

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PAOLO MENGOTZI

18 päivänä tammikuuta 2007¹

I Johdanto

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Direktiivi 89/391

1. Euroopan yhteisöjen komissio pyytää nyt käsiteltävässä asiassa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12.6.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY² 5 artiklan 1 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteita, koska se on rajoittanut työnantajan velvollisuuden huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä kaikissa työhön liittyvissä tilanteissa koskemaan vain sitä, mikä on järkevästi toteutettavissa.

2. Direktiivi 89/391, jota kutsutaan myös puitedirektiiviksi, on annettu EY:n perustamissopimuksen 118 a artiklan perusteella (EY:n perustamissopimuksen 117–120 artikla on korvattu EY 136–EY 143 artiklalla) työturvallisuutta, työhygieniää ja työterveyshuoltoa koskevan 23.10.1987 päivätyn yhteisön kolmannen toimintaohjelman³ täytäntöönpanemiseksi, ja siinä säädetään ammattiin liittyvien vaarojen estämiseksi ja työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi yleisluonteisesta sääntelystä, johon kuuluu suunnitelma turvallisuutta koskevien sääntöjen teknisestä yhdenmukaistamisesta yhteisössä (jäljempänä puitedirektiivi). Puitedirektiivin yleinen ulottuvuus ilmenee sen tarkoituksen määrittelevän 1 artiklan 2 kohdan lisäksi sen 16 artiklasta: 1 kohdassa säädetään ensin, että neuvosto antaa komission ehdotuksesta EY:n perus-

1 – Alkuperäinen kieli: italia.

2 – EYVL L 183, s. 1.

3 – EYVL C 28, s. 1.

tamissopimuksen 118 a artiklan mukaisesti erityisdirektiivejä (ns. tytärdirektiivejä),⁴ ja 3 kohdassa täsmennetään, että ”tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan kokonaisuudessaan kaikilla erityisdirektiiveissä tarkoitetuilla alueilla, sanotun kuitenkin rajoittamatta erityisdirektiiveissä olevien ankarampien tai erityissäännöksiä soveltamista”.

3. Tämän perusteella on aluksi käsiteltävä EY:n perustamissopimuksen 118 a artiklan sanamuotoa ja tämän jälkeen puitedirektiivin niitä säännöksiä, joilla on merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta, sekä laajemmin direktiivin järjestelmää.

4. Euroopan yhtenäisasiakirjan 21 artiklalla EY:n perustamissopimukseen otetussa 118 a artiklassa on annettu työturvallisuudelle yhteisön sosiaalipolitiikan alalla erityinen ja itsenäinen merkitys. Se on ollut oikeusperustana tätä alaa koskevien niin sanottujen toisen sukupolven direktiivien antamiselle, sillä toisin kuin aikaisemmat direktiivit, ne eivät enää perustu EY:n perustamissopimuksen 100 tai 100 a artiklaan, jotka soveltuivat huonosti tämän alan laajaan sääntelyyn, koska niissä edellytettiin niiden perusteella annetuilta säädöksiltä teleologista näkökulmaa, joka perustui siihen, että ne olivat välttämätön keino yhteismarkkinoiden käyt-

töön ottamisen ja toimivuuden turvaamiseksi.⁵

5. EY:n perustamissopimuksen 118 a artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltiot pyrkivät parantamaan erityisesti työympäristöä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi, ja niiden tavoitteena on tämän alan olojen yhdenmukaistaminen niitä parannettaessa”. Tämän tavoitteen saavuttamisen edistämiseksi kyseisen artiklan 2 kohdassa vahvistetaan, että neuvosto kyseisessä säännöksessä mainittua menettelyä noudattaen ”antaa direktiivein säännökset vähimmäisvaatimuksista, joita sovelletaan asteittain ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja kussakin jäsenvaltiossa voimassa oleva tekninen sääntely”, ja että on vältettävä ”säättämistä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia ja oikeudellisia rasituksia, jotka vaikeuttaisivat pienten tai keskiuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä”. Lopuksi kyseisen artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että ”tämän artiklan nojalla annetut säännökset eivät estä jäsenvaltioita pysyttämästä tai toteuttamasta tiukempia työsuojelua koskevia toimenpiteitä, jos ne ovat sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa”.

6. Puitedirektiivissä on neljä jaksoa. Ensimmäinen jakso, jonka otsikkona on ”Yleiset

4 – Tähän mennessä puitedirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla on annettu 19 erityisdirektiiviä.

5 – Ks. nyt käsiteltävään alaan liittyvien erityispiirteiden sääntelylle sopivasta oikeusperustasta asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755).

säännökset”, koostuu neljästä artiklasta. Sen 1 ja 2 artiklassa rajataan direktiivin tarkoitus ja soveltamisala, kun 3 artiklassa puolestaan määritellään työntekijän, työnantajan, työntekijöiden edustajan ja ehkäisyn käsitteet. Erityisesti 3 artiklan b kohdassa määritellään ”työnantajalla” tarkoitettavan ”luonnollista tai oikeudellista henkilöä, johon työntekijä on työsuhteessa ja joka on vastuussa yrityksestä tai laitoksesta”. Puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työnantajat, työntekijät ja työntekijöiden edustajat ovat niiden oikeussääntöjen alaisia, jotka ovat tarpeellisia tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi”.

7. Puitedirektiivin toinen jakso, jonka otsikkona on ”Työnantajien velvollisuudet”, koostuu kahdeksasta artiklasta. Sen 5 artiklan, jonka otsikkona on ”Yleiset säännökset”, 1 kohdassa vahvistetaan turvallisuutta koskeva työnantajan velvollisuus seuraavasti:

”Työnantajan velvollisuutena on huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä kaikissa työhön liittyvissä tilanteissa.”

8. Kyseisen 5 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Vaikka työnantaja ottaa palvelukseensa päteviä ulkopuolisia henkilöitä tai ostaa ulkopuolisia palveluja 7 artiklan 3 kohdan

mukaisesti, hän ei vapaudu vastuusta tältä osin.

3. Työntekijöiden velvollisuudet työsuojeluasioissa eivät vaikuta periaatteeseen työnantajan vastuusta.”

9. Puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään vielä, että direktiivillä ”ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta säätää työnantajan vastuun poistamisesta tai sen rajoittamisesta tapauksissa, joissa tapahtumat johtuvat epätavallisista ja ennalta arvaamattomista olosuhteista, joihin työnantaja ei voi vaikuttaa, tai poikkeuksellisista tapahtumista, joiden seurauksia ei olisi voitu välttää huolimatta kaikista aiheellisista varotoimenpiteistä”. Kyseisen 5 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa täsmennetään, että ”jäsenvaltiot eivät ole velvollisia käyttämään edellisessä alakohdassa tarkoitettuja mahdollisuuksia”.

10. Työnantajan turvallisuusvelvoitteen sisältöä täsmennetään puitedirektiivin 6 –12 artiklassa.

11. Nyt käsiteltävän asian kannalta erityisen merkittäviä ovat 6 artiklan säännökset, sillä

kyseisen artiklan otsikkona on ”Työnantajien yleisiä velvoitteita” ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Työnantajan on velvollisuuksiensa mukaisesti toteutettava tarvittavat toimenpiteet työntekijöidensä turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi, mukaan lukien työssä esiintyvien vaarojen ehkäisy, tiedottaminen ja kouluttaminen sekä tarvittavien järjestelyjen ja keinojen tarjoaminen.

Työnantajan on oltava valmiina muuttamaan näitä toimenpiteitä olosuhteiden muutosten mukaisesti, ja pyrittävä vallitsevien olojen parantamiseen.

2. Työnantajan on toteutettava ne toimenpiteet, joita tarkoitetaan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa noudattaen seuraavia yleisiä, ehkäiseviä toimenpiteitä koskevia periaatteita:

a) vaarojen välttäminen;

b) niiden vaarojen arvioiminen, joita ei voida välttää;

c) vaarojen torjunta niiden syntyvaiheessa;

d) työn sopeuttaminen yksilöllisesti varsinkin työpaikkojen suunnittelun, työvälineiden valinnan sekä työ- ja tuotantomenetelmien valinnan osalta niin, että erityisesti kiinnitetään huomiota yksitoikkoisen ja pakkotahtisen työn lieventämiseen ja niiden aiheuttamien terveyshaittojen vähentämiseen;

e) sopeutuminen tekniikan kehitykseen;

f) vaarallisten tekijöiden korvaaminen vaarattomilla tai vähemmän vaarallisilla tekijöillä;

g) sellaisen yhtenäisen ja kattavan ehkäisy politiikan kehittäminen, joka kattaa teknologian, työn organisoinnin, työolot, sosiaaliset suhteet sekä työympäristöön liittyvien tekijöiden vaikutukset;

h) yleisten suojelutoimenpiteiden ensisijaisuus yksilöllisiin suojelutoimenpiteisiin nähden;

i) työntekijöille annettavat aiheelliset ohjeet.

3. Tämän direktiivin muiden säännösten lisäksi työnantajan on, ottaen huomioon yrityksen tai laitoksen toiminnan luonne:

a) selvítettävä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyteen kohdistuvat, muun muassa työvälineiden valinnasta, käytetyistä kemiallisista aineista tai valmisteista sekä työpaikkojen varustelusta johtuvat vaarat.

Ehkäisevien toimenpiteiden, jotka työnantaja on toteuttanut tämän arvioinnin perusteella, sekä työ- ja tuotantomenetelmien on tarpeellisella tavalla:

- varmistettava työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelun tason paraneminen,
- liitettävä yrityksen tai laitoksen kaikkien toimintaan kaikilla hierarkian tasoilla;

b) antaessaan työntekijälle työtehtävän otettava huomioon työntekijän kyvyt terveyden ja turvallisuuden kannalta;

c) varmistuttava, että uutta teknologiaa suunniteltaessa ja käyttöön otettaessa kuullaan työntekijöitä tai heidän edustajiaan siitä, mitä vaikutuksia työvälineiden valinnalla, työoloilla ja työympäristöllä on työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen;

d) varmistettava tarkoituksenmukaisin toimenpitein, että vain asianmukaiset ohjeet saaneet työntekijät pääsevät alueelle, missä on vakava ja erityinen vaara.

4. Jos useat eri yritykset toimivat samassa työpaikassa, on työnantajien, noudattaen tämän direktiivin muita säännöksiä, oltava yhteistyössä turvallisuus-, terveys- ja työhygieniasäännösten soveltamisessa ja sovitettava yhteen työhön liittyvien vaarojen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteet toimintansa luonteen huomioon ottaen, lisäksi heidän on tiedotettava toisilleen ja asianomaisille työntekijöille tai näiden edustajille näistä vaaroista.

5. Työsuojeluun liittyvien toimenpiteiden kustannuksia ei missään olosuhteissa saa asettaa työntekijöiden rasitukseksi.”

12. Puitedirektiivin 7 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa asetetaan työnantajalle erityisiä velvoitteita, kuten suojelun ja ennaltaehkäisevän toiminnan järjestäminen (7 artikla), ensiapu, palontorjunta ja työntekijöiden evakuointi, vakava ja välitön vaara (8 artikla), turvallisuus- ja terveysvaaroja työssä koskevan arvioinnin hallussa pitäminen ja turvatoimista ja tarvittaessa käytettävistä suojarusteista päättäminen (9 artikla) sekä työntekijöille tiedottamista, työntekijöiden kuulemista ja osallistumista sekä työntekijöiden kouluttamista koskevat velvoitteet (10, 11 ja 12 artikla).

13. Puitedirektiivin kolmas jakso koostuu yhdestä artiklasta, jossa määritellään työntekijöiden velvollisuudet turvallisuudesta huolehtimisessa (13 artikla).

14. Direktiivin neljänteen jaksoon kuuluu vielä ”Erinäisiä säännöksiä” ja muun muassa edellä mainittu 16 artikla.⁶ Direktiivin 18 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31 päivänä joulukuuta 1992”.

6 – Ks. edellä 2 kohta.

B Kansallinen lainsäädäntö

15. Yhdistynyt kuningaskunta oli ensimmäinen teollisuusmaa, joka antoi työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevaa lainsäädäntöä. Ensimmäinen Factory Act, jolla säänneltiin alaikäisten työntekoa, annettiin vuonna 1802, ja sitä seurasivat lukuisat alaa koskevat lainsäädäntötoimet, jotka aluksi koskivat tiettyjä työntekijäryhmiä ja tiettyjä talouden aloja mutta joita sittemmin laajennettiin koskemaan kaikkea teollista toimintaa vuoden 1878 Factory and Workshop Actilla.

16. Vuonna 1970 perustettiin lordi Rubensin johtama komitea, jonka tarkoituksena oli yhdenmukaistaa onnettomuuksien ehkäisemistä koskevaa lainsäädäntöä, sillä se oli hajanaista ja siihen liittyi hyvin pragmaattinen lainsäädännöllinen näkemys, ja komitea esitti vuonna 1972 kertomuksen, johon sisältyi useita eri suosituksia, joiden perusteella annettiin vuoden 1974 Health and Safety at Work Act (jäljempänä HSW Act).

17. Kyseinen laki on Yhdistyneen kuningaskunnan koko työturvallisuusjärjestelmän kulmakivi. Se on lähinnä puitelaki, jota on muutettu vuosien mittaan useaan kertaan, ja siinä määritellään vähimmäissäännökset,

joita sovelletaan kaikkiin työntekijöihin toimintasektorista riippumatta. HSW Actin perusteella on annettu useita säädöksiä, jotka täydentävät sen säännöksiä.

health, safety and welfare at work of all his employees.”

18. Tässä yhteydessä on korostettava, että direktiivin 89/391 täytäntöönpano johti Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa hyvin vähäisiin lainsäädäntötoimiin sillä perusteella, että joko olemassa olevan järjestelmän katsottiin olevan suurilta linjoiltaan direktiivin säännösten mukainen tai tuolloisen konservatiivihallituksen ilmaisema poliittinen tahto oli rajoittaa direktiivin – ja yleisemmin sosiaalipolitiikkaa koskeneiden yhteisön toimenpiteiden – vaikutukset kansalliseen oikeusjärjestykseen mahdollisimman vähäisiksi.

20. Kyseisen pykälän 2 momentissa luetaan, joskaan ei tyhjentävästi, muutamia erityisiä velvoitteita, joita työnantajalla on kyseisessä 1 momentissa yleisluonteisesti mainitun turvallisuutta koskevan velvoitteen nojalla. Sen sanamuoto on seuraava:

”Without prejudice to the generality of an employer’s duty under the preceding subsection, the matters to which that duty extends include in particular:

19. Vastaaajana oleva hallitus viittaa niiden säännösten osalta, joilla puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdan säännökset on saatettu osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä, HSW Actin 2 §:ään, jonka otsikkona on ”General duties of employers to their employees” ja jonka 1 momentin sanamuoto on seuraava:

a) the provision and maintenance of plant and systems of work that are, so far as is reasonably practicable, safe and without risks to health;

”It shall be the duty of every employer to ensure, so far as is reasonably practicable, the

b) arrangements for ensuring, so far as is reasonably practicable, safety and absence of risk to health in connection with the use, handling, storage and transport of articles and substances;

- c) the provision of such information, instruction, training and supervision as is necessary to ensure, so far as is reasonably practicable, the health and safety at work of his employees; egress from it that are safe and without such risks;
 - e) the provision and maintenance of a working environment for his employees that is, so far as is reasonably practicable, safe, without risks to health, and adequate as regards facilities and arrangements for their welfare at work.”
 - d) so far as is reasonably practicable as regards any place of work under the employer's control, the maintenance of it in a condition that is safe and without risks to health and the provision and maintenance of means of access to and
21. HSW Actin 2 §:ssä työnantajalle asetettujen velvoitteiden loukkaamisesta määrätään rikosoikeudellinen seuraamus kyseisen lain 33 §:n 1 momentin a kohdan ja 47 §:n 1 momentin a kohdan nojalla.

22. Työtapaturmien tai ammattitautien yhteydessä vahinkoa kärsineille korvataan vahinko yleisistä verovaroista eikä siis maksumuorituksilla rahoitetun Industrial Injury Scheme -nimisen järjestelmän määräysten mukaisesti.

23. Vaikka HSW Actin 47 §:n 1 momentin nojalla kyseisen säännöksen 2 momentissa asetettujen velvoitteiden laiminlyönnistä ei synny työnantajalle siviilioikeudellista vastuuta, siitä säädetään vuoden 1999 Management of Health and Safety at Work Regulations -nimisen asetuksen eri säännöksissä, joilla on pantu täytäntöön puitedirektiivin ja tytärdirektiivien joitakin säännöksiä.⁷

24. Työnantajan velvollisuus korvata huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnistä työntekijöille aiheutuneet vahingot on myös common law -periaate.

25. Vuodesta 1972 lähtien suurin osa työnantajista on ollut vuoden 1969 Employer's Liability (compulsory insurance) Actin nojalla velvollinen tekemään pakollisen siviili-

lioikeudellista vastuuta koskevan vakuutuksen kattaakseen vahingot, joita aiheutuu työtapaturmista tai ammattitaukeista.

26. Edellä mainittua järjestelmää vastaava järjestelmä on voimassa Pohjois-Irlannissa.⁸

III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

27. Komissio lähetti 29.9.1997 Yhdistyneelle kuningaskunnalle virallisen huomautuksen, jossa se esitti kyseistä jäsenvaltiota vastaan useita väitteitä, jotka koskivat puitedirektiivin täytäntöönpanoa Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa. Niihin kuului kyseisen direktiivin 5 artiklan virheellinen täytäntöönpano, ja siinä yhteydessä viitattiin muun muassa siihen, että asiaa koskeneessa kansallisen lainsäädännön säännöksessä käytettiin lauseketta "so far as is reasonably practicable" (siltä osin kuin on järkevästi toteutettavissa, jäljempänä SFAIRP-lauseke), jolla komission mielestä rajoitettiin kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdan vastaisesti kyseisessä säännöksessä työnantajalle asetettua velvollisuuden ulottuvuutta.

⁷ - Asiakirja-aineistosta ilmenee, että työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevista säännöksistä johtuvan työnantajien siviilioikeudellisen vastuun tunnustamiselle asetetut esteet on komission toimenpiteiden seurauksena lopullisesti poistettu 23.10.2003 voimaan tulleella Management of Health and Safety at Work Regulations -nimisen asetuksen muutoksella.

⁸ - HSW Actin 2 §:n 1 ja 2 momenttia vastaavat säännökset sisältyvät vuoden 1978 Health and Safety at Work (Northern Ireland) Actin 4 §:n 1 ja 2 momenttiin.

28. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi tähän väitteeseen viralliseen huomautukseen antamissaan 30.12.1997 ja 23.10.2001 päivätyissä vastauksissa lähettämällä erilaisia kansallisten tuomioistuinten ratkaisuja, joista ilmeni kyseisen jäsenvaltion mukaan se, että kyseinen lauseke oli puitedirektiivin 5 artiklan mukainen.

kannekirjelmällä EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on nyt käsiteltävän asian kohteena.

29. Koska komissio ei ollut vakuuttunut Yhdistyneen kuningaskunnan esittämistä perusteluista, se antoi perustellun lausunnon, jonka se lähetti kyseiselle jäsenvaltiolle 25.7.2003 ja jossa se vetosi nyt käsiteltävän asian kannalta oleellisiin osin puitedirektiivin 5 artiklan rikkomiseen virallisessa huomautuksessa jo esitetyin perusteluin. Komissio kehotti Yhdistynyttä kuningaskuntaa noudattamaan perusteltua lausuntoa kahden kuukauden kuluessa. Kyseinen määräaika pidennettiin neljään kuukauteen Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimuksesta.

32. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

- toteaa, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut puitedirektiivin 5 artiklan 1 ja 4 kohdan mukaisia velvoitteita, koska se on rajoittanut työnantajan velvollisuuden huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä kaikissa työhön liittyvissä tilanteissa koskemaan vain sitä, mikä on järkevästi toteutettavissa, ja

30. Yhdistynyt kuningaskunta vastasi perusteltuun lausuntoon 24.11.2003 päivätyllä kirjeellä, jossa se kiisti puitedirektiivin 5 artiklan väitetyn rikkomisen.

- velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

33. Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

IV Asianosaisten vaatimukset

- hylkää kanteen ja

31. Komissio nosti yhteisöjen tuomioistuinten kirjaamoon 21.3.2005 toimittamallaan

- velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

V Oikeudellinen arviointi

A Asianosaisten väitteet

34. Komission mukaan puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohta, jossa vahvistetaan perusperiaate, jonka mukaan työnantajan tehtävänä on taata työntekijöiden turvallisuus ja terveys kaikissa työhön liittyvissä tilanteissa, on direktiivissä säädetyn suojajärjestelmän keskipiste. Komission kyseiselle säännökselle antaman tulkinnan mukaan työnantaja on vastuussa kaikista yrityksessään sattuvista työntekijöiden terveydelle ja turvallisuudelle vahingollisista tapahtumista, ja ainoana mahdollisena poikkeuksena ovat puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdassa nimenomaisesti säädetty tapaukset. Koska viimeksi mainittu säännös on poikkeus työnantajan vastuuta koskevasta yleisperiaatteesta, sitä on tulkittava suppeasti.

35. Komissio väittää, että sen ehdottaman tulkinnan puitedirektiivin 5 artiklasta vahvistavat oikeaksi kyseisen säädöksen esityöt, joista ilmenee yhteisön lainsäätäjän selkeä aikomus soveltaa työnantajaan objektiivisen vastuun järjestelmää, joka voidaan poistaa tai jota voidaan rajoittaa ainoastaan kyseisen artiklan 4 kohdassa säädettyissä poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tämän tulkinnan vahvistaa lisäksi se, että kun 118 a artiklan lisäämistä EY:n perustamissopimukseen edeltäneissä ensimmäisissä työntekijöiden

turvallisuutta ja terveyttä koskeneissa direktiiveissä oli työnantajan velvollisuuksien määrittelemistä koskenut SFAIRP-lauseke, kyseisen artiklan nojalla annetuissa uuden sukupolven direktiiveissä, joihin puitedirektiivikin kuuluu, tämä lauseke on lopullisesti hylätty.

36. Vaikka komissio on Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa yhtä mieltä siitä, että puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa ei velvoiteta työnantajia takaamaan ehdottoman turvallista työympäristöä, se korostaa, että sen näkemys poikkeaa Yhdistyneen kuningaskunnan näkemyksestä niiden seurausten osalta, joita johdetaan tällaisen lopputuloksen saavuttamisen mahdottomuutta koskevasta toteamuksesta. Komission mielestä turvallisuutta koskevan työnantajan velvoitteen määrittelemineen ehdottomin sanamuodoin merkitsee sitä, että jos suojatoimenpiteet petteävät, työnantaja on joka tapauksessa objektiivisessa vastuussa seurauksista, joita siitä aiheutuu työntekijöiden terveydelle.

37. Komissio katsoo, että perustelut, joita Yhdistynyt kuningaskunta on toissijaisesti esittänyt ja joiden mukaan SFAIRP-lauseke olisi yhteensopiva puitedirektiivin 5 artiklan 1 ja 4 kohdan säännösten kanssa, on hylättävä.

38. Komissio korostaa viimeksi mainitun seikan osalta, että toisin kuin Yhdistyneen

kuningaskunnan perusteluista voidaan päätellä, 5 artiklan 4 kohdassa ei oteta käyttöön työnantajan vastuun periaatetta koskevaa poikkeusta, joka perustuisi järkevyyden perusteisiin, vaan siinä säädetään ainoastaan tapauksista, joissa työnantaja voidaan poikkeuksellisesti vapauttaa vastuusta ja joiden voidaan helposti katsoa olevan hyväksyttäviä ylivoimaisen esteen perusteella.

teella, merkitsee ehkäisevien toimenpiteiden kustannusten huomioon ottamista ja on siten ilmeisessä ristiriidassa puitedirektiivin johdanto-osan 13. perustelukappaleen kanssa, koska sen nojalla ”työntekijöiden työturvallisuuden, työhygienian ja työterveyshuollon parantaminen on päämäärä, jonka ei tule olla alisteinen pelkästään taloudellisille näkökohdille”.

39. Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuinten oikeuskäytännöstä seuraa, että etujen punnitseminen, johon tuomioistuinten on ryhdyttävä SFAIRP-lauseketta soveltaessaan, on tehtävä kaikissa tapauksissa, joissa työnantajan vastuu tulee esiin, myös silloin jos työntekijöiden terveydelle vahingolliset tapahtumat ovat täysin ennakoitavissa olevien seikkojen aiheuttamia. Koska ei ole olemassa mitään sellaista riidanalaisen lausekkeen määritelmää, jolla rajoitettaisiin sen soveltaminen ainoastaan niihin tapauksiin, joissa työntekijöiden terveydelle aiheutuneet vahingot johtuvat ennalta arvaamattomista seikoista tai poikkeuksellisista tapahtumista, eikä oikeuskäytäntöä, jonka perusteella voitaisiin olettaa, että työnantaja voisi vedota puolustukseksi tähän lausekkeeseen ainoastaan tällaisissa olosuhteissa tai tällaisten tapahtumien yhteydessä, komissio katsoo, että sen soveltamisella Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestyksessä ei voida saavuttaa puitedirektiivin 5 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädettyä tulosta.

40. Komissio korostaa lisäksi, että arviointi, joka on tehtävä SFAIRP-lausekkeen perus-

41. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että vaikka puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa yhtäältä yksilöidään työnantaja oikeussubjektiksi, jolla on ensisijainen velvollisuus suojella työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työpaikalla, ja siinä yhdessä kyseisen direktiivin 6–12 artiklan kanssa ja yleisen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti määritellään tämän velvollisuuden ulottuvuus, siinä ei toisaalta sanota mitään työnantajan velvollisuuden luonteesta sen varalta, että velvollisuus laiminlyödään. Tämä kysymys asetetaan jäsenvaltioiden ratkaistavaksi, koska niillä on velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet taatakseen yhteisön oikeuden soveltamisen ja tehokkuuden, ja puitedirektiivin 4 artikla on yhteisön oikeuden erityinen ilmentymä.

42. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että vaikka työnantajalle puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa asetettu velvollisuus on ilmaistu ehdottomana, siitä ei seuraa työnantajalle

lopputulosta koskevaa velvollisuutta taata työympäristö, johon ei liity vaaroja.

43. Kyseisen jäsenvaltion mukaan tämä tulkinta on yhdenmukainen sekä puitedirektiivin säännösten kanssa, kun niillä pyritään konkretisoimaan kyseisessä artiklassa ja erityisesti 6 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan työnantajan tehtävänä on "vaarojen välttäminen tai *rajoittaminen*" ja "vaarallisten tekijöiden korvaaminen vaarattomilla tai *vähemmän vaarallisilla* tekijöillä",⁹ asetettu velvollisuus, että tytärdirektiivien eri säännösten kanssa, kun niissä täsmennetään ehkäiseviä toimenpiteitä, joita on toteutettava tietyillä tuotannon sektoreilla, ja viitataan kyseisten toimenpiteiden "toteutettavuuteen" tai "asianmukaisuuteen". Tällainen tulkinta on lisäksi yleisen suhteellisuusperiaatteen ja puitedirektiivin oikeusperustana olevan EY:n perustamissopimuksen 118 a artiklan mukainen, sillä sen nojalla annetuilla direktiiveillä pyritään sen mukaan ottamaan käyttöön yksinomaan "vähitellen sovellettavia vähimmäisvaatimuksia".

44. Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa työnantajan vastuun osalta, että mikään puitedirektiivissä ja varsinkaan sen 5 artiklan 1 kohdassa ei viittaa siihen, että työnantajaan pitäisi soveltaa objektiivisen vastuun järjestelmää. Kyseisessä artiklassa säädetään ensinnäkin ainoastaan työtekijöiden turvallisuus-

desta ja terveydestä huolehtimista koskevasta velvollisuudesta eikä sen lisäksi velvollisuudesta korvata vahingot, joita aiheutuu työtatapaturmista. Toiseksi puitedirektiivissä annetaan jäsenvaltioille vapaus päättää, millainen vastuu eli siviilioikeudellinen vai rikosoikeudellinen vastuu työnantajalle asetetaan. Kolmanneksi jäsenvaltioiden päätettäväksi on jätetty myös se, kenen – yksittäisen työnantajan, työnantajien kokonaisuutena vai yhteiskunnan – on vastattava työtatapaturmista aiheutuvista kustannuksista.

45. Yhdistynyt kuningaskunta väittää Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestyksen mukauttamisesta puitedirektiiviin ja komission esittämiin moitteisiin ennen kaikkea, että kyseiselle oikeusjärjestykselle on ominaista se, että lainsäätäjä on halunnut määrätä rikosoikeudellisen seuraamuksen työtekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevien säännösten rikkomisesta ja siten myös HSW Actin 2 §:n 1 momentissa säädetyn yleisen turvallisuutta koskevan velvoitteen laiminlyönnistä.

46. Kyseisen jäsenvaltion mukaan tämä valinta varmistaa tehokkaamman järjestelmän, koska rikosoikeudellisella seuraamuksella on tehokkaampi pelotevaikutus kuin seuraamuksella, joka perustuu siviilioikeudellisen vahingonkorvausvastuun mahdollisuuteen, koska työnantajat voivat ottaa vakuutuksen kattamaan tämän riskin. Lisäksi turvautuminen rikosoikeudellisten seuraamusten järjestelmään sopii paremmin yhteen ehkäiseviin toimenpiteisiin perustuvan Yhdistyneen kuningaskunnan suojajärjestel-

9 – Kursivointi tässä.

män kaltaisen järjestelmän kanssa. Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmän tehon osoittavat myös tilastot, joista ilmenee, että Yhdistynyt kuningaskunta on jo pitkään kuulunut niihin jäsenvaltioihin, joissa työtaturmien määrä on vähäisin.

47. Yhdistynyt kuningaskunta korostaa, että HSW Actin 2 §:ssä asetetaan ”automaattinen” rikosoikeudellinen vastuu, josta työnantaja voi vapautua ainoastaan osoittamalla tehneensä kaiken, mikäli on järkevästi toteutettavissa, välttääkseen työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle aiheutuvat vaarat. Työnantaja ei vapaudu todistustaakastaan, ellei se ole osoittanut, että työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle aiheutunut vaara ja rahana, ajankuluna tai vaivana määritetty uhraus (”sacrifice, whether in money, time or trouble”), jota kyseisen vaaran toteutumisen välttämiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttaminen olisi merkinnyt, olivat huomattavassa keskinäisessä epäsuhdassa (”gross disproportion”) ja että vaara oli kyseiseen uhraukseen nähden merkityksetön. Yhdistynyt kuningaskunta täsmentää, että SFAIRP-lausekkeen soveltamiseksi tehtävä testi edellyttää täysin objektiivista arviointia, jonka ulkopuolelle jätetään kaikki työnantajan taloudellisiin resursseihin liittyvät näkökohdat.

48. Vastaajana oleva jäsenvaltio väittää lisäksi, että se, että on haluttu panna 5 artiklan 1 kohta täytäntöön säätämällä velvoitteista, joiden noudattamatta jättämisestä on määrätty rikosoikeudellinen seuraamus, ei merkitse sitä, että uhrin ei voisi saada korvausta työtaturmista.

49. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa tästä korvauksesta säädetään sosiaaliturvajärjestelmän perusteella.

50. Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa lisäksi siihen, että työnantaja on vastuussa vahingoista, joita aiheutuu common law -oikeudessa työntekijöitä kohtaan säädetyn huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnistä. Tämän velvollisuuden nojalla työnantajan on varmistettava terveellinen ja turvallinen työympäristö, ennakoitava työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle aiheutuvat vaarat ja toteutettava asianmukaisia ennakoivia toimenpiteitä.

51. Edellä esitetyin perusteluin vastaajana oleva jäsenvaltio katsoo panneensa puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdan asianmukaisesti täytäntöön.

52. Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa toisistaan siihen, että SFAIRP-lausekkeella, sellaisena kuin Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimet sitä soveltavat, on sama soveltamisala kuin puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdalla.

B *Oikeudellinen arviointi*

1. Alustavia huomautuksia

53. Vaikka saattaisi olla hankalaa tai keino-
tekoista erottaa työnantajille työturvalli-
suutta koskevassa lainsäädännössä asetettu-
jen velvollisuuksien sisältöä ja ulottuvuutta
koskevaa tutkimusta tutkimuksesta, joka
koskee niiden noudattamatta jättämisestä
seuraavan hallinnollisen, siviilioikeudellisen
tai rikosoikeudellisen vastuun muotoja, on
mielestäni kuitenkin mahdollista erottaa
toisistaan kaksi komission nyt käsiteltävän
asian yhteydessä puitedirektiivin 5 artiklan 1
ja 4 kohdan kanssa yhteensopimattomaksi
arvosteleman SFAIRP-lausekkeen mahdolli-
sen soveltamisen eri tasoa.

54. Kyseinen lauseke voi toimia ensinnäkin
sen yleisen turvallisuutta koskevan velvoit-
teen rajoituksena, joka sitoo työnantajaa
puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdan nojalla.
Siinä mielessä sitä voitaisiin soveltaa määri-
tettäessä ehkäisevien toimenpiteiden ulot-
tuvuutta ja rajoja.

55. Toiseksi riidanalainen lauseke voi toimia
välillisesti myös rajoituksena, kun pohditaan
sitä, onko mahdollista katsoa, että työnanta-
jalla olisi kyseisen velvoitteen laiminlyömi-
sistä aiheutuva vastuu.

56. Nyt käsiteltävän lausekkeen yhteensopi-
vuutta puitedirektiivin säännösten kanssa
koskeva kysymys tulee loogisesti esiin
molempien edellä kuvattujen soveltamis-
mahdollisuuksien yhteydessä.

57. Aluksi on siis tutkittava, mitkä ovat ne
kyseisen lausekkeen lainvastaisuuteen liitty-
vät seikat, jotka komissio pyrkii tuomaan
esiin tämän oikeudenkäynnin taustalla ole-
vassa kanteessa.

58. Kantajan esittämien väitteiden ulottu-
vuus ilmenee riittävän selvästi komission
jättämistä kirjelmistä. Komission mukaan
puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa määri-
tellään ehdottomalla tavalla työnantajan vel-
vollisuus huolehtia työntekijöiden turvalli-
suudesta ja terveydestä kaikissa työhön
liittyvissä tilanteissa, minkä lisäksi siinä
yksilöidään tämän velvoitteen ilmentymänä
työnantajan vastuu kaikista hänen yrityk-
sessään sattuvista työntekijöiden terveydelle
vahingollisista tapahtumista. Komissio päät-
telee tämän vastuun luonteen puitedirektii-
vin 5 artiklan 1 ja 4 kohdasta ja pitää sitä
objektiivisena vastuuna. Komission mukaan
työnantaja on vastuussa kaikkien yritykses-
sään sattuvien työntekijöiden terveydelle
haitallisten tapahtumien seurauksista riippu-
matta ehkäisevistä toimenpiteistä, joita työn-
antaja on konkreettisesti toteuttanut tai olisi
voinut toteuttaa, ainoana poikkeuksena
tapaukset, joista säädetään nimenomaisesti
puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdassa. Koska
HSW Actin säännöksistä ja erityisesti 2 §:n 1
momentista, luettuna yhdessä 33 ja 47 §:n

kanssa, ilmenee, että työnantaja ei ole vastuussa aiheutuvista vaaroista tai seurauksista, joita on hänen yrityksessään sattuneilla tapahtumilla, mikäli hän kykenee osoittamaan toteuttaneensa kaikki järkevästi toteutettavissa olevat toimenpiteet huolehtiakseen työntekijöidensä turvallisuudesta ja terveydestä, komissio katsoo, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö ei ole puitedirektiivin 5 artiklan 1 ja 4 kohdan mukainen.

59. Huolimatta sanamuodosta, jolla kanteen vaatimukset on ilmaistu, komission jättämistä kirjelmistä ja koko kirjallisen menettelyn ja istunnon aikana käydystä keskustelusta ilmenee selvästi, että komissio ei kiistä riidanalaisen lausekkeen lainmukaisuutta sillä perusteella, että se voisi vaikuttaa turvallisuutta koskevan työnantajan veloitteen laajuuteen, vaan eri perusteella eli sen vuoksi, että sillä rajoitetaan työnantajan vastuuta yrityksessä sattuvista työntekijöiden terveydelle haitallisista tapahtumista.

60. Nämä kaksi lainvastaisuuden muotoa eivät ole erotettavissa toisistaan, mikäli otetaan huomioon, että kun puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohtaa tarkastellaan erikseen tai yhdessä 1 kohdan kanssa, siinä määritellään

ulottuvuus työnantajan vastuulle, joka perustuu siihen, että turvallisuutta koskevaa työnantajan veloitetta ei ole noudatettu, mutta ne ovat erillisiä silloin, jos katsotaan, että kyseisessä säännöksessä on pyritty rajoittamaan työnantajan laajempaa vastuuta.

61. On siis arvioitava, ovatko, kuten Yhdistynyt kuningaskunta väittää, turvallisuutta koskevan työnantajan veloitteen ulottuvuus ja puitedirektiivin asianomaisista säännöksistä johtuva työnantajan vastuun laajennus päällekkäisiä, vai kattaako tämä vastuu, kuten komissio väittää, jokaisen työntekijöiden terveydelle vahingollisen tapahtuman seuraukset – ainoana poikkeuksena 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut tapaukset – riippumatta siitä, onko mahdollista katsoa tämän tapahtuman ja kyseisten seurausten johtuvan työnantajan jonkinlaisesta huolimattomuudesta ehkäisevien toimenpiteiden toteuttamisessa.

2. Puitedirektiivin 5 artiklan 1 ja 4 kohdan tulkinta

62. Komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta esittävät kaksi eri tulkintaa puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdasta. Komission näkemykset perustuvat siihen, että se tulkitsee tätä säännöstä lähinnä siten, että työnantaja on vastuussa työntekijöiden terveydelle aiheu-

tuvista vahingoista, kun Yhdistynyt kuningaskunta tulkitsee samaa säännöstä lähinnä velvollisuuksina, joita työnantajalla on tarvittavien ehkäisevien toimenpiteiden toteuttamiseksi.

63. Yhdistyneen kuningaskunnan edustama tulkinnallinen näkemys perustuu puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdan sananmukaiseen tulkintaan. Komission lähtökohtana on sitä vastoin ensisijaisesti kyseisen säännöksen systemaattinen tulkinta, ja se korostaa erityisesti edellä mainittuja 5 artiklan 1 ja 4 kohdan välisiä yhteyksiä.

64. Ei ole epäilystäkään siitä, että sanamuotoon perustuvan 5 artiklan 1 kohdan tulkinnan ensimmäisessä vaiheessa ei ole mahdollista antaa kyseiselle säännökselle muuta tehtävää kuin oikeussubjektin yksilöiminen ja se, että sille asetetaan velvollisuus, jonka tarkoituksena on siinä niin ikään määritetyn oikeushyvän suojelemisesta huolehtiminen.

65. Tältä kannalta kyseisessä säännöksessä ilmaistaan sääntö, jolla on perinteisesti ollut keskeinen tehtävä työturvallisuuden suojelua koskevassa lainsäädännössä: työnantajan yksilöiminen kahdessa roolissa eli oikeudellisen työsuhteen osapuolena ja tuotannon-

kijöiden järjestäjänä (ks. puitedirektiivin 3 artiklan b kohta), joka pääasiallisesti vastaa turvallisuutta koskevasta velvoitteesta.

66. Mikäli kuitenkin yksinomaan kyseisen säännöksen sanamuotoon perustuvasta tulkinnasta siirrytään tarkastelemaan säännöstä asiayhteydessään, on hankalaa tulkita 5 artiklan 1 kohdan sisältöä siten, että sillä pyritään paitsi vahvistamaan yleinen turvallisuutta koskeva työnantajan velvoite, myös lisäksi määrittelemään sen vähimmäisvastuun järjestelmän rajat, jota työnantajaan on sovellettava turvallisuutta koskevasta velvoitteesta vastaavana tahona, jos sattuu työntekijöiden terveydelle haitallisia tapahtumia.

67. Tässä mielessä ratkaisevilta eivät vaikuta niinkään 5 artiklan seuraavat kohdat eli 2 ja 3 kohta vaan pikemminkin kyseisen artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta.

68. Siltä osin kuin 5 artiklan 2 ja 3 kohdan säännöksissä viitataan nimenomaisesti vastuun käsitteeseen, ne voidaan näet tulkita säännöksiksi, joilla pyritään täsmentämään 1 kohdassa säädetyn velvoitteen luonnetta ja ulottuvuutta ja vahvistetaan se, että sitä ei voida siirtää sellaisille muille henkilöille kuin työnantajalle, joilla on työnantajan antaman valtuutuksen (5 artiklan 2 kohta) tai lain nimenomaisen säännöksen (5 artiklan 3 kohta) nojalla erityisvelvoitteita, jotka

koskevat suojelua ja ehkäisyä koskevien toimintojen järjestämistä tai yleisemmin turvallisuuden ja terveyden takaamista työssä. Näissä säännöksissä viitataan lisäksi vain työnantajan vastuuseen (tai pikemminkin velvoitteisiin) yksinomaan sellaisten ehkäisevien toimenpiteiden osalta, jotka koskevat tapahtumia, jotka saattavat johtaa lainsäädännössä suojatun oikeushyvän loukkaamiseen.

69. Puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa viitataan sitä vastoin nimenomaisesti työnantajan vastuuta koskevaan järjestelmään, jota sovelletaan työntekijöiden terveydelle haitallisten tapahtumien seurauksiin.

70. Mikäli puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan säännöstä tulkitaan vastakohtaispäätelmänä, siitä seuraa välttämättä periaate, jonka mukaan jäsenvaltioilla ei ole oikeutta poistaa tai rajoittaa työnantajan vastuuta vahingoista, jotka johtuvat tosiseikoista tai tapahtumista, jotka eivät kuulu kyseisessä säännöksessä kuvattuihin tapauksiin.

71. Puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä alakohdasta näyttää todellakin ilmenevän lainsäätäjän aikomus esittää linjaukset työntekijöiden terveydelle aiheutuneen vahingon syyksi lukemista koskevasta yhteisestä mallista, jossa ensi arviolta jäte-

tään huomiotta tuottamus ja joka näyttäisi pikemminkin lähestyvän objektiivisen vastuun perustetta.

72. On kuitenkin selvitettävä tarkemmin, onko tämä komission kiivaasti puolustama tulkinta oikea.

73. Mielestäni tässä yhteydessä on aluksi asianmukaista täsmentää, että mikäli puitedirektiivin säännöksiä tulkitaan siten, että työnantajan objektiivinen vastuu luetaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelua koskevan yhteisön järjestelmän osatekijäksi, se voitaisiin mielestäni perustella ainoastaan 5 artiklan 4 kohdan tämänsuuntaisella tulkinnalla.

74. Komission näkemykseen, jonka mukaan tällainen tulkinta olisi mahdollinen jo puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdan perusteella, ei sitä vastoin mielestäni voida yhtyä.

75. Kuten edellä on korostettu, viimeksi mainitussa säännöksessä näet ainoastaan vahvistetaan työnantajan huolehtimisvelvoite, joka on ymmärrettävä lähinnä ehkäi-

seviä toimenpiteitä koskevaksi velvoitteeksi, mutta siinä ei mainita mitään vastuusta, joka on velvoitetulla oikeussubjektilla, mikäli sattuu tapahtuma, joka on haitallinen kyseisellä velvoitteella suojatulle oikeushyvälle.

johtaa työnantajaa koskeva lähinnä ehkäiseviä toimenpiteitä koskeva velvoite ja samaan aikaan objektiivista vastuuta koskeva järjestelmä – joka ei siis riippuisi siitä, voitaisiinko velvoitetun oikeussubjektin syyksi lukea minkäänlaista ehkäisevien toimenpiteiden toteuttamiseen liittyvää tuottamusta tai laiminlyöntiä – joka koskee sille oikeushyvälle haitallisia tapahtumia, joita kyseisen velvoitteen asettamisella pyritään suojaamaan.

76. Pitää varmasti paikkansa, että kyseiseen säännökseen sisältyy implisiittisesti myös vastuuta koskeva säännös, koska velvoitteen asettaminen ilman minkäänlaisesta vastuusta säättämistä sen tapauksen varalta, että velvoite laiminlyödään, muuttaisi väistämättä säännökset, joissa kyseinen velvoite vahvistetaan, pelkiksi ohjelmanjulistuksiksi, vaikka puitedirektiivin velvoitteiden pakottavuus ilmenee selvästi 4 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava ”tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että työnantajat – – ovat niiden oikeussääntöjen alaisia, jotka ovat tarpeellisia tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi”.

78. On siis vielä selvitettävä, voiko komission näkemys, jonka mukaan puitedirektiivin säännöksillä velvoitetaan jäsenvaltiot soveltamaan työnantajaan objektiivisen vastuun järjestelmää työntekijöiden terveyden kannalta vahingollisten tapahtumien varalta, perustua yksinomaan kyseisen direktiivin 5 artiklan 4 kohdan ensimmäiseen alakohtaan.

77. Toisin kuin komissio väittää, mielestäni on kuitenkin vaikea väittää, vaikka haluttaisiinkin jättää huomiotta kyseisen säännöksen sanamuoto ja tulkita sitä asiayhteydensä perusteella, että kun puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa asetetaan oikeussubjektille nimenomainen oikeudellinen velvoite, siinä on lisäksi pyritty implisiittisesti asettamaan kyseiselle oikeussubjektille laajempi vastuu kuin se vastuu, joka liittyy mahdolliseen kyseisen velvoitteen laiminlyöntiin. En toisin sanoen katso, että yksinomaan kyseisestä säännöksestä voitaisiin

79. Tämän säännöksen perusteella puitedirektiivillä ”ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta säätää työnantajan vastuun poistamisesta tai sen rajoittamisesta” tietyissä olosuhteissa tai tapauksissa.

80. Mielestäni eri seikat, jotka perustuvat sekä kyseisen säännöksen sanamuodon mukaiseen tulkintaan että esitöihin, ovat esteenä sille, että säännöstä voitaisiin tulkita komission väitteen mukaisella tavalla.

81. Säännöksen sanamuoto on ensinnäkin mielestäni hankalasti yhteensovitettavissa sen sisältöön liitettävään merkitykseen ja tehtävään, mikäli sitä haluttaisiin tulkita kantajana olevan toimielimen esittämällä tavalla.

82. Tässä mielessä vaikuttaa siltä, että lauseella ”tällä direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta” pyritään ilmaisun ”ei rajoiteta” kavennetun merkityksen vuoksi pikemminkin ottamaan käyttöön direktiivin säännösten ulottuvuutta – ja vastaavasti sitä harkintavaltaa, joka jäsenvaltioilla on käytettävissään, kun ne panevat direktiivejä täytäntöön kansallisessa oikeudessa – koskeva selvennys kuin perustamaan kyseisen säännöksen vastakohtaistulkinnan perusteella niille velvoite, josta ei nimenomaisesti eikä implisiittisesti säädetä kyseisen direktiivin muissa säännöksissä ja jonka mukaan kansallisissa oikeusjärjestyksissä pitäisi säätää työnantajan objektiivisen vastuun järjestelmästä.

83. Toiseksi mahdollisuus tulkita 5 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan säännöstä komission ehdottamalla tavalla herättää epäilyksiä myös sen lainsäädäntötekniikan vuoksi, jota yhteisön lainsäätäjä on käyttänyt.

84. Vaikuttaa näet epätodennäköiseltä, että se, että työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojaa koskevassa yhteisön järjestelmässä on valittu työnantajan objektiivista

vastuuta koskeva periaate ja sen seurauksena vastuuta koskevien kansallisten järjestelmien yhdenmukaistaminen, pitäisi päätellä vastaakohtaispäättelmänä säännöksestä, jossa mainitaan nimenomaisesti ainoastaan jäsenvaltioiden mahdollisuus rajoittaa työnantajan vastuuta tietyissä erityistilanteissa tai poistaa se. Tällainen yhteisön lainsäätäjän menettelytapa vaikuttaa erityisen epätodennäköiseltä, kun otetaan huomioon se, että joillekin jäsenvaltioille, kuten Yhdistyneelle kuningaskunnalle, tuottamukseen perustumattoman vastuun muodot ovat melko tuntemattomia.

85. Kolmanneksi tulkintaperusteet, joita johdetaan kyseisen säännöksen syntyhistoriasta, muuttavat merkittävästi puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan ulottuvuutta.

86. Asiakirja-aineistosta ilmenee tältä osin, että 5 artiklan 4 kohta otettiin puitedirektiiviin, jotta olisi vastattu Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin valtuuskuntien puitedirektiiviluonnoksesta käytyjen keskustelujen aikana neuvostossa esittämiin vaatimuksiin.

87. Yhdistyneen kuningaskunnan 21. ja 22.6.1998 pidetystä sosiaalisia kysymyksiä käsitelleen työryhmän kokouksesta esittämästä asiakirja-aineistosta ilmenee, että kyseisessä tilanteessa Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin valtuuskunnat olivat

tuoneet esiin kysymyksen, joka koski ongelmia, joita direktiivin täytäntöönpano aiheuttaisi asianomaisissa maissa, jos direktiivin säännöksissä säädettäisiin työnantajalle asetettavista velvoitteista, mutta komission ehdottama jäykkä sanamuoto oli säilytetty.

88. Kyseiset jäsenvaltiot vetosivat lähinnä siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin tuomioistuimilla, toisin kuin civil law -järjestelmän tuomioistuimilla, ei ole työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden alalla minkäänlaista jouston varaa, kun ne tulkitsevat kirjoitettua oikeutta. Tästä syystä direktiiviluonnoksessa hyväksytyjen työnantajien velvoitteiden muotoileminen suureksi osaksi ehdottamaan muotoon olisi perusteettomasti jäykistänyt puitedirektiivin säännösten soveltamista common law -maissa. Ne ehdottivat tästä syystä niin sanottuihin ensimmäisen sukupolven direktiiveihin jo sisältyneen SFAIRP-tyyppisen joustolausekkeen ottamista direktiiviluonnoksen asiaa koskeneisiin säännöksiin.

89. Mahdollisista ratkaisuista, jotka otettiin huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin valtuuskuntien ilmaisemiin vaatimuksiin vastaamiseksi,¹⁰ päätettiin valita

5 artiklan 4 kohdassa olevan yleislausekkeen käyttöönotto.

90. Komissio muistuttaa kanteessa siitä, että neuvoston ja komission yhteisessä julistuksessa, joka otettiin 12.6.1989 pidetyn neuvoston kokouksen pöytäkirjaan, täsmennettiin, että puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdassa pyrittiin "edistämään anglosaksista oikeutta soveltavien maiden oikeudellisten ongelmien ratkaisemista" ja että tämä ei olisi hyväksyttävä peruste sille, että pantaessa direktiiviä täytäntöön kansallisissa oikeusjärjestyksissä "poikettaisiin työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevasta yhteisön tasosta".

91. Näin ollen 5 artiklan 4 kohta otettiin puitedirektiiviin niiden keskustelujen päätteeksi, joita neuvostossa oli käyty siitä, miten pitäisi ratkaista ongelmat, joita *turvallisuutta koskevan työnantajan velvoitteen* muotoileminen ehdottamaan muotoon aiheuttaisi common law -järjestelmissä, kun otetaan huomioon tällaisten oikeusjärjestelmien tuomioistuinten velvollisuus tulkita kirjoitettua oikeutta sananmukaisesti.

92. Tästä seuraa, että myös puitedirektiivin lainsäädännöllisiin vaiheisiin perustuvien perustelujen valossa on vaikeaa katsoa, että 5 artiklan 4 kohdan ensimmäiseen alakohtaan sisältyvällä säännöksellä olisi komission toivoma merkitys.

10 – Tällaisia ratkaisuja olivat neuvoston ja komission yhteinen julistus, direktiivin tekstiin sisältyvä yleislauseke tai direktiivin eri säännöksiin otettava erityislauseke, kun sitä vastoin mahdollisuus ottaa käyttöön erilainen sanamuoto puitedirektiivin asiaa koskevien säännösten eri kieliversioissa, jollainen ratkaisu oli omaksuttu joissain Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksissa, hylättiin heti.

93. Lopuksi on sivumennen huomautettava, että kantajana olevan toimielimen näkemyksen näyttää torjuvan myös puitedirektiivin oikeusperusta, koska ei ole ilmeistä, että yhteisön lainsäätäjällä olisi EY:n perustamis-sopimuksen 118 a artiklan nojalla – kun siinä määrätään ainoastaan säännösten antamisesta direktiivein ”vähimmäisvaatimuksista, joita sovelletaan asteittain” – oikeus yhdenmukaistaa jäsenvaltioissa voimassa olevat vastuuta koskevat järjestelmät.

94. Vaikka kaikki edellä 80–92 kohdassa tarkastellut seikat yhtäältä johtavat siihen, että komission esittämä tulkinnallinen näkemys on hylättävä, niiden perusteella voidaan toisaalta esittää erilainen tulkinta puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ja tukea sitä.

95. Tutkittavan säännöksen syntyhistorian perusteella kyetään erityisesti ymmärtämään se, millä tavoin kyseinen säännös kuuluu 5 artiklan asiayhteyteen, ja keskinäiset suhteet, joita sillä on erityisesti kyseisen artiklan 1 kohdan kanssa.

96. Edellä puitedirektiivin lainsäädännöllisistä vaiheista esitetystä ilmenee mielestäni, että 5 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta on otettu direktiivin säädösosaan, jotta selvennettäisiin 5 artiklan 1 kohdassa

vahvistetun *turvallisuutta koskevan työnantajan velvoitteen ulottuvuus*¹¹ ja näin ollen sen mahdollisesta laiminlyönnistä aiheutuvan *vastuun ulottuvuus*. Selventäminen tapahtuu erityisesti siten, että yksilöidään ja määritellään nimenomaisesti ne tapaukset, joissa tietty työntekijöiden terveydelle haitallinen tapahtuma ja sen seuraukset eivät ole yhdistettävissä turvallisuusvelvoitteen laiminlyöntiin eivätkä siis johdu työnantajan tuottamuksesta.

97. Tässä mielessä 5 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta olisi eräänlainen 5 artiklan 1 kohdan tulkintalauseke.

98. Vaikka edellä esitetyn tulkinnallisen näkemyksen lähtökohtana on vaatimus siitä, että tutkittavaa säännöstä on tulkittava yhteisön lainsäätäjän sille antaman tehtävän mukaisesti, sellaisena kuin se ilmenee puitedirektiivin esitöistä, sen vahvistavat oikeaksi edellä 82 kohdassa esitetyt kyseisen säännöksen sanamuodosta johdetut seikat.

11 – Komissiokin näyttää tulkinneen sitä tällä tavoin ottaessaan sen direktiiviin. Lausumassa, joka on otettu 12.6.1989 pidetyn neuvoston kokouksen pöytäkirjaan ja jota on siteerattu kannekirjelmän 25 kohdassa, komissio huomautti, että ”[puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohtaan sisältyvää] viittausta poikkeuksellisiin tapahtumiin, joiden seuraukset olisivat kuitenkin olleet väistämättömiä huolellisuudesta huolimatta, ei voida missään tapauksessa tulkita siten, että siinä annettaisiin työnantajalle vapaus arvioida, onko toimenpiteitä sovellettava, kun otetaan huomioon niihin liittyvät aika, vaiva ja kustannukset”.

99. Tässä vaiheessa on selvitettävä, vahvistako tämän näkemyksen oikeaksi myös 5 artiklan 1 kohdan systemaattinen tulkinta.

100. On jo todettu, että kyseisessä säännöksessä vahvistetaan työnantajalle velvollisuus huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä. Tässä yhteydessä on määriteltävä konkreettisesti kyseisen velvollisuuden sisältö ja ulottuvuus, kun tämä velvollisuus on edellä kuvatulla tavalla muotoiltu ehdotomaan muotoon.

101. Olen tältä osin asianosaisten kanssa yhtä mieltä siitä, että tämä määritelmä on tehtävä puitedirektiivin kaikkien säännösten ja erityisesti sen 6 artiklan perusteella, kun siinä määritellään työnantajan yleiset velvoitteet, vaikka tällaista ei mielestäni voida päätellä 5 artiklan 1 kohdan sanamuodosta.

102. Ensinnäkin mielestäni on selvää, että kyseisessä säännöksessä asetetaan positiivista toimintaa koskeva velvoite, joka merkitsee sellaisten toimenpiteiden toteuttamista, joilla saavutetaan lainsäädännössä työntekijöiden turvallisuudeksi ja terveydeksi yksilöidyn oikeushyvän suojelemisen tavoite.

103. Koska toiseksi kyseinen velvoite merkitsee kyseisen oikeushyvän suojelusta "huolehtimista", kyseisten toimenpiteiden on oltava kyseisen tavoitteen kannalta asianmukaisia ja riittäviä. Puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdan sisällön sanamuodon perusteella kyseisessä säännöksessä työnantajalle asetettu velvoite merkitsee toisin sanoen mielestäni kaikkien työntekijöiden turvallisuudesta ja terveydestä huolehtimiseksi välttämättömien toimenpiteiden toteuttamista kaikissa työhön liittyvissä tilanteissa.

104. Tämän päätelmän vahvistaa oikeaksi myös puitedirektiivin 6 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta, jossa säädetään, että "työnantajan on velvollisuksiensa mukaisesti toteutettava tarvittavat toimenpiteet työntekijöidensä turvallisuuden ja terveyden suojelemiseksi –".

105. Kolmanneksi puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdalla tavoiteltu suojelupäämäärä edellyttää sitä, että työnantajalle asetettu velvoite tulkitaan lähinnä ehkäiseväksi. Tämä velvoite merkitsee siis yhtäältä yrityksen toiminnassa työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle syntyvien vaarojen ennakointia ja arvioimista ja toisaalta tarvittavien ehkäisevien toimenpiteiden määrittelyä ja toteuttamista.

106. Puitedirektiivin 9 artiklan 1 kohdassa selvitetään edellä täsmennettyjen työnantajalle kuuluvien ehkäiseviä toimenpiteitä koskevien velvoitteiden sisältöä. Kyseisen säännöksen nojalla työnantajan on ”pidettävä hallussaan arviointia turvallisuus- ja terveysvaaroista työssä, mukaan lukien vaarat, jotka kohdistuvat erityisille vaaroille altistuviin työntekijäryhmiin” (9 artiklan 1 kohdan a alakohta) ja ”päänettävä turvatoimista ja tarvittaessa käytettävistä suojavarusteista” (9 artiklan 1 kohdan b alakohta).

107. Samalla tavoin puitedirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa luetellaan ehkäiseviä toimenpiteitä koskevat yleisperiaatteet, joilla konkretisoidaan turvallisuutta koskevaa työnantajan velvoitetta, ja säädetään, että työnantajan on toteutettava toimenpiteet, joiden tarkoituksena on erityisesti ”vaarojen välttäminen” (a alakohta), ”niiden vaarojen arvioiminen, joita ei voida välttää” (b alakohta), ”vaarojen torjunta niiden syntyvaiheessa” (c alakohta), ”ehkäisy politiikan kehittäminen” (g alakohta).

108. Neljänneksi, koska tekniikan kehitys ja tuotantojärjestelmien uudistuminen voivat sekä saada aikaan uusia vaaroja työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle että monipuolistaa ja täydentää suojatoimenpiteitä, turvallisuutta koskevaa työnantajan velvoitetta on tulkittava dynaamisesti, ja se merkitsee jatkuvaa mukautumista olosuhteisiin, jotka saattavat vaikuttaa työntekijöille aiheu-

tuvien vaarojen määrään ja kokonaisuuteen sekä tällaisten vaarojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi välttämättömien toimenpiteiden tehokkuuteen.

109. Puitedirektiivin 6 artiklan 2 kohdassa täsmennetään samansuuntaisesti, että työnantajan on toteuttaessaan ehkäiseviä toimenpiteitä sopeuduttava ”tekniikan kehitykseen” (e alakohta).

110. Puitedirektiivin 6 artiklan 2 kohdan b alakohdassa – jossa edellä todetulla tavalla asetetaan työnantajan tehtäväksi ”niiden vaarojen arvioiminen, joita ei voida välttää” – ja f alakohdassa – jonka perusteella työnantajan tehtävänä on ”vaarallisten tekijöiden korvaaminen vaarattomilla tai vähemmän vaarallisilla tekijöillä” – luetelluista ehkäiseviä toimenpiteitä koskevista yleisistä perusteista ilmenee vielä, että 5 artiklan 1 kohdan mukainen yleinen turvallisuutta koskeva velvoite ei ulotu niin pitkälle, että työnantaja velvoitettaisiin järjestämään työympäristö, johon ei liity mitään vaaroja.

111. Edellä 102–110 kohdassa esitettyjen selvityksen osatekijöiden perusteella voidaan päätellä, että työnantajan on puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetyn turvallisuutta koskevan velvoitteen nojalla mahdollisuuksien mukaan ja teknisen kehityksen mukaisesti estettävä kaikki työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle aiheutuvat vaarat,

jotka ovat konkreettisesti ennakoitavissa, tai rajoitettava niitä.

112. Edellä esitetty tarkoittaa vastuun kanalta sitä, että työnantajan syyksi luetaan sekä työntekijöiden turvallisuudelle aiheutuvien ennakoitavissa ja vältettävissä olevien vaarojen syntyminen että kyseiset vaarat konkretisoivien tapahtumien seuraukset, koska molemmissa tapauksissa on kyseessä edellä määritellyn yleisen turvallisuutta koskevan veloitteen laiminlyönnin tulos.

113. Toisaalta työnantajan syyksi ei voida lukea ennakoimattomien ja/tai väistämättömien vaarojen aiheutumista eikä seurauksia tapahtumista, joiden toteutumiseen tällaiset vaarat johtavat.

114. Edellä kuvatut tapaukset, joita ei lueta työnantajan syyksi, kattavat puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut tapaukset, kun puolestaan edellä 112 kohdassa kuvatut tapaukset, joissa työnantaja katsotaan syyliseksi, ovat sellaisia, joiden osalta kyseisessä säännöksessä, kun sitä tulkitaan vastakohtaispäätelmänä, evätään jäsenvaltioilta mahdollisuus säätää työnantajan vastuun poistamisesta tai rajoittamisesta.

115. Puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdan systemaattinen tulkinta vahvistaa siten edellä 96 kohdassa esitetyn näkemyksen oikeaksi.

116. Edellä esitetystä seuraa, että puitedirektiivin 5 artiklan 4 kohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että siinä määritellään työnantajan vastuun laajuus, kun kyseessä on saman artiklan 1 kohdassa säädetyn yleisen turvallisuutta koskevan veloitteen laiminlyönti.

117. Toisin kuin komissio väittää, kyseisen säännöksen perusteella ei siis erikseen eikä yhdessä 5 artiklan 1 kohdan kanssa luettuna voida väittää, että puitedirektiivillä olisi pyritty ottamaan käyttöön työnantajan objektiivinen vastuu.

118. Siltä osin kuin kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitettu työnantajan vastuu on määritelty erityisen laajaksi, kyseessä on sitä vastoin *tuottamuksesta riippuva vastuu*, joka seuraa siitä, että työnantajalle asetettu turvallisuutta koskeva velvoite on laiminlyöty.

119. Tätä päätelmää ei kumoa 5 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuoto, kun sen mukaan jäsenvaltioilla on pelkästään mahdollisuus säätää työnantajan

vastuun poistamisesta tai sen rajoittamisesta kyseisessä säännöksessä tarkoitetuissa tapauksissa. Yhteisön lainsäätäjän päätös valita kyseinen sanamuoto selittyy sillä, että on haluttu antaa jäsenvaltioille vapaus asettaa työnantajalle laajempi vastuu kuin puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdasta ja 4 kohdan ensimmäisestä alakohdasta seuraa eli vastuu, joka kattaa kaikki työntekijöiden terveydelle haitalliset tapahtumat myös silloin, jos työnantajan syyksi ei voida lukea minkäänlaista ehkäisevien toimenpiteiden toteuttamista koskevaa laiminlyöntiä. Vastaavalla tavalla on mielestäni ymmärrettävä 5 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa tehty lisätsämnennys, jonka perusteella ”jäsenvaltiot eivät ole velvollisia käyttämään edellisessä alakohdassa tarkoitettuja mahdollisuuksia”.

120. Puitedirektiivin 5 artiklan 1 ja 4 kohdan tulkinnasta esittämieni päätelmien perusteella tutkin seuraavaksi komission nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä riitauttamien seikkojen perusteltavuuden.

3. Väite, jonka mukaan Yhdistynyt kuningaskunta on rikkonut puitedirektiivin 5 artiklan 1 ja 4 kohtaa

121. Edellä esitetyn perusteella katson, että komission perustelujen lähtökohtana on virheellinen tulkinta puitedirektiivin säännöksistä.

122. Vaikka tällainen toteamus on sinänsä mielestäni riittävä kanteen hylkäämiseksi, on asianmukaista esittää muutamia lisäperusteita siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin yhtyy kyseisistä säännöksistä esittämäni tulkintaan mutta katsoo tarpeelliseksi jatkaa kanteen tutkimista ja arvioida tämän tulkinnan valossa sitä, onko Yhdistynyt kuningaskunta jättänyt jäsenyyssvelvoitteensa noudattamatta väitetyllä tavalla.

123. Vastaajana oleva jäsenvaltio on vastinekirjelmissään korostanut useaan kertaan, että HSW Actin 2 §:ssä työnantajalle asetettujen velvoitteiden laiminlyönnistä määrätään rikosoikeudellinen seuraamus. Tämän jäsenvaltion mukaan sillä, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäätaja on valinnut rikosoikeudellisen vastuun työnantajalle asetettujen ennakoimisvelvoitteiden laiminlyönnistä, varmistetaan tehokkaampi suojajärjestelmä, joka on täysin puitedirektiivin säännösten mukainen, sillä puitedirektiivissä ei velvoiteta jäsenvaltioita säätämään erityisestä vastuun muodosta, jotta näistä laiminlyönnistä määrättäisiin seuraamukset. Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa kuitenkin siihen, että mikäli yhteisöjen tuomioistuin hyväksyisi komission ehdottaman kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 ja 4 kohdan tulkinnan, tällä velvoitettaisiin Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäätaja luopumaan tästä ratkaisusta, koska objektiivinen rikosoikeudellinen vastuu ei ole ajateltavissa.

124. Tässä yhteydessä on mielestäni välttämätöntä täsmentää, että sen lisäksi, että puitedirektiivissä ei velvoiteta jäsenvaltioita ottamaan käyttöön mitään tiettyä vastuun

muotoa, kuten Yhdistynyt kuningaskunta on perustellusti korostanut, siinä ei myöskään edellytetä siviilioikeudellisen, rikosoikeudellisen tai muun yksittäisessä kansallisessa oikeusjärjestyksessä mahdollisesti säädetyn vastuun eri muotojen *samanlaista ulottuvuutta*.

125. Vaikka jäsenvaltioiden on puitedirektiivin nojalla säädettävä työnantajan vastuun järjestelmästä kyseisen direktiivin säännöksistä ilmenevän mallin mukaisesti, ne voivat toisin sanoen vapaasti joko valita tällaisen vastuun muodon tai säätää *muista* vastuun muodoista, jotka ovat mahdollisesti vähemmän laajoja kuin kyseisissä säännöksissä säädetään. Siten ei mielestäni voitaisi arvostella jonkin jäsenvaltion ratkaisua säätää työnantajan siviilioikeudellisesta vastuusta sellaisten tapausten varalta, joissa edellä tulkittu mukainen yleinen turvallisuutta koskeva velvoite on laiminlyöty, ja samaan aikaan sellaisesta rikosoikeudellisen vastuun muodosta, joka koskee yksinomaan esimerkiksi onnettomuuksien ehkäisemistä koskevan lainsäädännön tarkempien säännösten rikkomista.

126. Tästä seuraa, että nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaista lauseketta ei voitaisi arvostella, mikäli pitäisi tehdä se päätelmä, että kyseisessä lausekkeessa kyllä määritellään suppeampi työnantajan vastuu kuin puitedirektiivissä on katsottava säädettävän mutta että sillä rajoitetaan ainoastaan rikosoikeudellista vastuuta ja että Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestyksessä on voimassa sellainen työnantajan siviilioikeudellisen vastuun muoto, jonka laajuus sen sijaan täysin vastaa puitedirektiivissä tavoiteltua vastuujärjestelmää.

127. Vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmässä työnantaja on siviilioikeudellisessa vastuussa ainoastaan lain erityisillä säännöksillä työnantajalle asetettujen täsmällisten velvoitteiden laiminlyönnistä eikä HSW Actin 2 §:n 1 momentissa säädetyn yleisen turvallisuutta koskevan velvoitteen laiminlyönnistä,¹² asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin, että common law -järjestelmässä on olemassa eräänlainen työnantajan siviilioikeudellinen vastuu huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnistä työntekijöitä kohtaan.

128. Johdonmukaisesti sen olettamuksen kanssa, johon komissio on nojautunut puitedirektiivissä säädetyn työnantajan objektiivisen vastuun osalta, kyseistä vastuun muotoa ei ole kanteessa tutkittu.

129. Siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin yhtyi siihen tulkintaan 5 artiklan 1 ja 4 kohdasta, johon olen tässä selvityksessä päätenyt, mutta ei pitäisi kanteen hylkäämiseksi riittävänä, että ainoastaan todettaisiin komission tulkinta virheelliseksi, ja katsoisi siten, että kanteen tutkimista pitäisi jatkaa, Yhdistyneen kuningaskunnan asemaa asianmukaisesti arvioitaessa ei mielestäni voida jättää tutkimatta sitä, onko työnantajalle *common law* -järjestelmässä asetettu siviilioikeudellinen vastuu vähintään yhtä laaja kuin puitedirektiivin säännöksissä. Mikäli

12 – Kuten edellä on todettu, tältä osin siviilioikeudellinen vastuu on nimenomaisesti poistettu HSW Actin 47 §:n 1 momentilla.

näet näin on, jäsenyyssvelvoitteita ei ole jätetty noudattamatta komission väittämällä tavalla.

130. Kyseisessä oikeuskäytännössä on näet katsottu, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei välttämättä edellytä sitä, että sen säännökset olisi samanmuotoisina ja sanasta sanaan toistettava nimenomaisella erityisellä säännöksellä, vaan yleinen oikeustila voi olla riittävä, jos se takaa sen, että direktiivi on kokonaisuudessaan riittävän selkeästi ja täsmällisesti pantu täytäntöön.¹³

131. Lisäksi on muistettava, että komission on EY 226 artiklan nojalla nostetun kanteen yhteydessä näytettävä toteen väitteensä jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä ja esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyyssvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin oletuksiin.¹⁴

132. Edellä esitetyistä syistä katson, että mikäli yhteisöjen tuomioistuin yhtyi esittä-

määni direktiivin 5 artiklan 1 ja 4 kohdan tulkintaan mutta ei pitäisi kanteen hylkäämiseksi riittävänä, että ainoastaan todettaiisiin komission tulkinta virheelliseksi, kanne pitäisi kuitenkin hylätä, koska se perustuu riittämättömään selvitykseen Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmästä, jotta kyettäisiin arvioimaan sen yhteensopivuutta puitedirektiivin säännösten kanssa.

133. Päätelmät, joita olen tähän mennessä tehnyt, perustuvat edellä 57–59 kohdassa esitettyyn lähtökohtaan, jonka mukaan kanteella pyritään riitauttamaan SFAIRP-lausekkeen lainmukaisuus ainoastaan siltä osin, voidaanko sillä rajoittaa työnantajan *vastuun* laajuutta, kun kyseessä ovat työntekijöiden terveydelle haitallisista tapahtumista aiheutuvat seuraukset, päinvastoin kuin puitedirektiivin 5 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetään.

134. Tutkin siten seuraavassa lyhyesti tämän väitteen perusteltavuuden ainoastaan toissijaisesti ja siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että kannetta on tulkittava siten, että sillä pyritään vetoamaan kyseisen lausekkeen lainvastaisuuteen myös siltä osin kuin sillä voitaisiin rajoittaa puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa vahvistetun työnantajan turvallisuutta koskevan *velvoitteen* ulottuvuutta.

13 – Ks. erityisesti asia C-58/02, komissio v. Espanja, tuomio 7.1.2004 (Kok. 2004, s. I-621, 26 kohta) ja asia C-6/04, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 20.10.2005 (Kok. 2005, s. I-9017, 21 kohta).

14 – Ks. asia C-287/03, komissio v. Belgia, tuomio 12.5.2005 (Kok. 2005, s. I-3761, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

135. Edellä 102–110 kohdassa esitetyn perusteella on kyetty määrittämään yleisen turvallisuutta koskevan velvoitteen rajat, sellaisina kuin ne ilmenevät puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdasta ja puitedirektiivin säännöksistä, joilla pyritään konkretisoimaan tätä velvoitetta.

136. Edellä 111 kohdassa on kyllä väitetty, että työnantaja on puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetyn turvallisuutta koskevan velvoitteen nojalla velvollinen mahdollisuuksien mukaan ehkäisemään teknisen kehityksen mukaisesti kaikki sellaiset vaarat työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle, jotka ovat konkreettisesti ennakoitavissa, tai rajoittamaan niitä.

137. Tämä merkitsee erityisesti sitä, että työntekijöiden turvallisuudelle tai terveydelle aiheutuvan vaaran poistamisen tai vähentämisen objektiivinen tekninen mahdollisuus on tekijä, jonka perusteella voidaan konkreettisesti arvioida työnantajan menettelyn yhteensopivuutta puitedirektiivin säännösten kanssa.

138. HSW Actin 2 §:n 1 momentin viittaus käsitteeseen ”järkevästi toteutettavissa” on mielestäni yhteensopimaton sen ulottuvuuden kanssa, joka on annettava puitedirektiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetylle yleiselle turvallisuutta koskevalle velvoitteelle, koska siinä otetaan käyttöön pelkän teknisen mah-

dollisuuden osalta vähemmän ankara ehkäisevän toiminnan asianmukaisuutta koskeva arviointiperuste.

139. Testi, joka Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuinten on tehtävä arvioidessaan työnantajan menettelyn yhdenmukaisuutta HSW Actin 2 §:n 1 momentin kanssa, merkitsee sitä, että ne eivät voi ratkaisussaan tyytyä toteamaan, että vaaran syntyminen on ollut mahdollista ennakoida tai että sitä on ollut mahdollista rajoittaa kaikkien tekniikan mahdollisuuksien perusteella, vaan sen perusteella voidaan verrata (tai pikemminkin on voitava verrata) keskenään myös konkreettisesti poistettavissa olevien vaarojen osalta muutoinkin kuin taloudelliselta kannalta yhtäältä ehkäisevien toimenpiteiden kustannuksia ja toisaalta niiden vahinkojen vakavuutta ja ulottuvuutta, joita saattaa aiheutua työntekijöiden terveydelle.

140. Tällaista kustannus-hyöty-selvitystä – vaikka myönnettäisiin, että se tuskin käytännössä johtaa työnantajalle edulliseen lopputulokseen, kuten Yhdistynyt kuningaskunta on korostanut – ei mielestäni voida hyväksyä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelemista koskevan yhteisön järjestelmän perusteella, koska siinä ilmeisesti asetetaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden osalta ensi sijalle työntekijän henkilön suojeleminen eikä taloudellisen toiminnan suojeleminen.¹⁵

¹⁵ – Puitedirektiivistä ilmenee erilaisia tämänsuuntaisia seikkoja. Komission mainitseman johdanto-osan 13. perustelukappaleen lisäksi on otettava huomioon 6 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukainen peruste ”työn sopeuttaminen yksilöllisesti”.

141. Tästä seuraa, että jos yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee komission esittämiä väitteitä edellä 134 kohdassa kuvatulla tavalla, kanne on mielestäni hyväksyttävä.

osainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

VI Oikeudenkäyntikulut

142. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asian-

143. Koska ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkäisi kanteen, ja koska Yhdistynyt kuningaskunta on vaatinut kantajan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut, katson, että komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VII Ratkaisuehdotus

144. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi seuraavan ratkaisun:

- Kanne hylätään.
- Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.