



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
18 päivänä heinäkuuta 2013¹

Asia C-176/12

**Association de médiation sociale
vastaan
Union locale des syndicats CGT,
Hichem Laboubi,
Union départementale CGT des Bouches-du-Rhône ja
Confédération générale du travail (CGT)**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Cour de cassation (Ranska))

Euroopan unionin perusoikeuskirja — 27 artikla — Työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä — Direktiivi 2002/14/EY — Kansallinen säännös, jolla poistetaan tiettyjen työntekijäryhmien oikeus edustukseen yrityksessä — Perusoikeuksien oikeusvaikutus yksityisten välisissä oikeussuhteissa — Perusoikeuskirjassa vahvistetun perusoikeuden luokittelu periaatteeksi — Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta — Perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohta — Vetoaminen periaatteeseen yksityisten välisessä riita-asiassa — Unionin säädökset, joilla olennaisin osin ja suoraan täsmennetään periaatteen sisältöä — Täsmentäminen direktiivillä — Tehokas vaikutus — Kansallisen tuomioistuimen velvollisuus jättää soveltamatta kansallisia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa periaatteen sisältöä olennaisin osin ja suoraan täsmentävien säädösten kanssa — Velvollisuus tulkita kansallista oikeutta yhdenmukaisesti unionin oikeuden kanssa — Rajat

1. Lyhyesti sanottuna Cour de cassation (Ranska) tiedustelee, voidaanko Euroopan unionin perusoikeuskirjan määräykseen lähtökohtaisesti vedota yksityisten välisissä oikeussuhteissa, kun kyseisen määräyksen sisältöä on täsmennetty direktiivillä. Siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, kansallinen tuomioistuin esittää toisen, paljon yksityiskohtaisemman kysymyksen, ja siitä taas on olemassa oikeuskäytäntöä, joka helpottaa merkittävästi unionin tuomioistuimen tehtävää. Aivan ensiksi on kuitenkin paneuduttava edellä mainittuun periaatekysymykseen.

2. Tarkasteltavassa asiassa Cour de cassation epäilee riitautetun kansallisen säännöksen loukkaavan työntekijöiden perusoikeutta saada tietoja ja tulla kuulluksi, sellaisena kuin tätä oikeutta on täsmennetty työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä annetulla direktiivillä 2002/14/EY.² Direktiivissä annetaan säännöt nykyään perusoikeuskirjan 27 artiklassa vahvistetun oikeuden yksityiskohtaisesta soveltamisesta, ja kansalliselle tuomioistuimelle on epäselvää, onko tässä kyse varsinaisesta ”oikeudesta” vai perusoikeuskirjan yleisissä määräyksissä (51 artiklan 1 kohta ja 52 artiklan 5 kohta) tarkoitettusta ”periaatteesta”. Lisäksi on huomattava, että Cour de cassationin kysymysten taustalla on ammattijärjestön ja työnantajan välinen riita-asia, minkä vuoksi se on epävarma sekä kyseisen perusoikeuden että sitä täsmentävien direktiivin 2002/14 säännösten oikeusvaikutuksesta yksityisten välisissä oikeussuhteissa.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, annettu 11.3.2002 (EYVL L 80, s. 29).

3. Edellä selostamieni pääpiirteiden perusteella lienee selvää, että unionin tuomioistuin joutuu nyt käsiteltävässä asiassa ottamaan kantaa useisiin perustuslaillisestikin merkittäviin kysymyksiin.

4. Niistä ensimmäinen on hyvin periaatteellinen kysymys, jota ei nimenomaisesti käsitellä itse perusoikeuskirjassa ja joka koskee perusoikeuksien oikeusvaikutusta yksityisten välisissä oikeussuhteissa (horizontaalinen oikeusvaikutus) sekä sen mahdollista ulottuvuutta nyt tarkasteltavan oikeuden tapauksessa.

5. Unionin tuomioistuimella on nyt myös ensimmäisen kerran tilaisuus lausua yleisesti ja erikseen kysymyksestä, jota perusoikeuskirjassa ja sen selityksissä ei juurikaan täsmennetä, nimittäin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa ja 52 artiklan 5 kohdassa mainittujen oikeuksien ja periaatteiden erottelusta ja siitä johtuvasta erilaisesta kohtelusta.

6. Samalla sille tarjoutuu tilaisuus täsmentää ensimmäistä kertaa erittäin monitahoista perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohtaa. Tässä yhteydessä nousee esille erityisesti kysymys mainittujen periaatteiden ”täytäntöönpanosta” niiden tehokkaan vaikutuksen edellytyksenä. Lisäksi unionin tuomioistuimen on lausuttava näiden periaatteiden takaamisen tuomioistuimessa ulottuvuudesta, sellaisena kuin se määritellään 5 kohdan toisessa virkkeessä.

7. Jos unionin tuomioistuin katsoo voivansa omaksua jäljempänä esittämäni päätelmät, sen on lopuksi otettava kantaa Cour de cassationin ennakkoratkaisupyyntöön kenties arkaluonteisimpaan kysymykseen: jos unionin säädös, jolla periaatetta täsmennetään ja jolla se pannaan suoraan täytäntöön, on direktiivi, mitä seurauksia tällä on tilanteessa, jossa on kyse kahden yksityisen välisestä oikeusriidasta? Viimeinen kysymys nostaa jälleen kerran esille direktiivien välittömän horisontaalisen oikeusvaikutuksen rajat, ja sen yhteydessä meille tarjoutuu muiden kysymysten tarkastelun jälkeen mahdollisuus kulkea muun muassa asioissa Mangold ja Kükükdeveci annetuissa tuomioissa viitoitettua tietä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

8. Perusoikeuskirjan 27 artiklassa vahvistetaan otsikkonsa mukaisesti työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä. Siinä määrätään seuraavaa:

”Työntekijöille tai heidän edustajilleen on asianmukaisilla tasoilla taattava mahdollisuus saada riittävän ajoissa tietoa ja tulla kuulluksi unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa ja niissä määrätyin edellytyksin.”

9. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa ja 52 artiklan 5 kohdassa tehdään ero ”oikeuksien” ja ”periaatteiden” välillä. Niissä määrätään seuraavaa:

”51 artikla

1. Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Tämän vuoksi ne kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltansa mukaisesti ja unionille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoja noudattaen.

– –52 artikla

– –

5. Tämän perusoikeuskirjan periaatteita sisältävät määräykset voidaan panna täytäntöön unionin toimielinten, elinten tai laitosten oman toimivaltansa puitteissa hyväksymillä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä säädöksillä, täytäntöönpanosäädöksillä sekä säädöksillä, joita jäsenvaltiot antavat unionin lainsäädännön täytäntöön panemiseksi. Ne voidaan saattaa tuomioistuimen ratkaistaviksi vain sikäli kuin on kyse tällaisten säädösten tulkinnasta tai niiden laillisuuden valvonnasta.”

10. Direktiivissä 2002/14 säädetään työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista unionissa. Sen 2 artiklassa esitetään direktiivissä käytettävät määritelmät, joiden joukossa on työntekijän käsitteen määritelmä. Tämän artiklan d alakohdan mukaan direktiivissä tarkoitetaan

”työntekijällä” henkilöä, jonka aseman työntekijänä asianomaisessa jäsenvaltiossa turvaa kansallinen työolainsäädäntö tai kansallinen käytäntö”.

11. Direktiivin 2002/14 soveltamisala määritellään sen 3 artiklassa, jossa säädetään seuraavaa:

”Soveltamisala

1. Tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion valinnan mukaan:

- a) yrityksiin, joiden palveluksessa on yksittäisessä jäsenvaltiossa vähintään 50 työntekijää, tai
- b) toimipaikkoihin, joiden palveluksessa on yksittäisessä jäsenvaltiossa vähintään 20 työntekijää.

Jäsenvaltioiden on määriteltävä palveluksessa olevien työntekijöiden määrän laskentatapa.

2. Jäsenvaltiot voivat tässä direktiivissä tarkoitettuja periaatteita ja tavoitteita noudattaen antaa erityissäännöksiä sellaisista yrityksistä tai toimipaikoista, joiden toiminnan päämäärä on suoraan ja olennaisilta osin poliittinen, ammatilliseen järjestäytymiseen liittyvä, uskonnollinen, hyväntekeväisyyteen liittyvä, koulutuksellinen, tieteellinen tai taiteellinen, taikka niiden päämäärä koskee tiedottamista tai mielipiteiden ilmaisua, jos tämän luonteisia säännöksiä on jo kansallisessa lainsäädännössä direktiivin tullessa voimaan.

3. Jäsenvaltiot saavat poiketa tästä direktiivistä erityissäännöksin, joita sovelletaan aavalla merellä liikennöivien alusten miehistöihin.”

12. Direktiivi 2002/14 tuli voimaan 23.3.2002. Direktiivin täytäntöönpanon määräaika päättyi 23.3.2005.

B Kansallinen lainsäädäntö

13. Työoikeuskoodeksin (code du travail) L.1111-3 §:ssä säädetään seuraavasta poikkeuksesta yrityksen henkilöstömäärän laskemiseen:

”Yrityksen henkilöstömäärää laskettaessa jätetään huomiotta seuraavat työntekijäryhmät:

- 1. oppisopimuskoulutuksessa olevat;
- 2. työelämään sopeuttamiseen tähtäävällä sopimuksella (contrat initiative-emploi) työskentelevät henkilöt L.5134-66 §:ssä tarkoitetun sopimuksen voimassaolon ajan;
- 3. [kumottu]

4. työelämään perehdyttämiseen tähtäävällä sopimuksella (contrat d'accompagnement dans l'emploi) työskentelevät henkilöt L.5134-19-1 §:ssä tarkoitetun sopimuksen voimassaolon ajan;
5. [kumottu]
6. ammatilliseen pätevytyymiseen tähtäävällä sopimuksella (contrat de professionnalisation) työskentelevät henkilöt joko määräaikaisen sopimuksen päättymiseen asti tai, mikäli sopimus on toistaiseksi voimassa oleva, ammatillisen pätevyyden hankkimiseen tähtäävän jakson päättymiseen asti;

Edellä mainitut työntekijäryhmät on kuitenkin otettava huomioon sovellettaessa työtapaturman riskeihin ja ammattitaituteihin liittyvien kustannusten määrittelyä koskevia oikeussääntöjä.”

II Tosiseikat ja kansallinen oikeudenkäyntimenettely

14. Association de Médiation Sociale (jäljempänä AMS) on vuoden 1901 yhdistyslain (loi des associations de 1901) mukaisesti perustettu voittoa tavoittelematon yksityinen yhdistys, jonka päätavoitteena on ehkäistä nuorisorikollisuutta Marseillen kaupunkitaajamassa. Tätä varten AMS harjoittaa sosiaalisammattillista (médiation socioprofessionnelle) toimintaa järjestämällä nuorille työpaikkoja työelämään perehdyttämiseen tähtäävillä sopimuksilla, jotta he voisivat myöhemmin sijoittua pysyvämpiin työsuhteisiin ja löytää paikkansa yhteiskunnassa. Näiden sopimusten avulla AMS pyrkii helpottamaan erityisen heikossa asemassa olevien henkilöiden sopeutumista työmarkkinoille ja yhteiskuntaan. Käsiteltävän asian vireilletuloajankohtaan mennessä AMS oli tehnyt 120–170 työelämään perehdyttämiseen tähtäävää sopimusta.

15. Vaikka AMS on voittoa tavoittelematon yksityinen yhdistys, sitä sponsoroivat useat alueelliset ja kunnalliset viranomaistoimijat. Lisäksi se saa taloudellista tukea paikallisesti toimivilta yksityisiltä sosiaalialan etujärjestöiltä.

16. Toimintansa harjoittamista varten AMS:llä on toistaiseksi voimassa olevilla työ sopimuksilla palkattua vakinaista henkilöstöä. Vakinaisia työntekijöitä on yhteensä kahdeksan, ja yksi heistä on Hichem Laboubi. Hänet otettiin toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen 28.11.2005, ja hän vastaa Marseillen ylempään perusasteen oppilaitoksissa lähitukena tarjottavasta työmarkkinavälityksestä.

17. Koska työelämään perehdyttämiseen tähtäävällä sopimuksella työskenteleviä ei Ranskan työoikeuskoodeksiin L.1111-3 §:n mukaan oteta huomioon yrityksen henkilöstömäärää laskettaessa, AMS tulkitsee, että sen henkilöstöön kuuluvat ainoastaan kahdeksan toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen palkattua työntekijää. Tämä laskentatapa vaikuttaa tässä merkityksellisellä tavalla työntekijöiden edustuksen järjestämiseen yrityksessä. Toisin kuin määräaikaiset työsuhteet, jotka otetaan laskelmassa huomioon niiden voimassaolon ajan, työelämään perehdyttämiseen tähtäävät sopimukset jätetään täysin huomiotta henkilöstön määrää laskettaessa. Vaikka siis AMS:llä on kahdeksan vakinaisen työntekijänsä lisäksi noin sata työelämään perehdyttämiseen tähtäävällä sopimuksella työskentelevää työntekijää, kansallisten säännösten perusteella laskettuna yrityksen henkilöstö ei täytä direktiivin 2002/14 asiaankuuluvien säännösten soveltamiseksi edellytettyä 50 työntekijän vähimmäismäärää.

18. Union Locale des Syndicats CGT Quartiers Nord ilmoitti AMS:n johtajalle 4.6.2010 päivätyllä kirjeellä, että yhdistykseen perustettaisiin ammattijärjestön osasto, jonka edustajaksi nimettäisiin Hichem Laboubi. AMS vastasi, ettei sillä ole velvollisuutta järjestää työntekijöiden edustusta, koska sen henkilöstömäärä alittaa tähän vaadittavan 50 työntekijän vähimmäismäärän.

19. AMS kutsui Laboubin 18.6.2010 järjestettyyn kokoukseen, jossa hänelle ilmoitettiin, että hänen työsuhteensa keskeytettäisiin väliaikaisesti. Samana päivänä AMS esitti Tribunal d'instance de Marseille vaatimuksen siitä, että Laboubin nimeäminen CGT:n ammattijärjestöosaston henkilöstöedustajaksi on kumottava.

20. Tribunal d'instancen oikeudenkäynnin kuluessa AMS saattoi Conseil Constitutionnelin käsiteltäväksi perustuslainmukaisuutta koskevan ensisijaisen kysymyksen, koska sen mukaan työelämään perehdyttämiseen tähtäävällä sopimuksella työskentelevien jättäminen huomiotta yrityksen henkilöstömäärän laskemisessa oli omiaan loukkaamaan perustuslakiin perustuvan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Conseil Constitutionnel ei 29.4.2011 antamassaan tuomiossa pitänyt pois sulkemista perustuslain vastaisena.

21. Mainitun perustuslainmukaisuutta koskevan kysymyksen ratkettua Tribunal d'instance de Marseille antoi tuomion, jossa se katsoi Ranskan työoikeuskoodeksin L.1111-3 §:n säännösten olevan ristiriidassa unionin oikeuden, tarkemmin sanottuna direktiivin 2002/14, kanssa. Tällä perusteella se jätti soveltamatta kansallisia säännöksiä ja hylkäsi AMS:n kanteen.

22. Tuomiosta valitettiin Cour de cassationiin, joka päätti pyytää SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta.

III Ennakkoratkaisukysymys ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

23. Cour de cassationin ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 16.4.2012, ja siinä esitettiin seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Voidaanko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 27 artiklassa tunnustettuun perusoikeuteen, joka koskee työntekijöiden oikeutta saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä, sellaisena kuin tämä oikeus on täsmennetty työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä 11.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/14/EY säännöksissä, vedota yksityisten välisessä asiassa sen selvittämiseksi, onko direktiivin kansallinen täytäntöönpanotoimi vaatimustenmukainen?
- 2) Mikäli vastaus on myöntävä, onko näitä samoja oikeussääntöjä tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa erityisesti henkilöstöä edustavien elinten perustamista varten vaadittujen lakisääteisten henkilöstön määrien määrittämiseksi jätetään yrityksen henkilöstön määrää laskettaessa huomiotta seuraavilla sopimuksilla palkatut työntekijät: oppisopimus, työelämään sopeuttamiseen tähtäävä sopimus (contrat initiative-emploi), työelämään perehdyttämiseen tähtäävä sopimus (contrat d'accompagnement dans l'emploi) ja ammatilliseen pätevöitymiseen tähtäävä sopimus (contrat de professionalisation)?”

24. Kirjalliset huomautuksensa ovat esittäneet pääasian vastaaja CGT, Ranskan tasavallan, Puolan tasavallan, Saksan liittotasavallan ja Alankomaiden kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio.

25. Suullinen käsittely, johon osallistuivat CGT:n edustajat sekä Ranskan, Puolan ja komission asiamiehet, pidettiin 23.4.2013.

IV Arviointi

26. Cour de cassation esittää kaksi luonteeltaan hyvin erilaista ennakkoratkaisukysymystä, joista jälkimmäiseen pyydetään vastausta vain, jos ensimmäiseen vastataan myöntävästi. Kuten jo ratkaisuehdotukseni alussa totesin, ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on lähinnä periaatteellinen. Sillä halutaan pääasiassa selvittää, onko perusoikeuskirjassa vahvistettu, johdetun oikeuden säädöksellä täsmennetty oikeus pätevä arviointiperuste ratkaistaessa yksityisten välisiä oikeusriitoja. Vain ja ainoastaan siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin pitää tällaista arviointiperustetta pätevänä, kansallinen tuomioistuin esittää toisen, paljon konkreettisemmän ja täsmällisemmän kysymyksen, jossa se epäilee, ettei tietty kansallinen säännös, tässä tapauksessa Ranskan työoikeuskoodeksin L.1111-3 §:n 4 momentti, ole yhdenmukainen unionin oikeuden kanssa.

27. Väärinkäsitysten välttämiseksi on olennaista täsmentää, ettei Cour de cassation suinkaan esitä tässä tavanmukaista kysymystä siitä, voiko *direktiivillä* olla horisontaalinen oikeusvaikutus yksityisten välisissä oikeussuhteissa, sillä ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen perusteella Cour de cassationilla näyttäisi olevan riittävästi tietoa tätä kysymystä koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Se tiedustele ensimmäisessä kysymyksessään jotakin aivan muuta: nimittäin sitä, voidaanko itse perusoikeuskirja siinä tapauksessa, että sen sisältöä on täsmennettävä erikseen säädöksellä ja että kyseinen säädös on direktiivi, hyväksyä arviointiperusteeksi, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi arvioida kansallisen säännöksen lainmukaisuutta. Kuten äsken totesin, vasta tämän jälkeen voidaan ratkaista Cour de cassationin kysymys kansallisen lainsäädännön yhdenmukaisuudesta unionin oikeuden kanssa.

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

1. Perusoikeuskirja ja sen vaikutus yksityisten välisissä oikeussuhteissa

28. Ennen kuin ehdotan vastausta perusoikeuksien horisontaalisia oikeusvaikutuksia koskevaan kysymykseen, on mielestäni aiheellista oikaista eräs väärinkäsitys. Tarkoitan tässä ajatusta siitä, että perusoikeuskirjaan sisältyisi määräys perusoikeuksien oikeusvaikutuksesta – tai paremminkin tällaisen vaikutuksen puuttumisesta – yksityisten välisissä oikeussuhteissa. Tämän ajatuksen mukaan kyseinen määräys sisältyisi 51 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen, jonka mukaan ”perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä – sekä jäsenvaltioita –”.

29. Mainittu ajatus, josta siis olen eri mieltä, on johdettu tästä virkkeestä vastakohtaispäätelmänä tai päättelemällä *inclusio unius*, että jos kerran perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita, ne *eivät* silloin voi koskea yksityisiä.³

30. Tämä on selvästikin liian hätäinen johtopäätös. Tästä on riittävää todeta, ettei sellaisissa suurimmaksi osaksi perustuslakeihin sisältyvissä säännöksissä, joissa julistetaan perusoikeuksia, yleensäkaan mainita nimenomaisesti, keitä kyseiset oikeudet koskevat tai ketkä ovat niiden passiivisia subjekteja, koska säännösten oletetaan luonnostaan koskevan julkista valtaa. Lisäksi on yhä suhteellisen

3 — Ks. oikeuskirjallisuudesta mm. De Mol, M., ”Küçükdeveci: Mangold Revisited – Horizontal Direct Effect of a General Principle of EU Law”, *European Constitutional Law Review*, 2010, nro 6, s. 302; Hatje, A., teoksessa *EU-Kommentar* (toim. Jürgen Schwarze), 2. painos, Baden-Baden, 2009, 51 artikla, s. 2324, 20 kohta; Kingreen, T., *EUV/EGV – Kommentar*, 3. painos, München, 2007, Artikel 51 GRCh, s. 2713, 18 kohta tai Riesenhuber, K., *Europäisches Arbeitsrecht*, Hamburg, 2009, 2 §, s. 45, 25 kohta. Julkisasiames Trstenjak kuvailee yleisesti tästä kysymyksestä vallitsevia eri näkemyksiä 8.9.2011 esittämässään ratkaisuehdotuksessa asiassa C-282/10, Dominguez, tuomio 24.1.2012.

harvinaista, että määritettäisiin nimenomaisesti, että jokin tietty perusoikeus koskee yksityisiä. Tämä tarkoittaa, että useimmissa tapauksissa kysymys perusoikeuksien merkityksestä yksityisoikeudellisissa suhteissa on pitänyt ratkaista tulkinnan avulla voimatta tukeutua mihinkään nimenomaiseen perustuslain sääntöön ja yleensäkin tapauskohtaisesti.⁴

31. Nähdäkseni – ja tarvitsematta esittää tyhjentävää tulkintaa kyseisestä määräyksestä – on aika ilmeistä, että perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa on lähinnä tarkoitus määrittää, missä määrin perusoikeuskirjassa vahvistetut perusoikeudet sitovat unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita. Ellen nyt erehdy, mikään mainitun määräyksen sanamuodossa sen paremmin kuin perusoikeuskirjan valmisteluasiakirjoissa tai selityksissäkään ei viittaa siihen, että määräyksessä käytetyillä ilmauksilla olisi haluttu ottaa kantaa tähän hyvin monitahoiseen kysymykseen perusoikeuksien oikeusvaikutuksesta yksityisten välisissä oikeussuhteissa.⁵

32. Edellä mainittua päätelmää ei käsittäkseni myöskään kumota perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan toisella virkkeellä, jonka mukaan ”ne” (eli unioni ja jäsenvaltiot) ”kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltansa mukaisesti ja unionille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoja noudattaen”. On selvää, ettei tämän jälkimmäisen virkkeen tarkoituksena toisaalta myöskään ole edes toissijaisesti sulkea pois perusoikeuksien merkitystä yksityisoikeudellisissa suhteissa. Kyseisellä virkkeellä pyritään ensinnäkin tekemään selkeä ero perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja periaatteiden välillä ja toiseksi varautumaan unionille perussopimuksissa annetun toimivallan rajojen muutoksiin, joita voisi seurata perusoikeuskirjan voimaantulosta.

33. Jos näin on – kuten uskon –, perusoikeuskirjan tulkintaan liittyy tässä kohden samanlaisia epävarmuustekijöitä kuin jäsenvaltioiden perustuslakien tulkintaan.

34. Tästä pääsemmekin ongelman ytimeen, ja joidenkin aiheesta esitettyjen näkemysten perusteella horisontaalisen oikeusvaikutuksen periaatetta voitaisiin helposti luulla unionin oikeudessa tuntemattomaksi käsitteeksi, joka tuli ensimmäisen kerran eteen vasta sisällytettäessä perusoikeuskirjaa osaksi unionin primaarioikeutta. Unionin oikeudessa on kuitenkin jo aikaa sitten vakiintunut käsitys siitä, että liikkuvuutta koskevilla perusvapauksilla⁶ tai tietyillä sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellon⁷ kaltaisilla periaatteilla on merkitystä yksityisoikeudellisissa suhteissa. Näin ollen pidän erittäin ongelmallisena sellaista näkemystä, että muihin perusoikeuksiin sovellettaisiin eri sääntöjä kuin perusoikeuskirjassa taattuihin perusvapauksiin tai yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen ja että ne olisivat jotenkin näitä epäedullisemmassa asemassa perusoikeuskirjan kokonaisuudessa.

35. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuinkin perustellusti huomauttaa, koska perusoikeuksien horisontaalinen oikeusvaikutus on unionin oikeudessa jo tuttu käsite, olisi paradoksaalista, että perusoikeuskirjan sisällyttäminen unionin primaarioikeuteen voisi muuttaa tätä olosuhdetta, ja vieläpä huonompaan suuntaan.

4 — Ks. aihetta käsittelevä vertaileva analyysi teoksessa Bilbao Ubillos, J. M., *La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, s. 277– ja synteesi julkaisussa Seifert, A., *”L’effet horizontal des droits fondamentaux. Quelques réflexions de droit européen et de droit comparé,” Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, 2013.

5 — Ks. vastaavasti Craig, S., *EU Administrative Law*, 2. painos, Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 465.

6 — Ks. mm. asia 36/74, Walrave ja Koch, tuomio 12.12.1974 (Kok., s. 1405, Kok. Ep. II, s. 415, 17 kohta); asia 13/76, Donà, tuomio 14.7.1976 (Kok., s. 1333, Kok. Ep. III, s. 177, 17 kohta); asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok., s. I-4921, 82 kohta); yhdistetyt asiat C-51/96 ja C-191/97, Deliège, tuomio 11.4.2000 (Kok., s. I-2549, 47 kohta); asia C-281/98, Angonese, tuomio 6.6.2000 (Kok., s. I-4139, 31 kohta); asia C-309/99, Wouters ym., tuomio 19.2.2002 (Kok., s. I-1577, 120 kohta) ja asia C-438/05, International Transport Workers’ Federation ja Suomen Merimies-Unioni, tuomio 11.12.2007 (Kok., s. I-10779, 33 kohta, ns. Viking Line -tapaus).

7 — Ks. etenkin asia 149/77, Defrenne, tuomio 15.6.1978 (Kok., s. 1365, Kok. Ep. IV, s. 127).

36. Perusoikeuksien kolmanteen ulottuvan oikeusvaikutuksen tapauksessa (josta saksan kielessä käytetään osuvasti nimitystä *Drittwirkung*) ongelmana ei ole niinkään itse idea, käsite tai sen muoto valtiosääntöperinteessämme, jota on hyvin vaikea kyseenalaistaa.⁸ Ongelmana on perusoikeuksien konkreettisen oikeusvaikutuksen oikea tulkinta, ja tämä hankaluus vielä korostuu olosuhteissa, joissa oikeusvaikutus miltei väistämättä vaihtelee, koska se voi ilmetä niin monella tavalla. On siis vaikea ymmärtää, että tavallisesti toisten perusoikeuksien ja -vapauksien kunnioittaminen on julkisen vallan välittömästi ja suoraan yksityisille asettama velvoite. Näin ollen ajatus yksityisten velvoittamisesta kunnioittamaan perusoikeuksia konkretisoituu usein julkiselle vallalle asetettuna perusoikeuksien ”suojeluvelvoitteena”.⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muuten omaksunut saman näkemyksen, ja se nauttii siten tältä osin kiistatonta arvovaltaa.¹⁰

37. Käytännössä perusoikeuksien oikeusvaikutus yksityisten välisissä oikeussuhteissa tulee merkitykselliseksi silloin, kun oikeusjärjestyksessä annetaan erityiset takeet perusoikeuksien kunnioittamisesta, ja tavallisesti takeena on tuomioistuimen harjoittama valvonta. Näissä tapauksissa perusoikeuksilla on jo luonnostaan vallitseva tai ainakin täydentävä merkitys yksityisoikeudellisissa oikeussuhteissa, ja niitä sääntelee se valtion viranomainen, jolla on ylin toimivalta päättää perusoikeuksiin liittyvistä kysymyksistä. Horisontaalisen oikeusvaikutuksen käsite tietää siis sitä, että tuomioistuimet toimivat selvästi aiempaa useammin perusoikeuksien tulkitsijoina yksityisoikeudellisten suhteiden sääntelyssä. Konkreettisin tapa, jolla tätä järjestelyä toteutetaan, ovat joissakin maissa esiintyvät yksilön perusoikeuksia turvaavat erityismenettelyt.¹¹

38. Horisontaalinen oikeusvaikutus toteutuu kunkin perusoikeuden tai oikeastaan perusoikeuksien ryhmän kohdalla hyvin eri tavoin. On olemassa perusoikeuksia, jotka eivät jo rakenteellisesti suuntaudu yksityisiin, ja toisaalta taas oikeuksia, joiden merkitystä yksityisoikeudellisissa suhteissa on mahdollon kiistää. Tämän kysymyksen käsittelyä ei kuitenkaan ole tarpeen eikä aiheellista jatkaa pidemmälle. Tässä yhteydessä riittää, että keskitytään tarkastelemaan ainoastaan nyt käsiteltävää perusoikeutta eli perusoikeuskirjan 27 artiklassa tarkoitettua työntekijöiden oikeutta saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä.

39. Mainitussa artiklassa tunnustettu oikeus on erinomainen esimerkki jälkimmäisestä äsken mainitsemastani perusoikeuksien ryhmästä eli oikeuksista, joiden merkitystä olisi enemmän kuin arveluttavaa kieltää yksityisoikeudellisissa suhteissa. Tässä artiklassa määrätään – kuten jo mainitsin, ja sanankääntein, joihin ehdin vielä moneen otteeseen palata jäljempänä –, että ”työntekijöille tai heidän edustajilleen on asianmukaisilla tasoilla taattava mahdollisuus saada riittävän ajoissa tietoa ja tulla kuulluksi unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa ja niissä määrätyin edellytyksin”.

8 — Ks. mm. Böckenförde, E.-W., *Staat, Gesellschaft, Freiheit*, Suhrkamp, Frankfurt, 1976, s. 65–; Díez-Picazo Giménez, L.-M., *Sistema de Derechos Fundamentales*, 3. painos, Thomson Civitas, Madrid, 2008, s. 252–; Pace, A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte Generale, 2. painos, Cedam, Padua, 1990; Clapham, A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, 2006 ja Kennedy, D., ”The Stages of Decline of the Public/Private Distinction”, 130, *University of Pennsylvania Law Review*, 1982.

9 — Julkiselle vallalle asetetusta suojeluvelvoitteesta ks. Papier, H.-J., ”Drittwirkung der Grundrechte”, teoksessa Merten, D. ja Papier, H.-J. (toim.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, nide II, C. F. Müller, Heidelberg, 2006, s. 1335 ja 1336 ja erityisesti samassa teoksessa ilmestynyt C. Calliessin artikkeli, s. 963– ja Jaekel, L., *Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht*, Beck, München, 2001.

10 — Teoria ”valtion positiivisista velvoitteista” pohjautuu asiassa Airey v. Irlanti 9.10.1979 annettuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon, ja se on myöhemmin vahvistettu useilla tuomioilla, joiden joukossa asia Lopez Ostra v. Espanja, tuomio 9.12.1994 ja asia Ilascu ym. v. Moldavia ja Venäjä, tuomio 8.7.2004. Ks. aihetta käsittelevä analyysi teoksessa Sudre, F. ym., *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l’Homme*, 6. painos, Puf, Paris, s. 18–.

11 — Sellaisia on käytössä esimerkiksi Saksan liittotasavallassa ja Espanjassa, joiden perustuslakituomioistuinten oikeuskäytännöt perustuvat perusoikeuksien suojaa koskeviin suoriin kanteisiin, ja näiden maiden oikeuskäytäntöjen mukaan perusoikeuksien suojeluvelvoitteesta vastaavat ensisijaisesti tuomioistuimet. Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuimen oikeuskäytäntö pohjautuu tuomioistuinten julkisen vallan käyttäjinä toteuttamaan laillisuusvalvontaan, ja sen perustana on asiassa Lüth (BverfGE 7, 198) 15.1.1958 annettu tuomio. Espanjan tapauksessa Tribunal Constitucional totesi jo asiassa STC 18/1984 7.2.1984 antamassaan tuomiossa, että ”on olemassa oikeuksia, joihin voidaan vedota ainoastaan suhteessa julkiseen valtaan (24 § [oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin]), ja julkisen vallan velvollisuus noudattaa perustuslakia (9 §:n 1 momentti) ilmenee niiden positiivisena velvoitteena taata näiden oikeuksien tehokas vaikutus varmistamalla niiden toteutuminen yhteiskunnassa, ja lainsäätäjää, toimeenpanovallan käyttäjä ja tuomioistuimet vastaavat tästä tehtävästä kukin oman toimivaltansa mukaisesti” (FJ 6 §).

40. Mainitun artiklan otsikkona on ”Työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi *yrityksessä*”, ja tämän lopputäsmennyksen täytyy merkitä sitä, että yritys on ainakin jollain tavoin osallinen kyseisen oikeuden tehokkaaseen vaikutukseen. Velvollisuus ”taata” työntekijöille mahdollisuus mainitun perusoikeuden käyttämiseen koskee tietenkin ensisijaisesti julkista valtaa (unioni ja jäsenvaltiot), jonka on noudatettava sitä hyväksymällä asiaa koskevat säännökset ja panemalla ne täytäntöön. Kuitenkin myös itse yritysten – olivatpa ne sitten julkisia vai yksityisiä – on päivästä toiseen taattava työntekijöilleen oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi asianmukaisilla tasoilla noudattamalla näitä julkisen vallan antamia säännöksiä.

41. Edellä esitetyn perusteella ja jäljempänä mainituin varauksin totean välipäätelmänäni, että perusoikeuskirjan 27 artiklaan on mahdollista vedota yksityisten välisissä oikeusriidoissa. Ainakaan tätä mahdollisuutta ei voida kiistää väittämällä, ettei perusoikeuskirjalla sen 51 artiklan 1 kohdan seurauksena ole merkitystä yksityisten välisissä oikeussuhteissa.

42. Seuraava ongelma on se, että perusoikeuskirjaan sisältyy oikeuksien ohella myös periaatteita, jotka vahvistetaan sen yleisissä määräyksissä. Jos työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi luokitellaan periaatteeksi, perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdassa annetaan – kuten jo mainitsin – erityiset määräykset, joilla rajataan mahdollisuudet vedota tällaiseen periaatteeseen tuomioistuimessa. Näin ollen on seuraavaksi selvitettävä, onko perusoikeuskirjan 27 artiklassa kyse periaatteesta.

2. Oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi perusoikeuskirjan yleisissä määräyksissä tarkoitettuna periaatteena

43. Yksi perusoikeuskirjan, sellaisena kuin se oli vuonna 2007, aikaansaamista merkittävimmistä uudistuksista on eron tekeminen oikeuksien ja periaatteiden välillä. Tämä erottelu mainitaan ensimmäisen kerran 51 artiklan 1 kohdassa ja toistetaan 52 artiklan otsikossa, minkä jälkeen sen vaikutuksia täsmennetään 52 artiklan 5 kohdassa periaatteiden osalta. Perusoikeuskirjassa ei kuitenkaan selvästikään ole jaoteltu oikeuksia jompaankumpaan näistä ryhmistä, kuten vertailevassa oikeustieteessä yleensä on tapana.¹² Sen selityksissä tyydytään ainoastaan esittämään molemmista joitakin esimerkkejä, mutta valitettavasti niiden joukossa ei mainita nyt tarkasteltavaa perusoikeutta.¹³ Kuten jo varoitin, tästä voi nyt tarkasteltavassa asiassa muodostua ongelma, joka ei kuitenkaan ole täysin ylitsepääsemätön.

44. Lienee tarpeetonta sanoa, että ”perusoikeudet” on perusoikeuskirjan rakenteessa peruskäsite, joka pätee aivan kaikkeen sen sisältöön, kuten jo sen otsikostakin ilmenee. Perusoikeuskirjan sisältöä ei siis missään kohden voida rajata aineellisesti ”perusoikeuksien” käsitteen ulkopuolelle. Tästä on aiheellista huomauttaa – koska se ei välttämättä ole niinkään ilmeistä –, että tietyn perusoikeuskirjan aineellisen sisällön luokittelu jossakin toisessa perusoikeuskirjan kohdassa ”oikeudeksi” ei tarkoita, että kyseinen sisältö ei jo yksin tästä syystä sopisi 52 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen periaatteiden luokkaan.

45. Niin itse perusoikeuskirjassa kuin jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteissäkin on nimittäin varsin tavallista luonnehtia ”oikeuksiksi” tai ”sosiaalisiksi oikeuksiksi” sellaisia aineellisia sosiaalioikeudellisia sisältöjä, jotka – koska niistä ei ole johdettavissa subjektiivista oikeusasemaa, johon voitaisiin vedota suoraan – saavat oikeusvaikutuksensa ainoastaan julkisen vallan välityksellä tai sen täytäntöön panemina. Ne ovat aineellisesti ja olemukseltaan (sosiaalisia) oikeuksia, mutta toiminnallisesti periaatteita.

12 — Ks. tästä edellä alaviitteessä 4 mainittu Seifert, A., ”L’effet horizontal des droits fondamentaux”, s. 804–.

13 — Selityksissä todetaan seuraavaa: ”Havainnollisuuden vuoksi voidaan viitata esimerkkeinä perusoikeuskirjassa tunnustetuista periaatteista muun muassa 25, 26 ja 37 artiklaan. Joissakin tapauksissa perusoikeuskirjan artiklalla saattaa olla merkitystä sekä oikeuden että periaatteen ilmentäjänä, ks. esim. 23, 33 ja 34 artikla.”

46. Perusoikeuskirjan laatijat ovat jokseenkin perustellusti katsoneet, että näiden kahden käsitteen oikeusvaikutus ilmaistaan oikeuksien tapauksessa selvimmin verbillä ”kunnioittaa” ja periaatteiden tapauksessa verbillä ”noudattaa”. Tästä en olisi niinkään varma. Sen sijaan 51 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä ilmaistu tehtävä ”edistää” periaatteiden ”soveltamista” on mielestäni paljon selvempi. Tämä tehtävä on nimittäin todella merkityksellinen ja ilmaisee samalla periaatteiden olennaisen luonteen. Tarkastelen seuraavassa lyhyesti tämän tyyppisten määräysten merkitystä jäsenvaltioissa annetuissa perusoikeuksien julistuksissa ja nyttemmin perusoikeuskirjassa sekä esitän joitakin viittauksia niiden syntyhistoriaan johdatuksena päätelmäni, jonka mukaan nyt tarkasteltava perusoikeus on ymmärrettävä periaatteeksi.

a) Oikeuksien ja periaatteiden välisen erottelun synty ja niiden lähteiden vertailu

47. Jo perusoikeuskirjan ensimmäisen version laatinut valmistelukunta piti oikeuksien ja periaatteiden erottelua hyödyllisenä. Jaottelun ajateltiin paitsi edistävän ensimmäisen valmistelukunnan laajaa yksimielisyyttä myös helpottavan perusoikeuskirjan määräysten käytännön täytäntöönpanoa.¹⁴ Perusoikeuskirjan laatijat luottivat vastaavan erottelun tehneissä jäsenvaltioissa saatuun kokemukseen, ja näissä valtioissa oikeuksiin voitiin vedota tuomioistuimissa täysimääräisesti, kun taas periaatteiden kohdalla tämä mahdollisuus oli ainoastaan rajallinen ja joissakin tapauksissa olematon.

48. Jo Irlannin vuoden 1937 perustuslaissa (45 §) luetellaan tyhjentävästi niin kutsutut sosiaalipolitiikan suuntaa-antavat periaatteet (”directive principles of social policy”), joiden sisällön arvioimisessa tuomioistuimilla ei ole minkäänlaista harkinnanvaltaa, sillä ainoastaan lainsäätäjällä on toimivalta valvoa näiden periaatteiden noudattamista.¹⁵ Useita vuosikymmeniä myöhemmin vuonna 1978 säädetyssä Espanjan perustuslaissa vietiin tätä näkemystä vielä pidemmälle tunnustamalla sen 53 §:n 3 momentissa, että periaatteet voivat joka tapauksessa ”ohjata” oikeuskäytäntöä.¹⁶ Vastaavaa kehitystä on esiintynyt myös muissa jäsenvaltioissa, joissa on tunnustettu samantapaisia ”oikeuksista” eriyviä käsitteitä. Ne on osoitettu etupäässä lainsäätäjälle, mutta niitä voidaan käyttää tulkintaohjeina tuomioistuinten lainkäytössä ja jopa jonkinlaisena lainsäädäntötoimien pätevyyden arviointiperusteena valtioissa, jotka hyväksyvät lakien tuomioistuinvalvonnan.¹⁷ Tällainen tehtävä on ollut muun muassa Ranskan Conseil Constitutionnelin oikeuskäytännössä vahvistetuilla ”tavoitteilla, joilla on perustuslaillinen arvo”,¹⁸ Itävallan perustuslakiin sisällytetyillä ”perustuslaillisilla tavoitteilla”¹⁹ sekä vastaavilla Saksan perustuslaissa määritellyillä käsitteillä.²⁰ Toinen edustava esimerkki on Puolan perustuslaki, jonka 81 §:ssä rajoitetaan myös tiettyjen taloudellisten ja sosiaalisten perusoikeuksien soveltamisalaa, vaikka Puolan perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu mahdollisuus lakien perustuslainmukaisuuden rajoitettuun valvontaan kyseisten oikeuksien valossa.²¹

14 — Ensimmäisen valmistelukunnan arvovaltainen jäsen Guy Braibant korostaa teoksessaan *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Seuil, Paris, 2001, s. 44–46, kuinka tärkeä osuus oikeuksien ja periaatteiden erottelulla oli laajan yksimielisyyden saavuttamisessa sosiaalisia perusoikeuksia koskevien määräysten sisällyttämisestä perusoikeuskirjaan.

15 — Irlannin perustuslain 45 §:stä ja Irlannin Supreme Courtin oikeuskäytännöstä ks. Kelly, J. M., *The Irish Constitution*, 4. painos, LexisNexis/Butterworths, Dublin, s. 2077–.

16 — Espanjan perustuslain ”talous- ja sosiaalipolitiikan ohjaavien periaatteiden” oikeusvaikutuksesta ks. Jiménez Campo, J., *Derechos fundamentales. Conceptos y garantías*, Trotta, Madrid, 1999, s. 122– ja Rodríguez de Santiago, J. M., ”La forma de vincular de los preceptos del capítulo tercero del título primero de la Constitución española”, Casas Baamonde, M. E. ja Rodríguez-Piñero ja Bravo-Ferrer, M., *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, s. 1187–.

17 — Ks. Ladenburger, C., ”Artikel 52 Abs.”, vertaileva analyysi teoksessa Tettinger, S. J. ja Stern, K., *Europäische Grundrechte – Charta*, Beck, München, 2004, s. 803–.

18 — Ks. asia 94-359 CC, Conseil Constitutionnelin tuomio 19.1.1995, 7 kohta. Ks. tästä Burgorgue-Larsen, L., ”Article II-112” teoksessa Burgorgue-Larsen, L., Levade, A. ja Picod, F., *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Tome 2, Bruylant, Bruxelles, 2005, s. 684.

19 — Ks. esim. Itävallan liittotasavallan perustuslain 8 §:n 2 momentti, 7 §:n 1 ja 2 momentti sekä 9 a §. Tästä ks. Schäffer, H., ”Zur Problematik sozialer Grundrechte” teoksessa Merten, D. ja Papier, H.-J. (toim.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, nide VII/1, C. F. Müller, Heidelberg, 2006, s. 473–.

20 — Ks. tästä Sommemann, K.-P., *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1997.

21 — Ks. tästä Sadurski, W., *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, Dordrecht, 2005, s. 178–.

49. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdassa vahvistetun kaltaisen erottelun tehneissä jäsenvaltioissa on siis luotu "oikeuksien" rinnalle toinen, täydentävä käsite, jolle on ominaista se, ettei siitä voida johtaa subjektiivisia oikeuksia, joihin voitaisiin suoraan vedota tuomioistuimessa, mutta jolla silti on perustuslain tasoinen, lähinnä lainsäädäntötoimien laillisuusvalvonnan mahdollistava normatiivinen oikeusvaikutus.²² Tämä ajatus heijastaa myös perusoikeuskirjan valmistelukunnassa ja Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevässä valmistelukunnassa levottomuutta herättänyttä kysymystä. Useat jäsenvaltiot nimittäin pelkäsivät tiettyjen taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien tunnustamisen johtavan julkisen politiikan siirtymiseen tuomioistuinten valvontaan etenkin julkiseen talouteen merkittävästi vaikuttavilla aloilla. Itse asiassa valmisteluasiakirjojen alustavissa luonnoksissa nykyisiä "periaatteita" nimitettiin "sosiaalisiksi periaatteiksi".²³ Vaikka adjektiivi myöhemmin poistettiin, on ilmeistä, että perusoikeuskirjan laatijat kantoivat huolta ennen kaikkea etuuksiin liittyvistä oikeuksista ja sosiaalisista työoikeuksista.²⁴

b) Perusoikeuskirjassa tarkoitettu "periaatteen" käsite

50. Perusoikeuskirjan sanamuodon perusteella tulkittuna periaatteet oikeastaan tarkoittavat julkiselle vallalle osoitettuja tehtäviä, kun taas oikeuksilla on tarkoitus suojata suoraan määriteltyä yksilön oikeusasemaa, vaikkakin tätä oikeusasemaa on myös mahdollista täsmentää alemman tasoisella säädöksellä. Julkisen vallan on kunnioitettava oikeuksilla suojattua yksilön oikeusasemaa, mutta periaatteiden tapauksessa sen tehtävä on rajattu huomattavasti väljemmin: perusoikeuskirjan sanamuodosta havaitaan, ettei siinä määritellä yksilön oikeusasemaa vaan yleisiä osa-alueita ja tuloksia, joilla määritetään kaikkea julkisen vallan toimintaa. Julkisen vallan ja erityisesti lainsäätäjän tehtävä on siis edistää näitä periaatteita ja muuttaa ne käsitettäväksi oikeudelliseksi todellisuudeksi, mutta samalla kunnioittaa "periaatteen" käsitettä koskevassa perusoikeuskirjan määräyksessä vahvistettuja objektiivisia rajoja (osa-alue) ja sen finalistista luonnetta (tulokset).²⁵

51. Periaatteiden luonnehdinta tehtävän käsitteellä käy ilmi myös perusoikeuskirjan 52 artiklan selityksistä, joiden tulkinnallinen arvo vahvistetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa. Selityksissä esitetään useita esimerkkejä periaatteista, jotka on muotoiltu ikään kuin "unionille" osoitetuiksi tehtäviksi, ja unioni ymmärretään tässä laajasti kokonaisuutena, johon kuuluvat paitsi kaikki toimielimet myös jäsenvaltiot silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.²⁶ Perusoikeuskirjan 25 artiklan mukaan unioni "tunnustaa ikääntyneiden henkilöiden oikeuden ihmisarvoiseen ja itsenäiseen elämään sekä oikeuden osallistua yhteiskunnalliseen elämään ja kulttuurielämään, ja se kunnioittaa näitä oikeuksia". Sen 26 artiklassa puolestaan veloitetaan samaan tapaan tunnustamaan vammaisten oikeus "päästä osallisiksi toimenpiteistä, joilla edistetään heidän itsenäistä elämäänsä, yhteiskunnallista ja ammatillista sopeutumistaan sekä osallistumistaan yhteiskuntaelämään" ja kunnioittamaan sitä. Tämä unionille osoitettu tehtävä toistetaan vielä 37 artiklassa, jonka mukaan "ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkoihin ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti".

22 — Tästä esitetään kokonaisnäkemys teoksessa Iliopoulos-Strangas, J. (toim.), *Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon*, Nomos/Sakkoulas/Bruylant/Facultas, Baden-Baden, Athen, Brüssel, Wien, 2010.

23 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu teos Braibant, G., *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, s. 252.

24 — Ks. tästä jo Grimm, D., "Soziale Grundrechte für Europa", nykyään teoksessa *Die Verfassung und die Politik. Einsprüche in Störfällen*, Beck, München, 2001, s. 275–.

25 — Periaatteista tavoitelähtöisinä tehtävinä ks. Borowsky, M., "Artikel 52", teoksessa Mayer, J., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 3. painos, Nomos, Baden-Baden, 2010, s. 697–699; edellä alaviitteessä 18 mainittu Burgorgue-Larsen, L., "Article II-112", s. 686– ja Mayer, F., "Artikel 6 EUV" teoksessa Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der Europäischen Union – Kommentar*, Beck, München, 2010, s. 65–.

26 — Tässä merkityksellisiltä osin selityksissä todetaan 52 artiklan 5 kohdasta seuraavaa: "Periaatteita voidaan panna täytäntöön lainsäätämisyjärjestyksestä hyväksyttävien säädösten tai täytäntöönpanosäädösten avulla (joita unioni hyväksyy toimivaltansa mukaisesti ja jäsenvaltiot ainoastaan silloin, kun ne panevat täytäntöön unionin lainsäädäntöä); näin ollen periaatteista tulee tuomioistuinten kannalta merkittäviä ainoastaan silloin, kun kyseisiä säädöksiä tulkitaan tai tarkistetaan. Niiden perusteella ei voida kuitenkaan vaatia positiivista toimintaa unionin toimielimiltä tai jäsenvaltioiden viranomaisilta. Tämä vastaa sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä – – että jäsenvaltioiden perustuslaillisten järjestelmien noudattamaa lähestymistapaa 'periaatteisiin' erityisesti sosiaalilainsäädännön alalla."

52. Miten sitten on 27 artiklan laita? Ensinnäkään ei ole sattuma, että työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä on sisällytetty perusoikeuskirjan ”Yhteisvastuuta” koskevan osaston ensimmäiseen artiklaan. Kuten perusoikeuskirjan selityksissäkin todetaan, tämä sosiaalinen perusoikeus pohjautuu Euroopan sosiaalisen peruskirjan²⁷ 21 artiklaan ja työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevan yhteisön peruskirjan 17 ja 18 artiklaan. Lisäksi siitä säädettiin jo ennen perusoikeuskirjan voimaantuloa annetussa johdetussa oikeudessa, eikä ainoastaan edellä mainitussa direktiivissä 2002/14 vaan myös unionin muissa työoikeudellisissa säädöksissä, kuten työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetussa direktiivissä 98/59/EY²⁸ tai eurooppalaisesta yritysneuvostosta annetussa direktiivissä 94/45/EY.²⁹

53. Niin vaikea kuin perusoikeuskirjan merkitystä onkin täsmentää kohdissa, joissa määrittelytyötä ei niin sanotusti ole viety aivan loppuun, perusteet, jotka puoltavat 27 artiklan aineellisen sisällön luokittelua periaatteeksi, ovat mielestäni selvästi painavampia kuin ne, jotka tukevat päinvastaista. Ennen kaikkea on olemassa tietty rakenteellinen syy, joka vahvistaa, että kyseessä on nimenomaan tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohdassa tarkoittamani julkiselle vallalle osoitettu tehtävä.

54. Jollei nimittäin oteta lukuun itse perusoikeuden julistamista ja sen takaamista koskevan velvollisuuden asettamista, kyseisessä määräyksessä suoraan taatun oikeuden ulottuvuus on erittäin heikko – ”unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa ja niissä määrätyn edellytyksin”. Tämä vahvistaa sen, että määräyksessä on haluttu pidättäytyä määrittelemästä yksilön oikeusasemaa ja jättää kyseisen periaatteen sisällön ja tarkoituksen täsmentäminen unionin ja jäsenvaltion lainsäätäjän tehtäväksi. On selvää, että oikeus saada tietoa ja tulla kuulluksi ”taataan” joillekulle, nimittäin työntekijöille. Siinä yhteydessä ei kuitenkaan täsmennetä, minkälaista tietoa heille on annettava, saatikka millä tavalla tai tasolla tai keiden välityksellä heitä on kuultava. Määräyksen sisältö on niin epämääräinen, ettei sitä voida tulkita muuksi kuin julkiselle vallalle osoitetuksi tehtäväksi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet kyseisen oikeuden takaamiseksi.³⁰ Siitä syystä määräyksessä ei määritellä suoraan yksityisen oikeusasemaa, vaan annetaan julkiselle vallalle toimivalta määrittää mainitun perusoikeuden objektiivinen sisältö (työntekijöiden oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi) ja tarkoitus (tiedonsaannin tehokkuus, edustavuus asianmukaisilla tasoilla, tiedon saaminen riittävän ajoissa).

55. On vielä eräs perusoikeuskirjan systematiikkaan liittyvä peruste. Yhteisvastuuta koskevassa osastossa mainittuihin perusoikeuksiin sisältyy lähinnä aineellisesti *sosiaalisiksi* luokiteltavia oikeuksia, joiden sisällön määrittelyssä suositaan 27 artiklassa käytetyn kaltaisia muotoja. Tämä tarkoittaa sitä, että olisi olemassa vahva oletama kyseisessä osastossa vahvistettujen perusoikeuksien kuulumisesta periaatteiden ryhmään. Tämänkaltaisen luokittelu ei tietenkään voi olla enempää kuin pelkkä oletama, mutta 27 artiklan tapauksessa kyseessä on ominaispiirre, joka täydentää jo edellä lueteltuja muita ominaisuuksia.

56. Edellä esitetty riittänee perusteluksi välipäätelmälleni, jonka mukaan työntekijöiden oikeutta saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 27 artiklassa, on pidettävä 51 artiklan 1 kohdassa ja 52 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuna periaatteena.

27 — Euroopan sosiaalinen peruskirja, jonka Euroopan neuvoston jäsenvaltiot allekirjoittivat Torinossa 18.10.1961 ja joka tuli voimaan 26.2.1965.

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

29 — Eurooppalaisen yritysneuvoston perustamisesta tai työntekijöiden tiedottamis- ja kuulemismenettelyn käyttöönottamisesta yhteisönlaajuisissa yrityksissä tai yritysryhmissä 22.9.1994 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 254, s. 64).

30 — Rajat ylittävissä tilanteissa tällainen tehtävä aiheuttaa huomattavia hankaluuksia. Ks. Cruz Villalón, J., ”La información y la consulta a los trabajadores en las empresas de dimensión comunitaria”, *La Ley*, 1994, osa 2 ja Insa Ponce de León, F. L., *Los derechos de implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas europeas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

3. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdassa tarkoitetut periaatteet: mahdollisuus vedota ”täytäntöönpanosäädöksiin” tuomioistuimessa

57. Tästä tietysti seuraa, että perusoikeuskirjan 27 artiklassa tarkoitetun kaltaiseen periaatteeseen, jolla taataan työntekijöiden oikeus saada tietoa ja tulla kuulluksi yrityksessä, on sen järjestelmän kannalta sovellettava perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdan määräyksiä, mikä taas vaikuttaa mahdollisuuksiin vedota tällaiseen periaatteeseen tuomioistuimessa. Nyt tarkasteltavat määräykset ovat kuitenkin niin monitahoiset, että 52 artiklan 5 kohdan kumpakin virkettä on aiheellista tarkastella erikseen. Siksi on aluksi muistutettava, että 5 kohdan ensimmäisessä virkkeessä käsitellään periaatteiden *tehokkuuden edellytyksiä*, ja sen toisessa virkkeessä puolestaan rajataan edellytykset periaatteiden *saattamiselle tuomioistuimen ratkaistaviksi*.

58. Ensimmäisessä virkkeessä määritetään periaatteen sisältö vahvistamalla, että ”tämän perusoikeuskirjan periaatteita sisältävät määräykset” voidaan ”panna täytäntöön” unionin ”lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävillä säädöksillä tai täytäntöönpanosäädöksillä” tai säädöksillä, joita jäsenvaltiot antavat unionin lainsäädännön täytäntöön panemiseksi. Nimitän määräyksen tätä ulottuvuutta periaatteen ”täsmentämiseksi”, joka tapahtuu säätämällä periaatteesta oikeusjärjestyksessä.

59. Toiseen virkkeeseen on sisällytetty edellytykset, joiden perusteella periaatteisiin pitäisi voida vedota tuomioistuimessa. Tämä mahdollisuus rajataan kuitenkin ainoastaan tilanteisiin, joissa ”on kyse tällaisten säädösten tulkinnasta tai niiden laillisuuden valvonnasta”. Tätä määräyksen jälkimäistä ulottuvuutta nimitän periaatteeseen ”vetoamiseksi”, ja se tarkoittaa periaatteen saattamista tuomioistuimen tutkittavaksi.

a) Periaatteen täsmentämiseksi annettavat ”täytäntöönpanosäädökset” (perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdan ensimmäinen virke)

60. Unionilla ja jäsenvaltioilla on velvollisuus ”edistää” perusoikeuskirjassa mainittujen periaatteiden soveltamista (51 artiklan 1 kohta) ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet niiden ”täytäntöön panemiseksi”, jotta tämä edistäminen olisi tehokasta. Vaikka määräyksen kyseisessä kohdassa käytetäänkin verbiä ”voidaan”, on selvää, ettei siinä tarkoiteta mitään ehdotonta harkintavaltaa vaan ainoastaan mahdollisuutta, johon vaikuttaa – kuten äsken totesin – perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa unionille ja jäsenvaltioille annettu selkeä tehtävä ”edistää” mainittuja periaatteita. Niitä on luonnollisestikin mahdollista edistää ainoastaan 52 artiklassa tarkoitetuilla ”täytäntöönpanosäädöksillä”.

61. Myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdan ensimmäisen virkkeen sanamuodon huolellinen tarkastelu osoittaa, että siinä viitataan nimenomaan periaatteiden *normatiivisiin* täytäntöönpanotoimiin, minkä seurauksia tarkastelen jäljempänä.

62. Mainitun 5 kohdan ensimmäisessä virkkeessä nimittäin määrätään, että perusoikeuskirjan periaatteet voidaan ”panna täytäntöön” unionin ja jäsenvaltioiden hyväksymillä säädöksillä. Näillä täytäntöönpanosäädöksillä tarkoitetaan tarpeellisia normatiivisesti tarkentavia säädöksiä, joiden tarkoituksena on nimenomaan täsmentää ”periaatteen” sisältöä riittävästi, siten, että periaate voi saada itsenäisen merkityksen ja lopulta, että sitä ilmaisee sellainen oikeus, jonka tuomioistuin voi tuntea. Tätä määräystä ei voida ymmärtää mitenkään toisin, sillä tehtävää ei ole osoitettu pelkästään toimeenpanovallalle vaan myös lainsäätäjälle. Tähän virkkeeseen sisältyvillä viittauksilla ”täytäntöönpanoon” tarkoitetaan siis *nimenomaisesti normatiivista* täytäntöönpanoa.

63. Edetäkseni pidemmälle katson, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettujen normatiivisten täytäntöönpanosäädösten joukosta on erotettavissa säädöksiä, joilla *olennaisin osin ja suoraan täsmennetään periaatteen sisältöä*. Niiden erottaminen on väistämätöntä, sillä muuten periaatteen ”täytäntöönpano” muodostuisi etenkin sosiaali-, ympäristö- tai

kuluttajansuojapolitiikan kaltaisilla laajoilla aloilla kokonaisista oikeudenhaaroista, kuten sosiaali-, ympäristö- tai kuluttajalainsäädännöstä kokonaisuudessaan. Tällainen seuraus tekisi tyhjäksi perusoikeuskirjassa periaatteille määritellyn tarkoituksen eli niiden käyttämisen säädösten tulkinnan ja pätevyyden arvioinnin arviointiperusteena ja vääristäisi sitä tekemällä sen käytännössä mahdottomaksi.

64. Erottamalla säädökset, joilla olennaisin osin ja suoraan täsmennetään periaatteen sisältöä, muista normatiivisista säädöksistä ja niistä annetuista erityissäännöksistä turvataan niin perusoikeuskirjan sisältämien periaatteiden kuin 52 artiklan 5 kohdan tavoitteenkin tehokas vaikutus, ja sen tavoitteenahan on taata tietyin edellytyksin suoja sellaisille perusoikeuskirjan määräyksille, jotka tarvitsevat väliin tulevaa normatiivista täytäntöönpanoa.

65. Direktiivin 2002/14 3 artiklan 1 kohta on juuri hyvä esimerkki äsken mainitsemistani säädöksistä, joilla olennaisin osin ja suoraan täsmennetään periaatteen sisältöä. Kuten kyseisen artiklan otsikkokin kertoo, se koskee direktiivissä 2002/14 määriteltujen oikeuksien ”soveltamisalaa”. Direktiivi 2002/14 on merkityksellinen nyt tarkasteltavan asian kannalta myös sikäli, että sen tavoitteena on säätää ”työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä”, mikä on täsmälleen sama kuin perusoikeuskirjan 27 artiklan tavoite.

66. Direktiivin 2002/14 3 artiklan 1 kohdassa esitetään tässä yhteydessä tietty määritelmä, joka näyttäisi olennaisin osin ja suoraan täsmennävän periaatteen sisältöä: siinä nimittäin määritellään tiedonsaanti- ja kuulemisoikeuden henkilöllinen soveltamisala. Lienee itsestään selvää, että oikeussubjektin määrittely on olennainen edellytys perusoikeuden käyttämiselle, koska vain sen perusteella on mahdollista rajata perusoikeuskirjassa tarkoitettu erityissuoja. Tässä mielessä direktiivin 2002/14 3 artiklan 1 kohtaa voidaan pitää säännöksenä, jolla olennaisin osin ja suoraan täsmennetään perusoikeuskirjan 27 artiklan sisältöä, ja se voi olla osa sitä sisältöä, johon on mahdollista vedota tuomioistuimessa, kuten seuraavassa selitän.

b) Periaatteeseen ”vetoamista” koskeva ulottuvuus (perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdan toinen virke)

67. Edellä jo useaan kertaan mainitun perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdan toisen virkkeen mukaan periaatteisiin voidaan vedota tuomioistuimessa ”vain sikäli kuin on kyse tällaisten säädösten tulkinnasta tai niiden laillisuuden valvonnasta”. Tähän määräykseen sisältyy kaksi näkökohtaa, jotka tässä on aiheellista tuoda esille, ja toinen niistä on implisiittinen ja toinen eksplisiittinen. Toisin kuin jälkimmäiseen, ensimmäiseen näkökohtaan liittyy erityisiä tulkintavaikeuksia.

68. Ensimmäisen näkökohdan tapauksessa perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdan tarkastelussa havaitaan, että sen sanamuoto sulkee implisiittisesti mutta selvästi pois mahdollisuuden vedota suoraan periaatteeseen jonkin subjektiivisen oikeuden käyttämiseksi sen perusteella.³¹ Perusoikeuskirjassa rajataan mahdollisuus saattaa periaate tuomioistuimen ratkaistavaksi pelkästään niin sanoakseni normien ja säädösten ”puhdistamiseen”, ja tässä määrittämisessä käytetään arviointiperusteena sekä periaatteen perusoikeuskirjassa saamaa kirjaimellista sanamuotoa että säädöksiä, joilla olennaisin osin ja suoraan täsmennetään periaatteen sisältöä.

31 — Perusoikeuskirjan valmisteluasiakirjat vahvistavat, etteivät valmistelukunnan jäsenet missään vaiheessa sulkeneet pois mahdollisuutta saattaa säädöksiä tuomioistuimen käsiteltäviksi perusoikeuskirjassa vahvistettujen periaatteiden valossa mutta että he viittasivat tällaisella tuomioistuinvalvonnalla nimenomaan lainsäädäntötoimien abstraktiin valvontaan eivätkä perusoikeuksien takaamiseen, kuten selitetään edellä alaviitteessä 14 mainitussa teoksessa Braibant, G., *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, s. 46, ja valmistelukunnan toisen jäsenen, Lord Goldsmithin teoksessa ”A Charter of Rights, Freedoms and Principles”, *Common Market Law Review*, 38/2001, s. 1212 ja 1213. Valmisteluasiakirjat sekä 52 artiklan 5 kohdan sanamuoto tukevat myös näkemystä objektiivisesta valvonnasta, ks. Ladenburger, C., ”Protection of Fundamental Rights post-Lisbon – The interaction between the Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights and National Constitutions”, Institutional Report, FIDE 2012, s. 33: ”only one point is clear: Article 52 (5) 2nd sentence does not exclude any justiciability of principles”.

69. Mainitsemani eksplisiittinen näkökohta puolestaan koskee ”säädöksiä”, joihin määräyksessä viitataan, ja sen tulkinta on jo huomattavasti hankalampaa. Jos nimittäin ilmaisulla ”tällaisten säädösten” tarkoitettaisiin pelkästään sellaisia normatiivisia täytäntöönpanosäädöksiä, jotka antavat periaatteelle sisällön, ajaututtaisiin noidankehään, koska näiden normatiivisten täytäntöönpanosäädösten laillisuus olisi tutkittava käyttämällä perusteena periaatetta, jonka sisältö on – perusoikeuskirjan 27 artiklassa edellytetyn mukaisesti – määritetty nimenomaan näillä samoilla normatiivisilla täytäntöönpanosäädöksillä.

70. Sellaisten säädösten soveltamisalan, joiden tulkinta ja laillisuuden valvonta on 52 artiklan 5 kohdan toisen virkkeen nojalla sallittua, täytyy näin ollen olla erilainen ja paljon laajempi kuin pelkästään periaatteen sisältöä normatiivisesti täsmentävien säädösten. Muiden täytäntöönpanosäädösten ohella tuomioistuINVALVONNAN piiriin voidaan siis saattaa kaikki sellaiset täytäntöönpanosäädökset, jotka menevät periaatteen olennaisen sisällön suoraan täsmentämistä pidemmälle. Muuten tultaisiin poistaneeksi sekä 27 artiklan että 52 artiklan 5 kohdan toisen virkkeen mukaisen siihen kohdistuvan tuomioistuINVALVONNAN tehokas vaikutus.

71. Kun perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdan ensimmäistä ja toista virkettä luetaan yhdessä, on mielestäni katsottava, että periaatteen sisältöä olennaisin osin ja suoraan täsmentävien säädösten tunnusomainen tehtävä on toimia osaltaan perusteena, jonka avulla arvioidaan muiden periaatteen täytäntöön panemiseksi annettujen säädösten pätevyyttä toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla. Muiden täytäntöönpanosäädösten pätevyys voidaan siis tarkistaa tällä arviointiperusteella, jonka muodostavat periaatteen sanamuoto sekä säädökset, jotka olennaisin osin ja suoraan täsmentävät kyseisen periaatteen sisältöä.

72. Säännöstä, josta Cour de cassation esittää toisen ennakkoratkaisukysymyksensä, eli Ranskan työoikeuskoodeksin L.1111-3 §:n 4 momenttia, joka sisältyy yrityksen henkilöstömäärän laskentatavasta työntekijöiden edustuksen järjestämiseksi annettuihin sääntöihin, voidaan näin ollen hyvinkin pitää säädöksenä, jota perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdan toisessa virkkeessä tarkoitettu laillisuusvalvonta voi koskea. Työntekijöiden edustus toimii kanavana tiedonsaanti- ja kuulemisoikeuden käyttämiselle ja on siitä syystä tärkeä osa perusoikeuskirjan 27 artiklassa tarkoitetun periaatteen tarkoitusta ja täytäntöönpanoa. Säännös, jonka mukaan tiettyä työntekijäryhmää ei oteta huomioon yrityksen henkilöstömäärän laskennassa, on selvästi omiaan loukkaamaan periaatteen sisältöä ja samalla tietenkin sen olennaisin osin ja suoraan täsmentävissä säädöksissä määriteltyä sisältöä.

c) Direktiivi säädöksenä, jolla olennaisin osin ja suoraan täsmennetään periaatteen sisältöä

73. Cour de cassationin unionin tuomioistuimen tutkittavaksi saattamassa tapauksessa työntekijöiden oikeutta saada tietoa ja tulla kuulluksi on täsmennetty direktiivillä. Koska tarkasteltava asia koskee yksityisten välistä oikeusriitaa, on kysyttävä, voiko kyseinen luonne täsmentävänä normina, tarkemmin sanottuna direktiivien rajoitettu horisontaalisen oikeusvaikutuksen mahdollisuus, muodostua ylipääsemättömäksi esteeksi, joka kumoaa kaikki tähän asti esittämäni päätelmät. Yritän seuraavassa osoittaa, ettei näin ole.

74. Vaikka mainitussa perusoikeuskirjan määräyksessä edellytetäänkin unionin lainsäätäjän yhteistyötä, se ei kuitenkaan tarkoita tällaisen yhteistyön voivan johtaa rajattoman toimivallan antamiseen lainsäätäjälle etenkin, kun tällainen delegointi voi lopulta vääristää perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdan toisen virkkeen merkityksen. Näin kävisi, jos lainsäätäjä päätyisi säätämään periaatteen sisällöstä direktiivillä, mikä veisi yksityisiltä mahdollisuuden perusoikeuskirjassa taattuun säädöksen pätevyyden tuomioistuINVALVONTAAN yksityisten välisissä oikeusriidoissa.

75. Ei kuitenkaan pidä jättää huomiotta sitä, että tämä näkemys on voitava sovittaa yhteen unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan direktiiveihin ei voida vedota yksityisten välisissä oikeusriidoissa muuten kuin tulkintatarkoituksessa.³² Nähdäkseni tällainen yhteensovittaminen ei ole mitenkään mahdotonta, enkä myöskään usko päätelmäni voivan johtaa oikeudelliseen epävarmuuteen, kuten Saksan liittotasavalta väittää tästä kysymyksestä esittämässään kirjallisissa huomautuksissa.

76. Sellaiset direktiiveihin sisältyvät säännökset, joilla teoriassa voidaan olennaisin osin ja suoraan täsmentää periaatteen sisältöä, eivät liene järin lukuisia, pikemminkin päinvastoin. Uskonkin, että tämäntyyppisiä normeja on mahdollista tulkita erittäin suppeasti niin, että lopputulos on täysin siedettävä sen säädösjärjestelmän, johon säännökset sisältyvät, eli direktiivien kannalta. Toisin sanoen tilanteita, joissa perusoikeuskirjan määräyksiä on täsmennetty olennaisin osin ja suoraan direktiivillä, on pidettävä ainoastaan yksittäisinä ja ainakin ”yksilöitävinä” tapauksina. Ainakin määrällisesti tarkasteltuna direktiiveillä tässä tarkoituksessa annetut säännökset ovat niin yksittäisiä, että tätä arkaluonteista kysymystä koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön pitäisi voida pysyä käytännössä täysin muuttumattomana kaikkien direktiiveihin sisältyvien tämänkaltaisten säännösten tapauksessa, niin nyt kuin tulevaisuudessakin.

77. Tästä arkaluonteisesta seikasta esittämäni näkemys vastaa nähdäkseni täysin unionin tuomioistuimen kehittämää oikeuskäytäntöä, jonka mukaan kansallisten säädösten objektiivinen laillisuusvalvonta direktiivien valossa voidaan tietyn tarkoin rajatuin edellytyksin sallia silloinkin, kun kyse on yksityisten välisestä oikeusriidasta. Käsittelemättä kysymystä lähemmin totean, ettei tässä esittämässäni ratkaisussa suinkaan irtauduta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä vaan jatketaan jo asiassa *CIA Security*, asiassa *Mangold* ja asiassa *Kükükdeveci* annetuissa tuomioissa³³ – vain tärkeimmät mainitakseni³⁴ – viitotettuun suuntaan.

78. Vielä viimeinen tärkeä täsmennys: tässä ehdottamani ratkaisun ei pitäisi aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta. Pikemminkin tällaiseen epävarmuuteen voisi päinvastoin johtaa lainsäätäjällä oleva mahdollisuus muuttaa yksipuolisesti perusoikeuskirjan yleisten määräysten oikeusvaikutusta. Periaatteiden sisällön täsmentäminen on perusoikeuskirjan lujittamisen alkuvaiheeseen kuuluva prosessi, joka luonnollisesti käydään perustuslaillisessa järjestelmässä annettujen perusoikeuksien julistusten ensimmäisten voimassaolovuosien aikana. Ajan kuluessa periaatteiden sisältö vahvistuu, ja mahdollisuudet saattaa perusoikeuskirjan periaatteita tuomioistuimen käsiteltäviksi tarkentuvat, ja samalla julkiselle vallalle ja kansalaisille alkaa hahmottua, minkälaista laillisuusvalvontaa tuomioistuimet voivat toteuttaa ja missä rajoissa. Tällainen lopputulos voi vain lisätä oikeusvarmuutta perusoikeuskirjan, tämän unionin oikeusjärjestykselle keskeisen välineen, ja etenkin sen 52 artiklan 5 kohdassa tarkoitettujen periaatteiden soveltamisessa.

79. Kaikesta edellä esitetystä huolimatta on selvää, että vaikka tuomioistuin vain kumoaisi lainvastaisen säädöksen tai jättäisi soveltamatta sitä, yksityisten välisissä oikeusriidoissa tulee silti väistämättä eteen tapauksia, joissa yksityiselle asetetaan ennalta-arvaamaton velvoite. Kuten CGT:n edustaja huomautti istunnossa, yksityinen, jolle on aiheutunut vahinkoa jonkin ennalta-arvaamattoman velvoitteen vastattavaksi ottamisesta ja jolle tämä velvoite on kaiken lisäksi syntynyt jäsenvaltion lainvastaisen

32 — Ks. mm. ainakin asia 152/84, *Marshall*, tuomio 26.2.1986 (Kok., s. 723, Kok. Ep. VIII, s. 457); asia C-188/89, *Foster ym.*, tuomio 12.7.1990 (Kok., s. I-3313, Kok. Ep. X, s. 499); asia C-91/92, *Faccini Dori*, tuomio 14.7.1994 (Kok., s. I-3325, Kok. Ep. XVI, s. I-1); asia C-192/94, *El Corte Inglés*, tuomio 7.3.1996 (Kok., s. I-1281); asia C-343/98, *Collino ja Chiappero*, tuomio 14.9.2000 (Kok., s. I-6659); yhdistetyt asiat C-397/01-C-403/01, *Pfeiffer ym.*, tuomio 5.10.2004 (Kok., s. I-8835) ja edellä alaviitteessä 3 mainittu asia *Dominguez*. Oikeuskäytännön kehityksestä ks. mm. de Witte, B., ”Direct effect, primacy and the nature of the legal order”, teoksessa Craig, P. ja De Búrca, G., *The Evolution of EU Law*, 2. painos, Oxford University Press, Oxford, 2011, s. 329–340; Simon, D., ”L’invocabilité des directives dans les litiges horizontaux: confirmation ou infléchissement?”, *Europe* nro 3, maaliskuu 2010 ja Dougan, M., ”When Worlds Collide: Competing Visions of the Relationship Between Direct Effect and Supremacy”, *Common Market Law Review*, 44, 2007.

33 — Asia C-194/94, *CIA Security International*, tuomio 30.4.1996 (Kok., s. I-2201); asia C-144/04, *Mangold*, tuomio 22.11.2005 (Kok., s. I-9981) ja asia C-555/07, *Kükükdeveci*, tuomio 19.1.2010 (Kok., s. I-365).

34 — Ks. tästä julkisasiamies Botin 7.7.2009 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 33 mainitussa asiassa *Kükükdeveci*, erityisesti 68 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

menettelyn seurauksena, voi kuitenkin aina vaatia valtiolta vahingonkorvausta mainittuun lainvastaisuuteen vedoten. On totta, että valtion vahingonkorvausvastuu unionin oikeuden rikkomisesta säädettiin alun perin suojaksi osapuolille, jotka vetoavat oikeuksiinsa kansallisissa tuomioistuimissa.³⁵ Nyt tarkasteltavan kaltaisissa tapauksissa, joissa unionin normi on perusoikeuskirjassa vahvistettu periaate ja joissa kyseisen periaatteen sisältöä on vääristetty säädöksellä, jonka laillisuus kyseenalaistetaan yksityisten välisessä oikeusriidassa, vahingonkorvauskanteesta vastaaminen on kuitenkin kohtuullista asettaa sille, joka on hyötynyt lainvastaisesta menettelystä, eikä periaatteen sisällön täsmentämisestä syntyneen oikeuden haltijalle.

80. Näin ollen totean päätelmänäni perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdan toisen virkkeen nojalla, että perusoikeuskirjan 27 artiklaan, jonka sisältöä on olennaisiin osiin ja suoraan täsmennetty direktiivin 2002/14 3 artiklan 1 kohdalla, voidaan vedota yksityisten välisissä oikeusriidoissa, minkä seurauksena saattaa olla kansallisten säännösten soveltamatta jättäminen.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

81. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään Cour de cassation tiedustele suoraan, onko Ranskan työoikeuskoodeksin L.1111-3 §:ssä säädetyn kaltainen järjestelmä – pantaessa täytäntöön edellä kuvailtua säädösten saattamiseen tuomioistuimen ratkaistavaksi sovellettavaa järjestelmää – yhteensopiva unionin oikeuden, tässä tapauksessa perusoikeuskirjan 27 artiklan, sellaisena kuin sitä on täsmennetty direktiivin 2002/14 3 artiklan 1 kohdassa, kanssa. Kyseisen pykälän mukaan työelämään sopeuttamiseen, työelämään perehdyttämiseen ja ammatilliseen pätevytyymiseen tähtäävillä sopimuksilla palkatut työntekijät jätetään huomiotta laskettaessa yrityksen henkilöstömäärää henkilöstöä edustavien elinten perustamiseen vaadittavien lakisääteisten henkilöstömäärien määrittämiseksi.

82. Vaikka ennakkoratkaisukysymyksessä viitataan yleisesti kolmeen pois suljettuun sopimusryhmään, asiakirja-aineistosta ilmenee kantajan tehneen 120–170 työelämään perehdyttämiseen tähtäävää sopimusta, mutta se ei ilmeisestikään ole tehnyt työelämään sopeuttamiseen tai ammatilliseen pätevytyymiseen tähtääviä sopimuksia. Jollei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totea päinvastaista, ennakkoratkaisukysymykseen annettavassa vastauksessa on näin ollen viitattava ainoastaan L.1111-3 §:n 4 momentissa tarkoitettujen työelämään perehdyttämiseen tähtäävien sopimusten pois sulkemisen yhdenmukaisuuteen direktiivin 2002/14 kanssa.

83. Tähän kysymykseen ottivat kantaa ainoastaan Ranska, CGT ja komissio. Ranskan mukaan pois suljettujen sopimusten, myös työelämään perehdyttämiseen tähtäävän sopimuksen, erityisluonne oikeuttaa rajoittamaan perusoikeuskirjan 27 artiklan soveltamisalaa, sellaisena kuin se on täsmennettynä direktiivillä 2002/14. Koska kyse on työelämään paluuta edistävistä sopimuksista eikä sopimuksista, joilla työntekijä liitetään tavanomaiseen työsuhteeseen, tämä pois sulkeminen ei Ranskan mukaan voi olla vastoin 27 artiklan ja direktiivin 2002/14 tarkoitusta. Ranska vetoaa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa, jos kyseiset rajoitukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

84. CGT keskittyy väitteissään pääasiallisesti asiassa Confédération générale du travail ym. annettuun tuomioon (jäljempänä asia CGT).³⁶ Kyseisessä ratkaisussa yhteisöjen tuomioistuimella oli ensimmäisen kerran tilaisuus lausua direktiivin 2002/14 tulkinnasta nimenomaan Ranskassa vireille pannussa asiassa, jossa kyseenalaistetun säännöksen mukaan tiettyjä työntekijöitä ei oteta huomioon yrityksen

35 — Ks. mm. yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok., s. I-5357, Kok. Ep. XI, s. I-467, 35 kohta); yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996 (Kok., s. I-1029, 31 kohta); asia C-392/93, British Telecommunications, tuomio 26.3.1996 (Kok., s. I-1631, 38 kohta); asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996 (Kok., s. I-2553, 24 kohta); yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94 ja C-188/94–C-190/94, Dillenkofer ym., tuomio 8.10.1996 (Kok., s. I-4845, 20 kohta) ja asia C-127/95, Norbrook Laboratories, tuomio 2.4.1998 (Kok., s. I-1531, 106 kohta).

36 — Asia C-385/05, Confédération générale du travail ym., tuomio 18.1.2007 (Kok., s. I-611).

henkilöstömäärää laskettaessa, ennen kuin he saavuttavat tietyn iän. CGT:n mukaan se, että yhteisöjen tuomioistuin totesi tällaisen pois sulkemisen direktiivin 2002/14 vastaiseksi, vahvistaa näin olevan myös nyt tarkasteltavassa asiassa, jossa on uudestaan suljettu pois tietty työntekijäryhmä. Komissio yhtyy CGT:n väitteisiin ja katsoo, että unionin tuomioistuimen olisi tulkittava direktiivin 2002/14 olevan esteenä nyt riitautetun kaltaisille kansallisille säännöksille.

85. Kuten CGT ja komissiokin perustellusti huomauttavat, asiassa CGT annettu tuomio on varsin selventävä pohdittaessa vastausta toiseen ennakkoratkaisukysymykseen. Kyseisessä asiassa CGT nosti Ranskan Conseil d'État:ssa kanteen kansallisista säännöksistä, joiden nojalla tietyt työntekijät otettiin huomioon yrityksen työntekijämäärän laskemisessa vasta, kun he olivat saavuttaneet tietyn iän. Tuomiossa todettiin julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotuksen mukaisesti, ettei tiettyjen työntekijöiden sulkemista ikänsä perusteella väliaikaisesti pois laskelmista voitu tulkita miksiäkään muuksi kuin heidän jättämisekseen huomiotta henkilöstön määrän laskemisessa.³⁷ Riitautetussa Ranskan lainsäädännössä kyseisiä työntekijöitä ei suinkaan suljettu pois lopullisesti, vaan huomioon ottamista ainoastaan lykättiin siihen asti, kunnes he olisivat saavuttaneet tietyn iän. Yhteisöjen tuomioistuin, joka antoi tuomion ennen perusoikeuskirjan voimaantuloa, kuitenkin katsoi tällaisen lykkäämisen merkitsevän huomiotta jättämistä, koska sillä "tehdään tyhjäksi" direktiivissä 2002/14 taattujen oikeuksien sisältö ja estetään täten "direktiivin tehokas vaikutus".³⁸

86. Direktiivin 2002/14 3 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tosin annetaan jäsenvaltioille toimivalta määritellä palveluksessa olevien työntekijöiden määrän laskentatapa. Asiassa CGT annettussa tuomiossa kuitenkin katsottiin, ettei tiettyjen työntekijöiden pois sulkemisessa ollut kyse ainoastaan työntekijämäärän laskentatavan määrittelystä vaan työntekijän käsitteen yksipuolisesta uudelleentulkinnasta. Näin ollen siinä todettiin, että "vaikka esillä olevassa direktiivissä ei säädetä tavasta, jonka mukaisesti jäsenvaltioiden on työntekijöiden määrän laskemisessa otettava huomioon direktiivin soveltamisalaan kuuluvat työntekijät, siinä säädetään kuitenkin, että jäsenvaltioiden on otettava heidät huomioon".³⁹

87. Perusoikeuskirjan 27 artiklaa, sellaisena kuin sitä on olennaisin osin ja suoraan täsmennetty direktiivin 2002/14 3 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, on siis asiassa CGT annetun tuomion valossa tulkittava siten, että siinä sallitaan jäsenvaltioiden vapaasti määritellä yrityksen työntekijämäärän laskentatapa mutta että siinä ei missään tapauksessa hyväksytä mahdollisuutta jättää työntekijää huomiotta kyseisessä laskelmassa. Näin on silloinkin, kun pois sulkeminen on ainoastaan väliaikaista – kuten asiassa CGT.

88. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen on siten kansallista lainsäädäntöä soveltaessaan tulkittava kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle kyseessä olevan direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti direktiivillä tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi.⁴⁰ Tällä kansallisen oikeuden mukaista tulkintaa koskevalla periaatteella on tosin tietyt rajat. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuutta tukeutua direktiivin sisältöön, kun se tulkitsee ja soveltaa asiaan liittyviä kansallisen oikeuden säännöksiä, rajoittavat nimittäin yleiset oikeusperiaatteet, eikä se voi olla perustana kansallisen oikeuden contra legem -tulkinnalle.⁴¹

37 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia CGT, tuomion 38 kohta, jossa viitataan julkisasiamies Mengozzin samassa asiassa 12.9.2006 esittämään ratkaisuehdotukseen, tarkemmin sanottuna sen 28 kohtaan.

38 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia CGT, tuomion 38 kohta.

39 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia CGT, tuomion 34 kohta, kursivointi tässä.

40 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 32 mainitut yhdistetyt asiat Pfeiffer ym., tuomion 114 kohta; yhdistetyt asiat C-378/07-C-380/07, Angelidaki ym., tuomio 23.4.2009 (Kok., s. I-3071, 197 ja 198 kohta); edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Küçükdeveci, tuomion 48 kohta ja edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Dominguez, tuomion 24 kohta.

41 — Ks. asia C-268/06, Impact, tuomio 15.4.2008 (Kok., s. I-2483, 100 kohta) ja edellä alaviitteessä 40 mainittu asia Angelidaki ym., tuomion 199 kohta.

89. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia on arvioida, onko unionin oikeuden mukainen tulkinta mahdollinen, sillä tämän arvioiminen edellyttää kansallisen oikeuden tulkintaa kokonaisuudessaan, eikä tämä tietenkään kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

90. Nyt on kuitenkin niin, että tiedustellessaan unionin tuomioistuimelta, milloin perusoikeuskirjan 27 artiklaan, sellaisena kuin se on täsmennettynä direktiivin 2002/14 3 artiklan 1 kohdassa, voidaan vedota tuomioistuimessa, Cour de cassation lähtee nimenomaan siitä, ettei unionin oikeuden mukainen tulkinta ole mahdollinen, jos tämän ratkaisuehdotuksen 87 kohdassa esittämäni kaltainen tulkinta vahvistetaan oikeaksi. Cour de cassation on tästä hyvin tietoinen, sillä se on käsitellyt samaa kysymystä aiemminkin ja pyytänyt siitä unionin tuomioistuimen tulkintaa. Cour de cassationin olisi sitä paitsi tarpeetonta ryhtyä tarkastelemaan kysymystä mahdollisuuksista vedota mainittuihin unionin sääntöihin nyt tarkasteltavan kaltaisessa asiayhteydessä, jos se olisi täysin vakuuttunut unionin oikeuden mukaisen tulkinnan mahdollisuudesta.

91. Ranskan hallitus päätyi samaan johtopäätökseen sekä kirjallisissa että suullisissa huomautuksissaan. Ranskan hallituksen edustaja, jolle esitettiin istunnossa tätä seikkaa koskevia kysymyksiä, myönsi olevan mahdotonta tulkita Ranskan lainsäädäntöä tavalla, joka takaisi unionin oikeuden noudattamisen, sellaisena kuin sitä ehdotetaan tulkittavan tämän ratkaisuehdotuksen 87 kohdassa edes siinä tapauksessa, että otettaisiin huomioon työoikeuden säännökset, jotka poikkeustapauksissa oikeuttavat poikkeamaan lainsäädännöstä työehtosopimuksella.

92. Perusoikeuskirjan 27 artiklan, sellaisena kuin se on täsmennettynä direktiivin 2002/14 3 artiklan 1 kohdassa, mukaisen systemaattisen tulkinnan antamiseen L.1111-3 §:n 4 momentista edellyttäisi Ranskan hallituksen mukaan sitä, että käytettävissä olisi ”poikkeuksen poikkeus”, ja näin ei nyt tarkasteltavassa asiassa ole. Kun Ranskan edustajalta tiedusteltiin istunnossa, sisältykö L.2251-1 §:ään mahdollisesti tällainen ”poikkeuksen poikkeus”, hän korosti, että mainitussa säännöksessä viitataan ainoastaan työehtosopimuksessa sovittuihin toimenpiteisiin, joista pääasiassa ei ole kyse.

93. Lisäksi on muistettava, että kun kansallinen tuomioistuin (joka on jäsenvaltion kansallisen oikeuden ylin tulkitsija) ja asianomaisen jäsenvaltion hallitus ovat yhtä mieltä siitä, ettei sisäinen oikeusjärjestys mahdollista unionin oikeuden mukaista tulkintaa, unionin tuomioistuimella on vilpittömän yhteistyön periaatteen⁴² mukaisesti velvollisuus hyväksyä tämä arvio ja antaa vastaus sille erityisesti esitettyyn kysymykseen. Muuten tultaisiin kyseenalaistaneeksi SEUT 267 artiklan mukaisen ennakkoratkaisumenettelyn luonne prosessina, jossa tuomioistuimet tekevät yhteistyötä keskenään, ja estäneeksi mainitun menettelyn tehokas vaikutus.

94. Koska sisäiselle lainsäädännölle on mahdotonta antaa 27 artiklan, sellaisena kuin se on täsmennettynä direktiivin 2002/14 3 artiklan 1 kohdassa, mukaista tulkintaa, ratkaistavaksi jää edellä esitetyn valossa siis kysymys siitä, ovatko L.1111-3 §:ssä säädetyt poikkeukset ja erityisesti työelämään perehdyttämiseen tähtääviä sopimuksia koskeva poikkeus direktiivin 2002/14 3 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan vastaisia.

42 — SEU 4 artiklassa vahvistettu periaate, joka velvoittaa sekä jäsenvaltioita että unionia (unionia sitovasta vilpittömän yhteistyön velvoitteesta jäsenvaltioiden kanssa ks. asia 230/81, *Luxemburg v. parlamentti*, tuomio 10.2.1983, Kok., s. 255, Kok. Ep. VII, s. 17, 38 kohta; asia C-94/00, *Roquette Frères*, tuomio 22.10.2002, Kok., s. I-9011, 31 kohta ja asia C-2/88 *IMM, Zwartveld ym.*, määräys 13.7.1990, Kok., s. I-3365, Kok. Ep. X, s. 509, 17 kohta).

95. Asiassa CGT annetussa tuomiossa tehdyt johtopäätökset kerratakseni totean, että jos kerran jo siinä tarkoitetun kaltaisen väliaikaisen pois sulkemisen katsottiin rikkovan direktiiviä, niin sitä suuremmalla syyllä näin on pääteltävä silloin, kun pois sulkeminen on täydellinen ja rajoittamaton. Tätä näkemystä ei horjuta se, että työelämään perehdyttämiseen tähtäävien sopimusten tavoitteena on edistää paluuta työmarkkinoille, koska pääasiassa ei missään vaiheessa ole kiistetty, että kyseisellä sopimuksella palkattu henkilö on perusoikeuskirjan 27 artiklassa, sellaisena kuin se on täsmennettynä direktiivillä 2002/14, tarkoitettu työntekijä.

96. Ranskan väitteestä työelämään perehdyttämiseen tähtäävien sopimusten erityisluonteesta ja niiden oikeuttamisesta yleistä etua koskevilla syillä on todettava, että samantapaiseen väitteeseen vastattiin jo edellä mainitussa asiassa CGT annetussa tuomiossa, jonka mukaan poikkeuksen oikeuttaminen tällä perusteella olisi ristiriidassa mainitun direktiivin 2002/14 11 artiklan 1 kohdan kanssa, jossa säädetään, että jäsenvaltiot ovat velvollisia toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet voidakseen aina taata direktiivin edellyttämät tulokset.⁴³ Tähän väitteeseen olisi vaikea vastata toisin nyt käsiteltävässä asiassa, jossa riitautettu pois sulkeminen on kaiken lisäksi täydellinen ja ajallisesti rajoittamaton.

97. Koska sisäiselle lainsäädännölle ei tässä voida antaa unionin oikeuden mukaista tulkintaa, ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, että perusoikeuskirjan 27 artiklaa, jota on olennaisin osin ja suoraan täsmennetty direktiivin 2002/14 3 artiklan 1 kohdassa, on tulkittava siten, että se on esteenä sellaisille kansallisille säännöksille, joiden mukaan tietty työntekijäryhmä, tarkemmin sanottuna ”pois suljetuilla sopimuksilla” palkatut työntekijät, jätetään huomiotta laskettaessa yrityksen henkilöstömäärää kyseisissä säännöksissä määritellyssä tarkoituksessa.

V Ratkaisuehdotus

98. Ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin vastaa Cour de cassationin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Euroopan unionin perusoikeuskirjan 27 artiklaan, jota on olennaisin osin ja suoraan täsmennetty työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä 11.3.2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/14/EY 3 artiklan 1 kohdassa, voidaan vedota yksityisten välisessä oikeusriidassa, minkä mahdollisena seurauksena voidaan jättää soveltamatta kansallisia säännöksiä.
- 2) Koska sisäiselle lainsäädännölle ei voida antaa unionin oikeuden mukaista tulkintaa, perusoikeuskirjan 27 artiklaa, jota on olennaisin osin ja suoraan täsmennetty direktiivin 2002/14 3 artiklan 1 kohdassa, on tulkittava siten, että se on esteenä sellaisille kansallisille säännöksille, joiden mukaan tietty työntekijäryhmä, tarkemmin sanottuna ”pois suljetuilla sopimuksilla” palkatut työntekijät, jätetään huomiotta laskettaessa yrityksen henkilöstömäärää kyseisissä säännöksissä määritellyssä tarkoituksessa. Kansallisella tuomioistuimella on perusoikeuskirjan 52 artiklan 5 kohdan nojalla oikeus jättää soveltamatta mainittujen unionin oikeuden normien vastaisia kansallisia säännöksiä.

43 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia CGT, tuomion 40 kohta.