JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
G. COSMAS
14 päivänä toukokuuta 1998 *

I Johdanto

1. Käsiteltävänä olevassa asiassa Arrondissementsrechtbank te Alkmaar pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) tulkinnasta.

2. Kansallisen tuomioistuimen käsittelemä asia koskee työntekijän "maksamattomien" palkkasaatavien määrittelyä työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa sekä laajemmassa merkityksessä maksettavan palkkaturvan laskemista silloin, kun työnantaja on maksanut osan työntekijän palkasta direktiivissä säädetyn viitejakson aikana.

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

1 — EYVL L 283, s. 23.

II Asiaa koskevat yhteisön oikeussäännöt

3. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin tarkoituksena on turvata työntekijöille yhteisön vähimmäissuoja työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa, rajoittamatta kuitenkaan jäsenvaltioissa voimassa olevien, työntekijälle edullisempien säännösten soveltamista. Tämän vuoksi direktiivissä säädetään etenkin erityisistä järjestelmistä työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuvien, määrätyltä jaksolta maksamatta olevien palkkasaatavien maksun varmistamiseksi. [2]

4. 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 — Ks. yhdistetyt asiat C-94/95 ja C-95/95, Bonifaci ym. ja Berto ym., tuomio 10.7.1997 (Kok. 1997, s. I-3969, 3 kohta) ja asia C-373/95, Maso ym., tuomio 10.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4051, 50 ja 56 kohta).

— —"

— päivä, jona kyseinen työntekijä on irtisanottu työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi, tai

5. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa määritellään, milloin työnantajaa pidetään maksukyvyttömänä ja sen 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

— näiden päivien yhdistelmä.

7. Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltiot saavat kuitenkin rajoittaa palkkaturvajärjestelmän maksuvelvollisuuden koskemaan saatavia määrätyltä jaksolta (viitejakso), joka määritellään 3 artiklan mukaisesti valitun päivän perusteella.

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

Jos jäsenvaltio valitsee 3 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädetyn vaihtoehdon, sen on "varmistettava, että maksamatta olevat palkkasaatavat maksetaan niiltä sitä päivää edeltäviltä työsopimuksen tai työsuhteen kolmelta viimeiseltä kuukaudelta, jona työntekijä on irtisanottu työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi" (4 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta).

6. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden perustamien palkkaturvajärjestelmien on turvattava maksu työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuvista maksamatta olevista palkkasaatavista tiettyä päivää edeltävältä ajalta.

Saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden valinnan mukaan kyseinen päivä on:

8. Edellä tarkoitettuja palkkaturvajärjestelmiä koskevaa maksuvelvollisuutta voidaan edelleen rajoittaa 4 artiklan 3 kohdassa määriteltyjen edellytysten mukaisesti. Kyseisen kohdan sanamuoto on seuraava:

— päivä, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut

"3. Jotta tämän direktiivin sosiaaliset päämäärät ylittävien määrien maksamiselta

vältytään, jäsenvaltiot voivat kuitenkin asettaa enimmäismäärän työntekijöiden erääntyneistä saatavista olevalle vastuulle."

9. Direktiivin 9 artiklassa säädetään kuitenkin seuraavaa:

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

10. Direktiivin 11 artiklan mukaan jäsenvaltiot velvoitettiin toteuttamaan asianmukaiset toimenpiteet direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä 36 kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta. Tämä määräaika päättyi 23.10.1983. [3]

III Kansallinen oikeus

11. Maksamattomia saatavia, joita maksukyvyttömällä työnantajalla on työntekijöitään kohtaan, koskevasta kysymyksestä säännellään Alankomaissa Werkloosheidswetin (laki työttömyydestä) IV luvussa (61—68 §). Komissio huomauttaa, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole toteuttanut erityisiä täytäntöönpanotoimia, koska Alankomaissa katsottiin, että edellä mainitut, aikaisemmat säännökset ovat direktiivin mukaiset.

12. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ja asianosaisten huomautuksista ilmenee, Alankomaissa kyseisellä lailla säännelty järjestelmä on seuraava.

13. Lain 61 §:n 1 momentin mukaan työntekijällä on oikeus palkkaturvajärjestelmän maksamaan suoritukseen silloin, kun hänellä on palkkaan ja lomapalkkaan kohdistuvia saatavia maksukyvyttömältä työnantajaltaan.

14. Lain 67 a §:n mukaan "palkalla" tarkoitetaan kaikkea, mitä työnantaja lain nojalla on velvollinen suorittamaan työntekijälle ilman eri toimenpiteitä työsuhteen perusteella (lomapalkkaa lukuun ottamatta).

15. Oikeus suoritukseen 64 §:n mukaisesti kattaa

3 — Asia 22/87, komissio v. Italia, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 143, 3 kohta).

— palkan enintään työsuhteen päättymispäivää välittömästi edeltäneiltä kolmeltatoista viikolta, lomapalkkaa lukuun ottamatta (tapaus a)

— voimassa olevan irtisanomisajan palkan eli, kuten komissio huomauttaa, kuuden kuukauden palkan (tapaus b)

— lomapalkan enintään yhden vuoden ajalta (tapaus c).

16. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio perustellusti toteavat, Alankomaiden lain 64 a §:ssä säädetty kolmentoista viikon viitejakso vastaa direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa ja 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyä irtisanomisilmoitusta edeltävää kolmen kuukauden viitejaksoa. Alankomaiden lainsäätäjän käyttämä vaihtoehto on niin ollen direktiivin mukainen.

17. Kuten asianosaiset myös aivan oikein perustein huomauttavat, työntekijöiden saatavia koskevan suojan ulottaminen palkkaan, joka on erääntynyt irtisanomisaikana (Alankomaiden lain 64 b §), eli viitejakson ylittävälle jaksolle, merkitsee direktiivin 9 artiklassa tarkoitettujen edullisempien säännösten soveltamista.

18. On todettava, että sama koskee myös lomapalkkaa, jonka maksaminen turvataan yhden vuoden ajalta (64 c §), ainakin lomapalkan sen osan suhteen, joka ylittää viitejakson. [4]

IV Tosiseikat

19. Pääasian kantaja Regeling tuli hitsaajaksi alankomaalaisen työnantajan, Moojenin palvelukseen 29.10.1990.

Työnantaja irtisanoi työsopimuksen 14.6.1991, ja sen voimassaolo päättyi 1.8.1991.

4 — Kuten jäljempänä vielä osoitan (ks. 51 kohta), direktiivissä säädetty palkkaturva kattaa kaikki palkat, joihin työntekijällä oli oikeus viitejakson aikana suorittamansa työn perusteella ja jotka sisältävät lakisääteiset lisät ja korvaukset. Näin ollen viitejaksoa (kolme kuukautta tai kolmetoista viikkoa) vastaava lomapalkka otetaan huomioon palkkaturvaa laskettaessa ilman eri toimenpiteitä, kun taas tämän viitejakson ylittävän ajan lomapalkka (enintään yhden vuoden ajalta) on edullisempi toimenpide (direktiivin 9 artikla).

Työnantaja asetettiin tämän jälkeen konkurssiin 21.4.1992, mutta konkurssi raukesi varojen riittämättömyyden vuoksi.

20. Vuoden 1990 loppuun asti kantaja sai tavalliseen tapaan palkkansa, jonka määrä (ilman lomapalkkaa) oli 3 900 Alankomaiden guldenia (HFL). Työnantaja maksoi taloudellisten vaikeuksiensa vuoksi kantajalle 1.1.1991 lähtien sitä vastoin epäsäännöllisin väliajoin osia palkasta. Näiden maksujen kokonaismäärä oli työntekijän irtisanomishetkellä 18 136 HFL.

21. Konkurssipäätöksen jälkeen kantaja vaati Alankomaiden palkkaturvajärjestelmältä direktiivin mukaista palkkaturvaa. Kyseessä olevalta jaksolta, 15.3.—25.7.1991 (eli kolmentoista viikon tai kolmen kuukauden viitejakso sekä irtisanomisaikaa vastaava kuuden viikon jakso), huomioon otettava palkkaan, ylityökorvauksiin ja lomapalkkaan kohdistuva saatava oli kantajan arvion mukaan määrältään 21 892 HFL. Niin ollen työnantaja oli kantajan mukaan hänelle edelleen velkaa 3 756 HFL erääntyneinä palkka- ja muina saatavina.

22. Palkkaturvajärjestelmä hylkäsi kantajan vaatimuksen sillä perusteella, että työnantajan kyseisen jakson aikana maksamien osasuoritusten kokonaismäärä ylitti samalta jaksolta kantajalle kuuluvien palkkasaatavien määrän.

23. Kantaja esitti tästä päätöksestä kansallisessa tuomioistuimessa nostamassaan kanteessa että työnantajan maksamat osasuoritukset eivät koskeneet palkästään viitejakson aikana syntyneitä saatavia, vaan myös aikaisempia saatavia (1.1.—15.3.1991 välistä jaksoa vastaavia saatavia), joihin kyseiset suoritukset ensisijaisesti oli kohdistettava. Palkkaturvajärjestelmä väitti sitä vastoin, että työnantajan kyseisen jakson aikana maksamat osasuoritukset kohdistuivat saman jakson aikana syntyneisiin saataviin ja että kantajalla sen vuoksi ei enää ollut maksamattomia saatavia.

24. Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että riidanalaisissa kansallisissa säännöksissä ei nimenomaisesti säännellä tätä kysymystä ja että Alankomaiden tuomioistuinten oikeuskäytäntö asiassa vaihtelee. Yleisten tuomioistuinten näkökanta on ollut samankaltainen kuin kantajan, kun taas hallintotuomioistuinten näkökanta on ollut palkkaturvajärjestelmän kannan mukainen.

25. Sellaisiin saataviin, joita kantajalla on, sovelletaan Hoge Raadin oikeuskäytännön mukaan *Burgerlijk Wetboek*in (siviilioikeuden lakikirja) 1432 ja 1435 §:ää ja 1.1.1992

jälkeiseen jaksoon saman lain kuudennen pääosaston uutta 43 §:ää, jonka sisältö on sama kuin edellä mainittujen pykälien. Näistä säännöksistä ilmenee, että kun velallinen suorittaa maksun, joka voidaan kohdistaa vähintään kahteen velvoitteeseen, velallinen ilmoittaa, mihin velvoitteeseen maksu ensisijaisesti kohdistetaan. Tällaisen ilmoituksen puuttuessa maksu kohdistetaan erääntyneisiin saataviin ja sen jälkeen suurimpiin saataviin. Jos kaikki velvoitteet ovat erääntyneitä ja yhtä suuria, velallisen suorittama maksu kohdistuu vanhimpaan saatavaan. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että näiden säännösten mukaan kantajalla on edelleen maksamattomia saatavia kyseessä olevalta jaksolta ja että hänellä niin ollen on oikeus palkkaturvaan.

26. Hallintotuomioistuimet, erityisesti Centrale Raad van Beroep, katsovat että kaikki työttömyydestä annetun lain 64 a ja 64 b §:ssä (ks. edellä) tarkoitetun jakson aikana suoritetut palkat on ensisijaisesti kohdistettava saman jakson aikana syntyneisiin työntekijän saataviin, ottamatta huomioon siviilioikeuden sääntöjä maksujen kohdistamisesta. Tältä osin Centrale Raad katsoo, että toimivaltaisen palkkaturvajärjestelmän suorittamaa palkkaturvaa koskevat säännökset kuuluvat julkisoikeuden alaan ja niillä on erityisluonne siviilioikeuden säännöksiin verrattuna. Palkkaturvaa koskevan saatavan rinnastaminen siviilioikeudellisiin saataviin johtaisi siihen, että viitejaksoon kohdistuvat palkkaturvajärjestelmän velvoitteet määräytyisivät ennen sitä syntyneiden oikeuksien mukaan. Centrale Raad katsoo kuitenkin, että tämä on ristiriidassa koko sen säännöstön kanssa, joka koskee työnantajan velvoitteiden siirtämistä palkkaturvajärjestelmälle. Tämän oikeuskäytännön mukaan kantajalla ei enää ole viitejaksoa vastaavia maksamattomia saatavia, eikä niin ollen myöskään oikeutta palkkaturvaan. Kansallisen tuomioistuimen mukaan Centrale Raad on tietoinen siitä, että tällainen ratkaisu ei johda toivottuun tulokseen, mutta se ei löydä muuta ratkaisua kansallisen oikeuden puitteissa.

27. Kansallinen tuomioistuin pyrkii ratkaisemaan, kumpi riidan kohteena olevien säännösten tulkinnoista on direktiivin mukainen, ja päätti sen vuoksi saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen.

V Ennakkoratkaisukysymys

"Onko sellainen kansallinen lainsäädäntö, josta voi seurata, että direktiivissä 80/987/ETY säädetty palkkasaatavien suorittaminen tapahtuu vain ja ainoastaan jos palkkasaatava direktiivissä mainitulta jaksolta on suurempi kuin se palkka, jonka työntekijä on tämän saman jakson *aikana* saanut, mutta joka kansallisen yksityisoikeuden mukaan kohdistetaan kyseistä jaksoa *edeltävänä* aikana syntyneeseen palkkasaatavaan, täysin kyseisessä direktiivissä säädettyjen velvoitteiden mukainen?"

VI Asiakysymys

28. Kansallinen tuomioistuin haluaa pääasiallisesti selvitettävän, että jos työntekijällä on työnantajaltaan viitejakson ylittäviin työjaksoihin kohdistuvia saatavia, onko työnantajan viitejakson aikana maksamien palkkojen osasuoritusten silloin katsottava direktiivin mukaan kattavan yksinomaan viitejakson aikana syntyneet työntekijän saatavat, vai ensisijaisesti hänen aikaisemmat saatavansa. Kansallinen tuomioistuin kysyy toisin sanoen, onko työnantajan viitejakson aikana maksamat suoritukset kohdistettava saman jakson aikana syntyneisiin työntekijän saataviin vai hänen aikaisempiin saataviinsa.

29. Tällä tavalla esitettynä ennakkoratkaisukysymyksessä nousee esiin tulkintaongelma, joka liittyy ilmaisuun "maksamatta olevat palkkasaatavat" direktiivin 4 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa, jota sovelletaan käsiteltävänä olevaan asiaan, mitä ei ole kiistetty.

30. Tältä osin pääasian kantaja esittää, että direktiivin tarkoituksena on turvata työntekijöille kaikkien viitejaksoon kohdistuvien maksamattomien saatavien suoritukset ja että riidanalaiset kansalliset säännökset, sellaisina kuin Centrale Raad van Beroep niitä tulkitsee, ovat direktiivin vastaisia.

Komissio toteaa myös, että kun työnantaja viitejakson aikana maksaa palkkoja, jotka todellisuudessa kohdistuvat aikaisempiin jaksoihin, työntekijä säilyttää viitejaksoon kohdistuvat saatavansa ja hänellä on oikeus vastaavaan palkkaturvaan direktiivin tarkoituksen mukaisesti.

31. Vastaajana oleva palkkaturvajärjestelmä sitä vastoin väittää, että direktiivillä pyritään kansallisten lainsäädäntöjen osittaiseen yhdenmukaistamiseen ja että sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot saavat vapaasti määritellä muun muassa käsitteen "palkka". Lisäksi direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa, jota sovelletaan käsiteltävänä olevaan asiaan, ei säädetä täsmällistä menetelmää viitejaksoa vastaavan palkan määrittelemiseksi. Vastaajana olevan palkkaturvajärjestelmän päätelmä tästä on, että jäsenvaltiot saavat vapaasti määritellä, mikä palkka ja siten myös mitkä saatavat vastaavat viitejaksoa.

Myös Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa, että kun otetaan huomioon direktiivin rajoitetut päämäärät, työsuhteesta johtuvat velvoitteet on säänneltävä kansallisessa lainsäädännössä. Lisäksi direktiivissä on pakottava säännös, jonka mukaan on otettava huomioon ainoastaan viitejakson aikana syntyneet työntekijöiden saatavat, eikä nii-

den lisäksi myös aikaisempia saatavia. Niin ollen on kansallisen oikeusjärjestyksen asia määritellä, miten työntekijöiden aikaisempien saatavien ja työnantajien viitejakson aikana maksamien suoritusten suhteen on toimittava, eli ratkaista kattavatko suoritukset kyseisenä aikana syntyneet työntekijän saatavat vai aikaisemmin syntyneet saatavat. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan direktiivi ei tämän vuoksi ole esteenä sille, että työnantajien suoritukset kohdistetaan yksinomaan viitejaksoa koskeviin työntekijän maksamattomiin saataviin, eikä aikaisempiin saataviin.

32. Aluksi on syytä todeta, että kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian perusteena oleva riita ei ole sellainen, että se selkeästi ja yksinomaan kuuluisi kansallisen oikeuden alaan siitä riippumatta, onko kyse julkis- tai yksityisoikeudesta, kuten kansalliset tuomioistuimet erheellisesti näyttävät olettavan. Kyseessä on ensisijaisesti yhteisön oikeutta koskeva riita. Tämä perustuu siihen, että työttömyyttä koskevan lain säännösten katsotaan 23.10.1983 lähtien takaavan direktiivin saattamisen osaksi sisäistä oikeusjärjestystä, eli sen nojalla osa yhteisön oikeusjärjestystä sisällytetään kansalliseen oikeuteen. Siksi kansallisen lainsäädännön kummankaan oikeudenalan periaatteita tai menetelmiä ei voida soveltaa suoraan eikä analogisesti kyseessä oleviin säännöksiin. Kansallisen tuomioistuimen on päinvastoin tarkasteltava direktiivin täytäntöönpanosäännöksiä kansallisen lainsäädännön laajempaa taustaa vasten ja tulkittava niitä itsenäisesti soveltamalla säännösten erityisluonteen mukaisia yleisiä tulkintasääntöjä, ottaen huomioon yhteisön oikeuden mukaiset arviointiperusteet ja pitäen tavoitteenaan direktiivin mukaista lopputulosta.

33. Kansallisia säännöksiä tulkittaessa on sovellettava *yhteisön oikeuden mukaisen tulkinnan periaatetta*. Tämä periaate edellyttää yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että

"kunkin kansallisen tuomioistuimen on kansallista oikeutta tulkitessaan ja soveltaessaan otaksuttava, että valtio aikoo noudattaa täysin sille kyseisestä direktiivistä johtuvia velvoitteita. —— soveltaessaan kansallista lainsäädäntöä, riippumatta siitä onko kysymyksessä ennen direktiivin antamista tai sen jälkeen annetut säännökset, kansallinen tuomioistuin on velvollinen tulkitsemaan kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direktiivissä tarkoitettu tulos saavutettaisiin, ja noudatettava näin perustamissopimuksen 189 artiklan kolmatta kohtaa.

Yhdenmukaisen tulkinnan periaate velvoittaa kansallista tuomioistuinta etenkin silloin, kun jäsenvaltio on katsonut — kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa — että kansallisen oikeuden jo olemassa olevat säännökset vastaavat kyseisen direktiivin vaatimuksia." [5]

5 — Asia C-334/92, Wagner Miret, tuomio 16.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6911, 20 ja 21 kohta).

34. Edellä esitetystä periaatteesta voidaan näkemykseni mukaan johtaa kaksi sääntöä. Kun on tarpeen tulkita säännöksiä, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, niitä on *ensimmäisen säännön* perusteella mahdollisuuksien mukaan tulkittava niin, että ne ovat direktiivin säännösten mukaiset.

Yhteisöjen tuomioistuin korostaa tätä sääntöä erityisesti silloin, kun se tutkii, ovatko yhteisön johdetun oikeuden säännökset yhteisön ylemmäntasoisten säännösten mukaiset. Yhteisöjen tuomioistuin on siten esimerkiksi lausunut, että "kun yhteisön johdettuun oikeuteen kuuluva teksti edellyttää tulkintaa, sitä on mahdollisuuksien mukaan tulkittava niin, että se on perustamissopimuksen mukainen. —— Täytäntöönpanoasetusta on samaten tulkittava mahdollisuuksien mukaan perusasetuksen säännösten mukaisesti". [6]

Kun otetaan huomioon, että direktiivin säännöksillä on etusija niihin kansallisiin säännöksiin nähden, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, edellä mainittua sääntöä voidaan samasta syystä soveltaa myös käsiteltävänä olevaan asiaan.

35. Kun kansallisia säännöksiä, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, on etusija *toisen säännön* perusteella annettava sellaiselle tulkinnalle, jolla taataan, että kyseiset säännökset ovat direktiivin mukaiset, eikä sellaiselle tulkinnalle, joka johtaa säännösten ja yhteensoveltumattomuuteen direktiivin kanssa.

Yhteisöjen tuomioistuin on myös vahvistanut tämän periaatteen yhteisön johdetun oikeuden säännösten pätevyyden valvonnan osalta, korostamalla, että "kun yhteisön johdettuun oikeuteen kuuluva teksti voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, etusija on annettava tulkinnalle, jonka mukaan säännös on perustamissopimuksen mukainen, ennemmin kuin sellaiselle tulkinnalle, joka johtaa sen toteamiseen, että säännös on yhteensoveltumaton direktiivin kanssa". [7]

Edellä esittämistäni syistä on kuitenkin todettava, että periaate koskee myös sellaisten kansallisten säännösten tulkintaa, joilla direktiivi on saatettu osaksi sisäistä oikeusjärjestystä. [8]

6 — Asia C-90/92, Dr Tretter, tuomio 24.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3569, 11 kohta).

7 — Ks. asia 252/83, komissio v. Tanska, tuomio 4.12.1986 (Kok. 1986, s. 3713, 15 kohta).

8 — Yhteisön oikeuden saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä merkitsee yhteisössä voimassa olevien oikeussääntöjen uutta pyramidinmuotoista hierarkiaa, jossa kansalliset oikeussäännöt muodostavat pyramidin pohjan, johdettu oikeus sen keskiosan ja perustamissopimuksen määräykset ja yhteisön oikeuden yleiset periaatteet sen huipun. Oikeusnormien hierarkiassa kunkin tason sääntöjen on oltava yhteensoveltuvat paitsi välittömästi niitä ylemmällä tasolla olevien sääntöjen kanssa, myös kaikkien ylemmäntasoisten sääntöjen kanssa, jotta järjestelmän yhdenmukaisuus ja tehokkuus voidaan turvata. Tässä yhteydessä yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaate kansalliseen oikeuteen nähden on vain erityinen ilmenemismuoto itse oikeusjärjestyksen käsitteeseen sisältyvästä yleisemmästä periaatteesta, jonka mukaan ylemmäntasoisilla säännöillä on ensisijainen asema alemmantasoisiin sääntöihin nähden. Koska direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten sääntöjen ja direktiivin sääntöjen välinen suhde on symmetrinen direktiivin sääntöjen ja perustamissopimuksen määräysten välisen suhteen kanssa, koskevat kaikki viimeksi mainittua suhdetta koskevat seikat myös ensin mainittua suhdetta.

36. Edellä mainitut periaatteet eivät luonnollisestikaan merkitse sitä, että olisi riittävää, että kansallinen tuomioistuin valitsee sisäisessä oikeusjärjestyksessään olevista kahdesta ratkaisumahdollisuudesta jommankumman, varsinkaan koska, kuten jo olen todennut, tällainen valintatilanne ei ole mahdollinen, kun otetaan huomioon asian yhteisöoikeudellinen luonne.

37. Työntekijälle "edullisimmaksi" osoittautuvaa ratkaisua ei myöskään voida soveltaa suoraan tai analogisesti kussakin tosiasiallisessa tapauksessa (käsiteltävänä olevassa asiassa yksityisoikeuden mukainen ratkaisu). Ensiksi on todettava, että käsiteltävänä olevassa asiassa yksityisoikeuden mukaisen ratkaisun tarjoama työntekijälle edullinen lopputulos perustuu sattumaan. Kuten jo olen todennut, Alankomaiden yksityisoikeudessa säännellään yksityiskohtaisesti, missä järjestyksessä maksetut määrät on kohdistettava eri saataviin, jolloin etusija annetaan työnantajan ilmoittamille saataville, sen jälkeen saatavista suurimmille ja niin edelleen. Tämä järjestys ei kuitenkaan ole direktiivin mukainen. Kuten jäljempänä yksityiskohtaisemmin selvitän (45 kohta), hyväksyttävänä ratkaisuna ei voida pitää, että työnantaja ilmoittaa mihin saatavaan osasuoritus kohdistetaan ja mikä saatava jätetään maksamatta, koska työnantaja voisi tällä tavalla määrätä yhteisön oikeuden mukaisesta oikeudesta (eli palkkaturvasta) ja sen ulottuvuudesta. Saatavan suuruuteen perustuva arviointiperuste ei myöskään ole direktiivin tarkoituksen mukainen. Kun otetaan huomioon, että Alankomaiden yksityisoikeudessa säädetyn maksujen kohdistamisjärjestyksen sisäinen logiikka on täsmällinen ja järjestelmällinen, on vaikea ymmärtää, miksi sen johdonmukaisuus on hylätty valitsemalla tiettyjä arviointiperusteita, joita sovelletaan käsiteltävänä olevaan asiaan.

38. Lopuksi kyseessä ei ole työntekijälle "edullisimman" ratkaisun etsiminen vetoamalla vain ja ainoastaan direktiivin tarkoitukseen (jonka jo olen esittänyt edellä 3 kohdassa). Direktiivillä pyritään nimittäin antamaan työntekijöille tiettyjä takeita tietyin edellytyksin, mutta takeiden turvaamista ei kuitenkaan vaadita kaikissa tapauksissa mihin hintaan hyvänsä. Direktiivin tarkoituksesta ei voida johtaa sellaisia ratkaisuja, jotka eivät ole sen sanamuodon mukaisia, [9] koska myös teleologinen tulkinta on intra legem -tulkinta, eikä extra legem- tai contra legem -tulkinta. Tämän johdosta etusija on annettava kussakin tapauksessa sovellettavien yhteisön säännösten tulkinnalle, ja jos liikkumatila sallii edullisemman tulkinnan, niin silloin direktiivin suojatavoitteeseen voidaan menestyksellisesti vedota.

39. Näiden täsmennysten jälkeen ryhdyn tutkimaan aineellisia kysymyksiä, eli tarkastelemaan kysymystä siitä, mitä saatavia on pidettävä direktiivissä tarkoitetulla tavalla "maksamattomina" ja siten palkkaturvaa laskettaessa huomioon otettavina.

40. Kuten erityisesti direktiivin ensimmäisestä perustelukappaleesta sekä 1 artiklan 1 kohdasta ja 3 artiklan 1 kohdasta ilmenee, perustettujen palkkaturvajärjestelmien on periaatteessa turvattava työntekijöiden

9 — Asia C-479/93, Francovich II, tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3843, 20 kohta).

kaikki maksamattomat saatavat, jotka ovat syntyneet ennen tiettyä ajankohtaa ja jotka liittyvät työnantajan maksukyvyttömyyteen.

41. Lisäksi kaikkia saatavia, joita työnantaja maksukyvyttömyytensä vuoksi ei ole suorittanut, on pidettävä "maksamattomina" sanan yleisessä merkityksessä ja jollei direktiivissä toisin säädetä. Jos työnantaja on maksanut osasuorituksia, pidetään "maksamattomina" sellaisia saatavia, jotka ovat jäljellä, kun työnantajan suoritusten kokonaismäärä on vähennetty työntekijän edellä mainittujen saatavien kokonaismäärästä. Tällöin on merkityksetöntä, milloin osasuoritukset on maksettu, toisin sanoen onko ne maksettu direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädettyä päivää edeltävän jakson alussa, keskellä vai lopussa.

42. Sanan "maksamaton" tällainen tulkinta on hyväksyttävä sitä suuremmalla syyllä silloin, kun jäsenvaltiot asettavat 4 artiklan 2 kohdan mukaisen viitejakson ja rajoittavat palkkaturvajärjestelmien maksuvelvollisuuden sellaisiin työntekijöiden saataviin, jotka kohdistuvat tähän viitejaksoon.

43. Viimeksi mainitussa tapauksessa niillä työntekijöillä, joilla on viitejakson ylittävältä jaksolta osittain tai kokonaan maksamatta jääneitä tiettyjä saatavia, on maksukyvyttömältä työnantajalta edelleen *kokonaismäärältään* samat saatavat kuin ensin mainitussa tapauksessa. Ainoa ero on siinä, että kun viitejakso on vahvistettu 4 artiklan mukaisesti, palkkaturva ei kata kaikkia maksamattomia saatavia, vaan ainoastaan viitejaksoon kohdistuvat saatavat. Jos työnantaja silloin tällöin on suorittanut osan erääntyneestä palkasta, viitejaksoon kohdistuvat "maksamattomat" saatavat ovat jälleen ne, jotka ovat jäljellä, kun saatavien kokonaismäärästä on vähennetty suoritusten kokonaismäärä, riippumatta siitä onko ne maksettu viitejakson aikana, ennen sitä (esimerkiksi palkkaennakko) tai sen jälkeen (erääntyneen palkan viivästynyt maksu). Itse asiassa kyseessä olisi epäjohdonmukainen ja direktiivin päämäärät ylittävä tilanne, jos tällaisia ennakkoja tai viivästyneitä maksuja ei otettaisi huomioon viitejaksoa koskevia työntekijän "maksamattomia" saatavia määriteltäessä. [10]

44. Näin ollen maksujen suorituspäivällä sinänsä ei ole merkitystä, ei ainakaan siinä mielessä kuin vastaajana oleva palkkaturvajärjestelmä ja Yhdistynyt kuningaskunta esittävät. Jos väite hyväksyttäisiin, yhteisön oikeudessa säädettyjen oikeuksien olemassaolo ja laajuus perustuisi sattumanvaraisiin ja ennalta arvaamattomiin tekijöihin, kuten maksukyvyttömän työnantajan maksuvalmiuteen sekä mahdollisesti tämän maksuha-

10 — Ehdotettu tulkinta on niin ollen paitsi looginen, myös oikeudenmukainen. Tämä perustuu siihen, että tulkinnalla ehkäistään mahdollinen väärinkäyttö, kuten esimerkiksi saman saatavan kaksinkertainen suorittaminen, ensin viitejaksoa vastaavan palkan ennakkona (tai taannehtivasti vaikuttavana maksuna) ja sen jälkeen samasta saatavasta maksettavana palkkaturvana.

lukkuuteen ja keinotteluun. Siten olisi riittävää, että työnantaja viitejakson aikana maksaa harkitusti tai sattumanvaraisesti palkkaa, joka vastaa työntekijöiden aikaisempia saatavia, jotta palkkaturva, johon työntekijät ovat oikeutettuja, pienenisi tai raukeaisi tyhjiin. Tällainen tilanne olisi kuitenkin vastoin direktiivin tarkoitusta, joka on työntekijöiden suojan turvaaminen.

45. Jos tämä väite hyväksytään, siitä seuraisi lisäksi, että 4 artiklan 2 kohdan soveltamisen seurauksena jo rajoitettua palkkaturvaa voitaisiin edelleen rajoittaa työnantajan mielen mukaan muista kuin direktiivissä säädetyistä syistä. Tätä ei kuitenkaan voida hyväksyä, koska direktiivissä luetellaan tyhjentävästi tapaukset, joissa palkkaturvajärjestelmien maksuvelvollisuutta voidaan rajoittaa, ja kyseessä olevia säännöksiä on tulkittava suppeasti ottaen huomioon niiden luonne poikkeussäädöksenä sekä direktiivin tarkoitus.

46. Päinvastaista näkemystä ei puolla direktiivissä tarkoitettu osittainen yhdenmukaistaminen, eikä myöskään direktiivin 2 artiklan 2 kohta.

47. Asiassa Francovich II [11] yhteisöjen tuomioistuin tosin katsoi, että direktiivillä pyritään osittain yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä työntekijöiden suojaamiseksi työnantajan maksukyvyttömyyden varalta (tuomion 20 kohta). Kysymys, joka mainitussa asiassa oli saatettu yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi, oli kuitenkin toinen. Tarkemmin sanottuna yhteisöjen tuomioistuin käsitteli 2 artiklan 1 kohdan mukaista työnantajan maksukyvyttömyyden käsitettä, joka on direktiivin soveltamisalan kannalta ratkaiseva. Mainitussa asiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että koska maksukyvyttömyyden käsitteellä ei ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää, direktiiviä sovelletaan työntekijöihin, joiden työnantajia koskee menettely velkojien saatavien yhteiseksi tyydyttämiseksi. Tällä kysymyksellä ei ole mitään yhteyttä käsiteltävänä olevaan asiaan, jossa ei kiistetä direktiivin sovellettavuutta kantajaan ja hänen työnantajaansa.

Lisäksi vaikuttaa siltä, ettei yhteisön lainsäätäjä ole valinnut osittaista yhdenmukaistamista tarkoituksellisesti, vaan ratkaisun määräsivät pikemminkin olosuhteet, eli jäsenvaltioiden asiaa koskevien lakien huomattavat erot sekä käytännön ongelmat, jotka liittyvät kaikissa jäsenvaltioissa yhdenmukaisesti sovellettavien yhteisten sääntöjen laatimiseen. [12] Kun otetaan huomioon, että maksamattoman saatavan käsitteen määritteleminen ei anna aihetta tämän kaltaisiin ongelmiin, ei lainsäätäjän edellä mainittuun valintaan ole syytä vedota.

11 — Mainitaan edellä alaviitteessä 9.

12 — Ks. edellä mainittu tuomio, 28 kohta.

48. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan osalta voidaan todeta, että tämän säännöksen mukaan kansallisilla lainsäätäjillä on oikeus määritellä tietyt käsitteet, kuten "palkka". Näihin ei kuitenkaan kuulu käsite "maksamaton saatava", joka on käsiteltävänä olevassa asiassa ratkaiseva. Koska mainittuun säännökseen sisältyvä luettelo kuitenkin on tyhjentävä, säännöstä ei myöskään voida tulkita laajentavasti ja ulottaa siinä annettua oikeutta muihin käsitteisiin, erityisesti sellaisiin käsitteisiin, joilla on yhteisöoikeudellinen sisältö, kuten käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaisella käsitteellä.

määrittely kuuluu kansalliselle oikeudelle." (11 kohta)

"Kerrotusta seuraa, että työnantajan maksukyvyttömyyttä koskevaa direktiiviä on tarkoitus soveltaa kaikkiin työntekijäryhmiin, jotka jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa sellaisiksi määritellään, direktiivin liitteessä lueteltuja ryhmiä lukuun ottamatta." (12 kohta)

49. Tästä huolimatta ei kyseessä olevalla säännöksellä ole sellaista merkitystä kuin vastaajana oleva palkkaturvajärjestelmä ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sille antavat. Säännöksessä ei itse asiassa anneta jäsenvaltioille mitään oikeutta määritellä mielensä mukaan käsitteitä "työntekijä", "työnantaja", "palkka" jne., kun ne saattavat direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystään. Säännöksessä tarkoitetaan päinvastoin, että edellä mainituilla käsitteillä on direktiiviä täytäntöön pantaessa sama merkitys kuin niillä on ennestään kansallisessa oikeudessa, jollei edullisempia toimenpiteitä ole toteutettu (direktiivin 9 artikla).

Yhteisöjen tuomioistuin päätteli tämän perusteella, että silloin kun yhtiöiden johtava henkilöstö kansallisessa oikeudessa luokitellaan työntekijöiksi, ovat direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteet riittämättömät siltä osin kuin ne eivät koske mainittua henkilöstöryhmää, ja tästä seuraa, että jos näille työntekijöille ei voida taata palkkaturvaa, heillä on oikeus vaatia korvausta kyseiseltä jäsenvaltiolta (14 ja 22 kohta sekä tuomiolauselma).

50. Edellä mainitussa asiassa Wagner Miret [13] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

"—— direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti työntekijän käsitteen

51. Samasta syystä tämän näkemyksen on myös katsottava koskevan kaikkia edellä mainitun säännöksen käsitteitä. Palkkaturvaa laskettaessa "palkalla" tarkoitetaan rahamäärää, jonka asianomainen työntekijä oli kansallisen oikeuden mukaan oikeutettu

13 — Ks. edellä alaviite 5.

saamaan työnantajaltaan vastikkeena suoritetuista palveluista, mutta jota työnantaja maksukyvyttömyytensä vuoksi ei ole pystynyt maksamaan. Työntekijöiden palkat vahvistetaan yleensä säädöksissä, työehtosopimuksissa tai tietyissä tapauksissa asianosaisten välisellä sopimuksella. Näissä vahvistetaan vähimmäispalkka (joskus myös enimmäispalkka) sekä korvaukset, hyvitykset, erilaiset lisät, mukautukset hintaindeksimuutoksiin jne. Näkemykseni mukaan kaikki nämä palkan osat on otettava huomioon, kun määritellään työntekijän palkka [14] ja sen perusteella direktiivin mukaisesti myönnettävä palkkaturva. [15]

52. Sen osalta, mitä direktiiviä sovellettaessa on pidettävä "palkkana", direktiiviin ei sisälly mahdollisuutta poiketa kansallisen lainsäädännön vakiintuneista säännöksistä, etenkään työntekijöiden vahingoksi. Tähän on pääasiallisesti kaksi syytä. Ensiksi sen vuoksi, että direktiivin erityinen tarkoitus perustuu työntekijöiden suojaan työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa, eikä jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamiseen. Toiseksi sen vuoksi, että jos jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus tulkita "työntekijän", "palkan" ym. käsitteitä suppeammin kuin kansallisessa lainsäädännössä yleensä tulkitaan, ne voisivat rajoittaa työntekijöiden suojaa sellaisissa tapauksissa, joista direktiivissä ei nimenomaisesti säädetä, mikä kuitenkin olisi ristiriidassa direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen kanssa.

53. Tältä kannalta sillä ei ole merkitystä, että jäsenvaltiot voivat 4 artiklan 3 kohdan mukaan rajoittaa vielä enemmän 4 artiklan 2 kohdan mukaista palkkaturvajärjestelmien maksuvelvollisuutta. Direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kahden muun säännöksen soveltamiseen perustuvalle vastuulle voidaan asettaa enimmäismäärä, mutta se ei koske itse palkkaturvan määrittämistä. Tämän poikkeussäännöksen (joka sitä paitsi ei liity käsiteltävänä olevaan asiaan) soveltaminen on joka tapauksessa perusteltavissa ainoastaan "(j)otta — direktiivin sosiaaliset päämäärät ylittävien määrien maksamiselta vältytään", mistä käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kyse. [16]

14 — Ks. em. asia komissio v. Italia, 11 kohta. Eurooppalaisessa sosiaalioikeudessa "palkan" käsitettä tulkitaan yleensä laajasti. Ks. tältä osin perustamissopimuksen 119 artiklan toiseen kohtaan sisältyvä palkan määritelmä sekä yhteisöjen tuomioistuimen sitä koskeva tulkinta (ks. esim. asia 69/80, Worringham ja Humphreys, tuomio 11.3.1981, Kok. 1981, s. 767, 14 kohta ja sitä seuraavat kohdat; asia C-262/88, Barber, tuomio 17.5.1990, Kok. 1990, s. I-1889, 11 ja 12 kohta ja asia C-278/93, Freers ja Speckmann, tuomio 7.3.1996, Kok. 1996, s. I-1165, 17–20 kohta). Ks. myös sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2) 68 artiklan 1 kohta (asia C-201/91, Grisvard ja Kreitz, tuomio 1.10.1992, Kok. 1992, s. I-5009, 14 kohta ja sitä seuraavat kohdat), jne.

15 — On syytä huomauttaa, että käsiteltävänä olevassa asiassa kantajan ja palkkaturvajärjestelmän välinen riita perustuu ainakin osittain siihen, että asianosaiset eivät palkkaturvaa laskiessaan ole ilmeisesti ottaneet huomioon samoja määriä. Tämän vuoksi kyseessä on mahdollisesti palkkaturvan laskentaperustana käytettävää "palkan" käsitettä koskeva näkemysero. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee esimerkiksi, että kantaja katsoo, mielestäni oikein perustein, olevansa oikeutettu korvaukseen ylityöstä ja lakisääteisistä palkankorotuksista ja että siitä ei ole varmuutta, onko palkkaturvajärjestelmä ottanut niitä huomioon. Koska tätä koskevia tosiseikkoja ei kuitenkaan ole selkeästi osoitettu ja koska kansallinen tuomioistuin tai muut asianosaiset eivät nimenomaisesti ole esittäneet tällaista kysymystä, ei yhteisöjen tuomioistuimen mielestäni välttämättä tarvitse tarkastella yksityiskohtaisemmin tätä kysymystä.

16 — Näkemykseni mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeus ja velvollisuus on tutkia, ovatko nämä edellytykset täyttyneet joko komission mahdollisesti nostaman kanteen tai ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä.

VII Ratkaisuehdotus

54. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY 4 artiklan 2 kohdan toista luetelmakohtaa on tulkittava siten, että jos työntekijällä on työnantajaltaan maksamattomia palkkasaatavia viitejakson ylittäviltä jaksoilta, työnantajan viitejakson aikana suorittamat osasuoritukset on kohdistettava tämän viitejakson aikana syntyneisiin työntekijän saataviin ainoastaan, jos aikaisempia, samalla perusteella syntyneitä maksamattomia saatavia ei ole.