JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
29 päivänä maaliskuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Tässä asiassa Högsta domstolen (Ruotsi) pyytää antamaan ennakkoratkaisun työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY [2] (jäljempänä direktiivi 80/987/ETY) tulkinnasta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toivoo ensinnäkin ratkaisua siitä, voidaanko Ruotsin osalta mainittuun direktiiviin tehtyä poikkeusta tulkita kansallisessa oikeuskäytännössä laajasti, jolloin turvan piiriin kuulumattomien työntekijöiden joukko on laajempi kuin mitä itse poikkeuksen tekstistä seuraa. Toiseksi kansallinen tuomioistuin kysyy, voiko työntekijä vedota direktiivissä tarkoitettuun palkkaturvaan tilanteessa, jossa jäsenvaltio on pannut direktiivin 80/987/ETY täytäntöön osoittamalla valtion elimeksi, joka vastaa direktiivissä tarkoitetusta palkkaturvasta huolimatta tämän kanssa ristiriidassa olevasta kansallisesta säännöksestä, joka ei kuitenkaan perustu Ruotsin osalta direktiiviin tehtyyn poikkeukseen.

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.
2 — EYVL L 283, s. 23.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Yhteisön oikeus*

2. Direktiivissä 80/987/ETY velvoitetaan jäsenvaltiot nimeämään elin, joka takaa työntekijöiden maksamatta olevien saatavien suorituksen työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa.

3. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä 80/987/ETY sovelletaan työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuviin saataviin työnantajalta, joka on 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla maksukyvytön. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti jättää tiettyihin ryhmiin kuuluvien työntekijöiden saatavat tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle työsopimuksen tai työsuhteen erityislaadun vuoksi tai sen vuoksi, että työntekijöille

muulla tavoin turvataan tässä direktiivissä säädettyä vastaava suoja. Luettelo soveltamisalan ulkopuolella olevista työntekijäryhmistä on direktiivin 80/987/ETY liitteenä.

4. Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan [3] (jäljempänä liittymisasiakirja) liitteessä I olevassa IV osan (sosiaalipolitiikka) D kohdassa (työoikeus) määrätään direktiivin 80/987/ETY osalta, että sen liitteessä olevan I kohdan 1 alakohtaan ("Työntekijät, joilla on erityislaatuinen työsopimus tai työsuhde") lisätään Ruotsin osalta seuraava kohta:

"Työntekijä, tai työntekijän jälkeen jäänyt omainen, joka yksin tai läheisten sukulaistensa kanssa omisti olennaisen osan työnantajan liikeyrityksestä tai liiketoiminnasta ja joka käytti huomattavaa vaikutusvaltaa sen toiminnassa. Tätä on sovellettava silloinkin kun työnantaja on oikeushenkilö, jolla ei ole liikeyritystä tai liiketoimintaa."

3 — EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1.

5. Direktiivin 80/987/ETY 3 artiklassa vahvistetaan seuraavat palkkaturvajärjestelmiä koskevat velvoitteet:

"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. Direktiivin 80/987/ETY 4 artiklan 1 kohdassa annetaan jäsenvaltioille oikeus rajoittaa palkkaturvajärjestelmien 3 artiklassa tarkoitettua vastuuta. Mikäli jäsenvaltio käyttää tätä oikeutta, 4 artiklan 2 kohdassa säädetään eräitä täydentäviä säännöksiä.

7. Direktiivin 80/987/ETY 5 artiklassa säädetään:

"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."

B *Kansallinen oikeus*

8. Lönegarantilagin[4] (jäljempänä palkkaturvalaki) 1 §:ssä säädetään, että valtio vastaa tässä laissa säädetyllä tavalla niistä työntekijän saatavista, jotka kohdistuvat Ruotsissa tai toisessa Pohjoismaassa konkurssiin asetettuun työnantajaan. Saman lain 7 §:n mukaan palkkaturvana maksetaan sellainen palkka- ja muu saatava, jolla

4 — SFS 1992, nro 497.

on förmånsrättslagin[5] (jäljempänä etuoikeuslaki) 12 §:n mukainen etuoikeus. Esillä olevassa asiassa on merkitystä etuoikeuslain 12 §:n kolmella versiolla: ennen 1.7.1994 voimassa olleella versiolla, 1.7.1994—1.6.1997 voimassa olleella versiolla ja nykyisellä versiolla, joka tuli voimaan 1.6.1997.

9. Ennen 1.7.1994 voimassa olleen version 12 §:n viimeisessä momentissa säädettiin, että etuoikeutta palkan tai eläkkeen osalta ei ollut, jos työntekijä yksin tai yhdessä lähipiiriinsä kuuluvan kanssa omisti olennaisen osuuden liikeyrityksestä käyttäen huomattavaa vaikutusvaltaa sen toiminnassa. Högsta domstolen on asiassa NJA 1980, s. 743, katsonut, että tätä säännöstä sovellettiin myös, vaikka työntekijällä itsellään ei ollut omistusosuutta liikeyrityksestä, jos työntekijän lähiomainen kuitenkin omisti olennaisen osan yrityksestä.

10. Etuoikeuslain 12 §:n muutoksiin liittyvien siirtymäsäännösten mukaan säännöstä sovelletaan siinä muodossa, jollainen se oli konkurssia tehtävää päätöstä tehtäessä. Etuoikeuslain 12 §:n viimeisen momentin 1.7.1994 voimaan tulleessa versiossa,[6] joka on tässä asiassa merkityksellinen, säädettiin, että työntekijällä, joka yksin tai yhdessä lähipiiriinsä kuuluvien kanssa on myöhemmin kuin kuusi kuukautta ennen konkurssihakemusta omistanut vähintään viidesosan liikeyrityksestä, ei ole säännöksen mukaista etuoikeutta palkan tai eläkkeen osalta. Sama pätee myös, jos osuuden on omistanut joku työntekijän lähiomainen. Tällä viimeksi todetulla lisäyksellä on kodifioitu lainsäädäntöön Högsta domstolenin oikeuskäytäntö.

11. Etuoikeuslain 12 §:n uusin muutos tuli voimaan 1.6.1997[7] ja lainmuutoksen tarkoituksena oli varmistaa, että Ruotsin palkkaturva vastaa direktiivin 80/987/ETY ja siihen Ruotsin osalta tehdyn mukautuksen vaatimuksia. Jotta työntekijän palkkasaatavalla ei olisi etuoikeutta, edellytetään nykyisin, että työntekijä itse tai yhdessä läheisten sukulaistensa kanssa myöhemmin kuin kuusi kuukautta ennen konkurssihakemusta on omistanut olennaisen osan liikeyrityksestä ja että hän on käyttänyt huomattavaa vaikutusvaltaa sen toiminnassa. Edellytyksenä on näin ollen kaikissa tapauksissa se, että työntekijällä itsellään on jokin omistusosuus liikeyrityksessä.

5 — SFS 1970, nro 979.

6 — SFS 1994, nro 639.
7 — SFS 1997, nro 203.

III Tosiseikat, oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

12. Soghra Gharehveran on ollut työssä ravintola-alalla toimineessa yrityksessä. Hänellä oli muun muassa eräitä rahaliikenteeseen liittyneitä tehtäviä. Hänen aviomiehensä omisti 17.7.1995 konkurssiin asetetun yhtiön kaikki osakkeet. Gharehveran edellytti konkurssin yhteydessä palkkasaataviensa maksamista lakiin perustuvana palkkaturvana. Konkurssipesän pesänhoitaja hylkäsi 10.8.1995 Gharehveranin tekemän palkkaturvavaatimuksen sillä perusteella, että tämä kuului konkurssiin asetetun yrityksen kokonaan omistaneen henkilön lähipiiriin.

13. Tämän jälkeen Gharehveran nosti kanteen valtiota Lunds tingsrättissä vaatien, että pesänhoitajan päätöstä on muutettava ja että hänen vaatimuksensa saada maksu palkkasaatavalleen on hyväksyttävä. Lunds tingsrätt hylkäsi tämän vaatimuksen 20.5.1997 antamassaan tuomiossa, minkä jälkeen Gharehveran valitti tuomiosta Hovrätt över Skåne och Blekingeen. Hovrätten hyväksyi tuomiossaan 9.6.1998 hänen vaatimuksensa saatavan maksusta palkkaturvalain perusteella. Hovrätten katsoi, että Gharehveran oli asiakirja-aineiston mukaan osallistunut yrityksen toimintaan sellaisella tavalla, että hänen oli katsottava käyttäneen huomattavaa vaikutusvaltaa sen toiminnassa. Toisaalta asiassa oli myös osoitettu, että kaikki yhtiön osakkeet olivat hänen aviomiehensä omistuksessa. Näin ollen etuoikeuslakia — sellaisena kuin sen sanamuoto oli konkurssiin asetettaessa — soveltaen Gharehveranilla ei olisi oikeutta saada maksua saatavalleen palkkaturvan perusteella. Hovrätten katsoi kuitenkin, että lain soveltaminen tällä tavoin olisi ristiriidassa direktiiviin 80/987/ETY Ruotsin osalta tehdyn poikkeuksen kanssa; poikkeuksen soveltamisalan ei näet voitu katsoa ulottuvan Gharehveraniin. Hovrätten katsoi lisäksi, että Gharehveran saattoi välittömästi vedota direktiiviin 80/987/ETY Ruotsin järjestelmän mukaisen palkkaturvan maksamiseksi.

14. Riksskatteverket (verohallitus) on valtion edustajana valittanut Hovrättenin tuomiosta Högsta domstoleniin. Riksskatteverket katsoo, että konkurssiin asetettaessa voimassa ollut etuoikeuslain versio on direktiiviin 80/987/ETY Ruotsin osalta tehdyn poikkeuksen mukainen. Lisäksi Riksskatteverket katsoo, että tällä direktiivillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, koska direktiivissä on annettu jäsenvaltioille tietty liikkumavara täy-

täntöönpanon osalta. Liikkumavaraa ei voida kansallisella tasolla rajoittaa valitsemalla tietty täytäntöönpanotapa, tässä tapauksessa valtion rahoittama takuurahasto.

15. Edellä oleva huomioon ottaen Högsta domstolen pyytää EY 234 artiklan mukaisesti ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1) Onko työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti Ruotsia koskevaa poikkeusta tulkittava 1.7.1994 asti kehitetyn ja noudatetun Ruotsin oikeuskäytännön mukaisesti siten, että poikkeusta sovelletaan työntekijään, jonka lähiomainen omisti konkurssiin asetetusta yrityksestä olennaisen osuuden, vaikka työntekijä itse ei ole omistanut osuutta yrityksestä?

2) Vastauksen ensimmäiseen kysymykseen ollessa kieltävä: jos jäsenvaltio on pannut täytäntöön neuvoston direktiivin 80/987/ETY ja nimennyt valtion velvolliseksi maksamaan sellaiset työntekijöiden palkkasaatavat, jotka kohdistuvat konkurssiin asetettuun työnantajaan, onko direktiivillä tällöin se vaikutus, että työntekijä voi vedota palkkaturvaa koskevaan oikeuteen sellaisen kansallisen säännöksen sivuuttaen, jossa tietyt työntekijäryhmät rajataan palkkaturvaa koskevan oikeuden ulkopuolelle siitä huolimatta, että vastaavaa säännöstä ei ole kyseisen jäsenvaltion osalta direktiiviin tehdyssä poikkeuksessa?"

16. Ennakkoratkaisupyyntö on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 22.11.1999. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Riksskatteverket, Gharehveran ja komissio. Suullista käsittelyä ei ole ollut.

IV Ruotsia koskeva poikkeus

A *Esitetyt huomautukset*

17. Riksskatteverketin mukaan direktiivin 80/987/ETY liitteessä olevaa Ruotsia koskevaa poikkeusta tulee tulkita siten, että

otetaan huomioon tapa, jolla kyseistä kansallista säännöstä on Ruotsissa sovellettu. Direktiivissä 80/987/ETY olevan liitteen Ruotsia koskeva poikkeus perustuu nimittäin lakitekstiin, joka oli voimassa Ruotsissa poikkeuksen tekemisen aikaan, eli etuoikeuslain 12 §:n viimeiseen momenttiin sellaisena kuin se oli voimassa ennen 1.7.1994. Tekstiä tulee siten tulkita Ruotsin oikeuskäytännön mukaisesti ja huomioon täytyy ottaa tulkinta, jonka Högsta domstolen on antanut asiassa NJA 1980, s. 743. Rikskatteverketin mukaan tämä tulkinta on yhteisön oikeuden mukainen, koska direktiivi 80/987/ETY ja liittymisasiakirja sallivat tietyn liikkumavaran kansallisissa säädöksissä oleville poikkeuksille. Nämä poikkeukset menettäisivät merkityksensä, ellei niitä voitaisi tulkita kansallisen oikeuden valossa.

B *Arviointi asiasta*

18. Gharehveran sen sijaan esittää, että on yhteisön oikeuden periaatteiden vastaista tulkita yhteisön oikeuteen kuuluvia säädöksiä aiemmin voimassa olleilla kansallisilla säädöksillä ja kansallisella oikeuskäytännöllä.

19. Myös komissio ehdottaa, että yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee ensimmäisen kysymyksen niin, että työntekijä, jolla itsellään ei ole osuutta yrityksestä, mutta jonka läheinen sukulainen omistaa yrityksestä olennaisen osuuden, ei kuulu direktiivin 80/987/ETY liitteen mukaisen Ruotsia koskevan poikkeuksen alaisuuteen. Komissio toteaa, että etuoikeuslain 12 §:n viimeinen momentti ja direktiivin 80/987/ETY 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu Ruotsia koskeva poikkeus eivät ole yhteensovitettavissa. Direktiivin 80/987/ETY liitteessä soveltamisalan ulkopuolelle rajattujen ryhmien tutkiminen osoittaa, että poikkeukset on kuvattu yksityiskohtaisesti ja selkeästi. Komissio katsoo, että tällaisia poikkeuksia tulee tulkita suppeasti.

20. Högsta domstolenin ensimmäiseen kysymykseen voidaan vastata lyhyesti. Ruotsia koskevan poikkeuksen suppeaa tulkintaa puoltavat perustelut ovat vakuuttavat sekä asiaa koskevien säännösten sanamuodon että direktiivin 80/987/ETY tavoitteen ja poikkeussäännöksen asiayhteyden kannalta tarkasteltuna.

21. Mitä tulee palkkaturvajärjestelmän henkilölliseen soveltamisalaan, asiaan liittyvät kansalliset ja yhteisön säännökset

ovat epäilemättä ristiriidassa keskenään. Direktiivin liitteessä soveltamisalasta rajataan pois vain työntekijä, joka yksin tai läheisten sukulaistensa kanssa omistaa olennaisen osan yrityksestä ja joka käyttää huomattavaa vaikutusvaltaa sen toiminnassa. Asiaa koskevan kansallisen säännöstön mukaan kuitenkaan työntekijällä ei ole etuoikeutta, mikäli työntekijän lähiomaisella on olennainen osuus yrityksestä. Ruotsin lainsäädännössä palkkaturvan piiriin kuulumattomien työntekijöiden ryhmä on siten suurempi kuin mitä asiasta on säädetty voimassa olevassa yhteisön oikeudessa.

22. Högsta domstolen toivoo, että tuomioistuin ratkaisee, voidaanko tässä käsiteltävässä asiassa kuitenkin tulkita direktiiviä kansallisen oikeuden mukaisesti ottaen huomioon tapa, jolla Ruotsin ylin oikeusaste on aiemmin soveltanut asiaa koskevia kansallisia säädöksiä.

23. Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä yhteisön oikeuden yhtenäisen soveltamisen periaate että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että yhteisön oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen merkityksen ja soveltamisalan määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko yhteisössä itsenäisesti ja yhtenäisesti, mikä on tehtävä ottamalla huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisen säännöstön tavoitteet. [8]

24. Ruotsia koskevassa poikkeuksessa, sellaisena kuin se on määritelty liittymisasiakirjan liitteessä I olevan IV osan D kohdassa ja joka nyttemmin on direktiivin 80/987/ETY liitteessä olevassa 1 kohdassa, ei viitata kansalliseen oikeuteen. [9] Siksi poikkeusta tulee tulkita itsenäisesti.

25. Asiaan ei vaikuta tieto siitä, että poikkeus perustuu lakitekstiin sellaisena kuin se oli Ruotsin käydessä neuvotteluja liittymisestä Euroopan unioniin. Muunlainen tulkinta olisi lainsäädännön yhdenmukaisuuden ja lakia sovellettaessa noudatettavan yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen ja lisäksi myös oikeusvarmuuden periaatteen vastainen. Tällöin palkkaturvaan oikeutettujen henkilöiden määrittäminen vaatisi kansallisen oikeuskäytännön erityistuntemusta. Tässä käsiteltävä asia kuvaa osuvasti, mitä ongelmia siitä voi seurata.

8 — Asia 327/82, Ekro, tuomio 18.1.1984 (Kok. 1984, s. 107, 11 kohta). Vastaavasti hiljattain annetussa tuomiossa asiassa C-287/98, Linster, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6917, 43 kohta).

9 — Tämä asia on esimerkiksi toisin ilmaisun "työntekijä" osalta. Direktiivin 80/987/ETY 2 artiklan 2 kohdan nojalla kyseinen käsite määritellään kansallisessa lainsäädännössä.

26. Mielestäni jo pelkästään nämä pohdiskelut riittävät toteamaan, että direktiivin 80/987/ETY soveltamisalaa koskevaa poikkeusta ei voida tulkita ottamalla huomioon tapa, jolla Ruotsin korkein oikeusaste on tulkinnut etuoikeuslain 12 §:ää ennen 1.7.1994. Esitän kuitenkin vielä seuraavat lisäperustelut, jotka perustuvat direktiivin 80/987/ETY tavoitteisiin ja kyseisen poikkeuksen asiayhteyteen.

27. Direktiivin 80/987/ETY tavoitteiden vuoksi liitteen sisältämiä poikkeuksia on käsittääkseni tulkittava suppeasti. Direktiivin 80/987/ETY tarkoituksena on huolehtia toimenpiteistä, jotka suojaavat työntekijöitä heidän työnantajansa maksukyvyttömyystilanteessa erityisesti heidän maksamatta olevien saataviensa suorituksen turvaamiseksi ottaen huomioon tasapainoisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tarpeen yhteisössä. [10] Tämä sosiaalinen tavoite huomioon ottaen on sopivaa pitää mahdollisimman rajattuna niiden työntekijöiden ryhmä, joita suoja maksukyvyttömyystilanteessa ei koske. [11] Se on ollut varmasti myös yhteisön lainsäätäjän toive. On päätetty, että suojan piiristä poissuljettuja työntekijöitä ei määritetä kansallisten säädösten perusteella. Ne työntekijäryhmät, jotka eivät voi vedota palkkaturvaan, on ilmoitettu tyhjentävästi direktiivin 80/987/ETY liitteessä. Pidänkin perusteettomana Riksskatteverketin väitettä, jonka mukaan jäsenvaltioilla olisi tietty liikkumavara direktiivin liitteessä mainittujen poikkeusten tulkinnassa.

28. Siltä osin kuin jäsenvaltiot haluavat rajoittaa direktiivin 80/987/ETY itsenäistä vaikutusalaa, jäsenvaltiot voivat käyttää vain direktiivin 80/987/ETY 1 artiklan 2 kohdassa tarjottua mahdollisuutta. Ruotsi on tehnyt tämän määrityttämällä liittymisasiakirjan liitteessä, että direktiivin 80/987/ETY tarjoaman suojan ulkopuolelle jäävät vain työntekijät, jotka yksin tai läheisten sukulaistensa kanssa omistavat olennaisen osan yrityksestä ja jotka käyttävät huomattavaa vaikutusvaltaa sen toiminnassa. Jos tarkoituksena olisi ollut tehdä tämä poikkeus myös niiden työntekijöiden osalta, jotka eivät itse ole yrityksen omistajia, mutta joiden läheinen sukulainen on yrityksen omistaja, mielestäni siitä olisi pitänyt mainita yksiselitteisesti. Komissio on oikeutetusti tässä yhteydessä esittänyt, että direktiivin 80/987/ETY liitteessä nimetyt, soveltamisalan ulkopuolelle rajattujen työntekijöiden luokat on määritelty yksityiskohtaisesti, ja tältä osin on erityisesti syytä huomata, että Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti ovat nimenomaisesti tehneet työnantajan puolisoa koskevat poikkeukset. Ruotsi ei ilmei-

10 — Katso direktiivin 80/987/ETY ensimmäinen perustelukappale.

11 — Tämä johtopäätös ilmenee implisiittisesti yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-334/92, Wagner Miret, 16.12.1993 antamasta tuomiosta (Kok. 1993, s. I-6911, 12 ja 13 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseinen johtava henkilöstö kuului direktiivin 80/987/ETY soveltamisalaan, koska kansallisen oikeuden mukaan kyseisiä henkilöitä pidetään työntekijöinä eikä Espanjan kuningaskunta ole pyytänyt liitteessä olevaan I jaksoon mainintaa ryhmästä, jonka muodostaisi johtava henkilöstö.

sestikään ole pitänyt tarpeellisena poistaa Ruotsia koskevan poikkeuksen ja kansallisen lainsäädännön teksteissä esiintyvää eroa vaatimalla direktiivin 80/987/ETY liitteessä olevan 1 kohdan muuttamista. Lainsäätäjä on päinvastoin muuttanut Ruotsissa kyseisen lain mainitun liitteen mukaiseksi 1.6.1997 alkaen.

29. Ehdotankin ensimmäisen kysymyksen osalta seuraavaa vastausta: Direktiivin 80/987/ETY 1 artiklan 2 kohdan tulkinnassa ei saa ottaa huomioon Ruotsissa 1.7.1994 asti voimassa ollutta kansallista lainsäädäntöä koskevaa oikeuskäytäntöä. [12]

V Direktiivin 80/987/ETY soveltamisalaa koskeva kysymys

30. Kansallinen tuomioistuin pyytää toisessa kysymyksessä ennakkoratkaisua siihen, voidaanko esillä olevassa asiassa soveltaa asioissa Francovich [13] ja Wagner Miret [14] annettuja tuomioita, joissa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että työntekijä ei voi välittömästi vedota valtiota vastaan direktiiviin 80/987/ETY palkkaturvavaatimuksen tueksi. Högsta domstolen viittaa siihen, että esillä olevan asian olosuhteet eroavat asioiden Francovich ja Wagner Miret taustoista. Asiassa Francovich jäsenvaltio ei ollut toteuttanut mitään täytäntöönpanotoimenpiteitä palkkaturvarahaston osalta. Asiassa Wagner Miret palkkaturvarahasto oli perustettu, ja se perustui valtiovallan vahvistamiin työnantajamaksuihin. [15] Ruotsi on osoittanut eräät valtiovallan elimet palkkaturvasta vastaaviksi laitoksiksi, ja palkkaturva rahoitetaan julkisella maksujärjestelmällä.

A *Esitetyt huomautukset*

31. Riksskatteverket katsoo, ettei direktiivillä 80/987/ETY ole välitöntä oikeus-

12 — Kuten komissiokin huomautti, tässä asiassa ei tarvitse käsitellä jäsenvaltioiden direktiivin 80/987/ETY 10 artiklaan perustuvaa oikeutta toteuttaa väärinkäytösten estämiseksi tarvittavia toimenpiteitä tai oikeuksia, jotka jäsenvaltioilla on, mikäli työnantajan ja työntekijän välillä epäillään olevan erityisiä siteitä toisiinsa. Ennakkoratkaisupyynnössä ei viitata tähän säännökseen, ja lisäksi tosiseikkojen kuvauksesta käy ilmi, että Gharehveran on tosiasiallisestikin työskennellyt puolisonsa omistamassa yrityksessä.

13 — Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357).

14 — Mainittu edellä alaviitteessä 11.

15 — Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei nimenomaisesti viittaa tähän asiassa Wagner Miret antamassaan tuomiossa, päätelmä voidaan johtaa julkisasiamies Lenzin asiassa antamasta ratkaisuehdotuksesta (ks. ratkaisuehdotuksen 17 kohta).

vaikutusta myöskään tässä asiassa. Yhteisöjen tuomioistuin on asioissa Francovich ja Wagner Miret katsonut, että itse direktiivin säännöksillä ei ollut välitöntä oikeusvaikutusta, eikä välitön oikeusvaikutus voi olla riippuvainen jäsenvaltion täytäntöönpanotoimenpiteistä. Perusteluna olivat ne edellytykset, joiden on täytyttävä, että direktiivillä on välitön oikeusvaikutus ja että välitön oikeusvaikutus ei voi olla riippuvainen niistä täytäntöönpanotoimenpiteistä, joita kyseinen jäsenvaltio on toteuttanut. Muussa tapauksessa direktiivillä, jota ei ole pantu täytäntöön jossakin jäsenvaltiossa, olisi välittömiä oikeusvaikutuksia jossakin jäsenvaltiossa, mutta ei jossakin toisessa. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimella ei EY 234 artiklan nojalla ole oikeutta tulkita kansallista oikeutta. Mikäli Gharehveranille on aiheutunut vahinkoa siitä, että Ruotsi ei ole pannut direktiiviä täytäntöön asianmukaisella tavalla hänen osaltaan, hän voi vaatia vahingonkorvausta yhteisön oikeuden perusteella. Tämä periaate tekee Riksskatteverketin mielestä välittömän oikeusvaikutuksen periaatteiden laajan soveltamisen tarpeettomaksi esillä olevassa asiassa.

32. Gharehveran taas katsoo, että yksityishenkilöt voivat Ruotsin tapauksessa vedota kansallisessa tuomioistuimessa direktiiviin 80/987/ETY. Toisin kuin asiassa Francovich, tässä käsiteltävässä asiassa Ruotsi on pannut direktiivin täytäntöön ja osoittanut valtion laitokseksi, jonka tulee työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa vastata työntekijöille tehdyistä sitoumuksista. Direktiivi on palkkaturvarahaston osoittamisen osalta yksiselitteinen, joten direktiivillä voidaan todeta olevan välitön oikeusvaikutus.

33. Gharehveran esittää edelleen, että hänen vaatimuksensa perustuu yhteisön oikeuteen. Sen jälkeen kun jäsenvaltio on nimennyt palkkaturvarahaston, direktiiviin perustuvia vaatimuksia ei voida käsitellä epäedullisemmin kuin vaatimuksia, jotka perustuivat kansallisiin säädöksiin. Jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet voivat jättää kansallisille tuomioistuimille liikkumavaraa siten, että yksittäistapauksissa voidaan etusija antaa yhteisön oikeuden säädöksille tulkitsemalla kansallisia säädöksiä yhteisön oikeuden perusteella. Silloin, kun jäsenvaltio sallii tällaisen tulkinnan perustettuaan palkkaturvarahaston, kansallisella tuomioistuimella on Gharehveranin mukaan itse asiassa velvollisuus tulkita kansallista säädöstä siten, että ainoa mahdollinen tulos johtaa direktiivin soveltamiseen.

34. Komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta vastaamaan siten, että jäsenvaltio ei voi soveltaa kansallisia säännöksiä, jotka direktiivin sanamuodon vastaisesti rajaavat pois palkkaturvan piiristä tiettyjä työntekijäryhmiä, kun direktiivin muut säännökset on sisällytetty oikealla tavalla kansallisiin säädöksiin. Komissio esittää kolme perustelua.

35. Ensinnäkin komissio muistuttaa kansallisen tuomioistuimen velvoitteesta tulkita kansallisia säädöksiä mahdollisimman paljon direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen perusteella, jotta voidaan saavuttaa direktiivillä tavoiteltu tulos. Komissio on tietoinen siitä, että tässä käsiteltävässä tapauksessa on vaikeaa toteuttaa direktiivin mukaisen tulkinnan periaatetta, koska etuoikeuslain 12 §:n sanamuoto tosi-

asioiden tapahtumahetkellä ei ole direktiivin 80/987/ETY Ruotsia koskevan poikkeuksen mukainen. Vuonna 1997 tehdyllä 12 §:n muutoksella kuitenkin muutettiin Ruotsin oikeuden säännös direktiivin 80/987/ETY mukaiseksi. Kun otetaan huomioon, että tämä muutos on Gharehveranin edun mukainen, komissio viittaa kansallisen tuomioistuimen mahdollisuuteen soveltaa vastaavissa tapauksissa muutettua lakia, joka täyttää täysin yhteisön oikeuden vaatimukset.

36. Toiseksi komissio esittää, että jäsenvaltioiden tulee kunnioittaa direktiivin 80/987/ETY velvoittavuutta ja tehokasta vaikutusta. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi kylläkin asiassa Francovich annetussa tuomiossa jäsenvaltioille jätettyyn laajaan liikkumavaraan palkkaturvajärjestelmien organisaation, toiminnan ja rahoituksen osalta, mutta katsoi kuitenkin samassa tuomiossa, että direktiivin säännökset ovat riittävän selvät ja ehdottomat soveltamisen piiriin kuuluvien henkilöryhmien määrittämisen osalta ja työntekijöitä koskevan turvan sisällön osalta. Asioissa Ratti [16] ja Francovich [17] annettujen tuomioiden nojalla komissio katsoo, että kansallisen tuomioistuimen tulisi voida sivuuttaa asiaan liittyvä kansallinen säännös eli etuoikeuslain 12 §, joka sisältää laajemmat henkilöryhmien rajaukset kuin direktiivi 80/987/ETY. Muuten direktiivin velvoittavuus ja tehokas vaikutus heikkenisi, eikä kansallinen tuomioistuin toimisi EY 249 artiklan velvoitteiden mukaisesti.

37. Kolmanneksi komissio viittaa toissijaisesti siihen, että nyt esillä olevan asian olosuhteet poikkeavat asiasta Wagner Miret. Tässä käsiteltävässä asiassa Ruotsi on pannut kattavasti ja ehdottomasti täytäntöön velvoitteen palkkaturvajärjestelmän perustamisesta ja taannut sille julkisoikeudellisen rahoituksen. Näin ei ollut — vielä — asiassa Wagner Miret. Komissio pohtiikin, onko direktiivillä kuitenkin välittömiä oikeusvaikutuksia tällaisessa tilanteessa, jossa kyseinen jäsenvaltio tavallaan menettää täytäntöönpanoa koskevan liikkumavaran pannessaan direktiivin täytäntöön. Komissio ei kuitenkaan pidä tätä ensisijaisena ratkaisuna kansallisen tuomioistuimen esittämään ongelmaan.

B *Arviointi asiasta*

38. Päättelen Högsta domstolenin ennakkoratkaisupäätöksestä, että se pyrkii toisella kysymyksellään saamaan tiedon siitä, voiko tavalla, jolla Ruotsi on pannut täytäntöön direktiivistä 80/987/ETY johtuvat velvoitteet, eli perustamalla julkishallinnollisesti rahoitetun palkkaturvarahaston,

16 — Asia 148/78, Ratti, tuomio 5.4.1979 (Kok. 1979, s. 1629, 20—24 kohta; Kok. Ep. IV, s. 473).

17 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Francovich, tuomion 25—27 kohta.

olla vaikutusta niihin oikeuksiin, joihin yksityiset voivat direktiivin nojalla vedota.

39. Hovrätt över Skåne och Blekinge hyväksyi Gharehveranin vaatimuksen perusteluin, joista voidaan päätellä, että oikeudet, joihin kansalaiset direktiivin perusteella voivat vedota, riippuvat muun muassa tavasta, jolla kyseinen jäsenvaltio on pannut direktiivin täytäntöön. Gharehveran esittää tämän asian selvästi kirjallisissa huomautuksissaan. Hänen mukaansa minkään ei tulisi estää direktiivin 80/987/ETY välitöntä oikeusvaikutusta, koska Ruotsi on perustanut julkishallinnollisesti rahoitetun palkkaturvarahaston. Hänen mukaansa hänen tilanteensa on toisenlainen kuin se, joka yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä oli asiassa Francovich. Mainitussa asiassahan ei ollut alkuunkaan pantu täytäntöön direktiivin 80/987/ETY 3 artiklan 1 kohtaa. Gharehveran olisi lisäksi voinut mainita, että tapauksessa Wagner Miret direktiiviä 80/987/ETY ei ollut vielä pantu kokonaan täytäntöön.

40. Mielestäni Högsta domstolenin arvioitavana olevan ongelman ratkaisun avain ei ole, eikä voikaan olla, tavassa, jolla kansallisessa lainsäädännössä on pantu täytäntöön direktiivin 80/987/ETY 3 ja 5 artikla. Asioissa Francovich ja Wagner Miret yhteisöjen tuomioistuin vahvisti, että jäsenvaltioilla on mainittujen säännösten nojalla suuri liikkumavara sen suhteen, miten ne järjestävät perustettavien palkkaturvarahastojen organisaation, toiminnan ja rahoituksen. Yksityishenkilöt eivät sen vuoksi voi vaatia kansallisessa tuomioistuimessa direktiivin nojalla maksamattomia palkkoja palkkaturvarahastosta, jota ei vielä ole perustettu tai jota ei ole perustettu heitä koskemaan. [18] Direktiivin 80/987/ETY 3 ja 5 artiklan nojalla kansallinen lainsäätäjä saa päättää, missä ja miten nämä saatavat suoritetaan. Jäsenvaltioiden tätä asiaa koskeva liikkumavara jää voimaan myös sen jälkeen, kun ne ovat konkreettisesti panneet täytäntöön 3 ja 5 artiklasta seuraavat velvoitteet. Niillä on tämän jälkeen edelleen, mainituissa artikloissa säädetyissä rajoissa, oikeus muuttaa jo tehtyjä päätöksiä, jotka koskevat palkkaturvajärjestelmän organisaatiota, rahoitusta ja toimintaa. Siksi yksityisille oikeussubjekteille direktiivin 80/987/ETY perusteella kuuluvia oikeuksia saatavien maksamisesta ei voida määrittää riippuvaisiksi direktiivin yhdestä tai useasta konkreettisesta toteuttamistavasta kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Mielestäni yksityisten oikeudet voivat seurata pelkästään itse direktiivistä. [19]

41. Jos niiden oikeuksien laajuus, joihin yksityiset voivat direktiivin 80/987/ETY nojalla vedota, olisi riippuvainen myös siitä, onko kansallinen lainsäätäjä pannut täytäntöön 3 ja 5 artiklan sekä siitä, miten

18 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Francovich, tuomion 26 kohta; edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Wagner Miret, tuomion 17 kohta.

19 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Wagner Miret, julkisasiamies Lenzin ratkaisuehdotuksen 14 kohta.

artiklat on pantu täytäntöön, voisi syntyä omituinen tilanne, jossa jonkin jäsenvaltion kansalaiset voisivat vedota direktiiviin, mutta muiden jäsenvaltioiden eivät. Tällöin yhteisön oikeuden yhdenmukaisuus ja sen soveltamisen yhdenvertaisuus eivät enää olisi taattuja. Lisäksi tällaisessa tilanteessa yhteisöjen tuomioistuimet joutuisivat noudattamaan niiden säädösten tulkintaa, joilla direktiivi on pantu täytäntöön kansallisissa säädöksissä.

42. Siksi mielestäni ajatus direktiivin 80/987/ETY välittömän oikeusvaikutuksen laajentamisesta kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden perusteella — tässä tapauksessa julkishallinnollisesti rahoitetun palkkaturvarahaston olemassaolon vuoksi — täytyy hylätä.

43. Lisäksi kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa kysymys ei ole siitä, miten kansallinen lainsäätäjä on pannut täytäntöön direktiivin 80/987/ETY 3 ja 5 artiklan, vaan kansallisten säädösten liian rajoittavassa määritelmässä palkkaturvaan oikeutettujen henkilöiden piiristä, ainakin ajanjaksolla 1.1.1995—1.6.1997. Olen edellä todennut, että mainitun ajanjakson aikana kansallisten säädösten henkilöllisen soveltamisalan määritelmä ei ollut direktiivin 80/987/ETY ja siihen liittymisasiakirjassa Ruotsin osalta tehdyn poikkeuksen mukainen. Gharehveranin valitusperuste pääasiassa onkin, että häneltä on tämän Ruotsin lainsäädännössä olleen puutteen vuoksi estetty mahdollisuus vedota palkkaturvarahastoon, mikä oikeus hänelle direktiivin 80/987/ETY nojalla kuuluisi.

44. Yhteisöjen tuomioistuin on asioissa Francovich ja Wagner Miret katsonut, että direktiivin 80/987/ETY henkilölliseen soveltamisalaan liittyvät säännökset ovat riittävän tarkat ja ehdottomat, jotta kansallinen tuomioistuin voi määrittää, keihin niitä sovelletaan. Yhteisöjen tuomioistuin on harkinnut samoin palkkaturvan sisällön osalta. [20] Tätä taustaa vasten tulee arvioida, miten kansallinen tuomioistuin voi ottaa huomioon sellaisten työntekijöiden vaatimukset, jotka kansallinen lainsäätäjä on Gharehveranin tapaan virheellisesti rajannut palkkaturvan ulkopuolelle.

45. Tältä osin tulee etsiä yhtäläisyyksiä oikeuskäytännöstä, joka velvoittaa kaikki julkiset elimet ja siten myös tuomioistuimet toteuttamaan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi. [21] Lisäksi kansallisten tuomioistuimien tulee kansallisia säädöksiä soveltaessaan tulkita säädöksiä mahdollisimman pitkälle direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, jotta direktiivillä tavoiteltu tulos saavutetaan, ja näin riip-

20 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Francovich, tuomion 13—22 kohta, ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Wagner Miret, tuomion 17 kohta.

21 — Ks. mm. asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7411, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

pumatta siitä, ovatko kyseessä direktiiviä ennen vai sen jälkeen annetut säädökset. [22]

46. Tämän oikeuskäytännön soveltaminen esillä olevaan asiaan tarkoittaa mielestäni, että kansallinen tuomioistuin voi lähteä siitä, että Ruotsi on pannut direktiivissä 80/987/ETY olevat palkkaturvarahaston perustamista koskevat säännökset asianmukaisesti täytäntöön kansallisessa oikeudessa. Se voi myös direktiivin 80/987/ETY tehokkaan vaikutuksen takaamiseksi ottaa huomioon sen, että direktiivin palkkaturvaan oikeutettuja koskevat säännökset ovat riittävän tarkkoja ja ehdottomia ja että etuoikeuslain 12 §:n silloinen versio on epäilemättä ristiriidassa direktiiviin 80/987/ETY Ruotsin osalta tehdyn poikkeuksen kanssa.

47. Direktiivin mukaisen tulkinnan periaatteen mukaisesti on loppujen lopuksi kansallisen tuomioistuimen tehtävä harkita kansallisen oikeuden pääperiaatteiden mukaisesti, voidaanko Ruotsin oikeutta tulkita siten, että etuoikeuslain kyseisen version kyseiset säännökset voi kansallisen oikeuden puitteissa tulkinnallisesti mukauttaa siten, että Gharehveranilla olisi kuitenkin oikeus saada korvaus palkkaturvarahastosta. Kansallisessa oikeudessa on tätä varten kenties erityisiä tulkintamahdollisuuksia. Kuten komissio huomautti, kansallisen tuomioistuimen tulee erityisesti tutkia, onko kansallisessa oikeudessa mahdollisuutta korjata direktiivin 80/987/ETY epätäydellistä täytäntöönpanoa Ruotsin Euroopan unioniin liittymisen jälkeen eli 1.1.1995—1.6.1997 sillä perusteella, että direktiivi on pantu oikein täytäntöön 1.6.1997 alkaen. Kansallinen tuomioistuin voi tässä yhteydessä myös ottaa huomioon sen, että etuoikeuslain ennen 1.7.1994 voimassa ollut sanamuoto oli direktiiviin 80/987/ETY Ruotsin osalta tehdyn poikkeuksen mukainen. [23]

48. Jos nyt kuitenkin kävisi ilmi, että kansallisten säännösten direktiivin mukaisen tulkinnan perusteella Gharehveranille ei voitaisi myöntää oikeutta palkkaturvaan, Gharehveran voisi vaatia Ruotsin valtiolta oikeutta vahingonkorvaukseen sillä perusteella, että hänen tapauksessaan direktiiviä ei ole pantu täytäntöön. [24] Myös tässä tapauksessa olisi kansallisen tuomioistuimen tehtävä tutkia tämän vahingonkorvausvastuun yksityiskohdat yhteisön oikeuden perusteella.

22 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Wagner Miret, tuomion 20 kohta.

23 — Edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa Wagner Miret, tuomion 21 kohta, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallisen tuomioistuimen tulee soveltaa direktiivin mukaisen tulkinnan periaatetta erityisesti silloin, kun jäsenvaltio on arvioinut, että, kuten tässä tapauksessa, ennen direktiivin antamista säädetyt kansalliset säännökset täyttävät direktiivin vaatimukset.

24 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Francovich, tuomion 45 kohta, ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Wagner Miret, tuomion 22 kohta.

VI Ratkaisuehdotus

49. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Högsta domstolenin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Tulkittaessa työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY 1 artiklan 2 kohdan mukaista poikkeusta Ruotsin osalta ei voida ottaa huomioon Ruotsin oikeuskäytäntöä 1.7.1994 saakka voimassa olleiden kansallisten säännösten osalta. Tämä poikkeus ei näin ollen koske työntekijää, joka ei itse ollut omistajana yrityksessä, mutta jonka lähiomainen omisti yrityksestä olennaisen osuuden.

2) Mikäli jäsenvaltio pannessaan täytäntöön direktiiviä 80/987/ETY toimii jäsenvaltiota direktiivissä koskevan poikkeuksen vastaisesti ja rajaa tiettyjä työntekijäryhmiä pois direktiivin tarjoaman suojan piiristä, kyseistä lakia tulee tulkita ja soveltaa siten, että direktiivin tarkoituksena ollut tulos saavutetaan. Kyseisen kansallisen tuomioistuimen tulee harkita, salliiko kansallinen laki tällaisen tulkinnan ja soveltamisen nyt esillä olevassa asiassa.