

Asia C-205/20

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

8.5.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Itävalta)

Ennakkoratkaisupyynnön tekemispäivä:

27.4.2020

Valittaja:

NE

Vastapuolena oleva viranomainen:

Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kohde

Seuraamuksen määrääminen toiseen jäsenvaltioon työhön lähetettyjen työntekijöiden ilmoittamista ja palkka-asiakirjojen saatavilla pitämistä koskevien velvoitteiden noudattamatta jättämisestä

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Unionin tuomioistuimen määräyksen C-645/18 täytäntöönpano, direktiivin 2014/67/EU 20 artiklan (lukuisia asianosaisia työntekijöitä koskevien seuraamusten kumulaatio) välitön sovellettavuus

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko direktiivin 2014/67/EU 20 artiklassa säädetty ja Euroopan unionin tuomioistuimen määräyksissä Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108) ja Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 ja C-494/19, ECLI:EU:2019:1103)

tulkittu vaatimus seuraamusten oikeasuhteisuudesta välittömästi sovellettava direktiivin säännös?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:

Mahdollistaako ja edellyttääkö kansallisen oikeuden tulkinta unionin oikeuden mukaisesti, että kansalliset tuomioistuimet ja hallintoviranomaiset täydentävät esillä olevassa asiassa sovellettavia kansallisia seuraamussäännöksiä Euroopan unionin tuomioistuimen määräyksissä *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-645/18, ECLI:EU:C:2019:1108) ja *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 ja C-494/19, ECLI:EU:2019:1103) vahvistetuilla oikeasuhteisuuden kriteereillä ilman uuden kansallisen lainsäädännön antamista?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

SEUT 56 artikla, direktiivin 2014/67/EU 20 artikla

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Hallinnollisista rikkomuksista annetun lain (*Verwaltungsstrafgesetz, VStG*) 16 §:n 1 ja 2 momentti, hallintolainkäyttölain (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, VwGVG*) 52 §:n 1 ja 2 momentti, palkkojen ja sosiaalisten oikeuksien polkumyynnin estämiseksi annetun lain (*Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz, LSD-BG*) 26 §:n 1 momentti, 27 §:n 1 momentti ja 28 §:n 1 kohta

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, johon viitataan

Määräys 19.12.2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, EU:C:2019:1108; määräys 19.12.2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-140/19, C-141/19 ja C-492/19–C-494/19, EU:2019:1103; tuomio 12.9.2019, *Maksimovic ym.*, C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18, ECLI:EU:C:2019:723; tuomio 27.6.1991, *Mecanarte*, C-348/89, EU:C:1991:278; tuomio 22.3.2017, *Euro-Team Kft. ja Spirál-Gép Kft.*, C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229; tuomio 4.10.2018, *Doel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N*, C-384/17, EU:C:2018:810; tuomio 19.1.1982, *Becker*, C-8/81, EU:C:1982:7; tuomio 15.4.2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223; tuomio 14.9.2016, *Martínez Andrés ja Castrejana López*, C-184/15 ja C-197/15, EU:C:2016:680; tuomio 24.1.2018, *Pantuso ym.*, C-616/16 ja C-617/16, EU:C:2018:32; tuomio 13.7.2016, *Pöpperl*, C-187/15, EU:C:2016:550; tuomio 28.6.2018, *Crespo Rey*, C-2/17, EU:C:2018:511 ja tuomio 10.4.1984, *von Colson ja Kamann*, 14/83, EU:C:1984:153

Lyhyt kuvaus tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Tämä oikeudenkäyntimenettely on jatkoa unionin tuomioistuimen määräykseen 19.12.2019, C-645/18, johtaneelle menettelylle (ks. asiaa koskeva tosiseikasto mainitusta määräyksestä). Sen jälkeen kun unionin tuomioistuin oli mainitussa määräyksessä todennut sovellettavan kansallisen lainsäädännön olevan unionin oikeuden vastaisen, kansallinen lainsäätäjät ei ottanut käyttöön eikä edes suunnitellut korvaavaa lainsäädäntöä nyt esillä olevassa asiassa sovellettaville LSD-BG:n säännöksille eikä unionin tuomioistuimen tuomiossa Maksimovic (C-64/18) tarkastelluille ulkomaalaisten palkkaamista koskevan lain (Ausländerbeschäftigungsgesetz) seuraamussäännöksille (myöskään sakkujen muuntorangaistuksia koskevia säännöksiä ja oikeudenkäyntikulujen korvaamista, ei muutettu).

Tutkittavaksi ottaminen

- 2 Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamisen osalta kansallinen tuomioistuin viittaa sekä tosiseikastoltaan että oikeudellisesti vastaaviin Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioon Euro Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15) ja tuomioon Doel Uvoz Izvoz Skopje Link Logistic N&N (C-384/17).

Ennakkoratkaisupyynnön perusteet

- 3 Edellä 1 kohdassa mainittujen unionin tuomioistuimen tuomioiden tosiasiallisen, kaikkia sitovan vaikutuksen perusteella on vireillä olevien pääasioiden lisäksi kymmenissä, jopa sadoissa Itävallan eri oikeusasteissa jo vireillä olevissa tai myöhemmin vireille tulevista hallinnollisia rikkomuksia koskevissa menettelyissä tarkasteltava sitä, voidaanko asiaa koskevia seuraamussäännöksiä, jotka muodollisesti pätevät edelleen sellaisinaan, ylipäänsä vielä soveltaa, ja jos niitä voidaan soveltaa, missä muodossa.
- 4 Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, jäljempänä VwGH) päätteli 15.10.2019 antamassaan tuomiossa Ra 2019/11/0033 unionin tuomioistuimen tuomiossa Maksimovic esittämien seikkojen perusteella seuraamusten määräytymistavan osalta, että palkka-asiakirjojen saatavilla pitämistä koskevan velvoitteen laiminlyönnin tapauksessa nykyään on unionin oikeuden mukaisuuden varmistamiseksi kansallista oikeutta mahdollisimman laaja-alaisesti noudattaen määrättävä ainoastaan yksi seuraamus, vaikka asia koskisi useita työntekijöitä. Siitä vaihtoehdosta, jossa lainsäätäjät ei ole määrittänyt enimmäisseuraamusta palkka-asiakirjojen saatavilla pitämistä koskevan velvoitteen laiminlyöntien tapauksessa useiden työntekijöiden osalta ja sen vuoksi koko seuraamussäännös jätetään unionin oikeuden vastaisena soveltamatta, seuraisi vieläkin laaja-alaisempi puuttuminen kansalliseen oikeuteen. Lisäksi VwGH päätteli mainitussa tuomiossa, että laissa säädettyjä vähimmäisseuraamuksia ei tule enää soveltaa ja että VStG:n 16 §:n mukaisia sakkujen muuntorangaistuksia ei voida enää määrätä.

- 5 Hallintotuomioistuimet noudattavat valtaosin tätä tuomiota; toisaalta Verfassungsgerichtshofin (perustuslakituomioistuin, jäljempänä VfGH) oikeuskäytännöstä (mm. tuomio 27.11.2019, E 2047/2019), jonka mukaan tuomioistuinten on oman päätösvaltansa perusteella jätettävä soveltamatta unionin oikeuden vastaisia kansallisen oikeuden säännöksiä, päätellään, että VfGH – toisin kuin VwGH – ei pidä kyseisten seuraamussäännösten osittaisen soveltamisen jatkamista hyväksyttävänä, minkä vuoksi ennen korvaavan lainsäädännön antamista ei enää saada määrätä seuraamuksia. Seuraamusten määräytymisessä on hyvin suuria tapauskohtaisia eroja: Toisinaan nykyinen kokonaisseuraamus määrätään myös kyseessä olevien työntekijöiden suuren lukumäärän tapauksessa vähimmäisseuraamuksen suuruisena tai hieman tätä suurempana, toisinaan määrätään kokonaisseuraamus, joka lähestulkoon vastaa niiden seuraamusten kokonaisuutta, jotka tähän asti olisi pitänyt määrätä yksittäisinä seuraamuksina kustakin rangaistavasta teosta. Jotkut hallintotuomioistuimet määräävät mainitusta VwGH:n tuomiosta poiketen vapaasti unionin tuomioistuimen tuomiota Maksimovic tulkiten edelleen kumulatiivisia sakkoja. Vähimmäisseuraamusten osalta VwGH:n tuomion perusteella päätellään toisinaan, että tähänastisia lakisääteisiä vähimmäisseuraamuksia lievemmat vähimmäisseuraamukset ovat aivan hyväksyttäviä; useimmiten kuitenkin katsotaan, että nykyään ei enää ole olemassa mitään seuraamuksen alarajaa. Aika usein varsinkin viranomaistasolla päätöksiä viivytellään.
- 6 Tiivistäen voidaan todeta, että tämänhetkiselle tilanteelle on ominaista nyt käsiteltävää asiaa paljon pidemmälle menevä *epäyhtenäinen oikeuskäytäntö* ja siitä seuraava *oikeudellinen epävarmuus*, mitä sekä täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset ja tuomioistuimet että henkilöt, joihin tätä lainsäädäntöä sovelletaan, pitävät epätydyttävänä.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

- 7 On totta, että unionin tuomioistuin vastasi tuomiossa C-384/17 unkarilaisen tuomioistuimen direktiivin 1999/62 9 a artiklasta esittämään ennakkoratkaisukysymykseen kieltävästi. On kuitenkin muistutettava, että direktiivin 1999/62 9 a artiklan sanamuoto on tosin samankaltainen kuin direktiivin 2014/67/EU 20 artiklan sanamuoto muttei kuitenkaan kirjaimellisesti samanlainen. Lisäksi on huomattava, että kun unionin tuomioistuin arvioi, milloin unionin oikeuden säännös on asiaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön (tuomio Becker C-8/81, 25 kohta, ja tuomio Impact C-268/06, 56 ja 57 kohta) mukaan ”sisältönsä osalta riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton siltä osin kuin siinä määritellään oikeuksia, joihin oikeussubjektit voivat vedota suhteessa valtioon”, ja siten välittömästi sovellettavissa, se on käyttänyt hyvin erilaisia kriteerejä riippuen siitä, mikä kulloisenkin unionin säännöksen tarkoitus on ja onko kyseessä säännös, johon sisältyy kielto tai oikeus (ks. tarkemmin julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-384/17, 63–69 kohta).
- 8 Kun vertaillaan unionin tuomioistuimen tuomiota Euro Team ja Spirál-Gép tuomioon Maksimovic sekä määräykseen Bezirkshauptmannschaft Hartberg-

Fürstenfeld (asia C-645/18 sekä asiat C-140/19, C-141/19, C-492/19, C-493/19 ja C-494/19), käy ilmi, että unionin tuomioistuin voi myös soveltaessaan samankaltaisia direktiiveihin sisältyviä seuraamussäännöksiä kansallisten säännösten tarkastelun yhteydessä päätyä hyvinkin erilaisiin päätelmiin. Tuomiossa Euro Team ja Spirál-Gép tarkastellun Unkarin seuraamusmaksusäännöksen osalta ei huomautettu sen absoluuttisesta määrästä vaan seuraamussäännöksen puutteellisesta porrastamisesta, koska siinä ei säädetä rangaistusasteikosta eikä muustakaan mahdollisuudesta ottaa tapauskohtaiset seikat huomioon seuraamusten määräytymisessä. Pääasian taustalla olevassa tuomiossa ja edellä mainituissa ennakkoratkaisuissa unionin tuomioistuin ei sen sijaan huomauttanut asiaa koskevien Itävallan seuraamussäännösten puutteellisesta konkreettisuudesta vaan yksinkertaisesti siitä, että suurten vähimmäisseuraamusten, kumulatiivisesti määrättävien yksittäisten seuraamusten ja näistä muodostuvan kokonaisseuraamuksen puuttuvan ylärajan yhdistelmästä muodostuu unionin tuomioistuimen mukaan kohtuuton seuraamus. Tämän vuoksi vaatimukset, jotka asetetaan kussakin näissä tuomiossa kansalliselle lainsäätäjälle unionin oikeuden mukaisen lainsäädännön antamiseksi sekä tuomioistuimille ja hallintoviranomaisille, joiden on korvaavan lainsäädännön antamista edeltävällä siirtymäkaudella tarkasteltava sitä, voidaanko unionin tuomioistuimen unionin oikeuden vastaisiksi katsomia seuraamussäännöksiä edelleen soveltaa, ja jos voidaan, missä muodossa, ovat hyvin erilaisia.

- 9 Tämä ennakkoratkaisukysymys ei ole luonteeltaan hypoteettinen, sillä unionin tuomioistuimen vastauksella on välitön oikeusvaikutus sakkoon, joka voidaan tai jota ei enää voida määrätä pääasian valittajille. Lisäksi tähän kysymykseen annettava vastaus on edellä 5 kohdassa esitetyistä syistä merkityksellinen paitsi pääasian myös useiden muiden oikeudenkäyntimenettelyjen kannalta, jotta voidaan poistaa olemassa oleva oikeudellinen epävarmuus ja oikeuskäytännön epäyhtenäisyys.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

- 10 Mikäli unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen kieltävästi, tästä seuraa ensinnäkin, että pääasian asianosaisille ei synny tästä oikeutta vedota direktiivin 2014/67/EU 20 artiklaan kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Tämä ei kuitenkaan vapauta jäsenvaltioita ja niiden tuomioistuimia velvollisuudesta panna direktiivi täytäntöön (ks. esim. tuomio Martinez Andres ja Castrejana Lopez, C-184/15 ja C-197/15, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Pantuso ym., C-616/16 ja C-617/16, 42 kohta).
- 11 Unionin oikeuden mukaista tulkintaa koskeva periaate edellyttää tämän velvollisuuden noudattamiseksi, että kansalliset viranomaiset tekevät toimivaltansa rajoissa kaiken mahdollisen ottamalla huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan ja soveltamalla siinä hyväksytyt tulkintatapoja taatakseen unionin oikeuden täyden tehokkuuden ja päätyäkseen ratkaisuun, joka

on sillä tavoitellun päämäärän mukainen (ks. esim. tuomio Pöpperl, C-187/15, 43 kohta ja tuomio Crespo Rey, C-2/17, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 12 Kansallisen oikeuden unionin oikeuden mukaista tulkintaa koskevalla periaatteella on kuitenkin tietyt rajat. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuutta tukeutua unionin oikeuden sisältöön, kun se tulkitsee ja soveltaa asiaan liittyviä kansallisen oikeuden sääntöjä, rajoittavat yleiset oikeusperiaatteet, eikä tämä velvollisuus voi olla perustana kansallisen oikeuden *contra legem* -tulkinnalle (ks. esim. tuomio Pöpperl, C-187/15, 44 kohta).
- 13 Kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö (tuomio Link Logistic C-384/17, 59 ja 60 kohta, jossa unionin tuomioistuin ei yhdy julkisasiamiehen näkemykseen (ratkaisuehdotuksen 90, 95 ja 96 kohta)), kansallinen tuomioistuin on epävarma siitä, merkitseekö pääasiassa nyt suoritettava seuraamusten määrääminen edellä mainittu VwGH:n tuomio Ra 2019/11/0033 huomioon ottaen lopulta lain soveltamista *contra legem*. Joka tapauksessa sekä laissa säädetty vaatimus määrätä seuraamuksia ”*jokaisesta työntekijästä*” että kulloinkin mainitut vähimmäisseuraamukset ovat selkeitä ja yksiselitteisiä lain sanamuotoja, joiden merkitystä ei voida muuttaa tulkinnan avulla. Julkisasiamies totesi asiassa Link Logistik tarkastellessaan unionin oikeuden mukaisen tulkinnan rajoja (56–60 kohta) viitaten julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotukseen asiassa Unibet (C-432/05, 55 kohta) seuraavaa: ”*Sääntö 'ole A' ei voi yhtäkkiä muuttua säännöksi 'älä ole A'.*”
- 14 Nyt edellytettävän, lakisäätteisiä vähimmäisseuraamuksia koskevan menettelytavan osalta VwGH on edellä 4 kohdassa mainitussa tuomiossa ilmeisesti sillä kannalla, että ”*lievintä lakisäätteistä rangaistusasteikkoa*” (kulloistakin vähimmäisseuraamusta) ei enää saada käyttää seuraamusten määräytymisperusteena, mistä seuraa, että nyt myös niissä tapauksissa, joissa kansallisen oikeuden mukaan vähimmäisseuraamusta ei voida alittaa, voidaan määrätä *lievempi* seuraamus. Tämä unionin oikeuden mukaisen tulkinnan mahdollistava ratkaisumalli vastaa olennaisilta osin mallia, jonka julkisasiamies oli katsonut hyväksyttäväksi asiassa Link Logistik mutta jota unionin tuomioistuin ei kuitenkaan noudattanut. Tällaisesta menettelytavasta seuraa mainitun asian tavoin, että kansallisen oikeuden mukaan määrältään yksiselitteisesti määritelty seuraamusmaksu (Link Logistik) tai nyt käsiteltävässä asiassa määrältään tarkkaan määritelty vähimmäisseuraamus alitetaan vastoin lain yksiselitteistä sanamuotoa.
- 15 Pääasian kannalta välittömästi merkityksellistä on se, saako kansallinen tuomioistuin tosiasiallisesti menetellä kuvatulla tavalla vai onko asiaa koskevia seuraamussäännöksiä asiassa Link Logistik annetun unionin tuomioistuimen tuomiolauselman mukaisesti jätettävä kokonaan soveltamatta, koska niiden soveltaminen ylittäisi unionin oikeuden mukaisen tulkinnan rajat, ja lievemmän tai tyystin puuttuvan vähimmäisseuraamuksen hyväksyminen kulloisenkin tuomarin harkinnan mukaan tosiasiallisesti johtaisi peiteltyyn lainsäädäntötoimintaan ja siten oikeuskäytännön luomiseen. Pääasiassa on jo valituksen kohteena olevalla seuraamuspäätöksellä määrätty lakisäätäinen vähimmäisseuraamus kaikissa

tapauksissa. Koska vähimmäisseuraamuksen alittamisen edellytykset eivät kansallisten säännösten (VStG:n 20 § ja 45 §:n 1 momentin 4 kohta) mukaan täyty, määrättyjen sakkojen lieventäminen entisestään olisi siis mahdollista vain siinä tapauksessa, että edellä kuvattu menettelytapa on unionin oikeuden mukainen.

- 16 Tällainen lainsäädäntöä muovaava lain soveltaminen vaikuttaa kuitenkin toisestakin syystä kyseenalaiselta. Edellä mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti unionin oikeuden mukaisen tulkinnan periaatteelle on asetettu rajat muun muassa *yleisissä oikeuseriaateissa*, joihin Itävallan oikeusjärjestyksessä joka tapauksessa kuuluvat *yhdenvertaisuuseriaate* ja *laillisuseriaate*. Verfassungsgerichtshof (esim. tuomio G 49/2017) tulkitsee laillisuseriaatetta nimenomaan rikosoikeuden alalla hyvin suppeasti, minkä vuoksi tuomioistuinten harjoittamalle lain soveltamiselle asetetaan tiukat rajat. Kuten edellä 5 kohdassa jo todettiin, nykyiselle oikeuskäytännölle on ominaista yhdenvertaisuuseriaatteen kannalta kyseenalainen epäyhtenäisyys ja case law -järjestelmää muistuttava seuraamusten määräytyminen tapauskohtaisesti, mikä on täysin vierasta Itävallan oikeusjärjestykselle varsinkin rikosoikeuden alalla.
- 17 Kansallinen tuomioistuin pitää kyseenalaisena myös sitä, onko tuomion Maksimovic tuomiolauselmassa sakkojen muuntorangaistusten ja oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta sekä määräys C-645/18 oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta tosiasiallisesti ymmärrettävä siten, että sakkojen muuntorangaistusten ja oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta määrääminen on unionin oikeuden vastaista, vai onko näin ainoastaan silloin, jos – kuten nyt käsiteltävissä asioissa – sovellettaessa VStG:n 16 §:ää ja VwGVG:n 52 §:ää kumulatiivisesti ilman ylärajaa seurauksena on suhteeton kokonaisuuntorangaistus tai suhteettoman suuri oikeudenkäyntikulujen korvausmäärä. Joka tapauksessa nyt käsiteltävistä asioista seuraa, kuten esimerkiksi asiassa C-146/18, että mainitun asian valittajaa uhkasi 1736 päivän kokonaisuuntorangaistus ja hallintotuomioistuimen hylätessä valituksen kokonaisuudessaan hänen oli maksettava yli 500 000 euron kokonaiskorvaus oikeudenkäyntikuluista. Kansallinen tuomioistuin ei pitänyt kyseenalaisena sitä, onko VStG:n 16 §:n 2 momentin mukaisesti kahden viikon mittaiseksi rajattu sakon muuntorangaistus unionin oikeuden mukainen, vaan näiden rangaistusten kumulatiivisen soveltamisen seurauksia nyt käsiteltävässä asiassa sekä VwGVG:n 52 §:n mukaisen oikeudenkäyntikulujen korvaamisen osalta sitä, että ilman lakisääteistä ylärajaa nyt käsiteltävässä asiassa suurten yksittäisten sakkojen ja lukuisien tuomiolauselman kohtien yhdistelmästä seuraa suhteettomalta vaikuttava kokonaisuusmäärä.
- 18 Koska unionin oikeuden virheetön soveltaminen ei ole niin ilmeistä, ettei se jättäisi tilaa vähäisellekään perustellulle epäilylle, eikä kansallisen oikeuden tulkitseminen direktiivin mukaisesti ole sen vuoksi mahdollista, esitetään SEUT 267 artiklan mukaisesti ennakkoratkaisukysymykset ennakkoratkaisun antamista varten.