JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GEORGES COSMAS
23 päivänä tammikuuta 1997 *

I Johdanto

1. Tässä asiassa Pretore di Frosinone on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen, jossa se kysyy, onko sellainen yhden vuoden vanhentumisaika yhteisön oikeuden mukainen, jonka Italian lainsäätäjä on säätänyt vahingonkorvauskanteen nostamiselle, kun se on saattanut direktiivin 80/987/ETY [1] osaksi kansallista oikeusjärjestystä määräajan päättymisen jälkeen, ja jonka tarkoituksena on antaa niille, jotka ovat kärsineet vahinkoa direktiivin täytäntöönpanoa edeltäneenä aikana, mahdollisuus saada vahingonkorvausta.

2. Tämä asia liittyy yhdistettyihin asioihin C-94/95 ja C-95/95, Bonifaci ym. ja Berto ym., joissa annan ratkaisuehdotuksen tänään. Näissä yhdistetyissä asioissa esitetyt kysymykset koskevat vahingonkorvauksen aineellisia edellytyksiä, kun taas tässä asiassa kysymykset koskevat muodollisia edellytyksiä.

3. Tätä asiaa koskevat samat oikeussäännöt kuin yhdistettyjä asioita. Kyse on yhtäältä direktiivistä ja toisaalta decreto legislativosta nro 80/1992, jolla direktiivi on saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä. Näiden säädösten ne säännökset, joilla on merkitystä asioissa, on esitetty yhdistetyissä asioissa Bonifaci ym. ja Berto ym. esittämässäni ratkaisuehdotuksessa [2], johon viittaan toiston välttämiseksi. Samasta syystä viittaan siihen ongelmanasetteluun, jota olen siinä kehitellyt direktiivin oikean täytäntöönpanon edellytysten osalta, kun direktiivi on täytäntöönpantu määräajan jälkeen. [3]

II Tosiseikat

4. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, Rosalba Palmisani työskenteli 10.9.1979—17.4.1985 Veglianti Adrianossa toimivassa Vamar-nimisessä yrityksessä, joka asetettiin konkurssiin Tribunale di Frosinonen 17.4.1985 tekemällä päätöksellä. [4]

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

1 — Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/987/ETY (EYVL L 283, s. 23; jäljempänä direktiivi).

2 — Ks. direktiivin säännökset ratkaisuehdotuksen 5 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa. Decreto legislativon säännökset on esitetty 15 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

3 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

4 — On huomattava, että kantajan työsuhde jatkui työnantajan konkurssiin asettamiseen *saakka*.

5. Konkurssiin asettamista edeltäneiden kahdentoista kuukauden aikana Palmisanille oli kertynyt palkoista ja muista korvauksista kaikkiaan 8 496 528 Italian liiran (ITL) suuruinen saatava, josta hän sai konkurssipesän lopullisessa osingonjaossa ainoastaan 334 870 ITL.

6. Italian lainsäätäjä on 27.1.1992 annetulla decreto legislativolla nro 80/1992, jolla direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, yhtäältä määritellyt työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi työntekijöille myöhemmin myönnettävän palkkaturvan (2 §:n 1—6 momentti) ja toisaalta määrännyt, että tätä palkkaturvaa käytetään perusteena laskettaessa sitä vahingonkorvausta, joka on suoritettava henkilöille, jotka ovat kärsineet vahinkoa siitä, että direktiiviä ei ole pantu täytäntöön määräajassa, ja että vahingonkorvauskanne on nostettava vuoden kuluessa decreto legislativon voimaantulosta (2 §:n 7 momentti).

7. Palmisani nosti Pretore di Frosinonessa vahingonkorvauskanteen Italian laissa säädetyn vahingonkorvauksen maksamisesta vastaavaa elintä INPS:ää [5] vastaan 13.10.1994 eli noin puolitoista vuotta tämän määräajan päättymisen jälkeen ja kaksi ja puoli vuotta decreto legislativon antamisen jälkeen.

8. Kantaja on ilmoittanut nostaneensa kanteen myöhässä, koska Italian lainsäädäntö oli epätäsmällinen ensinnäkin sen osalta, minkä oikeushenkilön oli korvattava vahinko, ja toiseksi sen osalta, millä tuomioistuimella oli toimivalta käsitellä nämä kanteet. Hän on väittänyt myös, että tällaista vahingonkorvauskannetta koskevat menettelysäännöt ja erityisesti kanteen nostamiselle säädetty yhden vuoden määräaika olivat epäedullisempia kuin ne menettelyt, jotka Italian oikeusjärjestyksen mukaan koskevat samankaltaisia vaatimuksia.

9. Kansallinen tuomioistuin on tutkinut nämä väitteet ja hylännyt ne osittain. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan decreto legislativon säännöksistä ja Italian tuomioistuinten oikeuskäytännöstä ilmeni *selvästi*, että kanne oli tässä asiassa nostettava INPS:ää vastaan. Tämän ennakkoratkaisupyynnön mukaan myöskään toimivaltaisen tuomioistuimen osalta ei ollut mitään epäselvyyttä (koska se joka tapauksessa oli Pretore). Vaikka tältä osin olisikin ollut epäselvyyttä, sillä ei voinut olla mitään vaikutusta kanteen nostamiselle säädetyn määräajan kulumisen katkeamiseen, koska Italian oikeudessa hyväksytyn translatio judicii -periaatteen mukaan silloin, kun kanne on määräajan kuluessa nostettu tuomioistuimessa, joka katsoo, ettei sillä ole toimivaltaa käsitellä asiaa, asian käsittelyä voidaan tietyin edellytyksin jatkaa toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

10. Sitä vastoin kansallinen tuomioistuin epäilee kantajan tavoin sitä, ovatko ne

5 — Ks. em. yhdistetyissä asioissa Bonifaci ym. ja Berto ym. esitetyn ratkaisuehdotuksen alaviite 7.

menettelyä koskevat edellytykset, joita Italian lainsäätäjä on asettanut vahingonkorvauskanteen nostamiselle, yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa.

b) yleiset vahingonkorvauskanteet, jotka perustuvat *Codice civilen* 2043 §:ään ja sitä seuraaviin pykäliin ja joita koskee viiden vuoden vanhentumisaika. Tämän määräajan kuluminen voidaan katkaista muilla kuin tuomioistuimen toimilla, ja se voi myös pysähtyä *Codice civilen* 2941 §:n ja sitä seuraavien pykälien mukaisesti.

11. Kansallinen tuomioistuin toteaa erityisesti, että decreto legislativon 2 §:n 7 momentissa vahingonkorvauskanteen nostamiselle säädetyn yhden vuoden määräajan kuluminen ei voi pysähtyä eikä sitä voida katkaista ja jos määräajan annetaan kulua toimenpiteisiin ryhtymättä, kanneoikeus menetetään. Näin ollen tämä lainsäädäntö on epäedullisempaa kuin se, joka koskee samankaltaisten vaatimusten esittämistä koskevia "vastaavia" menettelyjä Italian oikeudessa. Vertailun vuoksi kansallinen tuomioistuin mainitsee seuraavat menettelyt:

Kansallinen tuomioistuin kuitenkin huomauttaa, että ainoastaan niitä "kanteita", joilla vaaditaan suorituksia sellaiselta elimeltä, joka lain nojalla on velvollinen suorittamaan vahingonkorvausta, koskee tällä hetkellä yhden vuoden prekluusiomääräaika.

a) decreto legislativon yleisjärjestelmän (ennakkoratkaisupyynnössä mainittu perusjärjestelmä) mukaisesti palkkaturvarahastolle tehtävä sosiaaliturvaetuushakemus, jota myös koskee yhden vuoden määräaika, joka kuitenkin on vanhentumisaika [6] eikä prekluusiomääräaika;

12. Jotta kansallinen tuomioistuin pystyisi arvioimaan kyseisten vahingonkorvauskanteiden nostamista koskevien muodollisten edellytysten yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa, se on esittänyt seuraavan, kolmiosaisen ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko perustamissopimuksen 5 artiklan oikean tulkinnan, sellaisena kuin se ilmenee niistä periaatteista, jotka yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään vahvistanut tämän ennakkoratkaisupyynnön perusteluissa mainituissa tuomioissa, kanssa yhteensopivaa, että kun jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään niistä menettelysäännöistä, joiden mukaisesti voivat toimia ne henkilöt, joilla on yhteisön oikeuden mukaan oikeus vahingonkorvaukseen sen vuoksi, että direktiivejä, jotka eivät ole välittömästi sovelletta-

6 — Ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, että tämän vanhentumisajan on decreto legislativon 2 5 momentin mukaan katsottava alkavan kulua siitä, kun etuus*hakemus* jätettiin. En ymmärrä, miten tämä vanhentuminen, joka on yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluva instituutio ja jonka myös yhteisöjen tuomioistuin siten tuntee (ks. asia 20/88, Roquette v. komissio, tuomio 30.5.1989, Kok. 1989, s. 1553, 12 ja 13 kohta), voi alkaa tästä päivästä eikä siitä päivästä, jolloin vahinko ilmeni ja josta alkaen on ollut mahdollista vaatia korvausta oikeusteitse (ks. asia 145/83, Adams v. komissio, tuomio 7.11.1985, Kok. 1985, s. 3539).

vissa, ei ole pantu täytäntöön, siinä vaaditaan, että vahinkoa kärsineen on nostettava kanne yhden vuoden kuluessa kyseisen kansallisen säädöksen voimaantulosta, kun sitä vastoin kyseisen jäsenvaltion kansallisessa oikeusjärjestyksessä oikeus nostaa kanne sopimussuhteen ulkopuolella aiheutettujen vahinkojen korvaamisesta vanhenee tavallisesti viidessä vuodessa ja oikeus nostaa kanne direktiivin täydelliseen täytäntöönpanoon perustuvan säädännäisjärjestelmän mukaisten sosiaaliturvaetuuksien saamiseksi vanhenee yhdessä vuodessa, jolloin kyseisellä lainsäädännöllä otetaan yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien tuomioistuinmenettelyssä tapahtuvan suojaamisen osalta käyttöön menettelyllinen mekanismi, joka eroaa edellä mainituin tavoin kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisiin 'vastaaviin' kanteisiin ja oikeussuojakeinoihin sovellettavista menettelyistä, kun joka tapauksessa kaikkia niitä maksuvaatimuksia, jotka kohdistetaan siihen oikeussubjektiin, joka on lain mukaan velvollinen korvaamaan vahingon, koskee kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan tällä hetkellä yhden vuoden määräaika; onko kansallisen tuomioistuimen ehkä oltava soveltamatta tätä määräaikaa, jolloin vahinkoa kärsineet henkilöt voivat nostaa kanteen yhden vuoden määräajan päättymisen jälkeen, ja voidaanko kanne silloin nostaa tavallisia vahingonkorvauskanteita koskevassa viiden vuoden vanhentumisajassa vai perusjärjestelmän mukaisten sosiaaliturvaetuuksien saamista koskevassa yhden vuoden vanhentumisajassa?"

III Tutkittavaksi ottaminen

13. INPS huomauttaa, että ennakkoratkaisukysymystä ratkaistaessa ei tarvita muita yhteisön oikeuteen sisältyviä seikkoja kuin niitä, jotka sisältyivät yhdistetyissä asioissa Francovich ym. 19.11.1991 annettuun tuomioon [7], että yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään lausumaan kyseessä olevien, konkreettisten kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa, vaikka sillä ei ole siihen toimivaltaa, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tulkita sellaista direktiivin 80/987/ETY kaltaista direktiiviä, jolla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, ja että Italian Corte costituzionale on jo lausunut decreto legislativon 2 §:n 7 momentin pätevyydestä.

14. Nämä väitteet ovat asiallisesti samat kuin mitä INPS on esittänyt yhdistetyissä asioissa C-94/95 ja C-95/95, Bonifaci ym. ja Berto ym., ja ne on hylättävä samoista syistä kuin mitä olen esittänyt näissä yhdistetyissä asioissa antamassani ratkaisuehdotuksessa. [8]

15. Erityisesti siltä osin kuin INPS väittää, että jos Pretorella vielä on epäilyksiä riidanalaisen kansallisen säännöksen pätevyydestä, sen on uudelleen saatettava asia ylemmänasteisen tuomioistuimen (Corte costituzionalen) käsiteltäväksi eikä se saa kiertää tätä, tämä väite on jätettävä tutkimatta, koska sillä asetetaan kansallisen oikeuden perusteella kyseenalaiseksi kaikilla tuomioistuimilla perustamissopimuksen 177 artiklan perusteella oleva oikeus kääntyä suoraan yhtei-

7 — Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357; jäljempänä Francovich I -tapaus).

8 — Ks. em. yhdistetyt asiat Bonifaci ym. ja Berto ym., ratkaisuehdotuksen 27, 28 ja 31—34 kohta.

söjen tuomioistuimen puoleen yhteisön oikeutta koskevien ongelmien ratkaisemiseksi. [9]

IV Pääasia

16. Yhteisön oikeus ja erityisesti direktiivit, joissa perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan mukaan määrätään saavutettava tulos ja jätetään muotojen ja keinojen valinta jäsenvaltioille, sisältävät pääasiallisesti aineellisoikeudellisia säännöksiä. Silloinkaan, kun niissä annetaan oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille, niissä ei säädetä näiden oikeuksien saamista koskevista erityisistä menettelysäännöistä eikä etenkään menettelysäännöistä, jotka koskevat sitä, miten oikeuksiin vedotaan kansallisissa tuomioistuimissa. Perustamissopimuksella ei myöskään "ole tarkoitettu, että yhteisön oikeuden turvaamista varten luotaisiin kansallisiin tuomioistuimiin muita oikeussuojakeinoja kuin mistä on säädetty kansallisessa oikeudessa" [10]. Koska yhteisön oikeudessa ei ole tällaisia sääntöjä, on siis sovellettava kansallisen oikeusjärjestyksen sääntöjä.

17. Jäsenvaltioiden menettelyllinen itsemääräämisoikeus ei kuitenkaan ole rajaton. Kun otetaan huomioon yhteisön oikeuden ensisijaisuuden ja tehokkaan oikeusvaikutuksen periaatteet, yhteisön oikeudessa tunnustettujen oikeuksien saamista koskevat kansalliset menettelysäännöt eivät ensinnäkään saa olla epäedullisempia kuin kansalliseen oikeuteen perustuvia samankaltaisia vaatimuksia ja vastaavia kanteita koskevat vastaavat säännöt ja toiseksi niiden on täytettävä tietyt vähimmäisedellytykset ollakseen tehokkaita.

18. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun "asiasta ei ole yhteisön säännöksiä, kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on määriteltävä toimivaltaiset tuomioistuimet ja annettava menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yhteisön oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen perustuvat oikeussubjektien oikeudet. Nämä menettelysäännöt eivät kuitenkaan saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltioiden sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, eivätkä ne saa olla sellaisia, että yhteisön oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa." [11]

19. Tämä koskee myös menettelysääntöjä, joita sovelletaan vahingonkorvaukseen, jota on suoritettava yhteisön oikeudessa vahvistettujen oikeuksien loukkaamisen vuoksi. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut,

9 — Ks. asia 28/67, Molkerei, tuomio 3.4.1968 (Kok. 1968, s. 211).

10 — Asia 158/80, Rewe, tuomio 7.7.1981 (Kok. 1981, s. 1805, 44 kohta).

11 — Yhdistetyt asiat C-430/93 ja 431/93, Van Schijndel ja Van Veen, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4705, 17 kohta). Ks. erityisesti myös asia 33/76, Rewe, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 1989, 5 kohta); asia 45/76, Comet, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 2043, 12—16 kohta); asia 68/79, Just, tuomio 27.2.1980 (Kok. 1980, s. 501, 25 kohta); asia 61/79, Denkavit italiana, tuomio 27.3.1980 (Kok. 1980, s. 1205, 23 kohta); asia 199/82, San Giorgio, tuomio 9.11.1983 (Kok. 1983, s. 3595, 14 kohta); asia C-208/90, Emmott, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4269, 16 kohta) ja asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4599, 12 kohta).

"aineelliset ja *menettelylliset* edellytykset, jotka eri kansallisissa lainsäädännöissä on säädetty vahingonkorvauksen osalta, eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, eivätkä ne saa olla sellaisia, että korvauksen saaminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa" [12].

20. Sen *konkreettinen* valvonta, onko kansallinen menettelysääntö edellä mainittujen edellytysten mukainen, kuuluu kansallisille tuomioistuimille, sillä "perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetun yhteistyöperiaatteen perusteella kansallisten tuomioistuinten asiana on turvata yhteisön oikeuden oikeussääntöjen välittömään oikeusvaikutukseen perustuva yksityisten oikeussuoja" [13]. Jos kansallinen tuomioistuin toteaa, ettei kansallinen sääntö tässä suhteessa ole yhteisön oikeuden mukainen, sen on oltava soveltamatta sitä. [14]

21. Edellä mainittujen edellytysten täyttymisen *abstrakti* valvonta sitä vastoin kuuluu yhteisöjen tuomioistuimelle, jonka velvollisuutena on perustamissopimuksen 177 artiklassa määrätyn ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä varmistaa yhteisön oikeuden yhdenmukainen soveltaminen. [15]

22. Kyseistä menettelysääntöä ei tässä yhteydessä tarkastella erillisenä, vaan se liitetään sen prosessuaaliseen yhteyteen. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, "[n]äiden periaatteiden soveltamiseksi kaikkia sellaisia tapauksia, joissa on kyse siitä, tekeekö kansallinen menettelysääntö yhteisön oikeuden soveltamisen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, on tarkasteltava ottaen huomioon tämän säännön merkitys koko oikeudenkäynnin, sen kulun sekä sen erityispiirteiden kannalta eri kansallisissa oikeuselimissä. Tämän osalta on otettava tarvittaessa huomioon kansallisen tuomioistuinjärjestelmän perustana olevat periaatteet, joita ovat muun muassa puolustuksen oikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä oikeudenkäyntimenettelyn moitteeton kulku." [16]

23. Tyypillisenä on pidettävä sitä tapausta, jossa kansallisessa oikeudessa säädettiin 60 päivän määräaika, jonka kuluttua uusia yhteisön oikeuteen liittyviä vaatimuksia ei saanut enää esittää ensimmäistä kertaa muutoksenhakutuomioistuimessa, mikä esti tuo-

12 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu Francovich I -tapaus, tuomion 43 kohta (kursivointi tässä). Ks. myös yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029, 67 kohta).

13 — Asia C-213/89, Factortame, tuomio 19.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2433, 19 kohta).

14 — Ks. edellisessä alaviitteessä mainittu asia Factortame, tuomion 21 ja 23 kohta.

15 — Tässä tarkoituksessa yhteisöjen tuomioistuin käyttää abstraktina vertailukohtana hypoteettista menettelysääntöä, jolla on samat ominaispiirteet kuin kansallisella säännöllä, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevissä olosuhteissa. Tämän jälkeen se arvioi, onko sääntö tällöin yhteisön oikeuden mukainen vai ei. Koska arviointi on yleinen ja abstrakti, siinä omaksuttua ratkaisua voidaan soveltaa — ja sitä on sovellettava — kaikissa vastaavissa tapauksissa. Tällä saadaan aikaan se tilanne, että yhteisön oikeutta sovelletaan yhdenmukaisesti.

16 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Peterbroeck, tuomion 14 kohta ja asia Van Schijndel ja Van Veen, tuomion 19 kohta.

mioistuinta ottamasta vaatimusta käsiteltäväksi viran puolesta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "[v]aikka oikeussubjekteille asetettua 60 päivän määräaikaa ei *sinänsä* ole syytä asettaa kyseenalaiseksi" [17], tällaisen menettelysäännön soveltaminen on kuitenkin ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa "pääasian oikeudenkäynnin kaltaisissa tapauksissa", kun otetaan huomioon tapauksen erityispiirteet ja se, ettei sitä, etteivät kansalliset tuomioistuimet voi viran puolesta ottaa käsiteltäväksi tällaisia oikeudellisia perusteita, voida pitää perusteltuna esimerkiksi oikeusvarmuuden periaatteen tai oikeudenkäynnin moitteettoman kulun periaatteen vuoksi. [18]

24. Kun on ollut kyse prekluusiomääräajoista, jotka ovat koskeneet kanteen nostamista veroasioissa, yhteisöjen tuomioistuin on vastaavilla perusteilla lisäksi vakiintuneesti katsonut, että "se, että sekä verovelvollista että verohallintoa suojaavan oikeusvarmuuden vuoksi oikeussuojakeinojen käyttämiselle vahvistetaan *kohtuullisia* määräaikoja, on yhteensopivaa yhteisön oikeuden kanssa" [19]. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut myös, että "silloin, kun vahvistetaan oikeussuojakeinojen käyttämistä koskevia *kohtuullisia* määräaikoja, joiden laiminlyönti johtaa määräajan menettämiseen, periaatteessa noudate[taan] kahta edellä tarkoitettua edellytystä" [20].

25. Se, että kansallinen menettelysääntö on "kohtuullinen" ja että sitä ei "sinänsä ole syytä asettaa kyseenalaiseksi", ei tästä huolimatta ole riittävä. Lisäksi edellytetään, että — ja nämä edellytykset ovat kumulatiivisia — se ei ole epäedullisempi kuin menettelysäännöt, jotka koskevat samanlaisia, jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, joiden osalta noudatetaan vastaavia menettelyjä. Vastaavia menettelyjä on tämän vuoksi vertailtava, jotta voitaisiin todeta, onko se menettely, jonka osa kyseinen sääntö on ja joka mahdollistaa yhteisön oikeudessa tunnustetun oikeuden käyttämisen, mahdollisesti epäedullisempi kuin vastaava menettely, joka mahdollistaa jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvan samankaltaisen oikeuden käyttämisen.

26. Tämän vertailun on siis koskettava samankaltaisia tilanteita. Kun esimerkiksi vertaillaan menettelysääntöjä, on siten edellä todetun mukaisesti välttämättä edellytettävä *ensinnäkin*, että tuomioistuimessa esitetyt vaatimukset ovat samankaltaisia, *toiseksi*, että vertailtavia menettelysäännöksiä ei tarkastella erillisinä vaan osana kyseistä menettelyä, ja *kolmanneksi*, että kyse ei ole mistä tahansa menettelyistä vaan samankaltaisista menettelyistä.

27. Tämän vuoksi vaatimusta on verrattava samankaltaiseen vaatimukseen, menettelysääntöä samankaltaiseen menettelysääntöön ja menettelyä samankaltaiseen menettelyyn, eikä vertailua voida suorittaa erilaisten vaatimusten välillä eikä se voi myöskään kohdistua sääntöihin, joita tarkastellaan erillään niitä vastaavasta menettelystä tai jotka koskevat erilaisia menettelyjä, esimerkiksi siten, että toinen koskee hallinto- ja toinen oikeudenkäyntimenettelyä.

17 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Peterbroeck, tuomion 16 kohta (kursivointi tässä).

18 — Em. asia Peterbroeck, tuomion 20 ja 21 kohta.

19 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Denkavit italiana, tuomion 23 kohta (kursivointi tässä); ks. myös edellä alaviitteessä 11 mainitut asia Rewe, tuomion 5 kohta ja asia Comet, tuomion 17 ja 18 kohta.

20 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Emmott, tuomion 17 kohta (kursivointi tässä).

28. Ryhdyn nyt käsittelemään ennakkoratkaisukysymystä ja vahingonkorvauskanteen nostamiselle säädettyä yhden vuoden määräaikaa. Edellä todetun mukaisesti on aluksi tarkasteltava, tekeekö tämä määräaika kanteen nostamisen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

29. Pääasian kantaja väittää edelleen, kuten kansallisessa tuomioistuimessakin, että kyseinen Italian lain säännös on tehnyt kanteen nostamisen määräajassa mahdottomaksi, koska oli epäselvää, mitä elintä vastaan kanne oli nostettava ja millä tuomioistuimella oli toimivalta käsitellä se.

30. On todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 177 artiklassa määrätyssä menettelyssä asianosaisia pelkästään kuullaan [21] oikeudellisista seikoista, siten kuin kansallinen tuomioistuin on rajannut ne [22], eivätkä he voi huomautuksissaan puuttua ennakkoratkaisukysymysten sisältöön [23].

31. Koska kansallinen tuomioistuin on hylännyt nämä väitteet, kuten edellä on todettu [24], niitä ei voida ottaa huomioon.

32. Vahingonkorvauskanteen nostamiselle säädetyn määräajan pituuden osalta on todettava, että yhden vuoden aikaa, joka alkaa kulua sen säädöksen voimaantulosta, jossa määräaika on vahvistettu, ei voida pitää sellaisena, että se itsessään tekisi kanteen nostamisen erityisen vaikeaksi, ja vielä vähemmän sellaisena, että se tekisi sen käytännössä mahdottomaksi.

33. Kuten Italian hallitus on huomauttanut, decreto legislativon julkaiseminen saa aikaan olettaman, että asianosaiset ovat saaneet tiedon määräajan alkamishetkestä ja pituudesta. Jos he olisivat osoittaneet edes jonkinlaista huolellisuutta [25], he olisivat voineet ja heidän olisi pitänyt käyttää oikeuksiaan.

34. Tältä osin on syytä arvioida myös sitä Italian hallituksen väitettä, jonka mukaan tämän määräajan vahvistaminen oli välttämätöntä, jotta pystyttiin lopullisesti poistamaan se epävarmuus, joka koski tilanteita, jotka olivat saaneet alkunsa jo useita vuosia sitten

21 — Asia C-364/92, SAT Fluggesellschaft, tuomio 19.1.1994 (Kok. 1994, s. I-43, 9 kohta).

22 — Ks. asia 62/72, Bollmann, tuomio 1.3.1973 (Kok. 1973, s. 269, 4 kohta).

23 — Asia C-297/94, Bruyère ym., tuomio 21.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1551, 19 kohta).

24 — Ks. edellä 9 kohta.

25 — Ks. edellä alaviitteessä 12 mainitut yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 84 kohta.

eli 23.10.1983 jälkeen (jolloin direktiivi olisi pitänyt panna täytäntöön Italiassa).

35. Siitä vertailusta, jonka kansallinen tuomioistuin on suorittanut Italian oikeudessa käytössä olevien "samankaltaisten" vaatimusten ja menettelyjen välillä, on todettava seuraavaa:

Kuten pääasian kantaja ja komissio aivan oikein toteavat kirjallisissa huomautuksissaan, decreto legislativon mukainen yleisjärjestelmä, joka koski palkkaturvan maksamista, ja menneisyyteen liittyvä vahingonkorvaus ovat kaksi eri järjestelmää, joilla on eri tavoitteet ja joiden osalta on sovellettava eri menettelyjä. Ensimmäinen menettely on hallintomenettely, joka edellyttää viranomaiselle (palkkaturvarahastolle) tehtyä hakemusta ja jonka tarkoituksena on laissa säädetyn palkkaturvan maksaminen, kun sitä vastoin toinen menettely on tuomioistuinmenettely, joka alkaa vahingonkorvauskanteen nostamisella ja jonka tarkoituksena on korvata niiden henkilöiden vahingot, joille on aiheutunut vahinkoa siitä, että direktiiviä ei ole pantu täytäntöön määräajassa. Kyseiset vaatimukset ja niitä vastaavat menettelyt eivät siis ole samankaltaisia, eikä hallintoviranomaiselle tehtävää hakemusta koskevaa määräaikaa ja vahingonkorvauskanteen nostamiselle säädettyä määräaikaa voida siis vertailla keskenään, kuten edellä on todettu [26].

26 — Ks. edellä 26 ja 27 kohta.

36. Yleisessä, sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevassa lainsäädännössä vahingonkorvauskanteen nostamiselle säädetyn viiden vuoden vanhentumisajan osalta on todettava, että kansallisen tuomioistuimen antamat tiedot ovat puutteelliset, joten tätä määräaikaa ei voida verrata riidanalaiseen määräaikaan. Jos ymmärrän oikein, näistä ensin mainittu koskee vaatimuksen vanhentumista, kun taas nyt kyseessä oleva tapaus koskee oikeussuojakeinon käyttämiselle asetettua määräaikaa. Onko Italian oikeudessa kyse samasta asiasta? Ja minkälaisesta vaatimuksesta silloin on kyse? Vaikka oletettaisiinkin, että Pretore viittaa *valtion* sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen, on tunnettua, että tämä vastuu voi syntyä erityyppisissä tilanteissa (aineellisista toimista aiheutuva vahinko, virkamiesten työssään aiheuttama vahinko, lainvastaisesta hallintotoimesta tai hallintotoimen laiminlyönnistä aiheutuva vahinko, perustuslain vastaisen lain antamisesta aiheutuva vahinko jne.) ja että niistä aiheutuvat vaatimukset voivat myös olla hyvin erityyppisiä.

37. Kansallisen tuomioistuimen on siis keskitettävä (ja rajoitettava) arviointi koskemaan vaatimusta, joka on samankaltainen kuin se, jonka hyväksymistä vaaditaan tässä asiassa, ja sen on tämän jälkeen tutkittava, miten sen kansallisessa oikeusjärjestyksessä käsitellään tätä vaatimusta prosessuaaliselta näkökannalta.

38. Tässä asiassa on kyse vahingonkorvausvaatimuksesta, joka perustuu siihen, että direktiiviä 80/987/ETY ei ollut Italiassa pantu täytäntöön määräajassa, minkä vuoksi asianomaiset henkilöt eivät ajoissa tulleet direktiivissä säädetyn turvan piiriin. Ainoastaan italialainen tuomioistuin voi tietää, mikä vaatimus Italian oikeusjärjestyksessä on samankaltainen.

39. Jos kansalliselle tuomioistuimelle on kuitenkin ilmoitettava, mitä sen pitäisi käyttää vertailukohtana, se olisi mielestäni valtion sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu siitä, että valtuuslaissa edellytetty säädös on annettu myöhässä. Niissä oikeusjärjestyksissä, joissa lainsäädäntövallan delegointimekanismi tunnetaan, kuten Italian oikeusjärjestyksessä (Italian perustuslain 76 §), on mahdollista, että lailla säännellään jotakin alaa jossakin määrin ja että siinä muilta osin valtuutetaan hallintoviranomainen antamaan täydentävät tai yksityiskohtaisemmat säännöt. Tällä menettelyllä on tiettyä yhtäläisyyttä perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan kanssa, jonka mukaan direktiivissä määritellään tavoiteltu päämäärä, annetaan mahdollisesti tiettyjä aineellisia sääntöjä ja jätetään muotojen ja keinojen valinta jäsenvaltioille. Kansallinen tuomioistuin voisi näin ollen tutkia, millä prosessuaalisilla edellytyksillä ne, jotka ovat kärsineet vahinkoa siitä, että viranomainen ei ole määräajassa antanut yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia luovassa valtuuslaissa tarkoitettua säädöstä, voivat nostaa vahingonkorvauskanteen valtiota vastaan.

40. Koska kansallinen tuomioistuin ei ole määritellyt, minkä menetelmän avulla voidaan arvioida, missä määrin muut kansallisessa oikeudessa tunnetut prosessuaaliset määräajat ovat "samankaltaisia" kuin riidanalainen määräaika, ei ole syytä enempää tutkia niitä vaihtoehtoisia ratkaisuja, joita kansallinen tuomioistuin pitää mahdollisina, eikä vastata kysymyksen toiseen ja kolmanteen osaan.

V Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Yhteisön oikeus ei nykytilassaan estä säätämästä vahingonkorvauskanteen nostamiselle yhden vuoden määräaikaa sellaisissa olosuhteissa, joista on kyse pääasiassa, kuitenkin edellyttäen, että kyseisen kanteen nostamista koskevat menettelysäännöt eivät ole epäedullisempia kuin kansallisen oikeuden mukaisia samankaltaisia oikeussuojakeinoja koskevat säännöt.