnakkaiselo nousi uudelleen esille asiassa Wippel, jossa lopultakin sallittiin niiden samanaikainen soveltaminen tiettyyn konkreettiseen tapaukseen. [19] Mielestäni on hyvä pohtia tässä julkisasiamies Kokottin kyseisessä asiassa antamaa ratkaisuehdotusta. [20] Hänen mielestään – ja yhdyn täysin hänen näkemykseensä – kyseisillä direktiiveillä on erilaiset tavoitteet. Asiakysymysten ollessa erilaisia kumpaakaan säädöstä ei voida määrittää yleissäännökseksi tai erityissäännökseksi toiseen nähden. [21]

29. Kun direktiivien sovellettavuus paitsi suhteessa periaatteisiin myös niiden keskinäisessä suhteessa on saatu selvitettyä, on

17 – Julkisasiamies Tizzanon 3.4.2003 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-77/02, Steinicke, tuomio 11.9.2003 (Kok. 2003, s. I-9027).

18 – Edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Steinicke, tuomion 52 kohta.

19 – Asia C-313/02, Wippel, tuomio 12.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9483).

20 – Julkisasiamies Kokottin 18.5.2004 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 19 mainitussa asiassa Wippel, 64–67 kohta).

21 – Julkisasiamies toteaa seuraavaa em. asiassa Wippel esittämänsä ratkaisuehdotuksen 67 kohdassa: ”Direktiivissä 76/207 tarkoitettua syrjintäkieltoa voidaan lisäksi soveltaa samanaikaisesti osa-aikatyötä koskevan puitesopimuksen osa-aikatyöntekijöitä koskevan syrjintäkiellon kanssa, koska kyseiset säännökset koskevat erilaisia tosiseikastoja ja koska niillä on erilaiset tavoitteet. Säädösten syrjintäkielloilla on erilaiset lähtökohdat, eikä niistä kumpikaan ole erityissäännös toiseen nähden.”

syytä siirtyä tarkastelemaan Landesgericht Bozenin kysymystä siten, että ensin tutkitaan riidanalaisten Italian toimenpiteiden yhteensopivuus direktiivin 97/81 kanssa ja sitten verrataan niitä direktiiviin 76/207.

B *Asetuksessa nro 61/2000 asetetut hallinnolliset rasitteet suhteessa direktiiviin 97/81*

1. Kysymyksen kohde

30. Landesgericht Bozen pyytää tulkintaa direktiivistä 97/81 voidakseen päätellä, voidaanko kyseisen yhteisön säädöksen kanssa yhteensoveltuvana pitää kahta asetuksen nro 61/2000 säännöstä (2 ja 8 §), joiden mukaan työnantajien on lähetettävä 30 päivän kuluessa osa-aikatyötä koskevan sopimuksen tekemisestä kyseisen sopimuksen jäljennös toimivaltaiselle työvoimaviranomaiselle, kun siihen liittyy sellainen ankarien hallinnollisten seuraamusten järjestelmä, jossa määrätään 15 euron suuruinen sakko kultakin työntekijältä ja kultakin myöhästymispäivältä ilman minkäänlaista ylärajaa.

31. Direktiivillä 97/81 poistettiin työllisyyden edistämiseksi kaikenlainen syrjintä osa-aikaisten ja kokoaikaisten työsopimusten väliltä. Tämä päämäärä kiteytetään direktiivin liitteenä olevan puitesopimuksen 1 lausekkeen a alakohdassa, jonka mukaan sen tavoitteena on ”osa-aikatyöntekijöihin kohdistuvan syrjinnän poistaminen ja osa-aikatyön laadun parantaminen”. [22]

32. Tasa-arvoinen kohtelu, jota direktiivissä edellytetään, kohdistuu lähinnä työsuhteen aineellisoikeudellisiin edellytyksiin. Tarkoituksena on poistaa kaikenlainen osa-aikatyön vahingoksi koituva epätasapaino näiden työsopimusmuotojen väliltä. Kyseinen näkemys on vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen tällä alalla antamassa oikeuskäytännössä. [23]

33. Nyt riidanalainen asia ei kuitenkaan vaikuta työsopimuksen sisältöön, sillä Italian lainsäädännössä työnantajien hallinnollisiin velvoitteisiin lisätään byrokraattisia toimenpiteitä. Kyse on siten vertikaalisesta suhteesta julkisen vallan (työvoimaviranomainen) ja yksityisen (työnantaja) välillä.

34. Vaikka tämän oikeusriidan yhteydessä kyse ei olekaan sellaisesta syrjinnästä, johon

22 – Direktiiviä käsitellään teoksissa Ellis, E., *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 266 ja 267 ja Barnard, C., *EC Employment Law*, 3. painos, Oxford University Press, Oxford, 2006, s. 429–432.

23 – Alaviitteessä 19 mainittu asia Wippel. Tarkastelen eräitä osa-aikatyöhön liittyviä seikkoja asiassa C-300/06, Voß, 10.7.2007 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa (tumio 6.12.2007, Kok. 2007, s. I-10573, 28–31 kohta).

direktiivillä 97/81 eniten halutaan puuttua, Italian soveltamat toimenpiteet on syytä tutkia. Jäsenvaltioiden on puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdan mukaisesti sitouduttava tunnistamaan oikeudelliset tai hallinnolliset esteet, jotka rajoittavat mahdollisuuksia osa-aikatyöhön, ja tarvittaessa poistettava ne. Lieneekin ilmeistä, että osa-aikatyölle asetetut byrokraattiset rajoitukset saattavat rikkoa direktiiviä 97/81.

35. Vastaukseni kohdistuu näin ollen siihen, voidaanko asetusta nro 61/2000 pitää yhteensoveltuvana edellä mainitun puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdan kanssa. Ensin on syytä käsitellä ilmoitusvelvollisuuden ja sitten seuraamusjärjestelmän laillisuutta. Kumpikin seikka rikkoo direktiivissä 97/81 säädettyä työsuhteiden välisen syrjinnän kiellon periaatetta. Jotta käsitteet ja jäljempänä oleva selvitys pysyisivät mahdollisimman selkeinä, näiden mekanismien heikkouksia on käsiteltävä erikseen.

2. Hallinnollinen ilmoitusvelvollisuus

36. Landesgericht Bozen tiedustelee, rikkooko kaikkien osa-aikatyötä koskevien sopimusten ilmoittamista työvoimaviranomaiselle koskeva velvollisuus yhteisön oikeutta. On siis selvitettävä, voidaanko erilaista kohtelua perustella objektiivisin ja järkevin syin.

37. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja useiden jäsenvaltioiden lainkäytössä suhteellisuusperiaate on saanut näkyvän aseman syrjintäkieltoa koskevan yhteisön periaatteen tarkastelussa. Tämä on hyväksytty myös oikeuskirjallisuudessa.[24] Oikeasuhteisuuden kolmen ulottuvuuden arviointi on siis asianmukainen väline ongelman ratkaisemisessa, ja edellytyksenä on, että syrjintä on tarkoitukseensa soveltuvaa, tarpeellista ja suppeasti tarkasteltuna oikeasuhteista.[25] Tässä kolmen osatekijän arvioinnissa, joka toteutetaan vaiheittain eikä kumulatiivisesti, yhdenvertaisuuden tarkastelu on entistä läpinäkyvämpää ja oikeusvarmuus lisääntyy.

38. Suhteellisuusperiaatteen tutkiminen vahvistaa myös tämän ratkaisuehdotuksen

24 – Craig, P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, s. 695–700. Ks. myös Ellis, E., "The Concept of Proportionality in European Community Sex Discrimination Law", teoksessa Ellis, E. (toim.), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*, Hart Publishers, Oxford, 1999, s. 170 ja 171.

25 – Yhteisöjen tuomioistuin arvioi näitä kolmea osatekijää jokseenkin säännöllisesti. Suhteellisuusperiaatteen kolme edellä mainittua piirrettä yhteisön oikeudessa, ks. Schwarze, J., *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2006; de Búrca, G., "The Principle of Proportionality and its Application in EC Law", *Yearbook of European Law*, nide 13, 1993; Emiliou, N., *The Principle of Proportionality in European Law*, Kluwer, 1996 ja em. Ellis, E. (toim.), *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*. Suhteellisuusperiaatteen teoreettinen rakennelma metodologisesta näkökulmasta ja periaatteen valtiosääntöoikeudellista ulottuvuutta korostaen, ks. Bernal Pulido, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 2. painos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

17–22 kohdassa esitetyn ajatuksen. Yleisillä periaatteilla on tulkintatehtävä silloin, kun direktiivillä on yhdenmukaistettu jokin erityisala. Tässä asiassa suhteellisuusperiaate auttaa paljastamaan direktiiviin 97/81 sisältyvän puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdan merkityksen.

39. Oikeuskäytännöstä löytyy lukuisia esimerkkejä kansallisista järjestelmistä, jotka vaikeuttavat yhteisön tavoitteiden saavuttamista.[26] Tällaisia oikeustapauksia esiintyy runsaimmin liikkumisvapauksien alalla. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin erityisen ankarasti puuttunut välittömästi syrjiviin toimenpiteisiin, sillä ne merkitsevät avointa eriarvoisuutta, joka jäsenvaltioiden on voitava perustella. Kun toimenpiteet ovat välillisesti syrjiviä, tarkastelu on kuitenkin väistämättä punnitumpaa ja varovaisempaa tällaisen arvioinnin tuomarille aiheuttamien vaikeuksien vuoksi.[27]

40. Katson, että vapaasta liikkuvuudesta annettu oikeuskäytäntö on nostettava vertailukohdaksi tämän ennakkoratkaisukysymyksen selvittämiseksi. Vapaata liikkuvuutta koskevan järjestelmän ja työsuhteiden kaltaisen yhdenmukaistetun alan väliset erot ovat tosin ilmeisiä, mutta yhteisöjen tuomioistuimen käyttämistä tutkimiskeinoista on hyötyä luotaessa suuntaviivoja direktiivin 97/81 tulkinnalle.

41. Yhteisöjen tuomioistuin on palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden yhteydessä voinut lausua sellaisten tiettyjen kansallisten hallintomenettelyjen yhteensoveltuvuudesta yhteisön oikeuden kanssa, jotka ovat kohdistuneet yksinomaan oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneisiin ammatinharjoittajiin. Se totesi asiassa Vander Elst antamassaan tuomiossa,[28] että ”kansallista lainsäädäntöä, jossa –– palvelujen tarjoamisen ehdoksi valtion alueella asetetaan hallinnollinen lupa, on pidettävä –– palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksena”.[29] Tämä tulkinta, joka on toistettu lukuisissa tuomioissa ja jota on luonnehdittu oikeasuhteisuuden tutkimiseksi, nojautuu hallintotoimenpiteiden asianmukaisuuteen ja tarpeellisuuteen. Yhteisöjen tuomioistuin arvioi ensiksi, onko kansallisen velvollisuuden ja sillä tavoitellun päämäärän välillä loogista suhdetta.[30] Toiseksi tutkitaan, onko olemassa vähemmän rajoittavia vaihtoehtoja, joiden avulla jäsenvaltio voisi

26 – Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, 2. painos, Oxford University Press, Oxford, 2006, 5 luku.

27 – Suhteellisuusperiaate edellyttää, että etukäteen määritellään sellainen suojan taso, joka tuomarin on sisäistettävä yksittäistapauksen tosiseikaston sekä sen institutionaalisen ja normatiivisen asiayhteyden perusteella. Sama koskee kaikkia jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiä, joissa periaate on omaksuttu. Craig, P., mt., s. 657 ilmaisee asian näin: ”In any system of administrative law the courts will have to decide not only which tests to apply to determine the legality of administrative action, but also the rigour or intensity with which to apply them. In some legal systems this is worked out to a high degree, but the issue is pertinent for all systems. The relative intensity of judicial review is just as much a live question in relation to proportionality in the EU.”

28 – Asia C-43/93, Vander Elst, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3803, Kok. Ep. XVI, s. I-59).

29 – Alaviitteessä 28 mainittu asia Vander Elst, tuomion 15 kohta.

30 – Alaviitteessä 28 mainittu asia Vander Elst, tuomion 18–22 kohta.

saavuttaa samat tavoitteet vähemmän rasittavin keinoin.[31] Tässä arvioinnin toisessa vaiheessa päädytään usein toteamaan, että yhteisön oikeutta on rikottu.

42. Asiassa Vander Elst annetussa tuomiossa vahvistettiin, että palvelujen tarjoamisen vapauden vastaisena on pidettävä sitä, että muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneet yritykset joutuivat sakon uhalla hankkimaan kansalliselta maahanmuuttoviranomaiselta työluvan työntekijöitään varten. Muutamaa vuotta myöhemmin asiassa komissio vastaan Belgia annetussa tuomiossa[32] mentiin vielä pidemmälle, kun siinä ulotettiin kyseinen tulkinta koskemaan erotuksetta sovellettavia kansallisia toimenpiteitä, nimittäin vartiointialan yrityksille asetettua velvollisuutta hankkia hallinnollinen lupa.[33]

43. Yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt oikeuskäytännössään johdonmukaisia perusteluja täsmentäessään, onko jokin byrokraattinen rasite perusteltu, etenkin tutkiessaan sen tarpeellisuutta. Asiassa Schnitzer annettu tuomio,[34] jossa tutkittiin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden, Saksassa palveluja tarjoavien yritysten käsityöläisluetteloon kirjaamista koskevaa velvollisuutta, on erittäin valaiseva. Saksan liittotasavalta perusteli tätä velvollisuutta käsiteollisuustöiden laadun takaamisen tarpeella, mutta yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei tällainen väite ollut perusteltu vaan että oli edettävä toista tietä, joka liittyy kyseessä olevien hallintomääräysten *tehokkuuteen*. Asiassa Schnitzer annetussa tuomiossa todettiin vielä, että ”vastaanottavan jäsenvaltion noudattama lupamenettely ei saa viivästyttää eikä hankaloittaa sitä, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut henkilö tarjoaa palveluja ensiksi mainitun valtion alueella, silloin kun kyseisen ammatin harjoittamista koskevien edellytysten tutkinta on suoritettu ja on todettu, että kyseiset edellytykset ovat täyttyneet”.[35]

44. Edellä esitetystä voidaan päätellä, että yhteisöjen tuomioistuin kiinnittää erityistä huomiota sellaisten kansallisten byrokraattisten rasitteiden tehokkuuteen, jotka etukäteen tarkasteltuna merkitsevät yhteisön oikeudessa kiellettyä syrjintää. Niinkin merkityksellisiin näkökohtiin kuin turvallisuus tai kuluttajansuoja liittyvät puolustelut eivät tunnu vakuuttavilta silloin, kun jokin yhteisön päämääristä on uhattuna. Tähänastisen oikeuskäytännön perustelut on tosin kehitetty vapauksien alalla, mutta niiden teoreettinen rakenne voidaan mielestäni yleistää pääasiaan.

31 – Alaviitteessä 28 mainittu asia Vander Elst, tuomion 23–26 kohta.

32 – Asia C-355/98, komissio v. Belgia, tuomio 9.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1221).

33 – Alaviitteessä 32 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 35–40 kohta.

34 – Asia C-215/01, Schnitzer, tuomio 11.12.2003 (Kok. 2003, s. I-14847).

35 – Alaviitteessä 34 mainittu asia Schnitzer, tuomion 36 kohta.

45. Italian hallitus toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, että riidanalaisilla toimenpiteillä on suuri merkitys petosten ja pimeiden työmarkkinoiden torjunnassa; sen mielestä ilmoitukset kaikista osa-aikatyötä koskevista sopimuksista ovat tärkeä tiedonlähde politiikan suunnittelussa ja harjoittamisessa. Komissio sen sijaan arvelee, että kyseiset rasitteet merkitsevät estettä, joka on ristiriidassa direktiivin 97/81 kanssa ja sen kanssa, että direktiivin tarkoituksena on edistää sellaista työsopimusmuotoa, jota pääasiassa hankaloitetaan vailla minkäänlaista perustetta.

46. Sen valossa, että yhteisöjen tuomioistuin on suhtautunut ankarasti syrjiviin kansallisiin käytäntöihin, jotka nimenomaisesti kielletään yhteisön oikeudessa, voidaan aavistaa, ettei Italian hallituksen esittämällä perustelulla ole menestymisen mahdollisuuksia. Ei ole epäilystäkään, että kyseisillä toimenpiteillä voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä, mutta niiden tarpeellisuuden arviointi eli sen tutkiminen, onko olemassa muita, vähemmän rasittavia keinoja, osoittaa, ettei Italian lainsäädäntö ole direktiivin mukainen. Velvollisuus, joka koskee kaikkien osa-aikatyötä koskevien sopimusten jäljennösten lähettämistä, voidaan helposti korvata muilla keinoilla, jotka ovat aivan yhtä tehokkaita mutta edullisempia työnantajille, joille asetetaan rasite, joka periaatteessa jo kuuluu viranomaisille sen valvonta-, tarkastus- ja poliisitehtävissä.

47. Hallinnollisten velvoitteiden luominen viranomaisten tehtävien vähentämiseksi tai helpottamiseksi ei aina ole osoitus moitteettomasta hallintotavasta. Turhat muodollisuudet, yksityisten voimavarojen haaskaaminen jokseenkin hyödyttömien tehtävien hoitamiseen tai viranomaisten pakonomainen halu puuttua asioihin ovat oireita, joiden kyseenalaisuus vain korostuu silloin, kun niitä sovelletaan syrjivästi eli vain tiettyyn ryhmään. Minun on pakko tässä yhteydessä mainita virkamies Ramón Villamil, romaanin *Miau* traaginen sankari; siinä kirjailija Benito Pérez Galdós kuvaa niitä, jotka käyvät turhaa ja epäkiitollista kamppailua byrokratian voimia vastaan, kunnes itseään tarpeettomilla muodollisuuksilla ruokkiva hallintojärjestelmä nielaisee heidät. [36]

48. Direktiivissä 97/81 osa-aikatyölle annettu merkitys, samoin kuin itse säädökseen sisältyvä syrjintäkielto, eivät puolla riidanalaista ilmoitusvelvollisuutta. Italian hallituksella on samojen päämäärien saavuttamiseksi muita, vähemmän rasittavia keinoja, joten asetuksen nro 61/2000 2 §:ssä säädetty velvoite on suhteeton ja siten direktiiviin 97/81 sisältyvän

36 – Benito Pérez Galdós kuvaa taidokkaasti ja hauskasti keskustelua hallinnon yksinkertaistamista kannattavan Villamilin ja vanhakantaisen virkamiehen satiirisen arkkityypin Buenaventura Pantojan välillä: ”Pantoja ei voinut olla tuohtumatta, kun hänen ystävänsä [Villamil] ylisti income tax -veroa ja tyrmäsi täysin maa-, teollisuus- ja kulutusveron. Ilmoitukseen perustuva, kiintymyksen ja vilpittömän mielen siivittämä tulovero oli sulaa hulluutta maassa, jossa verovelvollinen piti lähestulkoon marssittaa hirsipuun eteen, ennen kuin hän maksoi veronsa. Yksinkertaistaminen ei kerta kaikkiaan sopinut nuhteettomalle virkamiehelle, jolle alaisten armeija, sekalainen hyörinä ja kaikenlainen papereiden pyörittely olivat elinehto. Pantojan kauna oli osin henkilökohtaista, sillä tuollainen vimma päästä eroon veroista tuntui siltä kuin tarkoituksena olisikin ollut päästä eroon hänestä.” Pérez Galdós, B., *Miau*, col. Austral, nro 470, Ed. Espasa Calpe, Madrid, 2007, s. 193 [vapaa suomennos].

puitesopimuksen 5 lausekkeen 1 kohdan a alakohdan vastainen.

49. Tämä näkemys vahvistuu entisestään, kun tarkastellaan riidanalaisen velvollisuuden laiminlyönnistä määrättäviä seuraamuksia.

51. Jos yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että osa-aikatyötä koskeviin sopimuksiin sovellettava ilmoitusvelvollisuus rikkoo direktiiviä 97/81, seuraamussäännöstä ei tarvitsisi tutkia tämän enempää. Edellä on jo todettu, että hallintotoimenpiteen julistaminen laittomaksi heijastuisi seuraamussäännökseen. Siltä varalta, ettei yhteisöjen tuomioistuin kuitenkaan yhtyisi ilmoitusvelvollisuutta koskevaan kantaani, tutkin seuraavaksi asetuksen nro 61/2000 8 §:ssä säädetyn seuraamusjärjestelmän laillisuuden.

3. Hallinnollinen seuraamusjärjestelmä

50. Yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että jäsenvaltioiden yhteisön oikeuden täytäntöön panemiseksi toteuttamat hallintotoimenpiteet tai seuraamukset eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseksi. Seuraamus ei tältä osin saa olla rikkomuksen vakavuuteen nähden niin suhteeton, että se muodostuu esteeksi perustamissopimuksessa vahvistetuille vapauksille. [37] Yhteisöjen tuomioistuin on myös vahvistanut, että kun kansallinen hallintotoimenpide todetaan yhteisön oikeuden vastaiseksi, myös sen noudattamisen takaamiseksi määrätty seuraamus on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. [38]

52. Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta niiden ottaessa käyttöön yhteisön oikeuden turvaavia mekanismeja. Niin yhdenmukaistetuilla aloilla kuin sellaisillakin aloilla, joille on luonteenomaista pyrkimys negatiiviseen integraatioon, jäsenvaltiot voivat oman mielensä mukaan laatia ja panna täytäntöön säännökset – erityisesti rangaistusluonteiset säännökset – laiminlyöntien torjumiseksi. Tätä sääntöä kuitenkin rajoittaa edellä mainittu velvollisuus, jonka nojalla jäsenvaltioiden on noudatettava yhteisön tehokkuus-, vastaavuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

53. Yhteisön oikeuden täytäntöönpanon takaamiseksi luodun seuraamusjärjestelmän – olipa kyse sitten rikosoikeudellisesta tai hallinnollisesta seuraamusjärjestelmästä – on

37 – Asia C-210/91, komissio v. Kreikka, tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6735, 19 kohta); asia C-36/94, Siesse, tuomio 26.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3573, 21 kohta) ja asia C-213/99, De Andrade, tuomio 7.12.2000 (Kok. 2000, s. I-11083, 20 kohta).

38 – Asia 8/77, Sagulo ym., tuomio 14.7.1977 (Kok. 1977, s. 1495, Kok. Ep. III, s. 431, 12 kohta); asia 157/79, Pieck, tuomio 3.7.1980 (Kok. 1980, s. 2171, Kok. Ep. V, s. 275, 19 kohta) ja asia C-265/88, Messner, tuomio 12.12.1989 (Kok. 1989, s. 4209, Kok. Ep. X, s. 297, 14 kohta).

sisällettävä tietyt *menettelylliset* ja *aineellisoikeudelliset* takeet.[39] Menettelylliset takeet toteutuvat tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteiden avulla,[40] aineellisoikeudelliset takeet taas suhteellisuusperiaatteen kautta.

54. Pääasiaan ei liity epäselvyyttä viranomaisissa ja Italian tuomioistuimissa noudatetun menettelyn osalta mutta kylläkin riidanalaisten oikeussääntöjen aineellisoikeudellisen sisällön osalta. On siis tarpeen tutkia oikeasuhteisuus.

55. Olen jo todennut, että asetuksen nro 61/2000 mukaan työnantajaa rangaistaan sakolla, jonka suuruus on 15 euroa kultakin työntekijältä ja kultakin myöhästymispäivältä työsopimuksesta ilmoitettaessa. Seuraamukselle ei myöskään ole asetettu minkäänlaista ylärajaa, joten jatkuvan rikkomisen ollessa kyseessä oikeudenvastainen tila voi pitkittyä ja seuraamuksen määrä kohota loputtomiin.

56. Tällainen järjestelmä on erittäin ongelmallinen syyllisyyden kannalta. Hallinnolliset seuraamusjärjestelmät eivät tosin voimakkuudeltaan ole samanlaisia kuin rikosoikeudelliset seuraamusjärjestelmät, mutta samat yleiset periaatteet koskevat molempia. Esitän asiassa komissio vastaan neuvosto 26.5.2005 antamassani ratkaisuehdotuksessa, että tällainen rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten välinen samankaltaisuus voidaan havaita myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä.[41] Näitä periaatteita sovelletaan vaihtelevin voimakkuuksin, mutta on selvää, että sellaiset oikeusmaksiimit kuin syyttömyysolettama, non bis in idem -periaate, lainalaisuus tai syyllisyys ovat niin rikosoikeudessa kuin hallinto-oikeudessakin esiintyviä normatiivisia rakennelmia, joita viranomaiset käsittelevät.[42]

57. Näistä lähtökohdista katson, että asetuksessa nro 61/2000 oleva seuraamussäännös näyttää lainvastaiselta syyllisyysperiaatteen valossa, jonka mukaisesti seuraamuksen on vastattava lainrikkojan rikollista tahtoa. Tämän vaatimuksen takaamiseksi oikeusjärjestyksissä on otettu käyttöön korjausperusteita, jotka kiteytyvät lieventämis- tai raskauttamisperusteissa. Vastaavasti tunnusmerkistön täyttävät teot voidaan luokitella tahallisiksi tai tuottamuksellisiksi. Näin seuraamus porrastetaan oikeussubjektin tahdon perusteella, jolloin tahto määrittää lainrikko-

39 – Lenaerts, K., Arts, D. ja Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2. painos, London, 2006, s. 83, 3-001 kohta.

40 – Nämä periaatteet on vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä alkaen asiassa 33/76, Rewe v. Landwirtschaftskammer Saarland, 16.12.1976 annetusta tuomiosta (Kok. 1976, s. 1989, Kok. Ep. III, s. 271, 5 kohta) ja asiassa 45/76, Comet, 16.12.1976 annetusta tuomiosta (Kok. 1976, s. 2043, 13 kohta).

41 – Ilmaisen ajatuksen näin asiassa C-176/03, komissio v. neuvosto, tuomio 13.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7879), esittämäni ratkaisuehdotuksen 47 kohdassa: ”On olemassa seuraamuksen voimakkuuden mukainen jako vaikutukseltaan suurempiin, rikosoikeudellisiin seuraamuksiin sekä hallinnollisiin seuraamuksiin. Molemmat ovat valtion rangaistusvallan ilmenemismuotoja ja noudattavat samoja ontologisia periaatteita; jälkimmäisten lievyys kuitenkin höllentää sen määräämiseen liittyviä takuita, vaikka, kuten asiassa komissio vastaan Kreikka antamassani ratkaisuehdotuksessa olen jo todennut, molempiin on sovellettava samankaltaisia periaatteita.”

42 – Näiden periaatteiden kehityksestä oikeuskäytännön tasolla yhteisön oikeudessa ks. Alonso García, R., *Derecho Comunitario, Derechos Nacionales y Derecho Común Europeo*, Ed. Civitas, Madrid, 1989, s. 297–301.

jan vastuun. Oikeuskäytännössä tämä menettely ilmentää suhteellisuusperiaatetta. [43]

58. Asiassa Louloudakis annetussa tuomiossa [44] vahvistettiin yhteisön oikeuden vastaiseksi sellainen automaattisesti langetettu kansallinen seuraamus, jossa vertailukohdaksi otettiin vain yksi parametri, ajoneuvon sylinteritilavuus, ottamatta huomioon ajoneuvon ikää ja muita seikkoja tai omistajan noudattamia sääntöjä. [45] Vaikka yhteisöjen tuomioistuin jättikin toimenpiteen lopullisen arvioinnin kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi, syyllisyyttä koskevilla huomautuksilla on erittäin suuri painoarvo.

59. Käsitän asian niin, että seuraamukset, jotka ovat ajallisesti ja työntekijöiden määrän osalta rajoittamattomia, rikkovat yhteisön suhteellisuusperiaatetta, sillä niissä ei ole korjausperusteita, joilla rangaistus mukautettaisiin lainrikkojan syyllisyyteen. Sellaiseen hallinnolliseen rasitteeseen, jota jäljennöksen lähettäminen kustakin osa-aikatyötä koskevasta sopimuksesta merkitsee, lisätään rangaistuselementti, joka työnantajien sen oivallettua on omiaan luomaan pidäkkeitä tälle työsopimusmuodolle. Mahdollisuus siitä, että työnantajaa rangaistaan loputtomiin pelkästä määräajan ylittymisestä, voi osaltaan saada tämän valitsemaan muita sopimusmuotoja. Kannustin muiden sopimusmuotojen käyttöön on entistäkin suurempi silloin, kun kokoaikaisia työsuhteita varten ei ole vastaavaa seuraamusjärjestelmää.

60. Ehdotan kuitenkin, että yhteisöjen tuomioistuin siirtää tämän seikan osalta päätöksenteon Landesgericht Bozenille. Tutkittavana olevan seuraamuksen automaattisuutta on tarkasteltava osana Italian hallinnollista seuraamusjärjestelmää kokonaisuudessaan. Yhteisön oikeutta olisi rikottu vasta sitten, jos todettaisiin, ettei lainrikkojan syyllisyydelle ole olemassa minkäänlaisia korjausmekanismeja. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pystyy yhteisöjen tuomioistuinta paremmin toteuttamaan Italian oikeusjärjestyksen tietyn erikoisalan systeemisen arvioinnin. Ehdotan Landesgericht Bozenille yksinkertaista ratkaisua: jos asetuksessa nro 61/2000 säädettyjä seuraamuksia ei ole lainkaan porrastettu kansallisessa oikeusjärjestyksessä, yhteisön suhteellisuusperiaatetta on rikottu.

43 – Syyllisyyden hahmottaminen suhteellisuusperiaatteen kautta toimii yhtä lailla kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Esim. Ranskassa Conseil d'État on soveltanut periaatetta tutkiessaan hallinnollisten seuraamusten porrastusta asiassa Lebon antamastaan tuomiosta lähtien (Section, 9.6.1978, s. 245). Espanjan lainsäätäjä on vahvistanut tämän käytännön viranomaisista ja yhteisestä hallintomenettelystä 26.11.1992 annetun lain nro 30/1992 (Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) 131 §:ssä, jossa seuraamusvastuun mukauttamista koskevat perusteet luetellaan otsakkeen "Suhteellisuusperiaate" alla. Syyllisyysperusteen kehitys, ks. Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law*, 2. painos, Oxford University Press, Oxford, 2006, s. 417 ja 418.

44 – Asia C-262/99, Louloudakis, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5547).

45 – Alaviitteessä 44 mainittu asia Louloudakis, tuomion 69 kohta: "Vaikka rikkomusten rankaisemisen ja ehkäisemisen vaatimukset voivat olla perusteena sille, että kansallisessa lainsäädännössä vahvistetaan ankaruudeltaan tietyn tasoisia seuraamuksia, ei voi olla –– poissuljettua, että pääasiassa sovellettavien kaltaisten sääntöjen nojalla määritetyt seuraamukset voivat osoittautua suhteettomiksi ja siten muodostaa esteen edellä mainitulle vapaudelle siltä osin kuin niihin sisältyy kiinteämääräisiä sakkoja, jotka vahvistetaan vain ajoneuvon sylinteritilavuuden perusteella ottamatta huomioon ajoneuvon ikää, korotettujen tullien voidessa olla kymmenen kertaa kyseisten verojen suuruisia. Seuraamus, jonka ainoana perusteena on sylinteritilavuus, voi nimittäin olla rikkomuksen vakavuuteen nähden suhteeton muun muassa silloin, kun se yhdistetään samasta rikkomuksesta määrättävään toiseen ankaraan seuraamukseen. Näin voi olla myös silloin, kun seuraamus on useita kertoja, esimerkiksi kymmenen kertaa, kyseisten verojen suuruinen." Ei tule unohtaa, että yhteisöjen tuomioistuin on vain harvoissa tapauksissa sallinut jonkinasteisen objektiivisen vastuun seuraamusten alalla. Näissä tapauksissa oikeuskäytännössä on edellytetty, että kansallisessa oikeusjärjestyksessä noudatetaan tehokkuus-, vastaavuus- ja suhteellisuusperiaatteita. Myös asia 68/88, komissio v. Kreikka, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2965, Kok. Ep. X, s. 167, 24 kohta); asia C-326/88, Hansen, tuomio 10.7.1990 (Kok. 1990, s. I-2911, Kok. Ep. X, s. 479, 17 kohta) ja asia C-177/95, Ebony Maritime ja Loten Navigation, tuomio 27.2.1997 (Kok. 1997, s. I-1111, 35 kohta).

C *Asetuksen nro 61/2000 hallinnolliset velvollisuudet direktiivin 76/207 valossa*

61. Lopuksi täytyy selvittää, onko direktiiviä 76/207 rikottu. Olen edellä jo todennut, ettei tämän direktiivin ja direktiivin 97/81 välillä ole suhdetta, jossa toinen olisi erityissäännös toiseen nähden, mikä helpottaa näiden säädösten yhteistulkintaa. Kun riidanalaisten toimenpiteiden on todettu olevan direktiivin 97/81 vastaisia, on tarpeetonta enää uppoutua asetuksen nro 61/2000 ongelmiin sukupuoleen perustuvan syrjinnän osalta. Katson kuitenkin, että tätä seikkaa koskeva ehdotus auttaa kansallista tuomioistuinta tekemään oikean päätöksen.

62. Italian hallitus ei huomautuksissaan mainitse direktiivin 76/207 kansalliselle oikeusjärjestykselle aiheuttamia ongelmia, mutta komissio on ottanut kantaa asiaan ja todennut, etteivät sen oikeussäännöt liity tähän riita-asiaan.

63. En yhdy komission kantaan.

64. Asiassa Jenkins annetusta tuomiosta[46] lähtien on katsottu, että sosiaalipolitiikan alalla ja erityisesti sukupuoleen perustuvan erilaisen kohtelun torjunnassa yhteisön oikeudessa kielletään myös välillinen syrjintä. Kyseinen asia koski osa-aikaista naispuolista työntekijää, jonka palkka oli huomattavasti pienempi kuin hänen miespuolisten työtovereidensa palkka. Vastaaja väitti, ettei palkkaeron tarkoituksena ollut luoda miehille ja naisille eriytettyä järjestelmää vaan mukauttaa palkat yhtäältä kokoaikaisten ja toisaalta osa-aikaisten työntekijöiden erityispiirteisiin. Tuomiossa todettiin, että tällainen erilainen kohtelu olisi sopusoinnussa sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon periaatteen kanssa samapalkkaisuuden osalta (EY 141 artikla), jos se olisi objektiivisesti perusteltua,[47] mutta siinä täsmennettiin, että jos kokoaikaisesti työskentelevien naisten määrä olisi huomattavasti pienempi kuin miesten, kyseessä olisi laiton syrjintä.[48]

65. Asiassa Jenkins annetussa tuomiossa omaksuttu tasa-arvoisen kohtelun tutkimistapa edellyttää sellaista tosiseikkojen tarkastelua, jota yhteisöjen tuomioistuin ei aina kykene toteuttamaan. Tästä syystä siinä täsmennettiin, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida tiedot naisten ja miesten välisen syrjinnän toteamiseksi ottamalla huomioon erilaisia seikkoja, kuten kansalli-

46 – Asia 96/80, Jenkins, tuomio 31.3.1981 (Kok. 1981, s. 911, Kok. Ep. VI, s. 53).

47 – Alaviitteessä 46 mainittu asia Jenkins, tuomion 11 ja 12 kohta. Selvitän edellä mainitun asiassa Voß esittämäni ratkaisuehdotuksen 32–38 kohdassa yksityiskohtaisesti sukupuoleen perustuvaa välillistä syrjintää koskevan oikeuskäytännön kehitystä. Myös Craig, P. & de Búrca, G., *EU Law*, 4. painos, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 886–896.

48 – Alaviitteessä 46 mainittu asia Jenkins, tuomion 13 ja 14 kohta.

sen työvoimaviranomaisen tai muiden vastaavien tahojen laatimat tilastot.[49]

66. Asiassa Jenkins annettu oikeuskäytäntö on vahvistettu useaan otteeseen,[50] joskin useimmiten EY 141 artiklan piirissä, jonka samapalkkaisuutta koskevalla määräyksellä on omat erityispiirteensä. Toisin sanoen sukupuoleen perustuva välillinen syrjintä on nykyisin yhtä kiellettyä kuin välitönkin syrjintä. Hyvin kuvaavana esimerkkinä tästä on todistustaakasta sukupuoleen perustuvissa syrjintätapauksissa 15.12.1997 annetun direktiivin 97/80/EY[51] 2 artiklan 2 kohta, jossa jäsennetään oikeussäännön muotoon asiassa Jenkins annetussa tuomiossa vakiinnutettu oikeuskäytäntö:

”–– tasa-arvoisen kohtelun periaatteen mukaisesti on kyse välillisestä syrjinnästä, jos jokin näennäisesti tasapuolinen käytäntö, säännös tai peruste vaikuttaa haitallisesti huomattavasti suurempaan osaan toista sukupuolta olevia henkilöitä, jollei kyseinen säännös, peruste tai käytäntö ole tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen eikä sitä voida perustella asianosaisten sukupuoleen liittymättömillä puolueettomilla tekijöillä.”[52]

67. Direktiivin 97/80 2 artiklan 2 kohtaa sovelletaan direktiivillä 76/207 kiellettyihin syrjintätilanteisiin, joten asiassa Jenkins annettu oikeuskäytäntö on ulotettava koskemaan tätä asiaa.

68. Tässä vaiheessa tarvitsee enää vain viitata edellä toteuttamaani Italian oikeussääntöjen tarkasteluun. Kehotan yhteisöjen tuomioistuinta tämän arvioinnin jälkeen toteamaan, että sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, jotka vaikeuttavat osa-aikatyön edistämistä, voi niin ikään rajoittaa mahdollisuuksia työhön. Riidanalaiset kansalliset toimenpiteet muodostavat pidäkkeen osa-aikatyölle tämän ratkaisuehdotuksen 36–60 kohdassa esitetyistä syistä. Tämän toteamisen jälkeen on Landesgericht Bozenin asia ratkaista, onko tosiseikkojen perusteella ollut kyse sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä. Jos arvioinnin tulos osoittaa, että toimenpide vaikuttaa huomattavasti suurempaan osaan naisia kuin miehiä, se on katsottava direktiivin 76/207 ja erityisesti sen 3 artiklan vastaiseksi.

49 – Tilastollisten perusteiden käyttö yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, ks. Nielsen, R., *European Labour Law*, DJØF Publishing, Copenhague, 2000, s. 217–220.

50 – Asiassa Jenkins annettu oikeuskäytäntö vahvistettiin hieman myöhemmin asiassa 170/84, Bilka-Kaufhaus, 13.5.1986 annetussa tuomiossa (Kok. 1986, s. 1607, Kok. Ep. VIII, s. 607, 29 kohta). Ks. vastaavasti asia 171/88, Rinner-Kühn, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2743, 11 kohta); asia C-184/89, Nimz, tuomio 7.2.1991 (Kok. 1991, s. I-297, 14 kohta); asia C-33/89, Kowalska, tuomio 27.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2591, 13 kohta); asia C-360/90, Bötel, tuomio 4.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3589, Kok. Ep. XII, s. I-171, 30 kohta); asia C-100/95, Kording, tuomio 2.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5289, 16 kohta) ja asia C-236/98, JämO, tuomio 30.3.2000 (Kok. 2000, s. I-2189, 52 kohta).

51 – EYVL 1998, L 14, s. 6–8.

52 – Tätä käsitettä on täsmennetty direktiivissä 2006/54 määrittelemällä välillinen syrjintä siten, että kyseessä on ”tilanne, jossa näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa henkilöt näiden sukupuolen perusteella erityisen epäedulliseen asemaan toiseen sukupuoleen verrattuna, paitsi jos kyseisellä säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on puolueettomasti perusteltavissa oleva oikeutettu tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia”. Uudesta sanamuodosta voidaan päätellä, että määrällinen osatekijä – se, että vaikutus kohdistuu suurempaan määrään naisia kuin miehiä – ei enää ole ratkaiseva tekijä, vaan sen ohella on muita piirteitä.

VI Ratkaisuehdotus

69. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaa Landesgericht Bozenin ennakkoratkaisukysymykseen seuraavan vastauksen:

Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemän osa-aikatyötä koskevan puitesopimuksen, joka on 15.12.1997 annetun neuvoston direktiivin 97/81/EY liitteenä, 4 ja 5 lauseketta on tulkittava siten, että niiden vastaisena on pidettävä sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan viranomaisille on lähetettävä 30 päivän kuluessa osa-aikatyötä koskevan sopimuksen tekemisestä kyseisen sopimuksen jäljennös.

Miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa 9.2.1976 annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY 3 artiklaa on tulkittava siten, että sen vastaisena on pidettävä sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan viranomaisille on lähetettävä 30 päivän kuluessa osa-aikatyötä koskevan sopimuksen tekemisestä kyseisen sopimuksen jäljennös, jos voidaan osoittaa, että toimenpide vaikuttaa huomattavasti suurempaan osaan naisia kuin miehiä. On kansallisen tuomioistuimen asia ratkaista, onko tosiseikkojen perusteella ollut kyse sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä.