JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GEORGES COSMAS
29 päivänä toukokuuta 1997 *

I Alustavat huomautukset

1. Esillä olevassa asiassa Østre Landsret on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) tulkinnasta.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Direktiivin tavoitteena on varmistaa työntekijöille yhteisön vähimmäissuoja työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa, tämän kuitenkaan estämättä jäsenvaltioita saattamasta voimaan paremman turvan tarjoavia säännöksiä. Tätä varten direktiivissä velvoitetaan jäsenvaltiot perustamaan järjestelmät, jotka varmistavat sellaisille työntekijöille, joiden työnantaja on tullut maksukyvyttömäksi, heidän maksamatta olevien palkkojensa suorittamisen.

3. Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tätä direktiiviä sovelletaan työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuviin saataviin työnantajalta, joka on 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla maksukyvytön.

2. Jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti jättää tiettyihin ryhmiin kuuluvien työntekijöiden saatavat tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle työntekijöiden työsopimuksen tai työsuhteen erityislaadun vuoksi tai sen vuoksi, että työntekijöille muulla tavoin turvataan tässä direktiivissä säädettyä vastaava suoja.

Edellä ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut työntekijäryhmät luetellaan liitteessä.

3. ——"

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

1 — EYVL L 283, s. 23.

4. Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tätä direktiiviä sovellettaessa työnantajaa pidetään maksukyvyttömänä:

a) jos velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi on pyydetty kyseisen jäsenvaltion lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisen työnantajan omaisuutta koskevan sellaisen menettelyn aloittamista, jossa 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut saatavat voidaan ottaa huomioon; ja

b) jos näiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaan toimivaltainen viranomainen on:

— päättänyt menettelyn aloittamisesta tai

— todennut, että työnantajan yritys tai liiketoiminta on kokonaan lopetettu ja omaisuutta on niin vähän, että menettelyn aloittaminen ei ole perusteltua.

2. Tällä direktiivillä ei vaikuteta siihen, miten kansallisessa lainsäädännössä määritellään käsitteet 'työntekijä', 'työnantaja', 'palkka', 'välitön oikeus' ja 'tulevaisuuteen kohdistuva oikeus'."

5. Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on, jollei 4 artiklasta muuta johdu, toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että palkkaturvajärjestelmät turvaavat maksun työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuvista maksamatta olevista palkkasaatavista tiettyä päivää edeltävältä ajalta.

2. Jäsenvaltion valinnan mukaan 1 kohdassa tarkoitettu päivä on:

päivä, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut;

päivä, jona kyseinen työntekijä on irtisanottu työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi; taikka

päivä, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut taikka jona kyseisen työntekijän

kanssa tehty työsopimus tai työsuhde on työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi päättynyt."

6. Jäsenvaltiot saavat 4 artiklan mukaan rajoittaa palkkaturvajärjestelmien 3 artiklassa (sen 1 kohdassa) tarkoitettua vastuuta ensiksi mainitun artiklan 2 kohdan säännösten mukaisesti, kun taas 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat direktiivin sosiaaliset päämäärät ylittävien määrien maksamiselta välttymiseksi asettaa enimmäismäärän työntekijöiden erääntyneistä saatavista olevalle vastuulle.

7. Direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on annettava yksityiskohtaiset säännökset palkkaturvajärjestelmien organisaatiosta, rahoituksesta ja toiminnasta erityisesti seuraavien periaatteiden mukaisesti:

a) järjestelmän käytössä olevat varat ovat työnantajan liikeomaisuudesta erillään, eikä maksukyvyttömyysmenettely koske niitä;

b) työnantajat osallistuvat rahoitukseen, jos viranomaiset eivät vastaa siitä kokonaan;

c) järjestelmän vastuuseen ei vaikuta se, onko velvollisuus osallistua rahoitukseen täytetty vai ei."

8. Lopuksi 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tällä direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta soveltaa tai antaa lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka ovat työntekijöille edullisempia kuin tässä direktiivissä säädetään."

III Tosiseikat

Ennakkoratkaisupyynnön mukaan asia, jonka ratkaisemiseksi yhteisöjen tuomioistuimelle on esitetty ennakkoratkaisukysymys, voidaan kuvata seuraavasti:

Englantilainen yhtiö Colorgen Ltd (jäljempänä Colorgen), jonka kotipaikka on Warrington, Cheshire, Englanti, on toukokuussa 1993 ottanut 1.6.1993 lukien palvelukseensa

Tanskassa asuvan Carina Mosbækin markkinointijohtajaksi (*commercial manager*) vastaamaan myynnin edistämisestä Tanskassa, Norjassa, Ruotsissa, Suomessa ja myöhemmin Saksassa.

9. Työsuhteen kestoaikana Colorgen ei ollut sijoittautunut Tanskaan eikä rekisteröitynyt siellä yrityksenä; sitä oli edustanut Tanskassa ainoastaan Carina Mosbæk. Työsopimuksen mukaan Carina Mosbækin palkkaus oli määrä suorittaa osittain kiinteämääräisenä palkkana ja osittain provisioina myyntien perusteella. Työsuhteen koko keston ajan Colorgen maksoi hänen palkkauksensa Englannista suoraan hänelle pidättämättä siitä Tanskan veroa tai mitään sosiaaliturvamaksuja, jotka Tanskassa toimivien työnantajien tavallisesti tulee Tanskan lainsäädännön mukaan pidättää maksetuista palkoista silloinkin, kun kysymyksessä on sellainen ulkomainen työnantaja, jolla on sivuliike tai muu kiinteä toimipaikka Tanskassa.

Carina Mosbæk työskenteli ensimmäiset kolme kuukautta yksityisasunnostaan käsin; Colorgen kuitenkin vuokrasi 6.9.1993 lähtien hänen käyttöönsä toimiston toisen tanskalaisen yhtiön tiloista.

10. Vuoden 1994 heinäkuun alussa Colorgen asetettiin konkurssiin. Tämän johdosta kaikki sen työntekijät, mukaan lukien Carina Mosbæk, irtisanottiin. Hänen saatavansa yhtiöltä olivat 471 996 Tanskan kruunua; ne koostuivat hänen palkoistaan, provisioistaan ja hänelle toiminnan harjoittamisesta aiheutuneiden kulujen korvauksista.

11. Carina Mosbæk ilmoitti samassa kuussa edellä mainitut saatavansa sekä Lønmodtagernes Garantifondille, Tanskan lainsäädännön mukaiselle työntekijöiden saatavia direktiivissä tarkoitetuin tavoin turvaavalle palkkaturvajärjestelmälle (jäljempänä rahasto), että Colorgenin konkurssipesää Englannissa hoitavalle uskotulle miehelle.

Tämän lisäksi Carina Mosbæk ilmoitti 22.8.1994 päivätyllä kirjeellään samat saatavansa National Insurance Fundille, englantilaiselle palkkaturvajärjestelmälle, joka ei ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen mukaan ole päätöksen tekemiseen mennessä ratkaissut tätä vaatimusta. [2]

12. Rahasto kieltäytyi suorittamasta saatavia Carina Mosbækille sillä perusteella, että toimivaltainen palkkaturvajärjestelmä tässä tilanteessa sen mukaan oli Englannin järjestelmä. Tämän vuoksi Carina Mosbæk nosti 19.12.1994 Retten i Hillerødissä kanteen rahastoa vastaan; sanottu tuomioistuin siirsi asian sen periaatteellisen luonteen johdosta Østre Landsretiin.

2 — Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on kirjallisessa huomautuksessaan esittänyt, että Englannissa toimivalle palkkaturvajärjestelmälle ei olisi saapunut mitään vaatimusta. Istunnossa Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen edustaja on kuitenkin tuonut esiin, että Carina Mosbækin vaatimus oli saapunut englantilaiselle palkkaturvajärjestelmälle joitakin päiviä aikaisemmin.

13. Carina Mosbæk esitti viimeksi mainitussa tuomioistuimessa direktiivin tarkoitukseen viitaten, että rahasto on toimivaltainen palkkaturvajärjestelmä suorittamaan hänen saatavansa osin sen tähden, että sekä hänen kotipaikkansa että työntekopaikka on ollut Tanskassa, josta hänen työnantajansa oli lisäksi vuokrannut hänelle toimiston töiden suorittamista varten, mutta osin myös niiden vaikeuksien tähden, joita hänelle aiheutuisi hänen saataviensa valvonnasta englantilaisessa palkkaturvajärjestelmässä ja englantilaisissa tuomioistuimissa.

14. Rahasto sen sijaan katsoi, että saatavan suorituksen varmistava palkkaturvajärjestelmä on työnantajan sijoittautumisvaltion järjestelmä ja että työnantajan maksukyvyttömyyskin määräytyy tämän maan lainsäädännön mukaan, eli toimivaltainen järjestelmä on tässä tapauksessa englantilainen palkkaturvajärjestelmä. Rahasto totesi lisäksi, että direktiivin 5 artiklan mukaan ainoastaan työnantajan sijoittautumisvaltiolla on oikeus vaatia työnantajaa osallistumaan palkkaturvajärjestelmän rahoitukseen, jotta järjestelmä voisi suorittaa työntekijöille korvauksia työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Rahasto katsoi lopuksi, ettei se edes kohtuussyistä voinut maksaa kantajalle korvausta ja tämän jälkeen kattaa kyseistä suoritusta englantilaiselta palkkaturvajärjestelmältä saatavalla hyvityssuorituksella, koska direktiiviin ei sisälly tällaista järjestelmää.

15. Kuten ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, Tanskan oikeudessa ei välittömästi eikä välillisesti säännellä rahaston toimivaltaa suorittaa sellaisia korvauksia, joita pääasian kantaja on vaatinut. Tämän vuoksi Østre Landsret on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta sellaista apua direktiivin tulkinnassa, jonka perusteella se pystyy ratkaisemaan vireillä olevaan asiaan liittyvät oikeuskysymykset. Tässä tarkoituksessa Østre Landsret on esittänyt yhteisön tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Jos työnantaja ei ole sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa työntekijä asuu, ja jos työnantajan toiminta työntekijän asuinvaltiossa koostuu yksinomaan kyseisen työntekijän työstä pääosin työnantajan hänen käyttöönsä vuokraamasta toimistotilasta käsin, onko sen valtion palkkaturvajärjestelmän, johon työnantaja on sijoittautunut, vai työntekijän asuinvaltion palkkaturvajärjestelmän turvattava työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa direktiivin 80/987/ETY 3 artiklan mukaisesti tästä työsuhteesta johtuvien maksamattomien saatavien suorittaminen?"

IV Pääasia

16. Direktiivissä ei säännellä kysymystä siitä, minkä palkkaturvajärjestelmän on tarvittaessa vastattava sellaisten saatavien suorittamisesta, jotka tietyssä jäsenvaltiossa asuvalla ja työskentelevällä työntekijällä on toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelta maksukyvyttömältä työnantajalta.

17. Pääasian asianosaiset samoin kuin Saksan, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio ovat niin kirjallisissa kuin suullisissakin huomautuksissaan esittäneet, että vastauksen ennakkoratkaisukysymykseen tulee perustua direktiivin säännöksiin kokonaisuudessaan ja direktiivin tavoitteeseen.

18. Osapuolten käsitykset kuitenkin poikkeavat toisistaan sen suhteen, millä palkkaturvajärjestelmällä loppujen lopuksi on velvollisuus maksaa työntekijöiden saatavat. Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio esittävät, että esillä olevissa olosuhteissa toimivalta kuuluu työnantajan sijoittautumisjäsenvaltion palkkaturvajärjestelmälle, toisin sanoen tässä asiassa Englannin järjestelmälle. Pääasian kantaja ja Saksan hallitus sen sijaan katsovat, että toimivaltainen viranomainen on sen jäsenvaltion palkkaturvajärjestelmä, jossa työntekijä asuu ja/tai työskentelee, toisin sanoen tässä asiassa Tanskan rahasto.

19. Tärkeimmät ensimmäisen vaihtoehdon tueksi esiintuodut perusteet ovat mielestäni seuraavat:

a) Direktiivin tarkoituksena on vähentää kansallisten lainsäädäntöjen välisiä eroja työntekijöiden suojaamisen suhteen työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Jos riidanalaisen kysymyksen ratkaiseminen kuuluisi jäsenvaltioille, työntekijät jäisivät ilman tätä suojaa negatiivisessa lainvalintatilanteessa [3], kun taas muita vaikeuksia aiheutuisi positiivisessa lainvalintatilanteessa [4]. Olemassa olevat erot moninkertaistuisivat. Tämän vuoksi ongelma vaatii yhdenmukaista ratkaisua koko yhteisössä.

b) Työnantajan maksukyvyttömyyden toteamiseksi direktiivin 2 artiklassa viitataan "kyseisen" jäsenvaltion lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin, sekä "asianomaisen" jäsenvaltion toimivaltaiseen viranomaiseen eli tavallisesti sen jäsenvaltion toimivaltaiseen viranomaiseen, johon työnantaja on sijoittautunut. Koska palkkaturvajärjestelmä ottaa vastattavakseen maksukyvyttömän työnantajan velvoitteista, yleensä juuri sen jäsenvaltion järjestelmän, johon tämä työnantaja on sijoittunut, on vastattava näistä velvoitteista. Tälle palkkaturvajärjestelmälle on sitä paitsi yksinkertaisinta määrittää työnantajan velkojen olemassaolo ja suuruus.

c) Direktiivin 5 artiklan c alakohdasta seuraa, että jäsenvaltio voi määrätä ainoastaan sen lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvat oikeussubjektit, toisin sanoen sen alueelle sijoittautuneet työnantajat, osallistumaan kansallisen palkkaturvajärjestelmän rahoitukseen. Tämän johdosta vain kyseinen järjestelmä on osoitettu ja samalla kykenevä täyttämään työnantajan velvollisuudet tämän maksukyvyttömyystilanteessa. Jos työntekijän asuin- tai

3 — Toisin sanoen silloin, jos mikään järjestelmä ei olisi velvollinen myöntämään palkkaturvaa.

4 — Toisin sanoen silloin, kun useammat järjestelmät ovat kansallisten lainsäädäntöjensä nojalla velvollisia myöntämään palkkaturvaa.

työskentelyvaltion palkkaturvajärjestelmän olisi maksettava palkkaturvaan perustuvat korvaukset, tähän järjestelmään voitaisiin kohdistaa sellaisia odottamattomia korvausvaatimuksia, joihin sillä ei olisi laillisia mahdollisuuksia saada rahoitusta työnantajalta. Tämä olisi omiaan horjuttamaan palkkaturvajärjestelmien taloudellista tasapainoa tavalla, jota yhteisön lainsäätäjä ei ole voinut tarkoittaa. Direktiivissä ei myöskään säädetä mahdollisuuksista varojen siirtämiseen kansallisten palkkaturvajärjestelmien kesken.

d) Siirtotyöläisten osalta on epäselvää, minkä järjestelmän tulisi maksaa heille korvausta, mistä aiheutuu oikeudellista epävarmuutta ja mahdollisesti jopa palkkaturvan väärinkäyttöä siirtotyöläisten taholta, kun vielä otetaan huomioon se edellä todettu seikka, ettei varojen siirtämisestä kansallisten järjestelmien kesken ole säädetty.

20. Vastakkaisen vaihtoehdon osalta voidaan todeta seuraavaa:

a) Saksan hallituksen mielestä direktiivin mukaiset palkkaturvajärjestelmät ovat laajemmassa merkityksessä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 (jäljempänä asetus N:o 1408/71) [5] tarkoitettuja sosiaaliturvalaitoksia. Se katsoo näin ollen, että tulkittaessa analogisesti tämän asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tai 14 artiklan 2 kohdan b alakohtaa palkkaturvan antaminen kuuluu nyt esillä olevassa tilanteessa tanskalaiselle rahastolle.

b) Pääasian kantaja, joka ei ole esittänyt kirjallisia huomautuksia, on suullisessa käsittelyssä toistanut kansallisessa tuomioistuimessa esittämänsä seikat ja erityisesti korostanut, että työsopimuksen nimenomaisen sopimuslehdon mukaan sopimusta tulkittaessa on otettava huomioon myös Tanskan työoikeus. Kantaja on lisäksi tuonut esiin, että tanskalainen palkkaturvajärjestelmä on toimivaltainen paitsi työskentelyvaltion myös tapahtumapaikan palkkaturvajärjestelmänä asetuksen N:o 1408/71 ja sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista 19 päivänä kesäkuuta 1980 Roomassa allekirjoitetun yleissopimuksen 80/934/ETY (EYVL L 266, s. 1) 4 artiklan 1 kappaleen sekä 3 artiklan 3 kappaleen määräyksiin ja tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskevan 27 päivänä syyskuuta 1968 Brysselissä allekirjoitetun yleissopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen määräyksiin.

21. En ole tullut siinä määrin vakuuttuneeksi kummankaan edellä esitetyn vaihtoehdon oikeellisuudesta, että voisin suoralta kädeltä ehdottaa sen hyväksymistä. Osapuolten esittämät perusteet eivät tosin ole epäjohdonmukaisia, mutta ne nojautuvat implisiittisesti tiettyihin sellaisiin ennakko-olettamuksiin direktiivin määräysten tarkoituksesta ja tavoitteista, jotka mielestäni menevät voimassa olevan oikeuden sanamuodon ja tarkoituksen ulkopuolelle sekä ennemminkin liittyvät esittäjiensä näkemyksiin siitä, millaiseksi oikeustilaa niiden mielestä olisi muutettava.

5 — EYVL L 149, s. 2.

22. Näistä asianosaisten käsitysten perustan muodostavista seikoista keskeisimmät ovat mielestäni seuraavat:

Ensiksikin olettamus siitä, että työnantajan ja työntekijän käsitteiden sisältö on johdettavissa direktiivistä sekä noudatettavissa samanlaisena kaikissa jäsenvaltioissa.

Toiseksi ajatus siitä, että direktiiviä voidaan soveltaa kaikkien direktiivissä tarkoitetulla tavalla maksukyvyttömien työnantajien kaikkiin edellä tarkoitettuihin työntekijöihin koko Euroopan yhteisössä siitä riippumatta, mikä on niiden yhteys johonkin jäsenvaltioon.

Kolmanneksi lähdetään siitä, että direktiivin määräykset ovat riittävän selkeät osoittamaan sen kansallisen palkkaturvajärjestelmän, jonka kulloinkin tulee vastata palkkaturvan maksamisesta, sekä määrittämään tämän velvoitteen laajuuden niin, että työntekijät voivat vedota välittömästi direktiivin säännöksiin silloinkin, kun kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä ei ole tai kun kansalliset säännökset ovat ristiriidassa direktiivin kanssa.

Lopuksi ja neljänneksi oletetaan, että yhteisön lainsäätäjä on näissä oloissa lähinnä tahtonut yhdenmukaistaa täydellisesti ne kansalliset lainsäädännöt, jotka koskevat työntekijöiden suojaamista työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa.

23. Käsittääkseni mikään näistä olettamuksista ei vastaa direktiivin sanamuotoa eikä tarkoitusta. Se aukko direktiivin sääntelyssä, joka on tullut esiin pääasian käsittelyssä ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä kansallisessa tuomioistuimessa, on tarkoituksellinen, eikä sitä voida täyttää asianosaisten ehdottamalla tulkinnalla. Pääasian kaltaisessa tilanteessa on viime kädessä kunkin jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten ja tuomioistuinten tehtävänä harkita kansallisten säännösten perusteella, onko työntekijä oikeutettu direktiivin tarjoamaan suojaan. Työntekijöiden suojaamisessa tässä yhteydessä mahdollisesti ilmenevät puutteet tai muutkin heille haitalliset seuraamukset ovat välttämättömiä seurauksia sellaisen asteittaisen yhdenmukaistamisen rajoitetuista tavoitteista, jonka yhteisön lainsäätäjä on yhteisön oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa valinnut.

Direktiivin tavoite

24. Tarkastelen aluksi kysymystä direktiivin tavoitteesta. Tätä varten on tarpeen käydä läpi direktiivin valmisteluaineistoa ja verrata komission 13.4.1978 tekemää alkuperäistä

ehdotusta direktiiviksi [6] neuvostossa lopullisesti hyväksyttyyn tekstiin.

25. Perustamissopimuksen 100 artiklaan kohdistuvan viittauksen jälkeen direktiiviehdotuksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa lausutaan, että "—— ottaen huomioon *jatkuvasti kiinteämmät* taloudelliset suhteet *valtioiden rajojen yli* työntekijöille on tarpeen myöntää kaikissa jäsenvaltioissa *samanlainen* suoja työsuhteeseen perustuville saataville työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa ——". Seuraavassa perustelukappaleessa esitetään, että tämän johdosta on syytä edistää jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten jatkuvaa *yhdenmukaistamista* perustamissopimuksen 117 artiklan nojalla [7].

Direktiiviehdotuksen 1 artiklassa todettiin direktiivin soveltamisalasta lisäksi, että direktiivin oli tarkoitus soveltua "työ- tai oppisopimussuhteista aiheutuviin saataviin sellaiselta maksukyvyttömältä työnantajalta, jonka yritys tai liiketoiminta sijaitsee perustamissopimuksen alueellisen soveltamisalan piirissä" [8].

Ehdotuksen 2 artiklan mukaan työnantajan katsotaan olevan kykenemätön suorittamaan [9] *kyseisiä saatavia silloin, kun velkojien* yhteiseksi tyydyttämiseksi "on aloitettu *jäsenvaltioiden* lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukainen työnantajan omaisuutta koskeva menettely" (a alakohta), tai "kun on hylätty tällaisen menettelyn aloittamista koskeva hakemus omaisuuden vähäisen määrän tähden" (b alakohta) taikka "kun työnantajan liiketoiminta on jouduttu lopettamaan suorituskyvyttömyyden johdosta" [10].

Myönnettävän palkkaturvan laajuuden suhteen direktiiviehdotuksen 3 artiklassa edellytettiin ennen työnantajan suorituskyvyttömyyden alkamista syntyneiden palkkasaatavien (a alakohta) samoin kuin tiettyjen sosiaalietuussaatavien (b alakohta) maksamista. Jäsenvaltioilla oli ehdotuksen mukaan myös oikeus rajoittaa palkkaturva vastaamaan enintään kolmen kuukauden työsuhdesaatavia, riippumatta tässä tarkoitetusta viitejaksosta (4 artiklan a alakohta), kun taas sosiaalietuuksien suorittaminen saatettiin rajoittaa koskemaan sellaisia saatavia, jotka olivat syntyneet työnantajan suorituskyvyttömyyden alkamista edeltäneiden 12 kuukauden aikana [11].

6 — EYVL C 135, s. 2.

7 — Korostan, että Euroopan parlamentti hyväksyi direktiiviehdotuksen johdanto-osan muutoksitta (ks. Euroopan parlamentin lausunto, EYVL 12.2.1979 C 39). Talous- ja sosiaalikomitea ei myöskään esittänyt muutoksia ehdotuksen johdanto-osaan.

8 — Parlamentti antoi myönteisen lausunnon ehdotuksen tästäkin artiklasta; sen artiklan ehdotettuun sanamuotoon esittämällä vähäisellä muutoksella ei ole merkitystä tekstin suomenkielisen käännöksen suhteen.

9 — Ilmaisu "suorituskyvyttömyys" (*cessation des paiements*) on direktiivissä korvattu maksukyvyttömyyden (*insolvabilité*) käsitteellä.

10 — Korostan ehdotuksessa käytetyn ilmaisun epätäsmällisyyttä sen suhteen, minkä viranomaisen asiana on tehdä päätös ja millaisin perustein siitä, että puheena oleva menettely on aloitettu tai että hakemus sen aloittamisesta on hylätty jne.

11 — Euroopan parlamentti piti "erityisen valitettavana" sitä, että komissio oli tyytynyt suojan vähimmäistasoa osoittaviin säännöksiin (parlamentin lausunnon johdanto-osan neljäs kohta), ja katsoi "täysin mahdottomaksi hyväksyä" sitä, että palkkaturva ei ulottuisi työnantajan maksukyvyttömyyden alkamisen jälkeen syntyneisiin saataviin (viides kohta); lopuksi parlamentti, todeten komission ehdotuksen kolmen kuukauden palkasta palkkaturvan suojaamien palkkasaatavien enimmäismääränä "kerta kaikkiaan epäoikeudenmukaiseksi" (kuudes kohta), ehdotti palkkaturvan rajaamista enintään kuuden kuukauden palkkaa vastaaviin saataviin (ks. direktiiviehdotuksen 4 artiklan a alakohta sellaisena kuin parlamentti oli sitä ehdottanut muutettavaksi).

On nimenomaisesti korostettava direktiiviehdotuksessa edellytetyn (5 artiklan b alakohta), ettei "yksin työntekijöiden ole osallistuttava" palkkaturvajärjestelmien rahoittamiseen; toisin sanoen näiden järjestelmien rahoituksen ajateltiin kuuluvan lähinnä työntekijöille [12].

26. Vaikkakin näiden ehdotettujen säännösten sanamuoto oli suhteellisen epäselvä ja yleinen, siitä ja erityisesti direktiiviehdotuksen johdanto-osasta sekä 1 artiklasta on mielestäni tehtävissä se johtopäätös, että direktiiviä valmisteltaessa omaksuttu lähestymistapa edellytti direktiivin tulevan sovellettavaksi kaikkiin työntekijöihin siitä riippumatta, asuvatko he samassa jäsenvaltiossa kuin mihin heidän työnantajansa on sijoittautunut, kunhan kyseinen työnantaja on sijoittautunut Euroopan yhteisön alueelle.

Direktiiviehdotuksesta kokonaisuudessaan ja suhteessa Euroopan parlamentin siitä antamaan lausuntoon käy sitä paitsi ilmi, että valmisteluvaiheessa direktiivin tavoitteet olivat työntekijöiden suojan ulottuvuuden osalta niin kunnianhimoiset, että tämän suojan oli määrä olla samanlainen kaikissa jäsenvaltioissa.

27. Neuvosto muutti lopulta ehdotusta olennaisesti.

28. Muutokset ilmenevät selkeästi johdanto-osasta lähtien. Samalla kun sen ensimmäisessä perustelukappaleessa esitetään, että "on tarpeen antaa säännöksiä työntekijöiden suojasta heidän työnantajansa maksukyvyttömyystilanteessa", toisessa perustelukappaleessa taas todetaan ensin, että "tässä suhteessa työntekijöiden suojan laajuudessa on jäsenvaltioiden välillä yhä eroavuuksia" [13], ja sitten vain lyhyesti lisätään, että "olisi ponnisteltava näiden erojen vähentämiseksi". Komission ehdotuksessa tavoitteeksi asetetun kansallisten lainsäädäntöjen jatkuvan yhdenmukaistamisen sijasta direktiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa rajoitutaankin ilmoittamaan, että "tämän alan lainsäädäntöä on sen vuoksi tarpeen lähentää samalla oloja kohentaen — —".

Kuten yhteisöjen tuomioistuinkin nimittäin on todennut, "vaikka lainsäätäjä on — — yleisesti ollut sitä mieltä, että työntekijöiden suojaamiseksi työnantajan maksukyvyttömyyden varalta oli tarpeellista antaa säännöksiä, se on toisaalta rajoittanut toimintansa konkreettisen tavoitteen niiden erojen pienentämiseen, joita jäsenvaltioiden välillä on työntekijöiden suojelemiseksi tällaisissa tapauksissa" [14].

12 — Parlamentti katsoi lausuntonsa johdanto-osan seitsemännessä kohdassa, "ettei missään tapauksessa voi tulla kysymykseenkään vaatia työntekijöitä osallistumaan sellaisen palkkaturvajärjestelmän rahoitukseen, jonka tarkoituksena on vastata heille lain mukaan kuuluvien työsuhdesaataviensa suorittamisesta heille", ja tämän johdosta ehdotti, että työnantajien tulee vastata rahaston toimintakustannuksista, mukaan lukien hallinnolliset kustannukset (ks. parlamentin direktiiviehdotuksen 5 artiklan b alakohtaan esittämät muutokset). Neuvosto asettui osittain kannattamaan tätä esitystä, sillä direktiivin mukaan palkkaturvajärjestelmien rahoituksesta vastaavat työnantajat ja jäsenvaltiot (5 artiklan b alakohta).

13 — Komissio oli tosin jo tuonut esiin saman asiaintilan korostaessaan joiltakin jäsenvaltioilta puuttuvan palkkaturvan järjestämisessä tarpeelliset viranomaiset (ks. direktiiviehdotuksen johdanto-osan viides kohta).

14 — Asia C-479/93, Francovich v. Italia, tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3843, 20 kohta); jäljempänä Francovich II.

29. Kuten yhteisöjen tuomioistuin lausui samassa tuomiossaan, ne luontaiset vaikeudet, joita esiintyy kaikissa perustamissopimuksen 100 artiklan nojalla tehdyissä yrityksissä yhdenmukaistaa toisistaan poikkeavat kansalliset lainsäädännöt, ja myös yhteisten säännösten käyttöönottoon asianomaisessa tapauksessa liittyvät erityiset hankaluudet ovat selvästikin syynä yhteisön lainsäätäjän toimintamahdollisuuksien tällaiseen rajoittumiseen. Jälkimmäiset hankaluudet aiheutuvat jo yksinomaan siitä, että jäsenvaltioiden konkurssimenettelyissä ei ole käytössä yhtenäistä maksukyvyttömyyden määritelmää, koska tätä kysymystä ei juuri lainsäädäntöjen kesken esiintyvien eroavuuksien tähden [15] ole aikaisemmin otettu yhteisön yhdenmukaistamistoimenpiteiden kohteeksi [16].

30. Yhteisön lainsäätäjä on tämän vuoksi pyrkinyt direktiivillä edistämään työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevien kansallisten säännösten "osittaista yhdenmukaistamista" [17] tai, toisin ilmaistuna, "asteittaista yhdenmukaistamista" [18]. Direktiivi merkitsee toisin sanoen ensimmäistä askelta kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamisessa tällä alalla.

31. Yhteisön lainsäätäjän kyseisen valinnan osittaisen tai asteittaisen yhdenmukaistamisen puolesta vahvistaa myös direktiivin sisältö kahdelta olennaiselta kohdin eli direktiivin soveltamisalan määrittämisen ja työntekijöiden suojan eli palkkaturvan laajuuden osalta.

Palkkaturvan laajuus

32. Aloittaessani toisesta kohdasta on huomattava neuvoston horjuttaneen komission direktiiviehdotuksen sisäisen tasapainon. Työntekijöiden itsensä (ainakin pääosin) rahoittaman kattavamman rahastopohjaisen palkkaturvan sijasta neuvosto onkin valinnut rajoitetumman suojan, josta vastaavan järjestelmän rahoitus kuuluu yhdessä työnantajille ja jäsenvaltioille.

33. Mitä ilmeisimmin juuri sen taloudellisen rasituksen tähden, jonka tällaisen järjestelmän perustaminen ja toiminta aiheuttavat työnantajille ja jäsenvaltioille, jälkimmäisillä on direktiivin mukaan oikeus kansantaloudellisten ja sisäisten sosiaalisten olosuhteiden perusteella olennaisesti rajoittaa myönnettävän palkkaturvan laajuutta. Jäsenvaltiot voivat siten a) valita päivämäärän, jota edeltävältä ajalta ne turvaavat työntekijöiden palkkasaatavien maksamisen (direktiivin 3 artikla), b) vahvistaa tätä päivämäärää edeltävän viitejakson ja määrätä ainoastaan osan tältä ajanjaksolta peräisin olevista työpalkkasaatavista korvattaviksi (direktiivin 4 artiklan 2 kohta) ja c) asettaa vastuulle enimmäismäärän, jotta edellä kuvatuin tavoin jo rajoitettu

15 — Yhteisöjen tuomioistuin oli korostanut jo asiassa 135/83, Abels, 7.2.1985 antamassaan tuomiossa (Kok. 1985, s. 469), että "kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille ominainen konkurssioikeuden erityisluonne saa vahvistuksensa myös yhteisön oikeudessa — — Lisäksi tämä konkurssioikeuden erityisluonne on vahvistettu — — hyväksyttäessä direktiivi 80/987/ETY" (16 kohta), sekä tämän jälkeen huomauttanut, että "konkurssimenettelyä ja siihen verrattavia menettelyjä koskevat säännökset ovat eri jäsenvaltioissa huomattavan erilaiset" (17 kohta).

16 — Ks. edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Francovich II, tuomion 28 kohta.

17 — Ks. edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Francovich II, tuomion 20 kohta, jota lainataan jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohdassa.

18 — Ks. edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Francovich II, tuomion 27 kohta.

palkkaturva ei johtaisi direktiivin sosiaaliset päämäärät ylittävien määrien maksamiseen (direktiivin 4 artiklan 3 kohta), kaiken edellä lausutun kuitenkaan millään tavoin rajoittamatta jäsenvaltioiden oikeutta soveltaa työntekijöille edullisempia säännöksiä ja määräyksiä (direktiivin 9 artikla).

34. Direktiivin tarkoituksena on siis turvata työntekijöille "yhteisön vähimmäissuoja", kuten yhteisöjen tuomioistuin on useampaan kertaan korostanut [19].

Direktiivin soveltamisala

35. Direktiivin tavoitteeksi omaksuttu osittainen tai asteittainen yhdenmukaistaminen ilmenee yhä selvemmin tarkasteltaessa direktiivin soveltamisalan määrittämistapaa. Direktiivin henkilöllinen soveltamisala ja, kuten seuraavasta esityksestäni käy ilmi, sen alueellinen soveltamisala, joka tässä asiassa on kiinnostavinta, määritellään direktiivissä epätäydellisesti välittömällä tai välillisellä viittauksella kunkin jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön.

36. Direktiivin henkilöllinen soveltamisala, toisin sanoen palkkaturvaan oikeutettujen henkilöiden joukko, määritellään 1 ja 2 artiklassa. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut muun muassa edellä alaviitteessä 19 mainitussa asiassa Francovich I seuraavaa: "Palkkaturvaan oikeutettujen henkilöiden määrittämisen osalta on — — todettava, että direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuviin saataviin työnantajalta, joka on 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla maksukyvytön; jälkimmäisessä säännöksessä täsmennetään ne olosuhteet, joissa työnantajaa on pidettävä maksukyvyttömänä. *Direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa viitataan kansalliseen lainsäädäntöön 'työntekijän' ja 'työnantajan' käsitteiden määrittämisen osalta.* Direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa säädetään lopuksi, että jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti ja tietyin edellytyksin jättää direktiivin liitteessä lueteltuihin tiettyihin työntekijöiden ryhmiin kuuluvat työntekijät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle." [20]

37. Saman tuomion seuraavassa kohdassa yhteisöjen tuomioistuin on määrittänyt ne seikat, jotka kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon harkitessaan sitä, kuuluuko henkilö direktiivin soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuin on erityisesti todennut, että ratkaistaessa, onko henkilö direktiivin mukaan oikeutettu palkkaturvaan, kansallisen tuomioistuimen on toisaalta arvioitava, onko hän kansallisen lainsäädännön mukaan työntekijä ja onko hänet jätetty direktiivin 1 artiklan 2 kohdan ja direktiivin liitteen mukaisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, sekä toisaalta selvitettävä, onko kysymys jostakin direktiivin 2 artiklassa tarkoitetusta maksukyvyttömyystilanteesta. [21]

19 — Ks. asia C-53/88, komissio v. Kreikka, tuomio 8.11.1990 (Kok. 1990, s. I-3917, 19 kohta); yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357, 3 kohta; jäljempänä Francovich I) ja yhdistetyt asiat C-140/91, C-141/91, C-278/91 sekä C-279/91, Suffritti ym., tuomio 3.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6337, 3 kohta).

20 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Francovich I, tuomion 13 kohta (kursivointi tässä).

21 — Ks. edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Francovich I, tuomion 14 kohta, ja edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Francovich II, tuomion 17 kohta.

38. Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt ensimmäistä näistä edellytyksistä asiassa Wagner Miret 16.12.1993 antamassaan tuomiossa [22]. Tuossa asiassa espanjalainen tuomioistuin oli esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen siitä, soveltuivatko direktiivin säännökset yrityksen johdon jäseneen, jota ei tässä yhteydessä pidetty työntekijänä ja joka ei tämän johdosta ollut oikeutettu palkkaturvaan palkkaturvajärjestelmää koskevan lainsäädännön nojalla, kun hänet yleisen kansallisen lainsäädännön mukaan voitiin katsoa työntekijäksi [23].

Sen jälkeen, kun yhteisöjen tuomioistuin totesi, että

"(direktiivin) 2 artiklan 2 kohdan mukaan käsitteen työntekijä määritteleminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle" (11 kohta), se jatkoi lausumalla:

"Tämän vuoksi työnantajien maksukyvyttömyyttä koskevan direktiivin on aiheellista katsoa kohdistuvan kaikkiin jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaan työntekijöinä pidettävien henkilöiden muodostamiin ryhmiin, lukuun ottamatta niitä, jotka on lueteltu direktiivin liitteessä" (12 kohta).

Näillä *perusteilla* yhteisöjen tuomioistuin vastasi sille esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

" — — yrityksen johdon jäseniä ei voida sulkea pois neuvoston direktiivin 80/987/ETY — — soveltamisalasta silloin, kun heitä kansallisen lainsäädännön mukaan pidetään työntekijöinä ja kun heitä ei ole mainittu direktiivin liitteen I kohdassa" (14 kohta).

39. Kun otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Francovich I 19.11.1991 antaman tuomion 14 kohta (mainittu edellä 37 kohdassa), tämän edellytyksen täyttyminen ei kuitenkaan riitä yksinomaiseksi perusteeksi sille, että henkilö luettaisiin palkkaturvaan oikeutettujen ryhmään. Kuten olen jo aiemmin tuonut esiin [24], kysymys on vasta ensimmäisestä vaiheesta kansallisen tuomioistuimen harkitessa asianomaisen kuulumista direktiivin soveltamisalaan. Tämän harkinnan loppuunsaattamiseksi kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon myös työnantajan olosuhteet. Kun siis otetaan huomioon, että "direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa viitataan kansalliseen lainsäädäntöön työntekijän ja työnantajan käsitteiden määrittelemisen osalta" [25], kansallisen tuomioistuimen on sen lisäksi ratkaistava ensiksikin, voidaanko kyseistä konkreettista työnantajaa pitää kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettuna työnantajana, ja toiseksi, onko jälkimmäinen direktiivissä tarkoitetulla tavalla maksukyvytön.

22 — Asia C-334/92, Wagner Miret, tuomio 16.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6911).

23 — Ratkaisuehdotuksessaan tähän asiaan julkisasiamies Lenz korosti (ks. ratkaisuehdotuksen alaviite 8), että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen toimittaman selvityksen mukaan yrityksen johdon jäseniä pidetään Espanjan oikeusjärjestyksessä työntekijöinä.

24 — Ks. edellä alaviitteessä 14 mainittuun asiaan Francovich II antamani ratkaisuehdotuksen 22 kohta.

25 — Ks. edellä mainittu asia Francovich I, tuomion 13 kohta (tätä on lainattu edellä 36 kohdassa).

40. Viimeksi mainitun edellytyksen osalta yhteisöjen tuomioistuin on direktiivin 2 artiklaa tulkitessaan lausunut seuraavaa:

"Direktiivin 2 artiklasta ilmenee, että jotta työnantajan voidaan katsoa olevan maksukyvytön, on tarpeellista ensinnäkin, että työnantajan omaisuutta koskevaa menettelyä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi on säännelty kyseisen jäsenvaltion lacissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä, toiseksi, että tässä menettelyssä voidaan ottaa huomioon työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuvat saatavat työnantajalta, kolmanneksi, että menettelyn aloittamista on pyydetty ja neljänneksi, että edellä mainittujen kansallisten sääntöjen mukaan toimivaltainen viranomainen on joko päättänyt menettelyn aloittamisesta tai todennut, että työnantajan yritys tai liiketoiminta on kokonaan lopetettu ja omaisuutta on niin vähän, että menettelyn aloittaminen ei ole perusteltua.

Vaikuttaa siis siltä, että yhteisöjen lainsäätäjä on nimenomaisesti rajoittanut direktiivin soveltamisalaa siten, että sillä perustettuihin oikeuksiin eivät voi vedota työntekijät, joilla on työsopimus sellaisen työnantajan kanssa tai työsuhde sellaiseen työnantajaan, jota vastaan ei voida aloittaa menettelyä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi kyseessä olevan jäsenvaltion voimassa olevien säännösten mukaan. Tällainen työnantaja ei itse asiassa voi olla maksukyvytön tämän ilmauksen direktiivissä tarkoitetussa erityismerkityksessä." [26]

41. Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin on torjunut kannan, jota muiden ohessa komissio oli esittänyt ja jonka mukaan direktiivin tavoitteena olisi suojata kaikkia työntekijöitä ainoastaan direktiivin liitteessä mainittuja henkilöitä lukuun ottamatta [27]. Tuomioistuin on todennut muun ohessa seuraavaa:

"Direktiivin 2 artiklan sanamuodon mukaista tulkintaa ei voida kumota direktiivin ensimmäisessä perustelukappaleessa säädettyä tavoitetta koskevilla väitteillä, vaikka seurauksena olisi se, että direktiivillä säädetty suoja vaihtelee eri jäsenvaltioissa velkojien yhteistä tyydyttämistä koskevien kansallisten järjestelmien erojen vuoksi. Vaikka lainsäätäjä on toisaalta yleisesti ollut sitä mieltä, että työntekijöiden suojaamiseksi työnantajan maksukyvyttömyyden varalta oli tarpeellista antaa säännöksiä, se on toisaalta rajoittanut toimintansa konkreettisen tavoitteen niiden erojen pienentämiseen, joita jäsenvaltioiden välillä on työntekijöiden suojelemiseksi tällaisissa tapauksissa. Tämä sanamuodon mukainen tulkinta siis sopii yhteen direktiivillä tavoitellun osittaisen yhdenmukaistamisen kanssa." [28]

26 — Ks. edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Francovich II, tuomion 18 ja 19 kohta.

27 — Ks. edellä alaviitteessä 14 mainittuun asiaan Francovich II antamani ratkaisuehdotuksen 21 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

28 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Francovich II, tuomion 20 kohta.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että

" — — direktiiviä on tulkittava siten, että sitä sovelletaan direktiivin liitteessä lueteltuja työntekijäryhmiä lukuun ottamatta kaikkiin *työntekijöihin, joiden työnantajien omaisuuteen* voidaan sovellettavan kansallisen oikeuden mukaan kohdistaa menettely velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi". [29]

42. Edellä esitetystä on pääteltävissä ensiksikin, että direktiivissä ei yhteisön tasolla määritellä työnantajan tai työntekijän käsitteitä, joita sovellettaisiin yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Näiden käsitteiden sisällön vahvistaminen kuuluu nimenomaisesti jäsenvaltioille. Direktiiviä sovellettaessa näitä käsitteitä on käytettävä samassa merkityksessä kuin mikä niille annetaan kussakin kansallisessa oikeusjärjestyksessä. [30]

Toiseksi, edellä esitetystä on pääteltävissä, että direktiivin tarkoituksena ei ole suojata poikkeuksetta kaikkia työntekijöitä, kuten asianosaiset näyttävät virheellisesti olettaneen, vaan ainoastaan niitä a) jotka kansallisen lainsäädännön nojalla katsotaan työntekijöiksi ja b) joita nimenomaisesti ei ole suljettu pois direktiivin tarjoaman suojan piiristä, *minkä lisäksi vielä edellytetään, että he* ovat työsuhteessa tahoon, c) jota kansallisessa lainsäädännössä pidetään työnantajana ja d) joka on direktiivissä tarkoitetussa maksukyvyttömyystilassa.

Kolmanneksi on todettava, ettei yksinomaan direktiivin säännösten perusteella voida ratkaista, kuuluuko joku tietty henkilö sen soveltamisalaan. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava tätä kansallisen lainsäädäntönsä pohjalta.

Palkkaturvajärjestelmien maksuvelvollisuus

43. Onko siitä, että yksittäinen työntekijä kuuluu direktiivin soveltamisalaan, välittömänä seurauksena, että hän voi vaatia palkkaturvajärjestelmältä tai ainakin jäsenvaltiolta palkkasaataviensa suorittamista?

44. Vastaus tähän kysymykseen on kieltävä. Jotta työntekijä voi vaatia palkkasaataviensa suorittamista, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan edellytetään lisäksi vähintään, että direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

29 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Francovich II, tuomion 21 kohta.

30 — Tämä menettely on tavallinen yhteisön johdetussa oikeudessa. Ks. yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-340/94, De Jaeck, 30.1.1997 antamaa tuomiota (Kok. 1997, s. I-461), jossa on todettu, että asetuksessa N:o 1408/71 käytettyjen "palkatun työntekijän" ja "palkatun työn" käsitteillä on katsottava viitattavan kansallisissa sosiaaliturvalainsäädännöissä niille annettuihin määritelmiin, että näiden käsitteiden merkityssisältö ei riipu siitä, kuuluuko harjoitettu toiminta työoikeuden piiriin (19 ja 23 kohta), ja että niillä ei myöskään viitata yhteisön oikeuden mukaiseen, EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettuun työntekijän käsitteeseen (24 kohta ja sitä seuraavat kohdat).
Tässä asiassa on pohdittava, viitataanko direktiivissä johonkin tiettyyn kansallisten oikeusjärjestysten erityisalaan työnantajan ja työntekijän käsitteiden määrittelyn suhteen. Direktiivi kylläkin koskee työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Tämän johdosta on otettava huomioon konkurssioikeudellinen sääntely. Kyseisten säännösten omaleimaisuuden vuoksi on kuitenkin todennäköistä, ettei tällä oikeudenalalla ole kehitetty omaa käsitteistöä, vaan se on lainattu työoikeudesta. Kansallisen tuomioistuimen on näin ollen otettava huomioon myös viimeksi mainittu oikeudenala. Lopuksi, direktiivin 6 ja 7 artiklan säännökset liittyvät työntekijöiden niin lakisääteiseen kuin vapaaehtoiseenkin täydentävään sosiaaliturvaan. Tämän vuoksi on niin ikään otettava huomioon sosiaaliturvaoikeuden vastaavat säännökset. Näissä oloissa on mielestäni kansallisen tuomioistuimen asiana eri kansallisia oikeudenaloja koskevan kokonaisnäkemyksensä turvin ja direktiivin tavoitteet huomioon ottaen vahvistaa työnantajan ja työntekijän käsitteiden merkitys.

Yhteisöjen tuomioistuin lausui edellä alaviitteessä 19 mainitussa asiassa Francovich I antamassaan tuomiossa seuraavaa:

"Direktiivin sanamuodosta ilmenee, että jäsenvaltio on velvollinen organisoimaan kaikilta osin asianmukaisen palkkaturvajärjestelmän. — — Se — — seikka, että yksi direktiivissä säädetyistä mahdollisuuksista on rahoittaa tällainen järjestelmä kokonaisuudessaan julkisin varoin, ei voi tarkoittaa sitä, että jäsenvaltion voitaisiin katsoa olevan vastuussa maksamatta olevien saatavien suorittamisesta." [31]

Yhteisöjen tuomioistuin jatkoi seuraavasti:

"Tästä seuraa, että vaikka direktiivin kyseiset säännökset ovat riittävän täsmällisiä ja ehdottomia palkkaturvaan oikeutettujen työntekijöiden yksilöimisen sekä palkkaturvan laajuuden määrittämisen suhteen, nämä edellytykset eivät kuitenkaan ole riittävät, jotta yksityiset oikeussubjektit voisivat vedota kyseisiin säännöksiin kansallisissa tuomioistuimissa. Näissä säännöksissä ei nimittäin toisaalta täsmennetä, kuka on velvollinen palkkaturvan antamiseen, eikä valtiotakaan toisaalta ole katsottava velvolliseksi tähän yksinomaan sen vuoksi, että se ei säädetyssä määräajassa ole ryhtynyt toimenpiteisiin säädöksen saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä." [32]

31 — Tuomion 25 kohta.

32 — Tuomion 26 kohta.

45. Näiden tarkastelujen jälkeen yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jollei direktiiviä ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, tästä vahinkoa kärsinyt työntekijä voi tietyin edellytyksin vaatia jäsenvaltiolta korvausta tällä perusteella (edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Francovich I, tuomion 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

46. On näin ollen lisäksi asetettava seuraava kysymys: Kun direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja perustettu palkkaturvajärjestelmä, voiko asianomainen työntekijä vaatia tätä järjestelmää maksamaan palkkaturvaa? Toisin sanoen, seuraako direktiivin säännöksistä järjestelmälle velvollisuus palkkaturvan maksamiseen?

47. Totean tältä osin, että edellä 38 kohdassa mainitussa asiassa Wagner Miret espanjalainen tuomioistuin oli esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen siitä, voiko asianosainen suoraan direktiivin nojalla kohdistaa vaatimuksia kansalliseen palkkaturvajärjestelmään tai vaatia korvausta jäsenvaltiolta, kun häntä on pidettävä työntekijänä kansallisen oikeuden mutta ei palkkaturvajärjestelmää koskevien säännösten ja määräysten mukaan.

Yhteisöjen tuomioistuin huomautti ensin jäsenvaltioille kuuluvasta laajasta harkintavallasta palkkaturvajärjestelmää muodostettaessa; sitten tuomioistuin viittasi direktiivin 3 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että palkkaturvajär-

jestelmät turvaavat työntekijöille maksun heidän palkkasaatavistaan. [33] Tämän jälkeen tuomioistuin lausui seuraavaa:

" — — a) yritysjohdon jäsenillä ei direktiivin 80/987/ETY nojalla ole oikeutta vaatia kansallisessa lainsäädännössä muita työntekijäryhmiä varten perustettua palkkaturvajärjestelmää maksamaan heidän palkkasaataviaan ja — — b) silloin, kun kansallinen lainsäädäntö sanotun direktiivin valossa tulkittunakaan ei tarjoa mahdollisuutta varmistaa yritysjohdon jäsenille direktiivissä tarkoitettua palkkaturvaa, heillä on oikeus vaatia kyseiseltä jäsenvaltiolta korvausta siitä vahingosta, jonka he ovat kärsineet sen johdosta, ettei direktiiviä ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä" (23 kohta). [34]

48. Asiassa Wagner Miret samoin kuin asioissa Francovich I ja Francovich II oli kysymys sellaisten työntekijöiden palkkasaatavista, jotka olivat saman jäsenvaltion oikeusjärjestyksen alaisia kuin heidän työnantajansa. Yhteisöjen tuomioistuimen näissä asioissa, erityisesti asiassa Wagner Miret, antamat tuomiot osoittavat, ettei itse direktiivissä määritetä palkkaturvajärjestelmien velvoitteita, vaan siinä määrätään jäsenvaltiot tekemään tämä, kun ne saattavat direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystään. Tämän johdosta yksinomaan direktiivin säännösten perusteella ei voida ratkaista, onko kansallinen palkkaturvajärjestelmä velvollinen varmistamaan joidenkin tiettyjen työntekijöiden tai työntekijäryhmien palkkasaatavien suorittamisen ja kuinka laaja tämä velvollisuus on. Vaikka kyseiset työntekijät objektiivisesti tarkastellen kuuluisivatkin direktiivin soveltamisalaan, he eivät voi vedota direktiivin säännöksiin vaatiakseen palkkaturvajärjestelmää myöntämään heille palkkaturvaa silloin, kun tästä ei ole säädetty saatettaessa direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä, mutta he voivat vaatia korvausta asianomaiselta jäsenvaltiolta direktiivin kansallisen täytäntöönpanon ollessa puutteellinen.

49. Koska näin ollen on mahdotonta ratkaista yksinomaan direktiivin perusteella, onko järjestelmä (jonka oletan jo perustetuksi) velvollinen antamaan palkkaturvaa silloin, kun sekä työnantaja että työntekijä ovat saman jäsenvaltion oikeusjärjestyksen alaisia, on sitä suuremmalla syyllä mahdotonta määrittää, onko sama järjestelmä tähän velvollinen silloin, kun jäsenvaltion toimivalta ulottuu ainoastaan työnantajaan tai työntekijään. Silloin, kun työnantaja ja työntekijä ovat eri jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten alaisia, kuten tilanne näyttää olevan esillä olevassa asiassa, ei näin ollen ole myöskään mahdollista ratkaista, kumpi kysymykseen tulevista järjestelmistä on velvollinen antamaan direktiivissä tarkoitettua palkkaturvaa.

33 — Edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Wagner Miret, tuomion 17—19 kohta.

34 — Tässä asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Lenz korosti, että yhteisöjen tuomioistuin oli asiassa Francovich I antamassaan tuomiossa lausunut, että vaikka direktiivin säännökset olivatkin riittävän täsmällisiä ja ehdottomia palkkaturvaan oikeutettujen työntekijöiden ja palkkaturvan laajuuden määrittämisen osalta, näissä säännöksissä ei määritelty sitä tahoa, joka oli velvollinen palkkaturvan antamiseen, minkä johdosta asianomaiset eivät voineet suoraan vedota direktiiviin silloin, kun sitä ei ollut saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Julkisasiamies Lenz siis kysyi, seurasiko palkkaturvajärjestelmän olemassaolosta Espanjassa, että direktiivin säännöksillä olisi välitön vaikutus. Hän vastasi tähän kielteisesti, koska välittömän vaikutuksen tulee seurata säännöksestä itsestään kaikkine yhteyksineen eikä jäsenvaltion oikeusjärjestyksestä (ratkaisuehdotuksen 12—16 kohta).
Olen tästä samaa mieltä. Katson sitä paitsi, että yhteisöjen tuomioistuin asiassa Wagner Miret antamassaan tuomiossa epäsuorasti mutta selkeästi yhtyi ratkaisuehdotukseen, kun yhteisöjen tuomioistuin ei katsonut, että se kansallinen säännös, joka rajasi asianomaisen direktiivin tarjoaman suojan ulkopuolelle, voitiin jättää tai oli jätettävä soveltamatta direktiivin johdosta.

50. Jos ennakkoratkaisukysymystä tulkittaisiin kirjaimellisesti, siihen olisi edellä esitetyn perusteella vastattava seuraavasti: "Pääasian kaltaisessa tilanteessa sen jäsenvaltion palkkaturvajärjestelmän, jolle kysymyksessä oleva velvollisuus kansallisen lainsäädännön mukaan kuuluu, on varmistettava työntekijän palkkasaatavien maksaminen."

51. On ilmeisen selvää, että tällainen vastaus ei hyödyttäisi eikä tyydyttäisi kansallista tuomioistuinta, koska se aiheuttaisi välittömästi seuraavan uuden kysymyksen: "Silloin, kun mikään järjestelmä ei ole toimivaltainen, minkä jäsenvaltion tulee direktiivin oikean soveltamisen takaamiseksi varmistaa saatavien suorittaminen pääasian kaltaisissa olosuhteissa?" Kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisukysymyksen on tämän vuoksi ymmärrettävä tarkoittavan lähinnä seuraavaa: "Velvoittaako direktiivi pääasian kaltaisessa tilanteessa, jossa työnantaja on sijoittautunut tiettyyn jäsenvaltioon ja julistettu siellä maksukyvyttömäksi, kun taas työntekijä asuu ja työskentelee toisessa jäsenvaltiossa, jommankumman näistä jäsenvaltioista — ja myönteisessä tapauksessa, kumman — varmistamaan direktiivin täytäntöönpanotoimenpitein työntekijän saatavien suorittamisen?" [35]

52. Sikäli kuin siis olen tulkinnut ennakkoratkaisukysymystä oikein, se kohdistuu direktiivin alueelliseen soveltamisalaan.

Otettaessa direktiivin säännösten yhteydessä huomioon sen tarkoitus näyttää käsittääkseni siltä, että sen alueellinen soveltamisala vastaa kunkin jäsenvaltion tuomiovallan alaa. Direktiivi toisin sanoen kohdistuu kuhunkin jäsenvaltioon ja määrää sen takaamaan työntekijöiden saatavat maksukyvyttömiltä työnantajilta tätä varten perustettavilla järjestelmillä siltä osin kuin niin työntekijät kuin työnantajatkin kuuluvat sen tuomiovaltaan [36]. Kaikki se, mikä ylittää tämän, ei velvoita jäsenvaltiota mutta on direktiivissä sallittu sille työntekijöille edullisempien säännösten tai määräysten osalta siten kuin direktiivin 9 artiklassa säädetään.

53. On ensiksikin todettava, että direktiiviin ei ole sisällytetty niin direktiiviehdotuksen johdanto-osan mainintaa "jatkuvasti kiinteämmistä taloudellisista suhteista valtioiden rajojen yli" kuin myöskään ehdotuksen 1 artiklan mukaisia perusteita direktiivin soveltamisalan määrittämiseen siitä lähtökohdasta käsin, sijaitseeko työnantajan yritys perustamissopimuksen alueellisen soveltamisalan piirissä [37]. Jos täten ehdotuksen sanamuodosta voidaan päätellä ehdotuksen tarkoittaneen myös kansainvälisluonteisista työsuhteista johtuvia saatavia, kuten olen

35 — Tämä kysymys jakautuu loogisesti kahteen osaan. Ensimmäinen osa koskee Tanskan oikeutta ja siihen on vastattava, jotta ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin voisi ratkaista pääasian; toinen koskee Englannin oikeutta eikä siihen ole tästä näkökulmasta välttämätöntä vastata. Kun kysymys kokonaisuudessaan kuitenkin edellyttää direktiivin kokonaisvaltaista tulkintaa, käsittelen näitä kahta osaa yhdessä.

36 — Tämä tarkoittaa periaatteessa mutta ei välttämättä niitä työnantajia ja työntekijöitä, jotka ovat sijoittautuneet jäsenvaltion alueelle tai asuvat siellä.

37 — Ks. edellä 25 kohta.

edellä 26 kohdassa esittänyt, puheena olevien säännösten poistaminen tai muuttaminen merkitsee näin ollen välttämättä sitä, että yhteisön lainsäätäjä on luopunut näistä tavoitteista.

54. Toiseksi on huomattava, että direktiivin 1 ja 2 artiklassa sen aineellisoikeudellinen soveltamisala (työntekijöiden saatavat jne.) on määritelty suhteessa direktiivin henkilölliseen soveltamisalaan. Voidakseen ratkaista, kuuluuko tietty työntekijä tähän henkilöjoukkoon, kansallisen tuomioistuimen on edellä esitetyn mukaisesti arvioitava toisaalta, onko kansallisen oikeuden mukaan kysymys työntekijästä, joka lisäksi ei kuulu mihinkään direktiivin liitteessä lueteltuun ryhmään, ja toisaalta, onko kansallisen oikeuden mukaan kysymys työnantajasta, joka lisäksi on direktiivissä tarkoitetussa maksukyvyttömyystilassa. [38] Siltä osin kuin näitä seikkoja on arvioitava saman kansallisen oikeuden perusteella, tästä on väistämättä päätettävissä yhteisön lainsäätäjän tarkoittaneen sellaisia työntekijöitä ja työnantajia, jotka ovat saman kansallisen oikeusjärjestyksen alaisia.

55. Kiinnitän huomiota kolmanneksi siihen, että jäsenvaltioiden direktiivin 4 ja 10 artiklaan perustuva oikeus rajoittaa erilaisin tavoin palkkaturvajärjestelmien maksuvelvollisuutta edellyttää kansantaloudellisten ja sosiaalisten olosuhteiden sekä myös työsuhteiden arviointia sellaisina kuin miksi nämä ovat muotoutuneet juuri asianomaisessa jäsenvaltiossa. Jos direktiivin tarkoituksena olisi ollut velvoittaa jäsenvaltiot ulottamaan antamansa palkkaturva koskemaan myös sellaisiin työsuhteisiin perustuvia saatavia, joilla on rajat ylittäviä piirteitä, direktiivissä olisi varmasti saatettu voimaan jäsenvaltioiden kyseisten säännösten ja määräysten yhteistoimintajärjestelmä sekä erityisesti palkkaturvan sopeuttamista koskeva sääntely, jossa otettaisiin huomioon sillä paikalla, jossa palkkaturvaa on tosiasiallisesti määrä antaa, voimassa olevat edellytykset.

56. Neljänneksi on todettava, että direktiivin 5 artiklassa tarkoitettu palkkaturvajärjestelmien rahoitusmenetelmä johtaa samaan lopputulokseen. Ei ole pienintäkään epäilystä siitä, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena on ollut aikaansaada järjestelmä, joka on taloudellisesti tasapainossa eli jonka tulot kattavat sen menot niin, että se pystyy vastaamaan velvoitteistaan. Tulot käsittävät myös työnantajilta ja/tai jäsenvaltiolta saatavan rahoituksen, ja pääosa menoista sekä velvoitteista koostuu työntekijöiden palkkaturvasaatavien suorittamisesta. Tällaisen järjestelmän taloudellinen tasapaino riippuu sitä paitsi varsin suuressa määrin mahdollisuudesta ajoissa ennakoida tulojen ja menojen ajankohdat sekä määrät samoin kuin tietenkin myös menojen tosiasiallinen maksaminen. On selvää, että tällainen tasapaino voidaan saavuttaa ainoastaan silloin, kun sovelletaan vain yhtä ja ainoaa kansallista oikeusjärjestystä. Nimenomaisten säännösten puuttuessa direktiivistä, kuten nyt esillä olevassa asiassa, toisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksen alaisia työnantajia ei voida

38 — Ks. edellä 42 kohta.

velvoittaa osallistumaan sellaisen jäsenvaltion palkkaturvajärjestelmän rahoitukseen, jonka oikeusjärjestyksen alainen työntekijä on, eikä edellisen jäsenvaltion järjestelmää myöskään voida velvoittaa vastaamaan jonkin toisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksen alaisen työntekijän saatavista, joiden suorittamista tämä järjestelmä ei siten ole voinut ennakoida.

Vastakkaisen käsityksen tueksi ei myöskään voida vedota direktiivin 5 artiklan c alakohtaan, sillä tällä säännöksellä tosiasiassa irrotetaan palkkaturvajärjestelmien maksuvelvollisuus siitä, ovatko työnantajat *todellisuudessa* maksaneet niiden suoritettavaksi kuuluvat osuudet; säännös ei näin ollen liity valtion työnantajille asettamaan lailliseen velvollisuuteen osallistua näiden järjestelmien rahoitukseen.

57. On lopuksi viitattava direktiivin 6—8 artiklaan, jotka muodostavat direktiivin III jakson otsikolla "Sosiaaliturvaa koskevat säännökset". Näissä artikloissa yhdistetään palkkaturvajärjestelmien maksuvelvollisuus *kansallisiin* sosiaaliturva- tai sosiaalivakuutus*järjestelmiin*. Ne edellyttävät siten sellaista yhteistyötä palkkaturvajärjestelmien ja kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien kesken, joka on toteutettavissa ainoastaan *yhden* jäsenvaltion kansallisen oikeusjärjestyksen sisäisesti. Direktiivin 6 artiklasta seuraa esimerkiksi, että palkkaturvajärjestelmien 3—5 artikloihin perustuva suoritusvelvollisuus periaatteessa koskee *myös* niitä maksuja, joita työntekijöiden on suoritettava kansallisiin sosiaaliturva- tai sosiaalivakuutusjärjestelmiin. Kaikki tämä edellyttää loogisesti sitä, että työnantajat ja työntekijät ovat saman kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän ja saman palkkaturvajärjestelmän alaisia. Palkkaturvajärjestelmän ja sosiaaliturvajärjestelmän täytyy kaiken lisäksi kuulua saman jäsenvaltion oikeusjärjestykseen, ja työnantajien sekä työntekijöiden on täten niin ikään oltava tämän jäsenvaltion oikeusjärjestyksen alaisia.

58. Edellä esitetystä on mielestäni pääteltävissä, että direktiivin alueellinen soveltamisala on sama kuin kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestyksen soveltamisala. Tämä lopputulos vastaa sekä direktiivin sanamuotoa että sen tarkoitusta, joka rajoittuu kansallisten työnantajan maksukyvyttömyyttä koskevien lainsäädäntöjen osittaiseen yhdenmukaistamiseen.

Vastakkaisen ratkaisun omaksuminen, toisin sanoen osapuolien tekemä jomman kumman ehdotuksen hyväksyminen, edellyttäisi silloinkin, jos asiaa tarkasteltaisiin ennakkoratkaisukysymyksen edellä hahmotetun tosiasiallisen tarkoituksen kannalta, jäsenvaltioiden konkurssioikeudellisen, työoikeudellisen ja sosiaaliturvajärjestelmiä koskevan lainsäädännön yhteistoimintaa, kansainvälisestä yksityisoikeudesta puhumattakaan, mikä on täysin vierasta direktiivin tavoitteille.

59. Yhteisöjen tuomioistuin on sitä paitsi omaksunut saman ratkaisun kansallisten lainsäädäntöjen lähentämisestä annettujen muiden direktiivien suhteen.

Tulkitessaan jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta — yhteinen arvonlisäverojärjestelmä: yhdenmukainen määräytymisperuste — 17 päivänä toukokuuta 1977 annettua kuudetta neuvoston direktiiviä 77/388/ETY [39] yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "— — direktiivin (alueellinen) soveltamisala yhtyy kunkin jäsenvaltion verolainsäädännön soveltamisalaan" [40], mutta että tällä direktiivillä "ei millään tavoin rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta laajentaa verolainsäädäntönsä soveltamisalaa yli varsinaisten aluerajojensa, niin kauan kuin ne eivät tällä menettelyllään loukkaa toisten jäsenvaltioiden toimivaltaa" [41].

Vaikka kyseisellä direktiivillä täten velvoitetaankin jäsenvaltioita verottamaan niiden alueella suoritettuja palveluja, näin ei ole sellaisten palvelujen suhteen, joita suoritetaan kansainvälisillä vesillä olevassa aluksessa silloinkaan, kun tämä alus liikennöi kahden saman valtion alueeseen kuuluvan paikan välillä [42], vaikka toisaalta direktiivissä ei myöskään kielletä tätä [43].

Samoin tulkitessaan moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen katsastusta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 29 päivänä joulukuuta 1976 annettua neuvoston direktiiviä 77/143/ETY [44] yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että tämä direktiivi perustuu siihen lähtökohtaan, että jäsenvaltio voi välittömästi valvoa ainoastaan niitä katsastusasemia, jotka sijaitsevat sen omalla alueella, ja että katsastusperusteiden ollessa vain osittain yhdenmukaistetut direktiivissä velvoitetaan jäsenvaltio tietyin edellytyksin tunnustamaan muissa jäsenvaltioissa annetut katsastustodistukset [45].

60. On tärkeää lopuksi korostaa, että direktiivissä säädetään tietystä erityiskysymyksestä eikä sitä tämän vuoksi voida tulkita analogisesti sellaisten muiden erityissäännösten näkökulmasta joihin pääasian kantaja ja Saksan hallitus ovat viitanneet. Nämä muut säädökset ovat lisäksi direktiiviä aikaisempia ja jos yhteisön lainsäätäjä olisi halunnut viitata niihin, se olisi nimenomaisesti ilmaissut tämän direktiivissä. Direktiivissä jäsenvaltioille asetetut velvoitteet ovat sitä paitsi luonteeltaan pakottavia eikä niistä voida poiketa sellaisen työsopimuksen kaltaisilla yksityisoikeudellisilla sopimuksilla, johon pääasian kantaja on viitannut.

39 — EYVL L 145, s. 1.

40 — Ks. asia 168/84, Berkholz, tuomio 4.7.1985 (Kok. 1985, s. 2251, 16 kohta).

41 — Asia 283/84, Trans Tirreno Express, tuomio 23.1.1986 (Kok. 1986, s. 231, 20 kohta).

42 — Asia C-30/89, komissio v. Ranska, tuomio 13.3.1990 (Kok. 1990, s. I-691).

43 — Edellä alaviitteessä 41 mainittu asia Trans Tirreno Express, tuomion 21 kohta.

44 — EYVL 1977, L 47, s. 47.

45 — Asia C-55/93, van Schaik, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4837, 20—22 kohta).

61. Tarkastelen nyt tähän asiaan ehdottamani ratkaisun seurauksia. Tämän ratkaisun mukaan kunkin jäsenvaltion pitää myöntää palkkaturvaa kaikille sen oikeusjärjestyksen alaisille työntekijöille, kunhan he kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Direktiivissä ei velvoiteta, mutta ei myöskään estetä jäsenvaltiota laajentamasta palkkaturvaa koskemaan muitakin kuin sellaisia työntekijäryhmiä, jotka rajoittavasti tulkittuna ovat sen oikeusjärjestyksen alaisia. Kunkin jäsenvaltion kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tapauskohtaisesti ratkaista, täyttääkö asianomainen henkilö direktiivin soveltamisalaan kuulumisen edellytykset sen perusteella, mitä edellä on esitetty tästä.

62. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei käy selkeästi ilmi, onko Carina Mosbæk Tanskan oikeusjärjestyksen alainen ja onko häntä sen mukaan pidettävä työntekijänä. Ennakkoratkaisupyynnön sanamuodosta yhdessä Tanskan palkkaturvajärjestelmän edustajan esittämien kirjallisten ja suullisten huomautusten kanssa — joita ei ole kiistetty — kuitenkin ilmenee, että pääasian kantajan työnantaja Colorgen ei miltään osin kuulu Tanskan oikeusjärjestyksen alaisuuteen ja ettei sitä näin ollen mitenkään voida pitää Tanskan lainsäädännössä tarkoitettuna työnantajana. Jos olosuhteet ovat tällaiset, Tanskan valtion ei missään tapauksessa voida katsoa menetelleen direktiivin vastaisesti, kun se ei ole ryhtynyt toimenpiteisiin Carina Mosbækin saatavien suorittamiseksi rahaston välityksellä. Tämän johdosta pääasian kantajalla ei Tanskan lainsäädännön mukaan ole oikeutta palkkaturvaan eikä korvaukseen.

Jos tähän vastataan myöntävästi, kansallisen tuomioistuimen on seuraavaksi tutkittava, myöntääkö kansallinen järjestelmä asianomaiselle hänen vaatimansa palkkaturvan. Jos tätä järjestelmää koskevat kansalliset säännökset ja määräykset eivät oikeuta työntekijää palkkasaatavien suoritukseen [46], hänellä on oikeus korvaukseen.

63. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on kirjallisissa huomautuksissaan ja suullisen käsittelyn aikana myöntänyt, että pääasian kantajalla on Englannin lainsäädännön nojalla oikeus palkkaturvaan, mikä ei ole millään tavoin ristiriidassa direktiivin kanssa.

En tiedä, millä tavoin tämä myöntäminen velvoittaa Englannin palkkaturvajärjestelmää ja englantilaisia tuomioistuimia, joiden on tarvittaessa ratkaistava pääasian kantajan vaatimukset. Joka tapauksessa tähän kysymykseen vastaaminen ei ole tarpeen ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa vireillä olevan asian ratkaisemiseksi, joten yhteisöjen tuomioistuin ei ole velvollinen ottamaan kantaa siihen.

46 — Pääasian kaltaisessa tilanteessa on tosin mahdollista, että jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä ei pidetä työntekijöinä sellaisia henkilöitä, jotka pääasian vastaajan tavoin työskentelevät toisessa jäsenvaltiossa, kun taas työntekijän työskentelyvaltion lainsäädännössä ei pidetä Colorgenin kaltaista yritystä työnantajana. Tällaisessa tilanteessa työntekijällä ei ole oikeutta palkkaturvaan, koska hän ei näiden kummankaan oikeusjärjestyksen mukaan täytä yhtä direktiivin soveltamisalaan kuulumisen edellytyksistä.
Tässä ei ole mitään erityisen yllättävää. Näin saattaa käydä jopa yhden ja saman kansallisen oikeusjärjestyksen sisällä (kuten asiassa Francovich II), mikä selittyy direktiivin rajoitetuilla tavoitteilla. Samoin on mahdollista, että molemmat jäsenvaltiot tarjoutuvat myöntämään palkkaturvaa. Tällainen tilanne sijoittuu kuitenkin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, ja sitä on tarvittaessa arvioitava kansallisten lainsäädäntöjen näkökulmasta.

VI Ratkaisuehdotus

64. Ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Direktiivin 80/987/ETY säännöksiä on tulkittava niin, että niissä ei velvoiteta jäsenvaltioita varmistamaan direktiivissä säädettyä palkkaturvaa silloin, kun työntekijä tai hänen työnantajansa ei kuulu sen tuomiovaltaan, tai silloin, kun työnantaja tai työntekijä ei täytä kansallisessa lainsäädännössä näille käsitteille asetettuja vaatimuksia.

Pääasian kaltaisessa tilanteessa, jossa työnantaja on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jossa työntekijä asuu ja työskentelee, ja todettu siellä maksukyvyttömäksi, on kunkin kyseessä olevan jäsenvaltion kansallisen tuomioistuimen tehtävä todeta, onko työntekijän näissä olosuhteissa katsottava kuuluvan direktiivin soveltamisalaan sovellettaessa vastaavaa kansallista lainsäädäntöä.