Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

18 päivänä lokakuuta 2012*

Ennakkoratkaisupyyntö — Direktiivi 98/59/EY — Työntekijöiden suojelu — Joukkovähentämiset — Soveltamisala — Amerikkalaisen sotilastukikohdan sulkeminen — Tietojen antaminen työntekijöille ja työntekijöiden kuuleminen — Neuvotteluvelvollisuuden syntymisajankohta — Unionin tuomioistuimen toimivallan puuttuminen

Asiassa C-583/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 6.12.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 13.12.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

United States of America

vastaan

Christine Nolan,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit R. Silva de Lapuerta, joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, K. Lenaerts, E. Juhász (esittelevä tuomari), G. Arestis ja J. Malenovský,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.1.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Christine Nolan, edustajinaan M. Mullins, QC, ja barrister M. De Savorgnani,

— Euroopan komissio, asiamiehenään J. Enegren,

— EFTAn valvontaviranomainen, asiamiehinään F. Cloarec ja X. Lewis,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.3.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.7.1998 annetun neuvoston direktiivin 98/59/EY (EYVL L 225, s. 16) 2 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty kansallisessa oikeudenkäynnissä, jossa vastakkain ovat United States of America ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevan amerikkalaisen sotilastukikohdan siviilityöntekijä Christine Nolan ja joka koskee sen lainsäädännön mukaista velvollisuutta kuulla työntekijöitä ennen irtisanomisiin ryhtymistä, jolla direktiivi 98/59 on saatettu osaksi kansallista oikeutta Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 98/59 johdanto-osan kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) – – lisääntyvästä lähenemisestä huolimatta on yhä eroja jäsenvaltioissa voimassa olevissa lainsäädännöissä, jotka koskevat tällaiseen vähentämiseen liittyviä käytännön järjestelyjä, vähentämisessä noudatettavaa menettelyä ja vähentämisestä työntekijöille aiheutuvien seurausten lieventämiseksi tarkoitettuja toimenpiteitä

(4) nämä erot voivat välittömästi vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan – –”

4 Direktiivin johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”[Y]hteisön 11 jäsenvaltion tai hallitusten päämiesten Strasbourgissa 9[.12.]1989 pitämässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa hyväksymän yhteisön peruskirjan työntekijöiden sosiaalisista perusoikeuksista 7 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäinen virke – – kuulu[u]:

’7. Sisämarkkinoiden toteutumisen on johdettava Euroopan yhteisön työntekijöiden elin- ja työolosuhteiden paranemiseen – –.’

– –”

5 Direktiivin 98/59 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta julkisyhteisöjen tai julkisoikeudellisten laitosten, tai niissä jäsenvaltioissa, joissa tätä käsitettä ei tunneta, näitä vastaavien laitosten, palveluksessa oleviin työntekijöihin.

6 Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kun työnantaja harkitsee työntekijöiden joukkovähentämistä, työnantajan on aloitettava hyvissä ajoin neuvottelut työntekijöiden edustajien kanssa sopimukse[e]n 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:

a) annettava heille kaikki tarvittavat tiedot ja

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;

vi) laskentamenetelmä, jolla lasketaan kaikki muut mahdolliset korvaukset vähentämisistä, paitsi ne korvaukset, jotka on vahvistettu kansallisessa lainsäädännössä ja/tai käytännössä.

_ _”

7 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.

_ _”

8 Direktiivin 98/59 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

9 Direktiivin 5 artiklan mukaan 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.

Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus

10 Yhdistyneessä kuningaskunnassa direktiivi 98/59 katsotaan saatetun osaksi kansallista oikeutta Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992:lla (jäljempänä vuoden 1992 laki).

11 Työntekijöiden kuulemisvelvollisuutta koskevassa mainitun lain 188 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Kun työnantaja suunnittelee 20:n tai tätä useamman työntekijän vähentämistä yhdellä työpaikalla seuraavien 90 päivän aikana tai tätä aiemmin, sen on neuvoteltava irtisanomisista kaikkien niiden työntekijöiden laillisten edustajien kanssa, joita suunniteltu vähentäminen tai kyseisten irtisanomisten yhteydessä toteutettavat toimenpiteet voivat koskea.

1 A) Neuvotteluihin on ryhdyttävä hyvissä ajoin ja aina

a) sellaisissa tapauksissa, joissa työnantaja suunnittelee 100:n tai tätä useamman työntekijän vähentämistä 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, ainakin 90 päivää, ja

b) muussa tapauksessa ainakin 30 päivää

ennen kuin ensimmäinen irtisanominen tulee voimaan.

– –

2) Neuvotteluissa on käsiteltävä mahdollisuuksia

a) välttää irtisanomiset,

b) rajoittaa irtisanottavien työntekijöiden määrää, ja

c) lieventää työntekijöiden vähentämisestä aiheutuvia seurauksia, ja

työnantajan on neuvotteluissa pyrittävä pääsemään sopimukseen laillisten edustajien kanssa.

– –

– –

4) Työnantajan on esitettävä neuvotteluja varten laillisille edustajille kirjallisesti

a) syyt, joihin suunnitelma perustuu,

b) niiden työntekijöiden määrä ja kuvaus niistä työntekijöistä, jotka ovat vähentämissuunnitelman kohteena,

c) tätä kuvausta vastaavien, kyseisessä yrityksessä kyseisen työnantajan palveluksessa olevien kaikkien työntekijöiden kokonaismäärä,

d) tapa, jolla irtisanomisen kohteeksi mahdollisesti joutuvat henkilöt valitaan,

e) tapa, jolla irtisanomiset on päätetty toteuttaa, mukaan lukien sopimusperusteiset menettelyt, ja ajanjakso, jonka kuluessa irtisanomiset on toteutettava, ja

f) kaikkien sellaisten mahdollisten irtisanomiskorvausten laskemistapa, joita irtisanomisen kohteeksi tulevalle työntekijälle on maksettava (muun kuin säädösperusteisen velvoitteen nojalla).

– –

7) Mikäli tietyssä yksittäistapauksessa vallitsevat erityisolosuhteet, joiden vuoksi työnantajan on käytännössä mahdotonta noudattaa jotakin 1 A, 2 ja 4 momentissa mainituista vaatimuksista, on sen ryhdyttävä kaikkiin tällaisissa olosuhteissa käytännössä mahdollisiin toimenpiteisiin mainitun vaatimuksen noudattamiseksi. – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

12 Noin 200 siviilityöntekijää oli amerikkalaisen Reserved Storage Activity -sotilastukikohdan (jäljempänä RSA-sotilastukikohta) palveluksessa Hythessä (Yhdistynyt kuningaskunta), jossa korjattiin vesikulkuneuvoja ja muuta kalustoa. Local National Executive Council toimi kyseisen henkilöstön edustajana.

13 Alkuvuodesta 2006 tukikohdassa toimeenpantiin tukikohdan toiminnan tarkastus, ja siitä 13.3.2006 esitetystä raportista kävi ilmi, että tukikohta oli päätetty sulkea. Secretary of the US Army oli tehnyt päätöksen Yhdysvalloissa, Secretary of Defense (puolustusministeriö) oli hyväksynyt päätöksen, ja siinä määrättiin, että RSA-sotilastukikohdan toiminta päättyisi syyskuun 2006 lopussa.

14 Yhdysvaltojen viranomaiset ilmoittivat päätöksestään Yhdistyneen kuningaskunnan sotilasviranomaisille epävirallisesti vuoden 2006 huhtikuun alkupuolella. RSA-sotilastukikohdan sulkemispäätös tuli julkisuuteen median välityksellä 21.4.2006. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sai 9.5.2006 virallisen tiedon siitä, että tukikohta palautettaisiin sille 30.9.2006.

15 Kesäkuussa 2006 Yhdysvaltojen viranomaiset lähettivät Local National Executive Councilille muistion, jossa ilmoitettiin, että henkilöstön kaikki työntekijät joudutaan irtisanomaan. Ne ilmoittivat 14.6.2006 pidetyssä kokouksessa tälle edustuselimelle katsovansa, että neuvottelumenettely oli aloitettu 5.6.2006.

16 Muodollinen päätös työsopimusten irtisanomisesta tehtiin Yhdysvaltojen Euroopan armeijan pääesikunnassa (USAEUR) Mannheimissa (Saksa). Irtisanomisilmoitukset annettiin 30.6.2006, ja niissä ilmoitettiin työsuhteiden päättymisajankohdaksi 29. tai 30.9.2006.

17 Nolan nosti Southampton Employment Tribunalissa (työtuomioistuin) kanteen United States of Americaa vastaan vedoten muun muassa siihen, että tämä oli laiminlyönyt velvollisuuttaan neuvotella työntekijöiden edustajien kanssa. Kyseinen kansallinen tuomioistuin katsoi vastuuta koskevassa tuomiossaan (liability judgment), että työntekijöiden edustajia ei ollut kuultu moitteettomasti ja hyväksyi Nolanin kanteen. Korvausvaatimukseen antamassaan tuomiossa (remedy judgment) mainittu tuomioistuin määräsi turvaamistoimesta kaikkien niiden siviilityöntekijöiden suojaksi, joilla oli 29.6.2006 Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuus ja jotka olivat tuolloin RSA-sotilastukikohdan palveluksessa.

18 United States of America valitti tuomiosta Employment Appeal Tribunaliin, joka vahvisti pääosin ensimmäisen oikeusasteen ratkaisut.

19 United States of America valitti päätöksestä edelleen Court of Appealiin (England & Wales) (Civil Division), joka katsoi, että koska asian ratkaisu edellytti direktiivin 98/59 säännösten tulkintaa, asian käsittelyä oli lykättävä ja unionin tuomioistuimelle esitettävä seuraava ennakkoratkaisukysymys:

”Syntyykö työnantajalle direktiivin 98/59 nojalla velvollisuus ryhtyä työntekijöiden joukkovähentämistä koskeviin neuvotteluihin – – silloin, kun työnantaja suunnittelee sellaisen strategisen tai liiketoiminnallisen päätöksen tekemistä, joka johtaa todennäköisesti tai välttämättä työntekijöiden joukkovähentämiseen, muttei ole vielä tehnyt tällaista päätöstä, vai – – vasta silloin, kun päätös on tehty ja työnantaja suunnittelee ryhtyvänsä päätöksestä johtuviin irtisanomisiin?”

Unionin tuomioistuimen toimivalta

Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

20 Unionin tuomioistuin on pyytänyt pääasian asianosaisia, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta, Euroopan komissiota ja EFTAn valvontaviranomaista ilmoittamaan kirjallisesti kantansa siihen, katsovatko ne, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen työntekijöiden vähentäminen, jolla päätetään Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen ja kolmannen valtion, tässä tapauksessa United States of American, välille perustettu työsuhde, kuuluu direktiivin 98/59 soveltamisalaan, erityisesti sen 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan kannalta arvioiden.

21 Vastauksessaan kysymykseen Nolan esittää, että Yhdistynyt kuningaskunta on saattaessaan direktiivin 98/59 osaksi kansallista oikeutta lisännyt näihin unionin oikeuden kansallisten täytäntöönpanosäännösten soveltamisalaan vieraiden valtioiden, kuten United States of American, palveluksessa olevat työntekijät. Tämäntyyppiset työntekijät kuuluvat siis Nolanin mukaan kyseisten kansallisten säännösten soveltamisalaan siitä riippumatta, kuuluvatko he siihen työntekijäryhmään, joka on direktiivin 98/59 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa suljettu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

22 Nolan viittaa asiassa C-28/95, Leur-Bloem, 17.7.1997 (Kok., s. I-4161) ja asiassa C-43/00, Andersen og Jensen, 15.1.2002 (Kok., s. I-379) annettuihin tuomioihin ja katsoo, että unionin tuomioistuin on toimivaltainen tulkitsemaan direktiiviä 98/59, vaikka unionin oikeudessa ei säädetäkään suoraan hänen tilanteestaan, koska Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäätäjä oli saattaessaan direktiivin osaksi kansallista oikeutta päättänyt mukauttaa kansallisen lainsäädäntönsä unionin oikeuteen.

23 Nolan palaa siihen, että kansalliset tuomioistuimet ovat myöntäneet pääasian arkaluonteisuuden, että United States of America ei ole vedonnut koskemattomuuteensa valtiona, jonka toimia ei voida riitauttaa tuomioistuimissa, ja ettei se ole viitannut maanpuolustukseen liittyviin ”erityisolosuhteisiin”, joita tarkoitetaan vuoden 1992 lain 188 §:n 7 momentissa. Hän esittää toissijaisesti myös, ettei hänen työsuhdettaan ole missään tapauksessa suljettu direktiivin 98/59 soveltamisalan ulkopuolelle, koska hän ei ollut ”julkisyhteisön” eikä ”julkisoikeudellisen laitoksen” palveluksessa, eikä pääasian oikeudenkäynnissä ole missään vaiheessa väitetty, että tilanne olisi tämä.

24 United States of America toteaa yhtäältä, että direktiivin 98/59 johdanto-osan neljännen ja kuudennen perustelukappaleen mukaan direktiivi koskee sisämarkkinoiden toimintaa, ja toisaalta, että sen 1 artiklan 2 kohdan b alakohdasta käy selvästi ilmi, ettei se koske kaikkia työntekijöiden vähentämistapauksia. Se katsoo, että pääasiassa direktiivin 98/59 tai sen kansallisen lainsäädännön soveltaminen, jolla direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeutta, olisi ristiriidassa sekä direktiivin täysin selvän sanamuodon kanssa että kansainvälisen julkisoikeuden periaatteiden, muun muassa ius imperii -periaatteen ja comity of nations -periaatteen kanssa.

25 United States of America katsoo siis, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen työntekijöiden vähentäminen ei kuulu direktiivin 98/59 soveltamisalaan, koska se perustuu suvereenin valtion tekemään strategiseen päätökseen sulkea sotilastukikohta.

26 Komissio epäilee sitä, että direktiiviä 98/59 voitaisiin soveltaa esillä olevassa asiassa, koska Nolanin työnantajana oli Amerikan yhdysvaltojen armeija, eli elin, jota on pidettävä yhtenä valtion suvereniteetin ilmentymänä. Se painottaa kuitenkin sitä, että sotilastukikohdan sulkemisella voi olla tukikohdan henkilöstön kannalta aivan sama vaikutus kuin minkä tahansa liiketoimintaa harjoittavan yksikön sulkemisella.

27 Komissio katsoo, että työntekijöiden suojelua koskevissa kysymyksissä direktiiviä 98/59 ja työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 12.3.2001 annettua neuvoston direktiiviä 2001/23/EY (EYVL L 82, s. 16) pitäisi johdonmukaisuussyistä tulkita siten, että niiden soveltamisala olisi sama. Se viittaa direktiivin 2001/23, jolla kumotaan työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 14.2.1977 annettu neuvoston direktiivi 77/187/ETY (EYVL L 61, s. 26), 1 artiklan 1 kohdan c alakohtaan ja asiassa C-108/10, Scattolon, 6.9.2011 annettuun tuomioon (Kok., s. I-7491, 56 ja 57 kohta) ja esittää, että direktiivejä 98/59 ja 2001/23 sovelletaan kumpaakin liiketoimintaa harjoittaviin julkisiin yrityksiin mutta ei kuitenkaan viranomaisten uudelleenorganisointiin eikä hallinnollisten tehtävien siirtoon viranomaiselta toiselle.

28 Komissio tuo esiin sen, että syyt United States of American päätökselle sulkea RSA-tukikohta ja irtisanoa tukikohdan palvelukseen otettu paikallinen siviilihenkilöstö ovat lähtökohtaisesti strategiset. Koska kyseiset irtisanomiset perustuvat hallinnon uudelleenorganisoinnin vuoksi toteutettuihin viranomaistoimiin, se katsoo, ettei direktiivissä 98/59 säädettyä suojelua voida ulottaa kyseessä oleviin työntekijöihin, vaikka voidaankin ajatella, että heidän harjoittamansa toiminta olikin luonteeltaan taloudellista. Tällä perusteella komissio katsoo, että pääasiassa kyseessä oleva työntekijöiden vähentäminen ei kuulu direktiivin 98/59 soveltamisalaan.

29 EFTAn valvontaviranomainen esittää, että Employment Appeal Tribunal on katsonut, että Yhdistynyt kuningaskunta oli päättänyt saattaa direktiivin 98/59 osaksi kansallista oikeuttaan sulkematta direktiivin 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja julkisyhteisöjen tai julkisoikeudellisten laitosten palveluksessa olevia työntekijöitä sen soveltamisalan ulkopuolelle, ja todennut, että julkisyhteisöjen ja julkisoikeudellisten laitosten palveluksessa olevia työntekijöitä edustavat ammattijärjestöt ovat panneet vireille lukuisia oikeudenkäyntejä, jotka kohdistuvat siihen lainsäädäntöön, jolla direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeutta. EFTAn valvontaviranomainen lisää tähän, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tuonut esiin sen, että United States of Americaa edustanut asianajaja oli myöntänyt, että direktiivin 98/59 soveltamisalan rajoitus, josta säädetään sen 1 artiklan 2 kohdassa, ei ulottunut suvereenin vieraan valtion palveluksessa oleviin työntekijöihin.

30 EFTAn valvontaviranomainen katsoo, että direktiivin 98/59 1 artiklan 2 kohta voidaan ymmärtää siten, että siinä viitataan ainoastaan jäsenvaltioiden julkisyhteisöihin ja julkisoikeudellisiin laitoksiin, jolloin soveltamisalan rajoitusta ei sovelleta kolmansien valtioiden julkisyhteisöihin ja julkisoikeudellisiin laitoksiin. Tämä lähestymistapa perustuu sen mukaan ajatukseen siitä, että vaikka jäsenvaltiot takaisivatkin julkisen sektorin työntekijöille direktiivin 98/59 tarjoamaa suojaa vastaavan suojan, varmoja ei voida olla siitä, että kolmansien valtioiden lainsäädännössä taataan tällainen suoja vastaavissa olosuhteissa.

31 EFTAn valvontaviranomaisen mukaan yhdistetyissä asioissa C-297/88 ja C-197/89, Dzodzi, 18.10.1990 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-3763, Kok. Ep. X, s. 555, 36 ja 37 kohta) seuraa lisäksi, että unionin tuomioistuimella on kuin onkin esillä olevassa tapauksessa toimivalta antaa ennakkoratkaisu, koska Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäätäjä soveltaa direktiiviä 98/59 sen kansallista täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön nojalla julkisyhteisöjen palveluksessa oleviin työntekijöihin takaamalla heille tällä tavoin lähtökohtaisesti saman suojan kuin yksityisen sektorin työntekijöille. EFTAn valvontaviranomainen katsoo, että näin ollen pääasiassa kyseessä oleva työntekijöiden vähentäminen kuuluu direktiivin 98/59 soveltamisalaan ja että vaikka vähentäminen jäisikin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, unionin tuomioistuimen pitäisi asian olosuhteet huomioon ottaen vastata sille esitettyyn direktiivin tulkintaa koskevaan kysymykseen.

Unionin tuomioistuimen vastaus

32 Sen ratkaiseminen, kuuluuko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen työntekijöiden vähentäminen, jolla päätetään jäsenvaltion kansalaisen ja kolmannen valtion välille perustettu työsuhde sellaisen sotilastukikohdan sulkemisen johdosta, joka kuuluu kolmannelle valtiolle mutta joka sijaitsee jäsenvaltion alueella, direktiivin 98/59 soveltamisalaan, edellyttää ensiksi direktiivin 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan tulkintaa.

33 Tämän säännöksen, jossa säädetään direktiivin 98/59 soveltamisalan ulkopuolelle jätettävästä tapauksesta, mukaan direktiiviä ei sovelleta julkisyhteisöjen tai julkisoikeudellisten laitosten, tai niissä jäsenvaltioissa, joissa tätä käsitettä ei tunneta, näitä vastaavien laitosten, palveluksessa oleviin työntekijöihin.

34 Koska puolustusvoimat kuuluvat valtionhallinnon tai muun tällaisen yksikön alaisuuteen, on direktiivin 98/59 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan sanamuodon perusteella selvää, että siinä tarkoitettu soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen koskee sotilastukikohdan siviilihenkilöstöä.

35 Toiseksi todettakoon, että direktiivin tavoitteet ja sen yleinen rakenne tukevat tätä näkemystä.

36 Tässä on muistettava, että direktiiviä 98/59 ennen oli annettu työntekijöiden joukkovähentämistä koskeva jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 17.2.1975 annettu neuvoston direktiivi 75/129/ETY (EYVL L 48, s. 29) ja että yhtenä direktiivin 98/59 tehtävistä oli mainitun aiemman direktiivin kodifiointi.

37 Komissio toi direktiivin 75/129 säätämismenettelyssä 8.11.1972 esittämässään ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi työntekijöiden joukkoirtisanomista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämisestä (KOM(72) 1400) esiin seikat, joiden vuoksi alan sääntely oli tarpeen. Komissio totesi erityisesti, että työntekijöiden irtisanomissuojan eroilla on välitön vaikutus yhteismarkkinoiden toimintaan, koska ne johtavat kilpailuolosuhteiden eriytymiseen, mikä taas vaikuttaa päätöksiin, joita yritykset tekevät luotavista työpaikoista.

38 Lisäksi on huomattava, että direktiivin antamisen perustana käytettiin EY:n perustamissopimuksen 100 artiklaa (josta on tullut EY 94 artikla), joka antaa mahdollisuuden jäsenvaltioiden sellaisten säännösten lähentämiseen, jotka suoraan vaikuttavat sisämarkkinoiden toteuttamiseen tai toimintaan.

39 On myös tuotava esiin se, että direktiivin tavoitteena on sen johdanto-osan neljännen ja kuudennen perustelukappaleen mukaan parantaa työntekijöiden suojaa ja sisämarkkinoiden toimintaa.

40 On siis todettava, että direktiivi 98/59 on osa sisämarkkinoita koskevaa sääntelyä.

41 On kuitenkin niin, että vaikka puolustusvoimien koko ja toiminta varmasti vaikuttavat työllisyystilanteeseen tietyssä jäsenvaltiossa, ei niitä voida pitää sisämarkkinoihin tai yritysten väliseen kilpailuun liittyvinä näkökohtina. Kuten unionin tuomioistuin on jo aiemmin todennut, taloudelliseksi toiminnaksi ei lähtökohtaisesti katsota toimintaa – kuten käsiteltävässä asiassa maanpuolustusta –, johon liittyy julkisen vallan käyttöä (ks. em. asia Scattolon, tuomion 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 EFTAn valvontaviranomaisen näkemykseen, jonka mukaan direktiivin 98/59 1 artiklan 2 kohta voidaan ymmärtää siten, että se koskee ainoastaan jäsenvaltioiden eikä kolmansien valtioiden julkisyhteisöjä, todettakoon vain, että säännöstä ei ole muotoiltu niin, että siinä millään tavoin erotettaisiin toisistaan jäsenvaltiot ja kolmannet valtiot.

43 Näin ollen sotilastukikohdan henkilöstön vähentäminen ei direktiivin 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetyn soveltamisalan ulkopuolelle jättämisen johdosta missään tapauksessa kuulu direktiivin soveltamisalaan, ja näin on siitä riippumatta, kuuluuko sotilastukikohta kolmannelle valtiolle vai ei. Asiassa ei siis ole tarpeen erikseen tarkastella sitä, että kyse on kolmannelle valtiolle kuuluvasta sotilastukikohdasta, eli kysymystä, jolla on kansainvälisoikeudellista merkitystä (ks. vastaavasti kolmannen valtion suurlähetystön henkilöstön palvelussuhteista asia C-154/11, Mahamdia, tuomio 19.7.2012, 54–56 kohta).

44 Nolanin ja EFTAn valvontaviranomaisen mukaan unionin tuomioistuin on käsiteltävässä asiassa siitä huolimatta, ettei pääasiassa kyseessä oleva tilanne kuulu direktiivin 98/59 soveltamisalaan, toimivaltainen antamaan ennakkoratkaisun, koska kansallinen lainsäätäjä soveltaa direktiiviä julkisyhteisöjen palveluksessa oleviin työntekijöihin sen kansallisen lainsäädännön välityksellä, jolla direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeutta.

45 Unionin tuomioistuin on useaan otteeseen katsonut, että sillä on toimivalta ratkaista unionin oikeussääntöjä koskevat ennakkoratkaisupyynnöt sellaisissa tapauksissa, joissa pääasian tosiseikat jäävät unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle mutta joissa unionin oikeussääntöjä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tässä oikeudessa unionin oikeussääntöjen sisältöön tehdyn viittauksen vuoksi (asia C-482/10, Cicala, tuomio 21.12.2011, Kok., s. I-14139, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Unionin tuomioistuin on jo todennut, että kun kansallisessa lainsäädännössä noudatetaan muiden kuin asianomaisen unionin oikeussäännön soveltamisalaan kuuluvien tilanteiden ratkaisemiseksi mainitussa oikeussäännössä tehtyjä ratkaisuja, on olemassa unionin selvä intressi siihen, että kyseisestä oikeussäännöstä omaksuttuja säännöksiä tulkitaan yhdenmukaisesti (ks. vastaavasti asia C-310/10, Agafiței ym., tuomio 7.7.2011, Kok., s. I-5989, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Näin ollen se, että unionin tuomioistuin tulkitsee unionin oikeussääntöjä tilanteissa, jotka jäävät unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, voi olla perusteltua, kun unionin oikeussääntöjä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaisiin tilanteisiin suoraan ja ehdottomasti, jotta voidaan taata, että mainittuja tilanteita sekä tilanteita, joihin sovelletaan unionin oikeutta, kohdellaan samalla tavoin (ks. vastaavasti em. asia Cicala, tuomion 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 On siis selvitettävä, onko unionin tuomioistuimen tulkittava käsiteltävässä pääasiassa direktiiviä 98/59 siitä syystä, että riittävän täsmällisistä tiedoista kävisi ilmi, että direktiivin säännöksiä sovelletaan kansallisen lainsäädännön nojalla suoraan ja ehdottomasti sellaisiin tilanteisiin, jotka eivät, niin kuin pääasiassa kyseessä oleva tapaus, kuulu direktiivin soveltamisalaan.

49 Todettakoon tässä, että ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että United States of America olisi halutessaan voinut pääasian oikeudenkäyntimenettelyn alkuvaiheessa vedota koskemattomuuteensa suvereenina valtiona ja välttää näin oikeudenkäyntimenettelyn jatkumisen pääasiassa.

50 Lisäksi on mainittava siitä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kolmas valtio voi vuoden 1992 lain 188 §:n 7 momentin nojalla vedota ”erityisolosuhteisiin” (special circumstances), joiden perusteella kyseisen valtion ei tarvitse ryhtyä vuoden 1992 lain 188 §:n 1 A, 2 ja 4 momentin mukaisesti joukkovähentämistapauksissa käytäviin pakollisiin neuvotteluihin.

51 Asian oikeudenkäyntiaineistossa ei näin ollen ole riittävän täsmällisiä tietoja siitä, että direktiivissä 98/59 omaksuttuja ratkaisuja sovelletaan kansallisen lainsäädännön nojalla automaattisesti pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin tapauksiin.

52 Näin ollen ei voida katsoa, että esitetyssä kysymyksessä tarkoitettuja direktiivin 98/59 säännöksiä olisi sovellettava kansallisen lainsäädännön nojalla sellaisinaan suoraan ja ehdottomasti pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tapaukseen.

53 Unionilla on varmasti intressi valvoa unionin oikeussäännön ja niiden kansallisten oikeussääntöjen tulkintojen yhdenmukaisuutta, joilla ensin mainittu oikeussääntö on saatettu osaksi kansallista oikeutta ja joiden nojalla sitä sovelletaan unionin oikeussäännön soveltamisalan ulkopuolella.

54 Näin ei kuitenkaan ole silloin, kun unionin oikeussäännössä säädetään nimenomaisesti, niin kuin nyt käsiteltävässä tapauksessa, tapauksesta, joka jätetään sen soveltamisalan ulkopuolelle.

55 Todetessaan nimittäin yksiselitteisesti, että sen antamaa oikeussääntöä ei sovelleta tiettyihin tilanteisiin, unionin lainsäätäjä luopuu ainakin siihen saakka, kunnes päätetään mahdollisten uusien unionin säännösten antamisesta, pyrkimyksestään oikeussääntöjen yhdenmukaiseen tulkintaan ja soveltamiseen tällaisissa soveltamisalan ulkopuolelle jätetyissä tilanteissa.

56 Ei siis voida todeta tai olettaa, että unionilla olisi intressi siihen, että tilanteissa, jotka unionin lainsäätäjä on jättänyt antamansa oikeussäännön soveltamisalan ulkopuolelle, tätä oikeussääntöä pitäisi tulkita yhdenmukaisesti.

57 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että Court of Appealin esittämän kysymyksen kohteen vuoksi unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vastata kysymykseen.

Oikeudenkäyntikulut

58 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vastata Court of Appealin (England & Wales) (Civil Division) (Yhdistynyt kuningaskunta) 6.12.2010 tekemällä päätöksellä esitettyyn kysymykseen.

Allekirjoitukset