JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
9 päivänä kesäkuuta 2016 [1]

Asia C-201/15

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)
vastaan
Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis,
Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidasin
osallistuessa asian käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyyntö – Symvoulio tis Epikrateias (ylin hallintotuomioistuin, Kreikka))

Työntekijöiden joukkovähentämiset — Direktiivi 98/59/EY — 2–5 artikla — SEUT 49 ja SEUT 63 artikla — Vaatimus, jonka mukaan toimivaltaiselta hallintoviranomaiselta on saatava ennakkolupa pyyntöön toteuttaa joukkovähentämisiä — Taloudellisten kriteerien perusteella harkittavat pyynnöt — Oikeasuhteisuus

1. Euroopan unioni perustuu vapaaseen markkinatalouteen, mikä tarkoittaa, että yrityksillä on oltava vapaus harjoittaa liiketoimintaansa haluamallaan tavalla. Mitkä ovat sitten jäsenvaltion toimenpiteen rajat työntekijöiden työsuhdeturvan varmistamiseksi? Tämä on kysymys, joka unionin tuomioistuinta on pyydetty ratkaisemaan tässä ennakkoratkaisumenettelyssä.

2. Tarkemmin sanottuna kyse on riita-asiasta, joka sai alkunsa Kreikan viranomaisten kieltäydyttyä antamasta pääasian kantajan toteuttaa työntekijöiden joukkovähentämisiä. Pääasian kantaja on LafargeHolcim Ltd:n – Kreikassa ja useissa muissa jäsenvaltioissa toimivan yrityksen – tytäryhtiö. Kreikassa joukkovähentämisten edellytyksenä on hallinnollinen ennakkolupa. Tästä syystä Symvoulio tis Epikrateias (Kreikan ylin hallintotuomioistuin) esittää unionin tuomioistuimelle kaksi kysymystä Kreikan lainsäädännön yhteensopivuudesta ensinnäkin direktiivin 98/59/EY [2] kanssa ja toiseksi sijoittautumisvapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien perussopimusten määräysten (SEUT 49 ja SEUT 63 artikla) kanssa.

3. Tätä taustaa vasten käsiteltävä asia on jälleen kerran osoitus primaarioikeuden pysyvästä merkityksestä verrattuna johdetun oikeuden laajenevaan soveltamisalaan. Kuten saamme huomata, Kreikan lainsäädäntö näyttää sopivan yhteen direktiivin 98/59 kanssa, mutta samaa ei voida sanoa Euroopan unionin toiminnasta tehdyllä sopimuksella taattujen perusvapauksien osalta.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.7.1998 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1998, L 225, s. 16).

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Direktiivi 98/59*

4. Direktiivin 98/59 2 artiklassa (II jaksossa, jonka otsikko on ”Tiedottaminen ja neuvottelu”) säädetään seuraavaa:

”1. Kun työnantaja harkitsee työntekijöiden joukkovähentämistä, työnantajan on aloitettava hyvissä ajoin neuvottelut työntekijöiden edustajien kanssa sopimukseen pääsemiseksi.

2. Näissä neuvotteluissa on käsiteltävä ainakin mahdollisuuksia joukkovähentämisen välttämiseksi tai niiden kohteena olevien työntekijöiden määrän rajoittamiseksi sekä seurausten pienentämiseksi käyttämällä sosiaalisia toimenpiteitä varsinkin vähentämisen kohteeksi joutuneiden työntekijöiden työllistämiseksi tai kouluttamiseksi uudelleen.

– –

3. Jotta työntekijöiden edustajilla on mahdollisuus tehdä rakentavia ehdotuksia, työnantajan on hyvissä ajoin neuvottelujen kuluessa:

– –

b) aina ilmoitettava heille kirjallisesti:

   i) suunnitellun vähentämisen syyt;

   ii) vähennettävien työntekijöiden lukumäärä ja ryhmät;

   iii) tavallisesti työssä olevien työntekijöiden lukumäärä sekä ryhmät, joihin he kuuluvat;

   iv) aika, jonka kuluessa vähentäminen on määrä toteuttaa;

   v) suunnitellut perusteet, joilla vähennettävät työntekijät valitaan, sikäli kun kansallinen lainsäädäntö ja/tai käytäntö antavat työnantajalle oikeuden päättää valinnasta;

– –

Työnantajan on toimitettava toimivaltaiselle viranomaiselle vähintään jäljennös kirjallisen ilmoituksen niistä kohdista, joissa on b alakohdan i–v alakohdassa tarkoitetut tiedot.

– –”

5. Direktiivin 98/59 III jakso koskee joukkovähentämismenettelyjä ja sisältää kaksi säännöstä eli 3 ja 4 artiklan. Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Työnantajan on kirjallisesti ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle kaikista suunnitelluista joukkovähentämisistä.

– –

Ilmoituksessa on oltava kaikki suunniteltuja joukkovähentämisiä ja 2 artiklassa tarkoitettuja työntekijöiden edustajien kanssa käytäviä neuvotteluja koskevat tarvittavat tiedot ja erityisesti vähentämisen syyt, vähennettävien työntekijöiden määrä, tavallisesti työllistettyjen työntekijöiden määrä ja aika, jonka kuluessa vähentäminen on määrä toteuttaa.

2. Työnantajan on toimitettava työntekijöiden edustajille jäljennös 1 kohdassa tarkoitetusta ilmoituksesta.

Työntekijöiden edustajat voivat lähettää mahdolliset huomautuksensa toimivaltaiselle viranomaiselle.”

6. Direktiivin 98/59 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Suunniteltua joukkovähentämistä, josta on ilmoitettu toimivaltaiselle viranomaiselle, ei saa toteuttaa ennen kuin on kulunut 30 päivää 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta ilmoituksesta eikä noudattamatta säännöksiä, jotka koskevat irtisanomiseen liittyviä yksilökohtaisia oikeuksia.

Jäsenvaltio voi antaa toimivaltaiselle viranomaiselle valtuudet lyhentää edellisessä alakohdassa mainittua aikaa.

2. Toimivaltaisten viranomaisten on käytettävä 1 kohdassa tarkoitettu aika pyrkien ratkaisemaan suunnitellusta joukkovähentämisestä aiheutuvat ongelmat.

3. Jos 1 kohdassa tarkoitettu alkuperäinen määräaika on lyhyempi kuin 60 päivää, jäsenvaltio voi antaa toimivaltaiselle viranomaiselle valtuudet pidentää sen 60 päiväksi ilmoituksesta lukien, jos on todennäköistä, että suunnitellusta joukkovähentämisestä aiheutuvia ongelmia ei kyetä ratkaisemaan alkuperäisessä määräajassa.

Jäsenvaltio voi antaa toimivaltaiselle viranomaiselle edellä säädettyä laajemmat valtuudet pidentämiseen.

Työnantajalle on ilmoitettava pidennyksestä ja sen perusteista ennen 1 kohdassa tarkoitetun alkuperäisen määräajan päättymistä.

– –”

7. Direktiivin 98/59 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämä direktiivi ei estä jäsenvaltioita soveltamasta tai antamasta lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, jotka ovat työntekijöille edullisempia kuin tässä direktiivissä säädetään tai sallimasta taikka edistämästä työntekijöille edullisempien työehtosopimusten soveltamista.”

B *Kreikan lainsäädäntö*

8. Direktiivi 98/59 saatettiin osaksi Kreikan oikeutta työntekijöiden joukkovähentämisen valvonnasta ynnä muusta annetulla lailla 1387/1983 (Nomos 1387/1983 Elenchos Omadikon apolyseon kai alles diataxeis), sellaisena kuin se on muutettuna (jäljempänä laki 1387/1983).[3] Kyseisen lain 3 §:ssä (”Työnantajan tiedottamis- ja neuvotteluvelvollisuudet”) säädetään seuraavaa:

”1. Työnantaja on velvollinen ennen joukkovähentämisten toteuttamista aloittamaan neuvottelut työntekijöiden edustajien kanssa tutkiakseen mahdollisuudet välttää irtisanomiset ja niiden kielteiset seuraukset tai lieventää niitä.

3 — FEK A’ 110, 18.–19.8.1983.

2. Työnantajan on

a) annettava työntekijöiden edustajille kaikki hyödylliset tiedot ja

b) ilmoitettava heille kirjallisesti

aa) irtisanomissuunnitelman syyt;

bb) irtisanottavien työntekijöiden lukumäärä ja ryhmät;

cc) tavallisesti työssä olevien työntekijöiden lukumäärä sekä ryhmät, joihin he kuuluvat;

dd) aika, jonka kuluessa irtisanomiset on määrä toteuttaa;

ee) perusteet, joilla irtisanottavat työntekijät valitaan.

– –

3. Työnantajan on esitettävä jäljennökset näistä asiakirjoista prefektille ja työsuojeluviranomaiselle. Jos yrityksellä tai laitoksella on sivuliikkeitä eri departementeissa, edellä mainitut asiakirjat on toimitettava työministerille ja sen laitoksen tai sivuliikkeen sijaintialueen työsuojeluviranomaiselle, jossa irtisanomiset tai suurin osa niistä on määrä suorittaa.”

9. Lain 1387/1983 5 §:ssä (”Joukkovähentämismenettely”) säädetään seuraavaa:

”1. Työntekijöiden ja työnantajan välisten neuvottelujen kesto on 20 päivää siitä, kun työnantaja on esittänyt neuvottelukutsun työntekijöiden edustajille edellisessä pykälässä tarkoitetulla tavalla. Neuvottelujen lopputulos ilmoitetaan pöytäkirjassa, jonka molemmat osapuolet allekirjoittavat ja jonka työnantaja esittää prefektille tai työministerille 3 §:n 3 momentin säännösten mukaisesti.

2. Jos osapuolet pääsevät sopimukseen, joukkovähentämiset toteutetaan sopimuksen sisällön mukaisesti – –

3. Jos osapuolet eivät pääse sopimukseen, prefekti tai työministeri voi yhdenkin asianomaisen osapuolen vaatimuksesta pidentää neuvotteluja vielä 20 päivää perustellulla päätöksellä, joka tehdään 10 päivän kuluessa edellä mainitun pöytäkirjan tiedoksi antamisesta sen jälkeen kun asiakirja-aineiston asiakirjat on tutkittu ja on arvioitu työmarkkinatilanne, yrityksen tilanne sekä kansantalouden etu, tai jättää suunnitellut vähentämiset kokonaan tai osittain hyväksymättä. Ennen kuin prefekti tai työministeri tekee edellä mainitun päätöksen, ensin mainittu voi pyytää lausunnon Epitropi Ipourgiou Ergasiasilta (työministeriön komitea) – – tai jälkimmäinen lausunnon Anotato Symvoulio Ergasiasilta (ylin työneuvosto). Nämä neuvoa-antavat elimet, prefekti tai työministeri voivat kutsua koolle sekä – – työntekijöiden edustajat ja asianomaisen työnantajan että henkilöt, joilla on erityistä tietämystä tietyissä teknisissä kysymyksissä, ja kuulla heitä.

4. Työnantaja voi toteuttaa joukkovähentämiset prefektin tai työministerin päätöksessä määritellyssä laajuudessa. Jos tällaista päätöstä ei tehdä säädetyssä määräajassa, joukkovähentämiset toteutetaan työnantajan neuvotteluvaiheessa määrittelemässä laajuudessa.”

10. Lain 1387/1983 6 §:n 1 momentissa säädetään, että ”joukkovähentämiset, jotka on toteutettu tämän lain säännösten vastaisesti, ovat pätemättömiä”.

II **Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset**

11. Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (jäljempänä AGET Iraklis tai yhtiö) harjoittaa sementin tuotantoa, jakelua ja markkinointia ja sillä on kolme laitosta Kreikassa (Agriá, Alivéri ja Chalkída).

12. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että marraskuun 2011 ja joulukuun 2012 välisenä aikana AGET Iraklis pyysi useaan otteeseen Chalkídan laitoksen työntekijöitä ja heidän edustajiaan osallistumaan kokouksiin, joiden tarkoituksena oli muuttaa kyseisen laitoksen työohjelmaa ja huolehtia tiedottamisesta ottaen huomioon laitoksen toiminnan supistaminen sen tuotteiden kysynnän pienentymisen vuoksi. AGET Iraklisin aikomuksena oli myös järjestää neuvotteluja, jotta löydettäisiin vaihtoehtoisia ratkaisuja ja siten vältettäisiin joukkovähentämiset.

13. Yhtiön hallitus hyväksyi sementintuotannon rakennemuutosohjelman (jäljempänä ohjelma) 25.3.2013 tekemällään päätöksellä. Ohjelmaan sisältyi Chalkídan laitoksen sulkeminen erityisesti Attikan alueen rakennusalan toiminnan supistumisen ja sementintuotannon ylikapasiteetin vuoksi, ja sen tarkoituksena oli varmistaa yhtiön elinkelpoisuus tulevaisuudessa.

14. AGET Iraklis kutsui 26.3.2013 päivätyllä kirjeellä Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidasin (Chalkídan laitoksen työntekijöiden järjestö) 29.3.2013 pidettävään kokoukseen, jotta se voisi huolehtia ohjelmaa koskevasta tiedottamisesta ja mahdollistaa neuvottelut muun muassa selvittääkseen mahdollisuuden välttää irtisanomiset ja niiden kielteiset seuraukset tai rajoittaa niitä. AGET Iraklis lähetti 1.4.2013 uuden kutsun 4.4.2013 pidettävään kokoukseen.

15. Koska työntekijöiden järjestö ei osallistunut näihin kokouksiin, yhtiö pyysi 16.4.2013 kirjallisesti Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyisilta (työ- ja sosiaaliturva-asioista vastaava ministeri, jäljempänä ministeri) lupaa ohjelman täytäntöönpanolle.

16. Kysymyksestä pyydettiin lausuntoa ylimmältä työneuvostolta. Kuultuaan asianomaisia osapuolia ylin työneuvosto suositteli 24.4.2013 ohjelman hylkäämistä sen vuoksi, että yhtiö ei ollut perustellut riittävästi ohjelmaa eikä varsinkaan suunniteltujen joukkovähentämisten tarvetta ja että yhtiön perusteluja pidettiin epämääräisinä.

17. Tämän suosituksen perusteella ministeri kieltäytyi 26.4.2013 antamasta pyydettyä lupaa (jäljempänä riidanalainen päätös).

18. Yhtiö nosti Symvoulio tis Epikrateiasissa (ylin hallintotuomioistuin) kanteen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi. Koska kansallinen tuomioistuin ei yhtiön esittämien väitteiden vuoksi ollut varma lain 1387/1983 5 §:n 3 momentin yhteensopivuudesta direktiivin 98/59 sekä SEUT 49 artiklan ja SEUT 63 artiklan kanssa, se päätti 7.4.2015 lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko lain 1387/1983 5 §:n 3 momentin kaltainen kansallinen säännös, jossa asetetaan tietyn yrityksen toteuttaman työntekijöiden joukkovähentämisen edellytykseksi hallintoviranomaisen antama lupa, jonka perusteina ovat a) työmarkkinatilanne, b) yrityksen tilanne ja c) kansantalouden etu, yhteensopiva erityisesti direktiivin 98/59/EY säännösten ja yleisemmin SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan määräysten kanssa?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko tämänsisältöinen kansallinen säännös yhteensopiva erityisesti direktiivin 98/59/EY ja yleisemmin SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan kanssa, kun sille on olemassa vakavia yhteiskunnallisia perusteita, kuten akuutti talouskriisi ja erittäin suuri työttömyys?”

19. Yhtiö, työntekijöiden järjestö, Kreikan hallitus ja komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Nämä asianosaiset sekä Eftan valvontaviranomainen esittivät suullisia huomautuksia 25.4.2016 pidetyssä istunnossa.

III **Analyysi**

20. Oikeuskysymys, joka on annettu arvioitavaksi nyt käsiteltävässä asiassa, on ollut ratkaisematta jonkin aikaa. [4]

21. Kansallisen tuomioistuimen kaksi kysymystä koskevat sitä, sopiiko lain 1387/1983 5 §:n 3 momentin kaltainen säännös (jäljempänä esillä oleva sääntö), jossa muun muassa työnantajien edellytetään hankkivan hallinnollisen luvan ennen joukkovähentämisten toteuttamista ja jonka mukaan tällainen lupa riippuu a) työmarkkinatilanteesta, b) yrityksen tilanteesta ja c) kansantalouden edusta, yhteen yhtäältä direktiivin 98/59 ja toisaalta SEUT 49 ja SEUT 63 artiklan kanssa. Jos näin ei ole, kansallinen tuomioistuin haluaa lisäksi tietää, voiko tällainen säännös sopia yhteen edellä mainittujen unionin oikeussääntöjen kanssa silloin, kun sille on olemassa vakavia yhteiskunnallisia perusteita, kuten akuutti talouskriisi ja erittäin suuri työttömyys.

22. Vaikka kansallinen tuomioistuin erottaa kaksi kysymystään toisistaan oikeutusperusteiden perusteella, minusta on tarkoituksenmukaisempaa eriyttää kysymysten analyysini sovellettavien unionin oikeussääntöjen perusteella. Tämän vuoksi aloitan arviointini tulkitsemalla direktiiviä 98/59 ennen kuin ryhdyn tarkastelemaan vapaata liikkuvuutta koskevia perussopimusten määräyksiä.

A *Direktiivi 98/59*

23. Aluksi muistuttaisin, että työntekijöiden joukkovähentämisiin sovellettavia sääntöjä yhdenmukaistaessaan unionin lainsäätäjä on halunnut samalla kertaa varmistaa työntekijöiden oikeuksien suojan vastaavuuden eri jäsenvaltioissa ja lähentää niitä kustannuksia, joita näistä suojasäännöistä aiheutuu Euroopan unionin alueella toimiville yrityksille. [5]

24. Direktiivin 98/59 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kun työnantaja ”harkitsee työntekijöiden joukkovähentämistä”, sen on aloitettava hyvissä ajoin neuvottelut työntekijöiden edustajien kanssa. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan näissä neuvotteluissa on käsiteltävä muun muassa mahdollisuuksia harkitun joukkovähentämisen välttämiseksi tai niiden kohteena olevien työntekijöiden määrän rajoittamiseksi. Työnantajan on käynnistettävä neuvottelumenettely silloin, kun on tehty sellainen strateginen tai liiketoiminnallinen ratkaisu, joka pakottaa sen harkitsemaan tai suunnittelemaan joukkovähentämisiä. [6] Tätä menettelyä täydennetään direktiivin 98/59 3 ja 4 artiklassa.

25. Direktiivin 98/59 3 artiklasta seuraa ilmoitusvelvollisuus: työnantajan on ilmoitettava kirjallisesti toimivaltaiselle viranomaiselle kaikista suunnitelluista joukkovähentämisistä ja toimitettava työntekijöiden edustajille jäljennös ilmoituksesta. Työntekijöiden edustajat voivat sitten lähettää mahdolliset huomautuksensa toimivaltaiselle viranomaiselle.

4 — Ks. tuomio 15.2.2007, Athinaïki Chartopoïïa (C-270/05, EU:C:2007:101, 37 kohta).

5 — Ks. tuomio 9.7.2015, Balkaya (C-229/14, EU:C:2015:455, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

6 — Ks. tuomio 10.9.2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK ym. (C-44/08, EU:C:2009:533, 39, 47 ja 48 kohta).

26. Direktiivin 98/59 4 artiklassa on stand still -lauseke, jonka tarkoituksena on mainitun artiklan 2 kohdan mukaan antaa toimivaltaiselle viranomaiselle riittävästi aikaa etsiä ratkaisuja suunnitellusta joukkovähentämisestä aiheutuviin ongelmiin. Vaikka direktiivissä säädetäänkin eräänlaisesta 30 päivän harkinta-ajasta suunniteltuja vähentämistoimenpiteitä koskevasta ilmoituksesta alkaen 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja 3 kohdan mukaisesti, jäsenvaltio voi antaa toimivaltaiselle viranomaiselle valtuudet lyhentää tai pidentää tätä aikaa.

27. Direktiivillä 98/59 ei kuitenkaan säännellä liikeyritysten sisäistä organisaatiota tai henkilöstöhallintoa,[7] eikä se vaikuta työnantajan vapauteen päättää siitä, toteuttaako se työntekijöiden joukkovähentämisiä. Direktiivin ainoa päämäärä on varmistaa, että näitä irtisanomisia edeltää ammattiyhdistysliikkeiden kuuleminen ja tietojen antaminen toimivaltaiselle viranomaiselle, toisin sanoen yhdenmukaistaa joukkovähentämisten yhteydessä noudatettava menettely.[8]

28. Vaikuttaa siltä, että lain 1387/1983 5 §:n 3 momentilla saatetaan direktiivin 98/59 4 artikla osaksi Kreikan oikeutta, vaikka harkinta-ajan pituutta onkin muutettu. Merkittävämpää on kuitenkin se, että osapuolten ollessa erimielisiä tämän säännöksen mukaan suunniteltujen vähentämistoimenpiteiden toteuttaminen edellyttää hallinnollista ennakkolupaa (joka katsotaan annetun hiljaisesti 10 päivän määräajan päätyttyä). Laissa 1387/1983 nimenomaisesti säädetään, että joukkovähentämisten toteuttamista koskevat hakemukset on arvioitava seuraavien kriteerien perusteella: työmarkkinatilanne, yrityksen tilanne ja kansantalouden etu. Lupa on lain 1387/1983 6 §:n mukaan edellytys vähentämistoimien pätevyydelle.

29. Tämän vuoksi vaikuttaakin siltä, että lain 1387/1983 5 §:n 3 momentilla ei ainoastaan saateta direktiiviä 98/59 osaksi Kreikan oikeutta vaan siinä myös säädetään olennaisista vaatimuksista, jotka koskevat olosuhteita, joissa joukkovähentämisiä voidaan toteuttaa, tai edellytyksiä, joiden täyttyessä joukkovähentämisiä voidaan toteuttaa. Toisin sanoen sillä säännellään, milloin on mahdollisesti perusteltua päättää työsuhde. Pääasian kannalta tämä on esillä olevan säännön riidanalainen osa.

30. Edellä 27 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä seuraa, että direktiivillä 98/59 ei säännellä työnantajan vapautta toteuttaa joukkovähentämisiä (tai tällaisen vapauden puuttumista). Kansallisessa oikeudessa on määriteltävä asialliset edellytykset, joiden täyttyessä työntekijöiden joukkovähentämiset ovat mahdollisia.[9]

31. Tämän vuoksi olen taipuvainen ajattelemaan komission tavoin, että lain 1387/1983 5 §:n 3 momentti, siltä osin kuin siinä rajoitetaan työnantajan vapautta toteuttaa joukkovähentämisiä, ei kuulu direktiivin 98/59 soveltamisalaan. Näin ollen sillä ei ole mitään yhteyttä kyseiseen direktiiviin.

32. Koska esillä oleva sääntö – tai ainakin sen riidanalainen osa – jää direktiivin 98/59 soveltamisalan ulkopuolelle, sitä ei voida pitää mainitun direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuna työntekijöille edullisempana säännöksenä (vaadittua pidemmälle menevänä täytäntöönpanona). Tämän vuoksi en pysty näkemään, kuinka esillä oleva sääntö vaarantaisi direktiivin soveltamisen.[10]

7 — Ks. tältä osin tuomio 7.12.1995, Rockfon (C-449/93, EU:C:1995:420, 21 kohta).

8 — Ks. tältä osin tuomio 7.9.2006, Agorastoudis ym. (C-187/05–C-190/05, EU:C:2006:535, 35 ja 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

9 — Tämä johtuu siitä, että – toisin kuin neuvoston lopulta hyväksymässä tekstissä – vähentämisiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta annettavaa neuvoston direktiiviä koskevan, 8.11.1972 alkuperäisen komission ehdotuksen (KOM(72) 1400) 3 artiklaan nimenomaisesti sisältyi toimivaltaisen viranomaisen valtuus kieltäytyä antamasta lupaa kaikkiin ilmoitettuihin irtisanomisiin tai osaan niistä. Oikeustieteilijät ovat todenneet, että tietyt jäsenvaltiot vastustivat tämän valtuuden antamista viranomaisille, ks. Freedland, M. R., ”Employment Protection: Redundancy Procedures and the EEC”, *Industrial Law Journal*, nide 5-6, Oxford University Press, Oxford, 1976, s. 27.

10 — Tältä osin käsiteltävä asia on tämän vuoksi pidettävä erillään olosuhteista 16.7.2009 annetussa tuomiossa Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466, 35 ja 36 kohta) ja 18.7.2013 annetussa tuomiossa Alemo-Herron ym. (C-426/11, EU:C:2013:521, 36 kohta). Jälkimmäisessä tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi samankaltaisen työsuhdeturvaa koskevan direktiivin tapauksessa, että vaadittua pidemmälle menevän täytäntöönpanon toimenpiteiden on noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjaa.

33. Lisäksi haluan täydentävänä tietona todeta edellä todetusta seuraavan, että direktiivin 98/59 näkökulmasta sillä ei ole merkitystä, onko edellä 28 kohdassa mainittujen kriteerien lisäksi olemassa vakavia yhteiskunnallisia perusteita, kuten akuutti talouskriisi ja erittäin suuri työttömyys.

34. Tämän vuoksi päättelen, että direktiivi 98/59 ei ole esteenä lain 1387/1983 5 §:n 3 momentin kaltaiselle säännökselle, jossa työnantajien edellytetään hakevan hallinnollista lupaa ennen joukkovähentämisten toteuttamista. Analyysin loppuosassa keskityn kansallisen tuomioistuimen mainitsemiin primaarioikeuden määräyksiin.

B *SEUT 49 ja SEUT 63 artikla*

1. Sijoittautumisvapaus ja/tai pääomien vapaa liikkuvuus?

35. Koska ennakkoratkaisukysymyksissä viitataan sekä SEUT 49 että SEUT 63 artiklaan, on ratkaistava, koskeeko kansallinen lainsäädäntö sijoittautumisvapautta, pääomien vapaata liikkuvuutta vai kumpaakin näistä. [11]

36. Yhtäältä sijoittautumisvapautta koskevan SEUT 49 artiklan aineelliseen soveltamisalaan kuuluvat kansalliset säännökset, joita sovelletaan, kun jäsenvaltion kansalainen omistaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneesta yhtiöstä sellaisen osuuden, joka antaa hänelle selvän vaikutusvallan kyseisen yhtiön päätöksiin ja mahdollisuuden määrätä yhtiön toiminnasta. Toisaalta SEUT 63 artiklassa tarkoitettuja pääomanliikkeitä ovat muun muassa suorat sijoitukset, joissa hankitaan osakkuuksia yrityksistä ostamalla osakkeita, joiden perusteella on tosiasiallisesti mahdollista osallistua yhtiön hallintoon tai käyttää siinä määräysvaltaa, ja portfoliosijoitukset eli arvopapereiden hankkiminen pääomamarkkinoilta siten, että ainoana tarkoituksena on taloudellisen sijoituksen tekeminen ilman aikomusta vaikuttaa yhtiön hallintoon tai käyttää siinä määräysvaltaa. [12]

37. Kansallinen lainsäädäntö, jota ei sovelleta pelkästään sellaisiin omistusosuuksiin, jotka antavat selvän vaikutusvallan yhtiön päätöksiin ja mahdollisuuden määrätä sen toiminnasta, vaan jota sovelletaan riippumatta siitä, kuinka suuren osuuden osakkeenomistaja omistaa yhtiöstä, voi kuulua sekä SEUT 49 että SEUT 63 artiklan soveltamisalaan. [13]

38. Sen määrittämiseksi, kumpaa vapautta sovelletaan (vai sovelletaanko kumpaakin), on otettava huomioon kyseisen lainsäädännön tarkoitus. [14]

39. Lain 1387/1983 tarkoituksena on nimensä mukaisesti valvoa työntekijöiden joukkovähentämisiä ja saattaa direktiivi 98/59 osaksi Kreikan oikeutta. Tämän perusteella katson, että direktiivin tavoin sillä pyritään sääntelemään edellytyksiä, joiden täyttyessä työnantajat voivat turvautua joukkovähentämisiin, sekä tältä osin noudatettavaa menettelyä.

40. Näin ollen se koskee olennaisella tavalla työsuhdetta.

41. Tämä vahvistaa sen, että ainoastaan SEUT 49 artiklaa voidaan soveltaa. Sijoittautumisvapaus koskee nimittäin itsenäisen ammatin harjoittamista muiden jäsenvaltioiden alueella yritysten, kauppaedustajan liikkeiden, sivuliikkeiden ja tytäryhtiöiden muodossa. [15] Tämä toiminta voi edellyttää henkilöstön palkkaamista toiminnan edistämiseksi ja kehittämiseksi, jolloin siihen voi sisältyä työsuhde.

11 — Ks. tuomio 13.3.2014, Bouanich (C-375/12, EU:C:2014:138, 24 kohta).

12 — Ks. tuomio 21.10.2010, Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, 47 ja 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

13 — Ks. tuomio 21.10.2010, Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

14 — Ks. tuomio 13.11.2012, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-35/11, EU:C:2012:707, 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 — Ks. tältä osin tuomio 30.11.1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, 23 kohta).

42. Kun otetaan huomioon esillä olevan säännön kohde, vaikuttaa siltä, että se on merkityksellinen ainoastaan sellaisille omistusosuuksille, joihin sisältyy edellä 36 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaista selvän vaikutusvallan käyttöä, josta yleisimpänä esimerkkinä ovat enemmistöosakkuudet. Enemmistöosakkuus antaa haltijalleen mahdollisuuden toimia viime kädessä tytäryhtiön työntekijöiden työnantajana.

43. AGET Iraklis esittää perustelemattoman väitteen, jonka mukaan asia koskee myös pääomien vapaata liikkuvuutta. Katson tässä asiassa, että AGET Iraklis on LafargeHolcimin tytäryhtiö, mikä tarkoittaa, että jälkimmäisellä on enemmistöosakkuus ensin mainitussa yhtiössä. Tämä enemmistöosakkuus ja sen mukainen selvä vaikutusvalta AGET Iraklisissa sulkee pois SEUT 63 artiklan soveltamisen.

44. Olipa asianlaita miten tahansa, silloin kun sijoittautumisvapautta on loukattu, ei ole tarpeen tarkastella lisäksi sitä, onko myös pääomien vapaata liikkuvuutta koskevaa määräystä rikottu. [16]

45. Edellä esitetyn perusteella tarkastelen esillä olevaa sääntöä sijoittautumisvapauden näkökulmasta.

2. Esillä olevan säännön rajoittavuus

46. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artiklassa kielletään sijoittautumisvapauden rajoitukset eli kaikki kansalliset toimenpiteet, jotka ovat omiaan tekemään unionin kansalaisille vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää EUT-sopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta. Rajoituksen käsitteen piiriin sisältyvät jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet, jotka vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden yritysten markkinoillepääsyyn ja haittaavat siten Euroopan unionin sisäistä kauppaa, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiin erotuksetta. [17]

47. Ennakkolupaa koskeva vaatimus on periaatteessa tällainen rajoitus. [18] Vaikka tämä oikeuskäytäntö pohjimmiltaan koskeekin tilanteita, joissa yrityksiä perustetaan eikä supisteta, mielestäni samat perustelut pätevät. Pääasiassa esillä oleva sääntö rajoittaakin palkkaavan yrityksen vapautta toteuttaa joukkovähentämisiä, sillä mikäli sääntöä ei noudateta, vähentämiset ovat pätemättömiä. Tällainen sääntö vaikuttaa suoraan yritysten sisäiseen organisaatioon ja henkilöstöhallintoon, minkä vuoksi yrityksiä saattaa uhata toiminnan tappiollisuus. On huomattava, että Kreikan hallitus tunnustaa kirjallisissa huomautuksissaan esillä olevan säännön olevan mahdollisesti rajoittava.

48. Lisäksi asiaan liittyy selkeä rajatylittävä osatekijä: AGET Iraklis on LafargeHolcimin tytäryhtiö. Tämän vuoksi on hylättävä työntekijöiden järjestön ja Kreikan hallituksen väitteet, joiden mukaan pääasia koskee täysin sisäistä ja/tai hypoteettista tilannetta ja jotka esitettiin istunnossa ensimmäisen kerran. [19]

16 — Ks. esim. tuomio 18.11.1999, X ja Y (C-200/98, EU:C:1999:566, 30 kohta).

17 — Ks. tuomio 15.10.2015, Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:685, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 — Ks. tuomio 5.12.2013, Venturini ym. (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 — Istunnossa keskusteltiin myös siitä, rajoittaako esillä oleva sääntö LafargeHolcimin tai AGET Iraklisin sijoittautumisoikeutta. Koska ne kuitenkin kuuluvat samaan taloudelliseen yksikköön, pidän tätä keskustelua epäolennaisena.

49. Lisäksi unionin oikeussääntöjä on tulkittava perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien mukaisella tavalla.[20] Näin ollen SEUT 49 artiklaa on tulkittava yhdenmukaisesti perusoikeuskirjan 16 artiklan, jossa määrätään elinkeinovapaudesta, kanssa. Kuten käy ilmi perusoikeuskirjan tulkitsemisen ohjaamiseksi laadituista selityksistä,[21] jotka on SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaan otettava huomioon perusoikeuskirjaa tulkittaessa,[22] elinkeinovapaus käsittää i) vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa, ii) sopimusvapauden ja iii) vapaan kilpailun.

50. Edellä 47 kohdassa mainittu sijoittautumisvapauden rajoitus on myös elinkeinovapauden käyttämistä koskeva rajoitus. Lisäksi se rajoittaa työnantajien sopimusvapautta sikäli, että niiden on haettava ennakkolupaa ennen kuin ne voivat irtisanoa työsopimuksia.

3. Perusteltavuus, soveltuvuus ja tarpeellisuus

a) Alustavat huomautukset ja sovellettavan pakottavan yleisen edun tarkastelu

51. Gebhard-opin mukaan rajoitusten on täytettävä neljä edellytystä sopiakseen yhteen unionin oikeuden kanssa: niitä on sovellettava ilman syrjintää, niitä on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen, eivätkä ne saa mennä pidemmälle kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.[23]

52. Lisäksi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdasta ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaisesti taattu elinkeinovapaus ei ole ehdoton ja että sitä voidaan säännellä.[24]

53. Esillä olevaa sääntöä sovelletaan ilman syrjintää. Tämän vuoksi on tarkasteltava, täyttyvätkö jäljelle jäävät kriteerit, jotka koskevat perusteltavuutta, soveltuvuutta ja tarpeellisuutta, koska mielestäni tämä tarkastelu on pohjimmiltaan yksi ja sama sekä SEUT 49 artiklan että perusoikeuskirjan 16 artiklan perusteella.

54. Kreikan hallitus katsoo työntekijöiden järjestön tukemana, että esillä oleva sääntö on perusteltu työntekijöiden suojelun perusteella.

55. Ennakkoratkaisukysymyksistä käy ilmi, että ensimmäisessä kysymyksessä unionin tuomioistuinta pyydetään tarkastelemaan, voidaanko lain 1387/1983 5 §:n 3 momentissa käytetyn kolmen kriteerin – eli työmarkkinatilanteen, yrityksen tilanteen ja kansantalouden edun – katsoa edistävän työntekijöiden suojelua tarkoituksenmukaisella ja muulla kuin suhteettomalla tavalla. Toinen ennakkoratkaisukysymys

20 — Vakiintuneessa oikeuskäytännössä joka tapauksessa katsotaan, että voidakseen antaa asian ratkaisun kannalta hyödyllisen vastauksen unionin tuomioistuin saattaa joutua ottamaan huomioon sellaisia unionin oikeuden säännöksiä tai määräyksiä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole viitannut ennakkoratkaisukysymyksissään; ks. tuomio 26.5.2016, Kohll ja Kohll-Schlesser (C-300/15, EU:C:2016:361, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 — EUVL 2007, C 303, s. 17.

22 — Ks. tältä osin esim. tuomio 18.7.2013, Alemo-Herron ym. (C-426/11, EU:C:2013:521, 30–32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös ”Freedom to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right”, Euroopan unionin perusoikeusvirasto, elokuu 2015, s. 21.

23 — Ks. tuomio 30.11.1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, 37 kohta) ja vastaavasti tuomio 22.10.2009, komissio v. Portugali (C-438/08, EU:C:2009:651, 46 kohta).

24 — Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan elinkeinovapauden käyttämistä ”voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä [elinkeinovapauden] keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia”. Ks. myös tuomio 6.9.2012, Deutsches Weintor (C-544/10 EU:C:2012:526, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

on pohjimmiltaan eteenpäin viety versio ensimmäisessä kysymyksessä esitetystä ”perusskenaariosta”: kansallinen tuomioistuin kysyy, voidaanko sillä, että on olemassa akuutti talouskriisi ja lisäksi epätavallinen, erittäin korkea työttömyysaste,[25] perustella esillä oleva sääntö, jos sitä ei ole voitu tehdä jo ”perusskenaarion” tapauksessa.

56. Kuten työntekijöiden järjestö osuvasti toteaa unionin lainsäätäjän näkökulmasta, SEUT 9 artiklasta seuraa, että korkea työllisyystaso ja riittävä sosiaalinen suojelu ovat seikkoja, jotka Euroopan unionin on otettava huomioon politiikkansa ja toimintansa määrittelyssä ja toteuttamisessa. Vastaavasti unionin tuomioistuin on katsonut työntekijöiden suojelun kuuluvan yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, joiden perusteella jäsenvaltion voi olla mahdollista poiketa vapaata liikkuvuutta koskevista EUT-sopimuksen määräyksistä.[26] Unionin tuomioistuin on erityisesti katsonut, että työpaikkojen säilyminen pienissä ja keskisuurissa yrityksissä voi teoriassa olla hyväksyttävä perustelu.[27]

57. Seuraavaksi minun on ensin huomautettava, että silloin kun unionin tuomioistuin tarkistaa, ovatko lain 1387/1983 5 §:n 3 momentissa mainitut kolme kriteeriä tarkoituksenmukaisia eivätkä mene pidemmälle kuin on tarpeen työntekijöiden suojelua koskevan päämäärän saavuttamiseksi, sen on suoritettava punninta. Toisin sanoen unionin tuomioistuimen on punnittava keskenään työntekijöiden suojelua ja työnantajien sijoittautumisvapautta. Sen on myös punnittava perusoikeuskirjan 16 artiklassa vahvistettua elinkeinovapautta suhteessa muihin perusoikeuskirjan IV osastoon (”Yhteisvastuu”) sisältyviin määräyksiin. Seuraavaksi pyrin antamaan joitakin tätä koskevia ohjeita.

b) Punninta: mitä osatekijöitä on syytä tarkastella

58. Vaikka perusoikeuskirjan 27 artikla, joka koskee työntekijöiden oikeutta saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä, vaikuttaa ensi näkemältä merkitykselliseltä, se ei tosiasiallisesti tuo tilanteeseen mitään uutta: tuomion Association de médiation sociale mukaan perusoikeuskirjan 27 artiklaa on täsmennettävä unionin oikeussäännöillä tai kansallisilla oikeussäännöillä, jotta kyseinen artikla saisi täyden vaikutuksensa.[28] Tältä osin kyseistä määräystä koskevasta auktoritatiivisesta selityksestä (ks. edellä 49 kohta) seuraa, että tällainen täsmennys voidaan havaita muun muassa direktiivissä 98/59. Kuten alussa totesin, kyseisellä direktiivillä ei kuitenkaan ole mitään yhteyttä esillä olevan säännön laillisuuteen. Näin ollen perusoikeuskirjan 27 artiklalla ei ole merkitystä punninnalle, joka unionin tuomioistuimen on suoritettava. Vaikka työntekijöiden järjestö esittää päinvastaista kirjallisissa huomautuksissaan, ennakkoratkaisupyynnöstä näyttää joka tapauksessa ilmenevän, että työntekijöille on pyritty tiedottamaan ohjelmasta ja heidän kanssaan on pyritty neuvottelemaan siitä.

59. Se, että komissio mainitsee perusoikeuskirjan 30 artiklan, vaikuttaa merkitykselliseltä, sillä kyseinen määräys koskee työntekijöiden suojaa perusteettoman irtisanomisen yhteydessä. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, mainitussa artiklassa ei määrätä erityisistä velvollisuuksista.[29] Tosiasiallisesti unionin tuomioistuimen toteamus tuomiossa Association de médiation sociale näyttää monin tavoin soveltuvan myös perusoikeuskirjan 30 artiklaan. Voin päätellä perusoikeuskirjan 30 artiklan sanamuodosta suoraan ainoastaan ensinnäkin sen, että siinä ei taata oikeutta pysyvään työpaikkaan, ja toiseksi sen, että olennaisena kysymyksenä on varmistaa se, mitä pidetään perusteltuna irtisanomisena rakennemuutostoimenpiteen yhteydessä.

25 — Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Kreikan työttömyysaste vuonna 2013 oli 27,3 %. Kreikan hallitus lisää huomautuksissaan, että työttömyysaste oli 7,8 % vuonna 2008 ja 26,5 % vuonna 2014.

26 — Ks. tuomio 11.12.2007, International Transport Workers’ Federation ja Suomen Merimies-Unioni (C-438/05, EU:C:2007:772, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 — Ks. tuomio 25.10.2007, Geurts ja Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631, 26 kohta).

28 — Ks. tuomio15.1.2014 (C-176/12, EU:C:2014:2, 45 kohta).

29 — Ks. tuomio 4.12.2013, Euroopan koulutussäätiö v. Schuerings (T-107/11 P, EU:T:2013:624, 100 kohta) ja tuomio 4.12.2013, Euroopan koulutussäätiö v. Michel (T-108/11 P, EU:T:2013:625, 101 kohta).

60. Perusoikeuskirjan 30 artiklaa koskevissa selityksissä (ks. edellä 49 kohta) viitataan unionin lainsäädäntöön, joka koskee työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa ja yrityksen luovuttamisen yhteydessä, joista kumpikaan ei ole suoraan merkityksellinen nyt tarkasteltavan asian kannalta, mutta niissä todetaan myös, että kyseinen artikla ”pohjautuu tarkistetun sosiaalisen peruskirjan 24 artiklaan”. [30] Sosiaalisen peruskirjan liitteessä – joka N artiklan mukaan on peruskirjan erottamaton osa – esitetään 24 artiklaa koskevan jakson 3 kohdassa esimerkinomainen luettelo laittomista irtisanomisperusteista. Mikään kyseisistä perusteista ei koske irtisanomista yksistään taloudellisista syistä, eikä niitä voida myöskään rinnastaa tällaiseen irtisanomiseen. [31]

61. Näissä olosuhteissa minusta vaikuttaa siltä, että kynnystä sen määrittämiselle, mikä on perusteltu irtisanominen, ei voida asettaa liian korkealle, koska tämän seurauksena yrityksen olisi pakko panna rakennemuutossuunnitelmansa jäihin määrittämättömäksi ajaksi, jolloin vaarana olisi yrityksen jääminen taloudellisesti tehottomaksi.

62. Ennen kuin tarkastellaan, onko esillä oleva sääntö tarkoituksenmukainen työntekijöiden suojelua koskevaan päämäärään nähden ja meneekö se pidemmälle kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi, eräät lisähuomautukset voisivat antaa unionin tuomioistuimelle osviittaa sen suorittaessa punninnan.

63. Ensinnäkin direktiivi 98/59 on unionin tasolla tehty kompromissi tarpeen suojella työntekijöitä ja työnantajien huomioon ottamisen välillä (ks. edellä 23 kohta). Tämä kompromissi on tehty suojamenettelyn muodossa (stand still -velvollisuus yhdessä harkinta-ajan kanssa), mikä ei vaikuta työnantajan oikeuteen organisoida palkkaava yritys uudelleen. Yksipuolinen lisävelvollisuuksien asettaminen työnantajille ja siten kannustimen poistaminen työntekijöiden osallistumiselta työnantajien kanssa käytäviin neuvotteluihin tarjoamatta kompensoivia turvamekanismeja, joissa otetaan huomioon työnantajien tilanne, voi horjuttaa tätä tasapainoa SEUT 49 artiklan ja perusoikeuskirjan 16 artiklan näkökulmasta.

64. Toiseksi – ja seurataksemme tätä seikkaa – myös vaadittua pidemmälle menevää täytäntöönpanoa koskevassa tilanteessa unionin tuomioistuimen oli äskettäin tuomiossa Alemo-Herron ym. punnittava työntekijöiden suojelua ja työnantajien oikeuksia suhteessa unionin sääntöihin, jotka koskevat työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen luovuttamisen yhteydessä. Tuomiossa tarkasteltiin sitä, estävätkö kyseiset unionin säännöt jäsenvaltiota vaatimasta, että yksityisen työnantajan, jolle siirtyy työntekijöitä julkisen sektorin työnantajalta, on noudatettava julkisen sektorin työehtosopimuksia, joista määrätään alkuperäisessä työsopimuksessa (dynaaminen suoja), mutta ilman äänivaltaa neuvottelupöydässä. Julkisasiamies oli ehdottanut omaksuttavaksi lähestymistavan, jossa kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi jätetään sen ratkaiseminen, onko tämä vastoin perusoikeuskirjan 16 artiklaa. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan epäröinyt: sen mukaan tämä on vastoin mainittua artiklaa, sillä tällainen vaatimus rajoittaa huomattavasti työnantajan sopimusvapautta tavalla, joka vaikuttaa haitallisesti elinkeinovapauden olennaiseen sisältöön. [32]

30 — 3.5.1996 tehdyn uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (ETS N:o 163) 24 artiklassa (”Oikeus suojeluun työsuhteen päättämisen yhteydessä”) määrätään seuraavaa: ”Varmistaakseen, että työntekijöiden oikeutta suojeluun työsuhteen päättämisen yhteydessä voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat tunnustamaan a) kaikkien työntekijöiden oikeuden siihen, ettei heidän työsuhdettaan voida päättää ilman pätevää syytä, joka liittyy heidän työkykyynsä tai käytökseensä tai joka perustuu yrityksen, laitoksen tai yksikön toimintaedellytyksiin, b) niiden työntekijöiden, joiden työsuhde on päätetty ilman pätevää syytä, oikeuden riittävään korvaukseen tai muuhun asianmukaiseen hyvitykseen.”

31 — Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan liitteessä esitetyt perusteettomat irtisanomisperusteet ovat seuraavat: a) ammattijärjestön jäsenyys tai osallistuminen ammattijärjestön toimintaan työajan ulkopuolella tai työnantajan suostumuksella työaikana; b) ehdokkuus työntekijöiden edustajaksi, tai toimiminen tai aiempi toiminta työntekijöiden edustajana; c) valituksen tekeminen tai osallistuminen työnantajaa vastaan käytävään oikeudenkäyntiin, joka koskee väitettyä lain tai määräysten rikkomista, tai muutoksenhaku toimivaltaiseen hallintoviranomaiseen; d) rotu, ihonväri, sukupuoli, siviilisääty, perheenhuoltovelvollisuudet, raskaus, uskonto, poliittinen mielipide, kansallinen alkuperä tai yhteiskunnallinen alkuperä; e) äitiysloma tai vanhempainloma; f) tilapäinen poissaolo työstä sairauden tai vamman vuoksi.

32 — Ks. tuomio 18.7.2013 (C-426/11, EU:C:2013:521, 36 kohta) ja julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus (C-426/11, EU:C:2013:82, 55 ja 57 kohta).

65. Viimeinen kohta, joka liittyy unionin tuomioistuimen suoritettavana olevaan punnintaan, on varmastikin ratkaisevin: sijoittautumisvapautta ei voida rajoittaa yksin yritysten oikeuteen sijoittautua muihin jäsenvaltioihin. Jotta tämä vapaus saisi täyden vaikutuksensa, sen on myös annettava rajatylittävälle konsernille oikeus supistaa ja viime kädessä purkaa jäsenvaltiossa sijaitseva liike. Toisin sanoen oikeus *lähteä* jäsenvaltiosta [33] – vaikka tämä tapahtuisikin yksinkertaisesti taloudellisen toiminnan harjoittamiseksi sellaisessa jäsenvaltiossa, jossa se on tuottavampaa. [34]

c) Kolme kriteeriä tarkasteltuina erikseen

66. Ryhdyn nyt tarkastelemaan lain 1387/1983 5 §:n 3 momentissa esitettyä kolmea kriteeriä, joista ensimmäinen liittyy kansantalouden etuun. Komission tavoin katson, että tällaisella kriteerillä on puhtaasti taloudellinen päämäärä, jolla ei voida perustella sijoittautumisvapauden (eikä elinkeinovapauden) rajoittamista. [35]

67. Kahdessa muussa kriteerissä, jotka koskevat työmarkkinatilannetta ja yrityksen tilannetta, ei ole tätä puutetta. Näiden kriteerien käyttäminen ei kuitenkaan ole mielestäni tarkoituksenmukaista työntekijöiden suojelua koskevan päämäärän saavuttamiseksi eikä rajoitu siihen, mikä on ehdottomasti tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

68. Työmarkkinatilannetta koskevan kriteerin osalta vaihtoehtoinen skenaario voisi auttaa asian havainnollistamisessa. Tosiasiallisesti ei ole vaikeaa kuvitella, mitä irtisanomisten toteuttamisen hallinnollisesta epäämisestä voisi seurata. Mikäli tällaisesta epäämisestä aiheutuva palkkaavan yrityksen taloudellinen tehottomuus tekisi yrityksestä maksukyvyttömän, sillä olisi selkeä kannustin aloittaa sen purkamista ja selvitystilaan asettamista koskeva menettely, minkä jälkeen direktiivi 98/59 ei enää sitoisi sitä [36] eikä sillä oletettavasti enää olisi tarvittavia varoja korvauksien maksamiseksi kyseisille työntekijöille siinä tapauksessa, että esillä olevaa sääntöä sovellettaisiin edelleen tällaiseen tilanteeseen. Tämä voisi samalla vaarantaa niiden työntekijöiden työpaikat, joita ei ole irtisanottu. Tämän vuoksi epäilen sitä, voisiko esillä oleva sääntö merkitsevällä tavalla osaltaan alentaa työttömyysastetta.

69. Joka tapauksessa työmarkkinoita koskeva kriteeri, joka käsittääkseni pohjimmiltaan koskee työttömyyslukuja, ei ole omiaan edistämään työntekijöiden työpaikkojen vakautta koskevan päämäärän saavuttamista. Se ei auta korjaamaan ongelmia, jotka ovat tehneet kyseisten työntekijöiden työllisyystilanteesta epävarman. Pohjimmiltaan sillä evätään työnantajilta oikeus päättää työsuhde sillä perusteella, että yleisesti ottaen työttömien määrän kasvu ei ole suotavaa.

70. Yrityksen tilannetta koskevan kriteerin tarkoituksenmukaisuuden osalta on todettava, että väite, jonka mukaan jäsenvaltion viranomaiset voisivat yrityksen johtoa paremmin määrittää, mikä on tarkoituksenmukaisinta yrityksen tilanteessa, on suorastaan erikoinen. Joka tapauksessa en pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että työntekijöitä suojellaan antamalla viranomaisen kumota palkkaavan yrityksen viime kädessä tekemät päätökset yritystoiminnasta.

33 — Ks. tältä osin tuomio 16.12.2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, 113 kohta).

34 — Komissio esitti tältä osin istunnossa hämmentävästi, ja toisin kuin Eftan valvontaviranomainen (joka näkemyksensä tueksi nojautui 6.12.2007 annettuun tuomioon Columbus Container Services, C-298/05, EU:C:2007:754, 33 kohta), että sijoittautumisvapautta ei yhtäältä rajoiteta silloin kun yritystä estetään lähtemästä sijoittautumisjäsenvaltiosta tuottaakseen voittoa muualla. Toisaalta komissio esitti, että mainittua vapautta rajoitetaan silloin kun yritys ei voi yksinkertaisesti sulkea yritystään ja muuttaa muualle. Mielestäni tämä ero on keinotekoinen ja joka tapauksessa käyttökelvoton.

35 — Ks. esim. tuomio 24.3.2011, komissio v. Espanja (C-400/08, EU:C:2011:172, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 — Ks. tältä osin tuomio 3.3.2011, Claes ym. (C-235/10–C-239/10, EU:C:2011:119, 58 kohta).

71. Kuten yhtiö esittää, lakisääteiset kriteerit ovat lisäksi epäselviä ja antavat liian laajan harkintavallan hallinnolle, mikä on haitallista työnantajien oikeusvarmuuden kannalta. Tosiasiallisesti tämä näyttää tekevän alusta pitäen tyhjiksi pyrkimykset päästä työnantajien ja työntekijöiden väliseen sovintoratkaisuun poistamalla neuvottelujen tarve, kuten käsiteltävässä asiassa on todettu tapahtuneen. Vaihtoehtona olisi voinut olla perusteettomina pidettävien irtisanomisen syiden luettelo, jollainen on sosiaalisen peruskirjan liitteessä olevan 24 artiklaa koskevan jakson 3 kohdassa.

72. Täydentävänä tietona totean, että – kuten Kreikan hallitus asianmukaisesti esittää kirjallisissa huomautuksissaan – silloin kun jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä, jotka poikkeavat unionin oikeudessa vahvistetusta periaatteesta, niiden on näytettävä kussakin yksittäistapauksessa toteen, että toimenpide on suhteellisuusperiaatteen mukainen, ja esitettävä analyysi toimenpiteen oikeasuhteisuudesta sekä täsmällisiä tietoja, joilla sen väitteitä voidaan tukea.[37] Tässä yhteydessä on riittävää todeta, että en katso Kreikan hallituksen esittäneen tällaista analyysia ja tietoja tukemaan väitettään, jonka mukaan esillä oleva sääntö tosiasiallisesti suojelee työntekijöitä.

73. Rajoittamalla työnantajien mahdollisuutta työntekijöiden joukkovähentämisiin esillä oleva sääntö ainoastaan luo vaikutelman työntekijöiden suojelusta. Ensinnäkin tämä suoja on tilapäinen ja päättyy, kun työnantajasta tulee maksukyvytön. Tätäkin merkittävämpää on se, että työntekijöitä suojelee parhaiten taloudellinen ympäristö, joka edistää vakaata työllisyyttä. Historiallisesta näkökulmasta ajatus työsuhteiden keinotekoisesta säilyttämisestä huolimatta heikosta yleisestä taloudellisesta perustasta on testattu ja se on epäonnistunut pahoin tietyissä menneissä poliittisissa järjestelmissä. Tämä vahvistaa sen, että koska direktiivissä 98/59 säädetään tehokkaasta, mutta joustavasta suojamenettelystä, se antaa aitoa suojaa työntekijöille, kun taas esillä olevan kaltainen ennakkolupajärjestelmä, joka paljonpuhuvasti jää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, ei tällaista suojaa anna.

74. Tämän perusteella päättelen, että nyt käsiteltävässä asiassa ajatus punninnasta on tosiasiallisesti virhepäätelmä: työntekijöiden suojelu ei ole ristiriidassa sijoittautumisvapauden eikä elinkeinovapauden kanssa.

75. Näin ollen katson, että esillä oleva sääntö ei ole tarkoituksenmukainen työntekijöiden suojelua koskevan päämäärän saavuttamiseksi. Lisäksi katson samoista syistä, että se joka tapauksessa menee pidemmälle kuin on tarpeen työntekijöiden suojelemiseksi.

d) Välipäätelmä

76. Edellä esitetyn perusteella katson, että esillä oleva sääntö ei ole omiaan edistämään työntekijöiden suojelua koskevan päämäärän saavuttamista ja että se joka tapauksessa menee pidemmälle kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

e) Taustalla olevat akuutti talouskriisi ja erittäin korkea työttömyysaste

77. Koska toinen ennakkoratkaisukysymys siitä, voiko akuutin talouskriisin ja lisäksi epätavallisen, erittäin korkean työttömyysasteen olemassaolo muuttaa kieltävää vastausta ensimmäiseen kysymykseen, vastaukseni on tässäkin tapauksessa kieltävä.

78. Vaikka nämä olosuhteet selvästikin ovat erittäin vakavia, niillä ei voida perustella sijoittautumisvapauden ja elinkeinovapauden rajoittamista silloin kun lakisääteisillä kriteereillä ei voida perustella sitä itsenäisesti.

37 — Ks. tuomio 13.12.2012, Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79. Lisäksi on useita muita syitä, joiden vuoksi nämä olosuhteet eivät voi muuttaa tätä lopputulosta. Ensinnäkin akuutti talouskriisi ja erittäin korkea työttömyysaste ovat itsessään – ainakin osittain – puhtaasti taloudellisia tekijöitä. Toiseksi huomauttaisin direktiiviä 98/59 koskevan oikeuskäytännön perusteella, että joukkovähentämisistä johtuvat sosioekonomiset vaikutukset tuntuvat paikallisella tasolla ja määrätyssä sosiaalisessa ympäristössä, eivät kansallisella tasolla.[38] Kolmanneksi ei ole perustetta katsoa, että vakava talouskriisi ei vaikuttaisi yrityksiin siinä missä työntekijöihinkin.

80. Tästä pääsenkin viimeiseen tarkasteltavaan seikkaan: sen jatkoksi, mitä totesin edellä 61 kohdassa – ja kuten komissio esittää –, kriisiaikoina on aivan yhtä tärkeää karsia kaikki tekijät, jotka saavat uudet yritykset luopumaan investoinneista, sillä taloudellinen tehokkuus voi auttaa luomaan työpaikkoja ja talouskasvua. Oletan, että tämä on syy, jonka vuoksi Kreikka – Euroopan vakausmekanismista tarjottavan rahoitustuen edellyttämällä tavalla – hyväksyi sen, että on ”ryhdyttävä – – tarkistamaan ja nykyaikaistamaan perusteellisesti työehtosopimusneuvotteluja, työtaistelutoimia ja asiaankuuluvien EU:n direktiivin ja parhaiden käytäntöjen mukaisesti joukkoirtisanomisia instituutioiden kanssa sovittavan aikataulun ja lähestymistavan mukaisesti. Näiden tarkistusten perusteella työmarkkinapolitiikat olisi yhdenmukaistettava kansainvälisten ja eurooppalaisten parhaiden käytäntöjen kanssa, eikä niiden tulisi johtaa paluuseen aiempiin poliittisiin kehyksiin, jotka eivät ole yhteensopivia kestävän ja osallistavan kasvun tavoitteiden edistämisen kanssa”.[39]

f) Loppupäätelmä

81. Edellä esitetyistä syistä katson, että SEUT 49 artikla on, kun sitä tulkitaan perusoikeuskirjan 16 artiklan valossa, esteenä esillä olevan säännön kaltaiselle säännökselle. Tähän ei vaikuta se, että kyseisessä jäsenvaltiossa voi olla akuutti talouskriisi ja lisäksi erittäin korkea työttömyysaste.

IV **Ratkaisuehdotus**

82. Edellä esitetyn perusteella katson, että ennakkoratkaisukysymyksiin olisi vastattava siten, että SEUT 49 artikla on, kun sitä tulkitaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16 artiklan valossa, esteenä työntekijöiden joukkovähentämisen valvonnasta ynnä muusta annetun lain 1387/1983 (Nomos 1387/1983 Elenchos Omadikon apolyseon kai alles diataxeis) 1387/1983 (FEK A’ 110, 18.–19.8.1983) 5 §:n 3 momentin kaltaiselle säännökselle, jonka mukaan työnantajien edellytetään hakevan hallinnollista lupaa ennen joukkovähentämisten toteuttamista ja jonka mukaan tällainen lupa riippuu työmarkkinatilanteesta, yrityksen tilanteesta ja kansantalouden edusta. Tähän päätelmään ei vaikuta se, että kyseisessä jäsenvaltiossa voi olla akuutti talouskriisi ja lisäksi erittäin korkea työttömyysaste.

38 — Ks. tuomio 30.4.2015, USDAW ja Wilson (C-80/14, EU:C:2015:291, 51 ja 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 — Eurohuippukokouksen julkilausuma 12.7.2015 (asiakirja SN 4070/15), s. 3, jonka Kreikka ratifioi lakina 4334/2015 kiireellisistä järjestelyistä sopimuksen neuvottelemiseksi ja tekemiseksi Euroopan vakausmekanismin kanssa (FEK A’ 80, 16.7.2015, s. 755; englanninkielinen versio s. 748).