JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

VERICA TRSTENJAK

2 päivänä huhtikuuta 2009 [1]

I Johdanto

1. Tribunale di Napoli (jäljempänä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin) esittää EY 234 artiklan mukaisessa ennakkoratkaisupyynnössään Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle kolme kysymystä, jotka liittyvät työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.10.1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY [2] tulkintaan.

2. Pyyntö on esitetty asiassa, jossa Visciano (jäljempänä kantaja) nosti kanteen Istituto Nazionale della Previdenza Sozialea vastaan (Italian kansallinen sosiaaliturvalaitos, jäljempänä INPS) työnantajansa maksukyvyttömyyden takia maksamatta olevien palkkasaataviensa turvaamiseksi työsuhteen kolmelta viimeiseltä kuukaudelta. Pääasian asianosaiset ovat erimielisiä lähinnä näiden saatavien suuruudesta ja etenkin siitä, voiko INPS vedota Italian lainsäädännössä säädettyyn vuoden pituiseen vanhentumisaikaan. INPS viittaa tältä osin Italian ylimmän tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa tällaiset saatavat luokitellaan sosiaaliturvaetuudeksi, sekä siihen, ettei tässä yhteydessä voida soveltaa kansallisia säännöksiä, joilla voidaan keskeyttää vanhentumisajan kuluminen.

3. Ennakkoratkaisukysymyksillä pyritään selventämään työntekijän direktiivin 80/987 mukaiselta palkkaturvalaitokselta vaatimien saatavien oikeudellista luonnetta ja niiden täytäntöönpanokelpoisuutta tuomioistuinteitse koskevia yhteisöoikeudellisia vaatimuksia.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön säännöstö*

4. Direktiivi 80/987 sisältää pääasiaan sovellettavassa muodossaan seuraavat merkitykselliset säännökset.

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.
2 – EYVL L 283, s. 23.

5. Direktiivin johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan ”on tarpeen antaa säännöksiä työntekijöiden suojasta heidän työnantajansa maksukyvyttömyystilanteessa erityisesti heidän maksamatta olevien saataviensa suorituksen turvaamiseksi”.

6. Direktiivin 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa 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.”

7. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivillä ei vaikuteta siihen, miten kansallisessa lainsäädännössä määritellään käsitteet ”työntekijä”, ”työnantaja”, ”palkka”, ”välitön oikeus” ja ”tulevaisuuteen kohdistuva oikeus”.

8. 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 työantajan maksukyvyttömyyden vuoksi; taikka

– päivä, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut taikka jona kyseisen työntekijän kanssa tehty työsopimus tai työsuhde on työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi päättynyt.”

9. Direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot saavat rajoittaa palkkaturvajärjestelmien 3 artiklassa tarkoitettua vastuuta.

2. Käyttäessään 1 kohdassa tarkoitettua mahdollisuutta jäsenvaltion on:

– edellä 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetussa tapauksessa varmistettava, että maksamatta olevat palkkasaatavat maksetaan työsopimuksen tai työsuhteen niiltä kolmelta viimeiseltä kuukaudelta, jotka sisältyvät työnantajan maksukyvyttömyyden alkamispäivää edeltävään kuuden kuukauden jaksoon;

– edellä 3 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitetussa tapauksessa varmistettava, että maksamatta olevat palkkasaatavat maksetaan niiltä sitä päivää edeltäviltä työsopimuksen tai työsuhteen kolmelta viimeiseltä kuukaudelta, jona työntekijä on irtisanottu työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi;

– edellä 3 artiklan 2 kohdan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitetussa tapauksessa varmistettava, että maksamatta olevat palkkasaatavat maksetaan niiltä sitä päivää edeltäviltä työsopimuksen tai työsuhteen 18 viimeiseltä kuukaudelta, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut tai jona työntekijän työsuhde on työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi päättynyt. Tällöin jäsenvaltio voi rajoittaa maksuvelvollisuutta koskemaan palkkaa kahdeksan viikon jaksolta tai koskemaan palkkaa usealta lyhyeltä ajanjaksolta, jotka yhteensä ovat kahdeksan viikkoa.

(3) Jotta tämän direktiivin sosiaaliset päämäärät ylittävien määrien maksamiselta vältytään, jäsenvaltiot voivat kuitenkin asettaa enimmäismäärän työntekijöiden erääntyneistä saatavista olevalle vastuulle.

– –”

10. 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.”

11. Direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat säätää, että 3, 4 ja 5 artiklaa ei sovelleta kansalliseen lakisääteiseen sosiaaliturvajärjestelmään taikka sen ulkopuolella olevaan, yhtiön tai yhtä useamman yhtiön yhteiseen lisäeläkejärjestelmään perustuviin työntekijöiden maksuosuuksiin.”

B *Kansallinen säännöstö*

1. Laki nro 297/1982

12. Työsuhteen päättymisestä johtuvia palkkasaatavia koskevasta järjestelmästä ja eläkkeitä koskevista oikeussäännöistä 29.5.1982 annetun lain nro 297 [3] 2 §:ssä on säädetty direktiivin 80/987 täytäntöönpanemiseksi, että INPS:n yhteyteen perustetaan ”työsuhteen päättymisestä johtuvista palkkasaatavista huolehtiva palkkaturvarahasto”, jonka tarkoituksena on toimia työnantajan sijasta siinä tapauksessa, että tämän maksukyvyttömyys koskee siviililain (Codice civile) 2120 §:n mukaista työsuhteen päättymisestä johtuvaa palkkasaatavaa, johon työntekijöillä tai heidän oikeudenomistajillaan on oikeus. Kun rahasto

3 – GURI nro 147, 31.5.1982.

on maksanut suorituksen, sillä on takautumisoikeus työnantajaa kohtaan, ja sen maksamilla määrillä on siviililain 2751–2776 §:ssä työntekijän saataville annettu etuoikeus.

2. Asetus nro 80/1992

13. Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 80/987 täytäntöönpanemisesta 27.1.1992 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 80[4] (jäljempänä asetus nro 80/92) 1 ja 2 §:ssä säädetään palkkaturvasta ja INPS:n hoitaman palkkaturvarahaston (jäljempänä rahasto) toimenpiteistä.

14. Asetuksen nro 80/92 1 §:n 1 momentissa säädetään otsikon ”Palkkaturva” kohdalla seuraavaa:

”Kun työnantajaan kohdistetaan konkurssi-, akordi-, pakkoselvitys- tai erityishallintomenettely – –, työnantajan työntekijä tai tämän oikeudenomistaja voi hakemuksesta saada palkkaturvarahastolta – – korvauksen 2 §:ssä tarkoitetuista saamisista, jotka vastaavat maksamattomia palkkoja.”

15. Asetuksen nro 80/92 2 §:n 1, 2, 4 ja 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Palkkaturvarahaston tämän asetuksen 1 §:n mukaisesti suorittama maksu koskee työsopimuksesta johtuvia maksamatta olevia palkkasaatavia, työsuhteen päättymisestä johtuvia palkkasaatavia lukuun ottamatta, niiltä työsuhteen kolmelta viimeiseltä kuukaudelta, jotka sisältyvät siihen kahdentoista kuukauden pituiseen ajanjaksoon, joka edeltää a) päivää, jona jokin 1 §:n 1 momentissa mainituista menettelyistä on aloitettu, b) päivää, jona pakkotäytäntöönpano on aloitettu, tai c) päivää, jona selvitystilaan asettamista taikka toiminnan tilapäisen jatkamisen lopettamista tai liiketoiminnan jatkamista koskevan luvan päättämistä koskeva päätös on tehty, mikäli työntekijät ovat jatkaneet työntekoa, tai työsuhteen päättymispäivää, mikäli työsuhde on päättynyt yrityksen jatkaessa toimintaansa.

2. Rahaston tämän pykälän 1 momentin perusteella maksama palkkaturva ei saa ylittää erityisen työttömyyskorvauksen enimmäismäärää kolminkertaisena sosiaaliturvamaksujen pidättämisen jälkeen.

– –

4 – GURI 13.2.1992, Supplemento ordinario nro 36, s. 26.

4. Tämän pykälän 1 momentin mukaista palkkaturvaa ei makseta päällekkäisesti seuraavien määrien kanssa sen määrän osalta, joka on maksettu työntekijälle a) tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettujen kahdentoista kuukauden aikana maksettuna erityisenä työttömyyskorvauksena, b) tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettujen kolmen kuukauden aikana työntekijälle maksettuina palkkoina tai c) työntekijälle 23.7.1991 annetussa laissa nro 223 tarkoitetun työsuhteen päättymisen jälkeisten kolmen kuukauden ajalta myönnettävänä liikkuvuuskorvauksena.

5. Oikeus 1 momentin mukaiseen suoritukseen vanhenee yhdessä vuodessa. – –”

III Tosiseikat, pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että pääasian kantaja työskenteli palkattuna työntekijänä vartiointiyhtiö La Metropoli Sarl:n palveluksessa 9.11.2000 saakka. Häneen kohdistettiin tällöin lain nro 223/1991 4 ja 24 §:n mukainen joukkoirtisanomismenettely 24.10.2000 tehdyssä ministeriön päätöksessä julistetusta pakkoselvitystilasta muodostuvan yleistäytäntöönpanomenettelyn aloittamisen johdosta.

17. Kantaja teki 8.6.2001 neuvoston direktiivin 80/987 täytäntöönpanemisesta 27.1.1992 annetun asetuksen nro 80/92 1 ja 2 §:n mukaisesti hakemuksen saadakseen INPS:n yhteyteen perustetusta palkkaturvarahastosta maksamattomat palkkasaatavansa työsuhteen kolmelta viimeiseltä kuukaudelta.

18. Kun INPS maksoi suorituksen, josta rahasto oli vastuussa, se ei maksanut kantajalle maksamatta jääneitä palkkoja asetuksessa nro 80/92 säädetyissä rajoissa eli kuukausipalkkaan lisättävän erityiskorvauksen enimmäismäärää kolminkertaisena, vaan se vähensi työnantajalta saadut palkkaennakot laissa säädetystä enimmäismäärästä ja maksoi siten pienemmän määrän kuin olisi kuulunut.

19. Kantajan mukaan INPS:n noudattamaa menetelmää, jonka mukaan työnantajan maksamat palkkaennakot vähennetään enimmäismäärästä, on pidettävä lainvastaisena yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Barsotti ym.[5] 4.3.2004 antaman tuomion perusteella, ja hän on pyytänyt ennakkoratkaisupyynnön esittänyttä tuomioistuinta toteamaan, että hänellä on oikeus saada jo maksetun määrän ja hänelle kuuluvan enimmäismäärän välinen erotus vähentämättömänä.

5 – Yhdistetyt asiat C-19/01, C-50/01 ja C-84/01, Barsotti ym., tuomio 4.3.2004 (Kok., s. I-2005).

20. INPS vetosi kanteen osalta siihen, että saatavan vanhentumisaika on yksi vuosi. Se totesi tältä osin, että palkkaturvarahastosta vaadittu saatava ei ollut sama kuin saatava, jota vaadittiin työnantajalta, vaan itsenäinen ja erillinen sosiaaliturvavelvoite. Lisäksi INPS totesi, että se, että saatava oli sosiaaliturvan luonteinen ja itsenäinen, esti luonnehtimasta tosiseikastoa lakiin perustuvaksi sitoumukseksi ja soveltamasta yhteisvastuullisten velvoitteiden vanhentumista koskevia oikeussääntöjä ja siten konkurssilain (legge fallimentare) 94 §:ää, jonka mukaan vanhentuminen on keskeytyneenä yleistäytäntöönpanomenettelyn päättymiseen saakka. Koska vanhentuminen ei ole keskeytynyt ja koska sitä ennen ei ole toteutettu sen keskeyttäviä toimia, on katsottava, että vaadittu saatava on vanhentunut asetuksen nro 80/92 2 §:n mukaisen yhden vuoden vanhentumisajan kuluttua umpeen.

21. Tribunale di Napolin käsityksen mukaan oikeusriitaa koskeva tuomioistuimen päätös on riippuvainen yhteisöoikeuden soveltamisesta. Samalla sillä on epäilyksiä siitä, voidaanko tässä tapauksessa soveltaa direktiivin 80/987 3 ja 4 artiklaa ja muita yhteisöoikeuden periaatteita. Tästä syystä se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisön tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sallitaanko 20.10.1980 annetun direktiivin 80/987 3 ja 4 artiklassa, siltä osin kuin niissä säädetään työntekijöiden maksamatta olevien palkkasaatavien maksamisesta, että silloin kun näitä saatavia vaaditaan palkkaturvalaitokselta, saatavia ei pidetä luonteeltaan palkkana, mitä ne olivat alun perin, vaan ne luokitellaan tästä poiketen sosiaaliturvaetuudeksi pelkästään sen vuoksi, että jäsenvaltio on antanut niiden suorittamisen sosiaaliturvalaitoksen tehtäväksi, ja sallitaanko näissä artikloissa siis, että kansallisessa lainsäädännössä korvataan käsite ’palkka’ käsitteellä ’sosiaaliturvaetuus’?

2) Onko direktiiville asetetun sosiaalisen päämäärän kannalta riittävää, että kansallisessa lainsäädännössä käytetään työntekijän alkuperäistä palkkasaatavaa pelkkänä vertailukohtana, johon viittaamalla määritetään palkkaturvalaitoksen toimenpiteellä turvattava etuus, vai vaaditaanko, että palkkasaatavaa, joka työntekijällä on maksukyvyttömältä työnantajalta, suojellaan palkkaturvaelimen toimenpiteellä niin, että sen osalta taataan vastaava sisältö, takeet, aikarajat ja soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt kuin ne, jotka samassa oikeusjärjestyksessä tunnustetaan kaikille muille työsuhteesta johtuville saataville?

3) Onko yhteisön lainsäädännöstä johdettavien periaatteiden ja erityisesti vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukaan mahdollista, että työntekijöiden maksamattomiin palkkasaataviin direktiivin 80/987 4 artiklan mukaisesti yksilöidyltä ajalta sovelletaan vanhentumissäännöstöä, joka on epäedullisempi kuin se, jota sovelletaan samanluonteisiin saataviin?”

IV Oikeudenkäyntimenettely yhteisöjen tuomioistuimessa

22. Ennakkoratkaisupyyntö, joka oli päivätty 29.1.2008, saapui yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 20.2.2008.

23. Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisessa määräajassa kirjallisia huomautuksia esittivät pääasian kantaja, INPS, Italian tasavallan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Espanjan kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan yhteisöjen komissio.

24. Pääasian kantajan, INPS:n, Italian tasavallan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Espanjan kuningaskunnan hallitusten ja komission edustajat ja asiamiehet esittivät suullisia huomautuksia 12.2.2009 pidetyssä istunnossa.

V Asianosaisten pääasialliset perustelut

A *Ensimmäinen kysymys*

25. Pääasian *kantaja* ehdottaa vastaukseksi ensimmäiseen kysymykseen, että direktiivin 80/987 tulkinta, jonka mukaan palkkaturvarahastolta vaaditut saatavat eivät ole luonteeltaan palkkaa, on ristiriidassa direktiivin sosiaalisen päämäärän kanssa, sillä tällainen tulkinta johtaisi yhteisön oikeudessa vahvistettua suojatasoa alhaisempaan suojaan. Kantaja esittää, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut antaa työsuhteelle lisäturvaa työnantajan maksukyvyttömyyden varalta siirtämällä jäsenvaltioille vastuun osasta maksamatta jäänyttä palkkaa.

26. *INPS* viittaa siihen, että ennakkoratkaisukysymykset koskevat ainoastaan sellaista tilannetta, jossa maksamatta olevia palkkasaatavia vaaditaan yleistäytäntöönpanomenettelyn yhteydessä. Corte di cassazionen uudella oikeuskäytännöllä, jonka mukaan direktiivin 80/987 mukaiset saatavat ovat luonteeltaan sosiaaliturvaetuuksia, lujitetaan tätä suojaa. Sen mukaan direktiivin sosiaalista päämäärää vaalitaan palkkaturvalaitoksen avulla, sillä palkan maksaminen turvataan kokonaisuudessaan.

27. *Italian hallituksen* mukaan ensimmäiseen kysymykseen olisi vastattava, että direktiivin 80/987 3 ja 4 artiklassa sallitaan työntekijän maksamatta olevien saatavien osalta, että silloin kun näitä saatavia vaaditaan palkkaturvalaitokselta, ne menettävät alkuperäisen oikeudellisen luonteensa palkkana ja saavat sen sijaan sosiaaliturvaetuuden luon-

teen, sillä kyseinen valtio on antanut niiden suorittamisen palkkaturvalaitokselle ja kansallisessa lainsäädännössä on siten korvattu käsite ”palkka” käsitteellä ”sosiaaliturvaetuus”.

28. Italian hallitus toteaa, että työntekijä on erityisen suojattu palkkaturvalaitosten perustana olevan rakenteen ansiosta, sillä näihin ei sovelleta täytäntöönpanomenettelyä. Lisäksi direktiivissä säädetään mahdollisuudesta rajoittaa ajallisesti palkkaturvaelimen maksuvelvollisuutta ja määrittää palkkaturvavastuun enimmäismäärä. Palkkaturvalaitokset takaavat siten kaikille työntekijöille vähimmäisturvan. Erääntyneiden palkkojen maksaminen ei olisi turvattua, jos työntekijän olisi vaadittava saataviaan työnantajalta.

29. *Espanjan hallitus* ehdottaa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi. Se viittaa ensinnäkin siihen, että Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksessa nro 173 palkkaturva on vahvistettu erityisten palkkaturvajärjestelmien ja suosituksen nro 180 avulla. Toiseksi se katsoo, että palkkaturvajärjestelmällä turvattua etuutta on pidettävä palkkana riippumatta siitä tosiseikasta, että INPS hallinnoi itse palkkaturvajärjestelmän varoja muiden sosiaaliturvaetuuksien tapaan.

30. *Komissio* katsoo, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 80/987 3 ja 4 artikla eivät ole ristiriidassa laissa nro 297/82 ja asetuksessa nro 80/92 esitetyn säännöksen kaltaisen kansallisen säännöksen kanssa, jonka perusteella työntekijän palkkaturvalaitokselta vaatimat saatavat ovat oikeudelliselta luonteeltaan erilaisia kuin ne, joita vaaditaan työnantajalta.

31. Direktiivissä 80/987 säädetään tietystä tuloksesta mutta annetaan jäsenvaltioiden valita keinot tämän tuloksen saavuttamiseksi. Tärkeää on se, että palkkaturvalaitos suorittaa työntekijän maksamatta olevat saatavat riippumatta siitä, minkälaisia palkkaturvalaitokselta vaaditut saatavat ovat oikeudelliselta luonteeltaan.

32. Komissio korostaa Italian lainsäädännön monitulkintaisuutta työntekijän palkkaturvalaitokselta vaatimien saatavien luonteen määrittämisen osalta, sillä se mahdollistaa saatavien luokittelun joko ”palkan luonteiseksi saatavaksi” tai ”sosiaaliturvaetuuden luonteiseksi saatavaksi”.

B *Toinen kysymys*

33. *Komission* käsityksen mukaan direktiiviä 80/987 on tulkittava siten, että direktiiville asetetun sosiaalisen päämäärän kannalta on riittävää, että kansallisessa lainsäädännössä käytetään työntekijän alkuperäistä palkkasaa-

tavaa pelkkänä vertailukohtana, johon viittaamalla määritetään palkkaturvaelimen toimenpiteellä turvattava etuus. Komissio korostaa, että direktiivin päämääränä on taata työntekijöiden maksamatta oleville palkkasaataville vähimmäisturva työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Jos yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut rinnastaa työntekijän palkkaturvaelimeltä vaatima saatava kaikista mahdollisista näkökulmista katsottuna työntekijän työnantajalta vaatimiin saataviin, se ei olisi sopinut jäsenvaltioiden kanssa mahdollisuudesta rajoittaa palkkaturvarahastojen maksuvelvollisuutta.

34. *Italian hallitus* ehdottaa vastaukseksi tältä osin, että direktiivin sosiaalisen päämäärän kannalta on riittävää, että kansallisessa lainsäädännössä käytetään palkkasaatavan käsitettä pelkkänä vertailukohtana, johon viittaamalla määritetään palkkaturvarahaston avulla turvattava etuus, ilman että työntekijän maksukyvyttömältä työnantajalta vaatiman palkkasaatavan on vastattava oikeudellisesta näkökulmasta tarkasti kaikkia muita samankaltaisia palkkasaatavia takeiden, aikarajojen ja muiden yksityiskohtaisten sääntöjen osalta. Italian hallitus selventää, että Italian Corte di cassazionen uusin oikeuskäytäntö perustuu siihen näkemykseen, että oikeus palkkaturvarahastolta saatavaan maksuun ei perustu työsuhteeseen vaan suhteeseen palkkaturvaelimen kanssa. Tällainen saatava on luonteeltaan itsenäinen toisin kuin työnantajaan kohdistuva palkkasaatavavaatimus, ja siksi palkkasaatavia koskevia sääntöjä ei voida soveltaa tässä yhteydessä.

35. *Alankomaiden hallitus* ehdottaa vastaukseksi, että direktiivin päämäärän kannalta on riittävää, että kansallisessa lainsäädännössä käytetään palkkasaatavan käsitettä pelkkänä vertailukohtana, johon viittaamalla määritetään palkkaturvarahaston avulla turvattava etuus. Sen mukaan ei ole välttämätöntä, että kansallisessa lainsäädännössä kohdellaan tällaista saatavaa sen alkuperäisen oikeudellisen luonteen mukaisesti.

36. *Espanjan hallitus* esittää, että työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa maksamatta oleviin palkkasaataviin on tarkoituksenmukaista soveltaa samoja suojasäännöksiä, joita sovelletaan yleisesti palkkoihin. Se huomauttaa, että palkkasaatavia koskevat tietyt takeet, jotka on säilytettävä.

C *Kolmas kysymys*

37. Pääasian *kantaja* ehdottaa vastaukseksi, että direktiiviä 80/987 ei voida tulkinta siten, että rahastolta vaaditut saatavat luokitellaan oikeudelliselta luonteeltaan erilaisiksi kuin palkkasaatavat, sillä tällainen tulkinta johtaisi epäyhdenvertaisuuteen eri jäsenvaltioiden työntekijöiden välillä sovellettavan sosiaaliturvajärjestelmän mukaan. Tällainen tulkinta johtaisi myös yhden ja saman jäsenvaltion työntekijöiden erilaiseen kohteluun.

38. Kantaja viittaa siihen, että Corte di cassazionen uusimman oikeuskäytännön seurauksena palkkaturvalaitokseen kohdistuvaan saatavaan sovellettaisiin toista vanhentumissäännöstä kuin kaikkiin muihin konkurssipesään kohdistettuihin saataviin.

39. Kantaja korostaa, että – vaikka konkurssimenettely on edelleen kesken ja saatavien rekisteröimistä konkurssipesän veloiksi koskeva vanhentumisaika on keskeytynyt – niiden työntekijöiden valvotut saatavat, jotka eivät olleet vielä saaneet maksua asiassa Barsotti vahvistetun suuruisena, katsottiin vanhentuneiksi ainoastaan siitä syystä, että kyseiset saatavat luokiteltiin sosiaaliturvaetuuksiksi.

40. Lopuksi kantaja toteaa, että tällainen luokitus on vastoin vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.

41. *INPS* huomauttaa, että Corte di cassazione on hylännyt 18.4.2001 antamassaan tuomiossa ennakkokysymyksenä esitetyn väitteen, joka koskee vastaavuusperiaatteen loukkaamista, sillä perusteella, että työntekijälle ei ole aiheutunut haittaa vanhentumisajan määrittämisestä vuodeksi verrattuna vastaavaan kansalliseen oikeussuojakeinoon. Pääasian kohteena olevassa tapauksessa työntekijä on nostanut kanteen maksamatta olevien palkkasaatavien saamiseksi vasta reilun vuoden kuluttua maksuvaatimuksen esittämisestä, ja hänen toimimattomuutensa johtuu siitä, että oikeuskäytännön kehityksen vuoksi on ollut vaikeaa määrittää tarkasti määräajan alkamisajankohta. Corte di cassazionen oikeuskäytännöllä ei ole siten estetty työntekijää esittämästä palkkasaatavia koskevia vaatimuksiaan palkkaturvarahastolle määräajan kuluessa.

42. *Komission* mukaan kolmas kysymys perustuu siihen olettamukseen, että työntekijän palkkaturvalaitokselta vaatimat palkkasaatavat vastaavat oikeudelliselta luonteeltaan työntekijän työnantajalta vaatimia palkkasaatavia. Ensimmäiseen kysymykseen ehdotetun vastauksen perusteella kolmanteen kysymykseen ei ole siten tarpeen vastata.

43. Jos kansallinen tuomioistuin tekee kuitenkin sen johtopäätöksen, että molemmat saatavat ovat oikeudelliselta luonteeltaan samanlaisia, vastaavuus- ja syrjintäkiellon periaatteiden mukaan työnantajalta maksukyvyttömyystilanteessa vaadittuja saatavia on kohdeltava vastaavasti. Siksi niihin olisi sovellettava samoja yksityiskohtaisia sääntöjä vanhentumisajan keskeyttämisen osalta.

44. *Italian hallituksen* mukaan kolmanteen kysymykseen olisi vastattava, että yhteisön oikeuskäytännön periaatteiden, etenkin vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden, perus-

teella maksamattomiin palkkasaataviin on sallittua soveltaa epäsuotuisampia vanhentumissääntöjä kuin vastaaviin saataviin, sillä kulloinkin sovellettavaa säännöstöä on tarkasteltava kokonaisuudessaan.

45. Italian hallitus toteaa tehokkuusperiaatteesta, että asetuksessa nro 80/92 määritetään hyvin selkeästi yhden vuoden vanhentumisaika. Corte di cassazionen oikeuskäytännössä tapahtunut muutos koskee yksistään yhteisen velkavastuun sovellettavuutta. Italian hallitus selventää vastaavuusperiaatteen osalta, että yhden vuoden vanhentumisaikaa sovelletaan yleisesti sosiaaliturvaetuuksiin. Lisäksi se viittaa siihen, että Corte di cassazione lähtee yleensä siitä, että vanhentumisaika ei kulu, niin kauan kuin ne erityiset edellytykset, joihin oikeus sosiaaliturvaetuuksiin perustuu, eivät täyty; tämä ei koske työsuhteen päättymisajankohtaa vaan ajankohtaa, jolloin maksukyvyttömyysasetuksessa vahvistetut edellytykset ovat täyttyneet.

46. *Alankomaiden hallituksen* mukaan yhteisön oikeus ei ole ristiriidassa pääasiassa työntekijöiden maksamattomiin palkkasaataviin sovellettavaa direktiivin 80/987 4 artiklassa säädettyä ajanjaksoa koskevan säännöstön kaltaisen vanhentumissäännöstön kanssa, mikäli vanhentumissäännöstö ei loukkaa vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.

47. Alankomaiden hallitus nojautuu tältä osin asiassa Pflücke [6] annettuun tuomioon, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat määrittää preklusiivisen määräajan, jonka kuluessa työntekijä voi esittää kansallisen oikeuden mukaisesti palkkaturvakorvausta koskevan maksuvaatimuksen, mikäli määräaika on yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden mukainen. Tästä seuraa, että vastaavuusperiaatteen mukaan määräajat eivät voi olla epäedullisempia kuin ne määräajat, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, eikä niillä tehokkuusperiaatteen mukaan saada tehdä yhteisön oikeusjärjestyksessä tunnustettujen oikeuksien käyttämistä mahdottomaksi.

48. Lisäksi Alankomaiden hallitus kiinnittää huomiota siihen, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ilmeinen näkökanta on, että kyseisiin saataviin sovellettava vanhentumissäännöstö on epäedullisempi kuin muihin samankaltaisiin saataviin sovellettava vanhentumissäännöstö. Se esittää, että vastaavuusperiaatetta on sovellettava siten, että samankaltaisiin saataviin sovellettavia vanhentumissäännöstöjä verrataan keskenään. Kun jäsenvaltio on päättänyt ottaa käyttöön tietyn järjestelmän, jossa palkkaturva on luokiteltu yksityisoikeudelliseksi saatavaksi, vertailuperusteena on käytettävä samankaltaisiin yksityisoikeudellisiin saataviin sovellettavaa vanhentumisaikaa. Sama pätee tapauksiin, joissa palkkaturva luokitellaan sosiaaliturvaetuuden luonteiseksi saatavaksi.

6 – Asia C-125/01, Pflücke, tuomio 18.9.2003 (Kok., s. I-9375).

49. *Espanjan hallituksen* mukaan kolmanteen kysymykseen on vastattava kieltävästi. Sen mielestä kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään yhden vuoden määräajasta määrittämättä kuitenkaan tarkemmin tämän vanhentumisajan alkamisajankohtaa ja ottamatta huomioon työnantajan maksukyvyttömyysmenettelyyn liittyviä erityispiirteitä, on omiaan luomaan tilanteen, jossa direktiivissä 80/987 säädetty vähimmäisturvataso alittuu.

VI Oikeudellinen arviointi

A *Alustavat huomautukset*

50. Euroopan unionin jäsenvaltioiden työlainsäädäntöä on yhdenmukaistettu muutamilla aloilla. Työlainsäädäntö voidaan periaatteessa jakaa periaatejulistuksiin, työntekijöiden suojaa yrityskriiseissä sekä miesten ja naisten tasa-arvoista kohtelua koskeviin säännöstöihin ja lisäksi teknistä työsuojelua koskeviin säännöstöihin. [7]

51. Direktiivi 80/987 luokitellaan yhteisöoikeudellisten säännöstöjen toiseen luokkaan eli työlainsäädännön alaan. [8] Sillä taataan kaikkien työntekijöiden vähimmäisturva työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. [9] Työnantajalta maksamatta jääneet työsopimuksista tai työsuhteista johtuvat saatavat, jotka koskevat tietyn ajanjakson palkkaa, maksetaan tätä tarkoitusta varten perustettavan palkkaturvalaitoksen välityksellä. Ilman direktiivissä 80/987 säädettyä suojaa työntekijöiden palkanmaksua koskevat vaatimukset yhdistetään usein yhdenvertaisesti muiden velkojien vaatimusten kanssa. Vaatimusten toteutuminen vaikuttaa tällaisissa tapauksissa lähes toivottomalta. [10] Kuten direktiivin johdanto-osan ensimmäisestä kappaleesta käy ilmi (”ottaen huomioon tasapainoisen – – *sosiaalisen* kehityksen tarpeen yhteisössä”) ja kuten yhteisöjen tuomioistuin on usein korostanut oikeuskäytännössään, direktiivillä on siten työntekijöiden edun mukainen sosiaalinen päämäärä. [11] Tämä koskee myös direktiiviä 2002/74/EY [12], joka oli määrä sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön 8.10.2005 mennessä ja jolla on tehty mukautuksia ja muutoksia lainsäädäntöön maksukyvyttömyyttä koskevaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöön tehtyjen muutosten ja sisämarkkinoiden

7 – Tällaisen temaattisen jaon on esittänyt Eichenhofer, E., ”Arbeitsrecht”, teoksessa *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (toim. M. A. Dauses), D. III, 29 kohta, s. 9.

8 – Euroopan unionin työlainsäädännössä sosiaaliseen työsuojeluun kuuluvat paitsi työntekijöiden suoja työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa (josta säädetään direktiivissä 80/987), työntekijöiden suoja joukkovähentämistilanteessa (josta säädetään työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.7.1998 annetussa neuvoston direktiivissä 98/59/EY, EYVL L 225, s. 16) ja työntekijöiden oikeuksien turvaaminen liiketoiminnan luovutuksen yhteydessä (josta säädetään työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 14.2.1977 annetussa neuvoston direktiivissä 77/187/ETY, EYVL L 61, s. 26).

9 – Näin myös Barnard, C., *EC Employment Law*, 2. painos, Oxford, 2000, s. 504, jossa viitataan direktiivin 80/987 9 artiklaan.

10 – Vastaavasti Krimphove, D., *Europäisches Arbeitsrecht*, München, 1996, s. 255.

11 – Ks. asia C-373/95, Maso, tuomio 10.7.1997 (Kok., s. I-4051, 56 kohta); asia C-125/97, Regeling, tuomio 14.7.1998 (Kok., s. I-4493, 20 kohta); asia C-441/99, Gharehveran, tuomio 18.10.2001 (Kok., s. I-7687, 26 kohta) ja asia C-201/01, Walcher, tuomio 11.9.2003 (Kok., s. I-8827, 38 kohta).

12 – Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY muuttamisesta 23.9.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/74/EY (EYVL L 270, s. 10).

kehittymisen sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

52. Direktiivissä 80/987 taattu suoja on yhtäältä yhteisön oikeudessa vahvistettu vähimmäissuoja. Toisaalta tämä suoja on saatu aikaan yhdenmukaistamalla osittain kansallista oikeutta [13] rajoittamatta kuitenkaan jäsenvaltioiden mahdollisuutta soveltaa tai antaa työntekijöille suotuisampia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, kuten direktiivin 80/987 9 artiklasta käy nimenomaisesti ilmi. [14] Samalla yhteisön lainsäätäjä antaa jäsenvaltioille laajan liikkumavaran direktiivin 80/987 täytäntöönpanossa [15] jättämällä jäsenvaltioiden vastuulle muun muassa yksityiskohtaiset säännökset palkkaturvajärjestelmien organisaatiosta, rahoituksesta ja toiminnasta (5 artikla) sekä tarvittavien toimenpiteiden valinnan sen varmistamiseksi, että työntekijöiden maksamatta olevat palkkasaatavat turvataan (3 artikla). Lisäksi yhteisön lainsäätäjä pyrkii välttämään tiettyjen 2 artiklan 2 kohdassa mainittujen työlainsäädännöllisten käsitteiden oikeudellisen määritelmän antamista ja viittaa sen sijaan kansallisessa lainsäädännössä esitettyyn käsitemääritelmään. [16]

53. Tämä ei ole ensimmäinen kerta, kun yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee italialaisten tuomioistuinten esittämiä direktiivin 80/987 tulkintaa koskevia ennakkoratkaisukysymyksiä. Nyt tarkasteltavana oleva ennakkoratkaisupyyntö antaa toistamiseen mahdollisuuden tarkastella yhteisön työlainsäädäntöä edustavan direktiivin 80/987 ja kansallisen lainsäädännön välisiä yhtymäkohtia jäsenvaltioiden lainsäädäntövallan rajojen tarkentamiseksi siten, että tehostetaan yhteisön oikeudessa taattujen työntekijöiden palkkasaatavien täytäntöönpanoa.

B *Ensimmäinen kysymys*

54. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään sitä, onko direktiivin 80/987 mukaista, että kansallisessa lainsäädännössä ei kohdella työntekijän saatavia enää palkan vaan sosiaaliturvan luonteisina saatavina, koska jäsenvaltio on antanut saatavien suorittamisen palkkaturvalaitoksen tehtäväksi.

55. Kansallinen tuomioistuin viittaa ennakkoratkaisupyynnössään siihen, että siltä osin kuin on kysymys niiden suoritusten luonteesta, joita palkkaturvarahasto on maksanut kattaakseen työsuhteen kolmea viimeistä kuukautta koskevat saatavat, joita työntekijät eivät ole saaneet työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi, Corte di cassazionessa on viime vuosina syntynyt tulkinnallinen ristiriita, joka vaikuttaa kysymystä koskevaan oikeuskäytäntöön erityisesti Italian sosiaali-

13 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Regeling, tuomion 19 kohta. Julkisasiamies Cosmas viittaa samaa asiaa koskevan, 14.5.1998 esittämänsä ratkaisuehdotuksen 47 kohdassa siihen, että yhteisön lainsäätäjä ei ilmeisestikään ole päättänyt vapaaehtoisesti osittaisesta yhdenmukaistamisesta. Osittainen yhdenmukaistaminen on toteutettu pikemminkin olosuhteiden pakosta, toisin sanoen sen taustalla ovat merkittävät erot jäsenvaltioiden vastaavien säädösten välillä ja käytännön ongelmat laatia yhteisiä säännöksiä, joita voitaisiin soveltaa yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

14 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Maso, tuomion 3 kohta.

15 – Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok., s. I-5357, Kok. Ep. XI, s. I-467, 25 ja 26 kohta); asia C-334/92, Wagner Miret, tuomio 16.12.1993 (Kok., s. I-6911, Kok. Ep. XIV, s. I-525, 17 kohta) ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Gharehveran, tuomion 36 kohta.

16 – Ks. asia C-520/03, Olaso Valero, tuomio 16.12.2004 (Kok., s. I-12065, 31 kohta) ja asia C-442/00, Rodríguez Caballero, tuomio 12.12.2002 (Kok., s. I-11915, 27 kohta).

turvaetuuksia koskevassa lainsäädännössä tarkoitetun saatavien yhden vuoden pituisen vanhentumisajan kulumisen osalta. Ensimmäisessä lähestymistavassa, jonka Sezioni Unite (yhteisistunto) on hyväksynyt, rahaston suoritusten katsotaan olevan luonteeltaan ”palkkaa”, kun taas toisen lähestymistavan mukaan palkkaturvarahaston velvoite koskee ”sosiaaliturvaetuutta”, ja sitä on pidettävä työnantajan palkanmaksuvelvoitteesta riippumattomana. Italian hallitus viittaa kirjallisissa huomautuksissaan siihen, että Corte di cassazionen nykyinen oikeuskäsitys on tämän toisen lähestymistavan mukainen.

56. Tarkasteltaessa lähemmin näitä saatavien erilaista luokittelua koskevia väitteitä käy ilmi, että Italian korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä esiintyvät käsitykset perustuvat ensisijaisesti Italian lainsäädännön erityispiirteisiin. Tämä koskee esimerkiksi niiden säännösten sovellettavuutta, joissa vahvistetaan kulloisetkin vanhentumisajat, sekä niiden, joissa säädetään tällaisten vanhentumisaikojen keskeytymisestä. Kuten komissio ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteavat, eri kansallisten säännösten nojalla voidaan esittää väitteitä sekä tietyn oikeuskäsityksen puolesta että sitä vastaan.

57. Siksi on muistutettava, että EY 234 artiklan mukaisen ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä yhteisön tuomioistuimella ei ole toimivaltaa ottaa kantaa kansallisten oikeusjärjestysten säännöksiin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [17] yhteisöjen tuomioistuimella ei ole EY 234 artiklan yhteydessä toimivaltaa ottaa kantaa kansallisten lakien tai asetusten säännösten tulkintaan eikä näiden säännösten yhteensopivuuteen yhteisön oikeuden kanssa. Se voi kuitenkin esittää kansalliselle tuomioistuimelle sellaiset yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joiden avulla kansallinen tuomioistuin voi ratkaista käsiteltäväkseen saatetun oikeudellisen ongelman.

58. Tältä osin on ensiksi viitattava jo edellä mainittuun jäsenvaltioille direktiivin 80/987 täytäntöönpanossa annettuun liikkumavaraan, [18] jonka ansiosta ne voivat säätää itse palkkaturvajärjestelmän yksityiskohdista, mutta samalla on asetettu tietty yhteisön suojatavoite. Yhteisön lainsäätäjä vaatii direktiivin 80/987 3 artiklan 1 kohdan mukaan yksinomaan, että jäsenvaltioiden on ”toteutettava tarvittavat toimenpiteet” sen varmistamiseksi, että palkkaturvajärjestelmät

17 – Ks. mm. asia C-107/98, Teckal ym., tuomio 18.11.1999 (Kok., s. I-8121, 33 kohta); asia C-57/01, Makedoniko Metro ja Michaniki, tuomio 23.1.2003 (Kok., s. I-1091, 55 kohta) ja edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Barsotti ym., (tuomion 30 kohta).

18 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohta.

”turvaavat” maksun työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuvista maksamatta olevista palkkasaatavista tiettyä päivää edeltävältä ajalta.

59. Koska kyse on direktiivistä, EY 249 artiklan 3 kohdan mukaan se velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden mutta jättää jäsenvaltioiden valittaviksi muodon ja keinot. Kyseisen direktiivin täytäntöönpano on siten sidoksissa jäsenvaltion velvollisuuteen saavuttaa tietty tulos, [19] jolla tarkoitetaan direktiivin 80/987 yhteydessä lisäsuojan tosiasiallista turvaamista maksamattomien palkkasaatavien suorittamiseksi työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa.

60. Kuten alussa mainittiin, yhteisön lainsäätäjä on lisäksi antanut jäsenvaltioiden tehtäväksi antaa yksityiskohtaiset säännöt palkkaturvajärjestelmien organisaatiosta, rahoituksesta ja toiminnasta, ja se on määrittänyt ainoastaan tietyt sitovat reunaehdot, joilla on määrä varmistaa, että direktiivin suojatavoite saavutetaan joka tapauksessa.

61. Koska jäsenvaltioille on annettu pohjimmiltaan velvollisuudeksi saavuttaa direktiivissä esitetty oikeustila, yhteisön lainsäätäjän näkökulmasta on merkityksetöntä, minkälaisia ovat oikeudelliselta luonteeltaan työntekijän palkkaturvalaitokselta vaatimat saatavat viime kädessä, varsinkin koska direktiivin 80/987 säännökset eivät sisällä minkäänlaisia viitteitä päinvastaisesta tulkinnasta. Siksi kansallinen lainsäätäjä voi periaatteessa määrittää vapaasti näiden saatavien oikeudellisen luonteen yhteisön oikeusjärjestyksen senhetkisen tilan mukaisesti, jos se on sopusoinnussa yhteisön muun lainsäädännön kanssa. Kansalliselle lainsäätäjälle direktiivin 80/987 täytäntöönpanossa annetun liikkumavaran yhteisöoikeudellisiin rajoihin palataan vielä kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelun yhteydessä.

62. Kansallisen lainsäätäjän toimivalta määrittää palkkaturvalaitokselta vaadittujen saatavien oikeudellinen luonne perustuu

19 – EY 249 artiklan 3 kohdan saksankielisessä toisinnossa esitetyn ”tavoitteen” käsite ymmärretään myös saksankielisessä oikeuskirjallisuudessa direktiivissä säädetyn ”tuloksen” merkityksessä. Tätä käsitystä tukee muissa kieliversioissa käytetty sanamuoto (”résultat”, ”result”, ”resultado”, ”risultato”, ”resultaat”). Jäsenvaltioiden on siten luotava direktiivissä edellytetty oikeustila (ks. tältä osin Schroeder, W., teoksessa *EUV/EGV – Kommentar* (toim. Rudolf Streinz), München, 2003, ”Art. 249 EGV”, 77 kohta, s. 2178, ja Biervert, B., teoksessa *EU-Kommentar* (toim. Jürgen Schwarze), Baden-Baden, 2000, ”Art. 249 EGV”, 25 kohta, s. 2089). Tästä syystä oikeuskirjallisuudessa on alettu käyttää ranskankielistä käsitettä ”obligation de résultat” (ks. Lenaerts, K. ja Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, 2. painos, London, 2006, 17–123 kohta, s. 768).

viime kädessä siihen, että direktiivissä 80/987 säädetään ainoastaan yhdenmukaistamisen vähimmäistasosta työntekijöiden vähimmäissuojatason määrittämiseksi. Direktiivi annettiin ETY:n perustamissopimuksen 100 artiklan (EY 94 artiklan) nojalla, ja sen tarkoituksena oli lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä mainitun sopimuksen 117 artiklassa (EY 136 artiklassa) tarkoitetun kehityksen avulla. Tavoiteltu yhdenmukaistaminen on kuitenkin määrä toteuttaa asteittain, etenkin koska yhteisön lainsäätäjä, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Francovich II [20] annetussa tuomiossa, kohtasi vaikeuksia hyvin erilaisten kansallisten järjestelmien yhteensovittamisessa, sillä tämäntyyppinen palkkaturvajärjestelmä oli osalle ennestään tuntematon. [21] Tuomioistuin on siksi tunnustanut samaisessa tuomiossaan, että vaikka direktiivillä epäilemättä parannetaankin työvoiman elin- ja työoloja koko yhteisössä ja edistetään asiaa koskevien säädösten asteittaista yhdenmukaistamista, jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välillä on kuitenkin jatkossakin eroja, jotka voivat näkyä työntekijöiden suojassa. [22]

63. Toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, katson, että pelkästään sen perusteella, että direktiivin 80/987 3 ja 4 artiklassa puhutaan ”palkasta”, ei voida tehdä johtopäätöksiä yhteisön oikeudessa mahdollisesti vahvistetusta palkkaturvalaitosten kyseisten suoritusten luokituksesta. Tällaisessa yksinomaan sanamuotoon perustuvassa tulkinnassa ei oteta huomioon sitä, että direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa todetaan, ettei direktiivillä vaikuteta siihen, miten kansallisessa lainsäädännössä määritellään käsite ”palkka”. Yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut tätä säännöstä asiassa Rodríguez Caballero [23] antamassaan tuomiossa siten, että käsite ”palkka” ja sen sisältö on määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut kyseisessä tuomiossa, säädöksen katsotaan siten viittaavan suoraan kansalliseen lainsäädäntöön.

64. Mielestäni on myös direktiivin ja sen päämäärän mukaista luokitella työntekijän palkkaturvalaitokselta vaatimat saatavat sosiaaliturvaetuuden luonteiseksi saata-

20 – Asia C-479/93, Francovich II, tuomio 9.11.1995 (Kok., s. I-3843, 25 ja 26 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on viitannut tältä osin komission neuvostolle 13.4.1978 esittämään direktiiviehdotukseen (EYVL C 135, s. 2). Siitä ilmenee, että jo ennen direktiivin antamista useissa jäsenvaltioissa oli järjestelmiä, joiden tarkoituksena oli turvata työntekijöiden oikeudet työnantajan maksukyvyttömyyden varalta, joskin nämä järjestelmät olivat hyvin erilaisia ja joistakin jäsenvaltioista ne puuttuivat kokonaan.

21 – Saksan liittotasavallassa on alettu soveltaa maksukyvyttömyyteen perustuvaa palkkaturvaa koskevia säännöksiä vuodesta 1974 eli jo ennen direktiivin 80/987 voimaantuloa. Maksukyvyttömyyteen perustuva palkkaturva otettiin tuolloin käyttöön 1970-luvun alussa koetun taloudellisen taantuman takia, sillä maksukyvyttömyystapausten määrä kasvoi tuolloin edelleen ja työntekijöiden tilanne oli heikentynyt työnantajien maksukyvyttömyyden takia. Liittovaltion hallituksen arvion mukaan vuonna 1974 työntekijöiden vuotuiset palkanmenetykset olivat 20–50 miljoonaa Saksan markkaa. Tässä tilanteessa katsottiin ehdottoman välttämättömäksi mukauttaa lainsäädäntöä vastaamaan taloudellisia ja sosiaalisia rakenteita (ks. Grepl, M., *Die Funktionen des Insolvenzgeldes unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Rechts*, Hamburg, 2008, s. 8). Belgia oli kuitenkin yksi ensimmäisistä jäsenvaltioista, jotka ottivat palkkaturvajärjestelmän käyttöön, sillä maassa perustettiin vastaavanlainen palkkaturvarahasto jo 1960-luvulla (ks. Servais, J.-M., *Droit Social de l'Union Européenne*, Brüssel, 2008, s. 182). Ennen nykyisen maksukyvyttömyyteen perustuvan palkkaturvan käyttöönottoa työntekijöiden suoja taattiin useissa jäsenvaltioissa palkkasaataville annetulla etuoikeudella. Tämä toteutettiin siten, että palkkasaatavat, jotka olivat syntyneet ennen maksukyvyttömyysmenettelyn käyttöönottoa, asetettiin maksukyvyttömyystilanteessa etusijalle. Tämä menetelmä osoittautui kuitenkin yhä enenevässä määrin riittämättömäksi työntekijöiden suojan turvaamiseksi.

22 – Ks. edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Francovich II, tuomion 20 ja 27 kohta.

23 – Edellä alaviitteessä 16 mainitussa asiassa Rodríguez Caballero annettu tuomio.

vaksi. [24] Työntekijän palkkaturvalaitokselta vaatimien saatavien luonne määräytyy sen mukaan, ottaako palkkaturvalaitos vastuulleen työnantajan velat vai onko kyse palkkaturvalaitoksen omista suorituksista, joiden suuruuden se määrittää siihenastisen palkan perusteella. Tämän kysymyksen kannalta merkityksellistä on se, mikä luonne direktiivissä annetaan itse palkkaturvalaitokselle. Direktiivin 80/987 5 artiklassa säädetään tältä osin, että työnantajat osallistuvat palkkaturvajärjestelmän rahoitukseen, jos viranomaiset eivät vastaa siitä kokonaan. Jäsenvaltiot säätävät itse yksityiskohtaisista säännöistä. Palkkaturvalaitos saa siten pikemminkin sosiaaliturvalaitoksen luonteen. Jo tämä puhuu sen puolesta, että on direktiivin 80/987 mukaista luokitella palkkaturvarahaston maksama suoritus itsenäiseksi suoritukseksi, mistä seuraa, että työntekijän rahastolta vaatimien saatavien ei tarvitse olla samanluonteisia kuin alkuperäiset palkkasaatavat, jotta ne olisivat direktiivin mukaisia.

65. Lisäksi direktiivin 80/987 5 artiklan c alakohdassa todetaan, että järjestelmän vastuuseen kyseistä työntekijää kohtaan ei vaikuta se, onko työnantaja täyttänyt tosiasiallisesti velvollisuutensa osallistua palkkaturvajärjestelmän rahoitukseen vai ei. [25] Toisin sanoen palkkaturvalaitoksen on täytettävä joka tapauksessa maksuvelvollisuutensa, jos asiaa koskevat oikeudelliset edellytykset täyttyvät. Tällä säännöksellä halutaan torjua sitä vaaraa, että työntekijä menettää työnantajan maksukyvyttömyyden takia palkkaturvalaitokseen kohdistuvat saatavansa, vaikka palkkaturvalaitoksen nimenomaisena tarkoituksena on taata suoja työnantajan maksukyvyttömyyden varalta. Direktiivin tämän säännöksen perusteella voidaan lisäksi päätellä, että palkkaturvalaitokseen kohdistetun saatavan ei tarvitse välttämättä olla samanluonteinen kuin työnantajaan kohdistetun saatavan. On pikemminkin niin, että lainsäädännön näkökulmasta saatava on työnantajan maksukyvystä ja -valmiudesta riippumaton. Siksi katson, että saatavan ei myöskään tarvitse olla samanluonteinen kuin työnantajalta vaaditun saatavan.

66. Ensimmäisen kysymyksen arvioinnissa on lopuksi tarkasteltava sitä seikkaa, että direktiivin 80/987 6 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää vapautuksen lakisääteiseen sosiaaliturvajärjestelmään perustuville työnantajamaksuille. Tällaiset maksut ovat kuitenkin periaatteessa myös palkan osa, sillä ne perustuvat molemminpuoliseen työsuhteeseen ja ne on suoritettava yhdessä palkan kanssa, vaikka palkkaa ei maksettaisikaan, kuten maksukyvyttömyystilanteessa. Direktiivissä 80/987 on säädetty, että sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti ei saa vähentää

24 – Edellä alaviitteessä 21 mainittu teos Servais, J.-M., Bryssel, 2008, s. 182, edustaa selvästi tätä käsitystä. Siinä viitataan siihen, että periaatteet, jotka ovat palkkaturvalaitosten toiminnan perustana, muistuttavat sosiaaliturvan perustana olevia periaatteita: pakollinen luonne, yhteisvastuu, palkan perusteella laskettaviin maksuihin perustuva rahoitus (tietyin poikkeuksin), täytäntöönpano hallinnollisesti, rahoituksellisesti ja oikeudellisesti itsenäisten laitosten vastuulla.

25 – Fuchs, M. ja Marhold, F., *Europäisches Arbeitsrecht*, 2. painos, Wien, 2006, s. 169.

oikeutta saada etuuksia muuta kautta, mikä osoittaa myös, että direktiivissä 80/987 ei edellytetä, että alkuperäinen palkkasaatava on sisällytettävä kansalliseen säännöstöön.

67. Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että direktiivin 80/987 3 ja 4 artikla eivät ole esteenä lain nro 297/82 ja asetuksen nro 80/92 kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa työntekijän palkkaturvalaitokselta vaatimat saatavat luokitellaan oikeudellisesti eri tavoin kuin työnantajalta vaaditut saatavat.

C Toinen kysymys

68. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään sitä, onko direktiiville asetetun sosiaalisen päämäärän kannalta riittävää, että kansallisessa lainsäädännössä käytetään työntekijän alkuperäistä palkkasaatavaa pelkkänä vertailukohtana, johon viittaamalla määritetään palkkaturvaelimen toimenpiteellä turvattava etuus, vai onko tämän palkkasaatavan osalta taattava vastaava sisältö, takeet, aikarajat ja soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt kuin ne, jotka samassa oikeusjärjestyksessä tunnustetaan kaikille muille työsuhteesta johtuville saataville.

69. Jotta tähän kysymykseen voitaisiin vastata, seuraavaksi on tarkasteltava direktiivin 80/987 4 artiklaa, jonka 1 kohdassa todetaan, että jäsenvaltiot saavat rajoittaa 3 artiklassa tarkoitettua palkkaturvaelinten maksuvelvollisuutta. Säätämällä mahdollisuudesta rajoittaa palkkaturvalaitosten vastuuta saatavista sekä ajallisesti että määrällisesti, on tarkoitus yhtäältä estää, ettei palkkaturvalaitoksille aiheuteta taloudellista ylikuormitusta, ja toisaalta suojata palkkaturvalaitoksia väärinkäytöksiltä. [26] Enimmäismäärän vahvistamisella vältytään direktiivin sosiaaliset päämäärät ylittävien määrien maksamiselta. [27]

70. Säännökseen sisältyvästä lainsäätäjän tavoitteesta riippumatta jo tämän valtuuden perusteella voidaan todeta, että työntekijän palkkaturvaelimeltä vaatima saatava ei ole laadultaan sama kuin maksukyvyttömältä työnantajalta vaadittu saatava, vaan siihen sovelletaan useampia rajoituksia, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden harkintavaltaan, jollei 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoin määritetyistä vaatimuksista muuta johdu. Jos yhteisön lainsäätäjän tavoitteena olisi ollut asettaa työntekijä oikeudellisesti samaan asemaan palkkaturvalaitokseen nähden kuin

26 – Vastaavasti edellä alaviitteessä 25 mainittu teos Fuchs, M. ja Marhold, F., s. 169–170 ja Teyssié, B., *Droit européen du travail*, 2. painos, Paris, 2003, s. 220.

27 – Ks. edellä alaviitteessä 26 mainittu Teyssié, B., s. 220, jossa todetaan, että vahvistamalla enimmäismäärän jäsenvaltiot voivat estää direktiivin sosiaalisen päämäärän ylittävien määrien maksamisen rikkomatta kuitenkaan direktiiviä. Vastaavasti myös Guggenbühl, A. ja Leclerc, S., *Droit social européen des travailleurs salariés et indépendants – Recueil de la législation et de la jurisprudence de l'Union européenne*, Bruxelles, 1995, s. 518, ja edellä alaviitteessä 21 mainittu Grepl, M., jonka mukaan enimmäismäärän vahvistamisella estetään direktiivin sosiaalisen päämäärän ylittäminen yksittäisissä tapauksissa, s. 34.

se on työnantajaansa nähden, yhteisön lainsäätäjä olisi luopunut tällaisesta direktiivin 80/987 mukaisesta suojan laajuutta koskevasta rajoituksesta, kuten komissio on perustellusti esittänyt.

71. Jo tästä syystä voidaan pitää perusteettomana tulkintaa, jonka mukaan direktiivin 80/987 tarkoituksena olisi taata palkkaturvalaitokselta vaaditun saatavan osalta vastaava sisältö, takeet, aikarajat ja soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt kuin ne, jotka samassa oikeusjärjestyksessä tunnustetaan kaikille muille työsuhteesta johtuville saataville.

72. Lisäksi, kuten totesin ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä koskevan tarkastelun yhteydessä, työntekijän palkkaturvalaitokselta vaatiman saatavan oikeudellisen luonteen määrittäminen kuuluu periaatteessa jäsenvaltioiden toimivaltaan, sillä direktiivi 80/987 ei sisällä tätä koskevia nimenomaisia säännöksiä. Saatavien mahdollisesti erilaisen oikeudellisen luonteen valossa on kuitenkin mahdollista, että myös työnantajalta ja palkkaturvalaitokselta vaadittujen saatavien sisältö, takeet, aikarajat ja soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt poikkeavat toisistaan. Tämä ei ole ristiriidassa nykyisen yhteisön oikeuden kanssa.

73. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava, että direktiivin sosiaalisen päämäärän kannalta on riittävää, että kansallisessa lainsäädännössä käytetään työntekijän alkuperäistä palkkasaatavaa pelkkänä vertailukohtana, johon viittaamalla määritetään palkkaturvaelimen toimenpiteellä turvattava etuus.

D *Kolmas kysymys*

74. Kolmas kysymys koskee sen toteamista, onko yhteisön lainsäädännön mukaan mahdollista, että työntekijöiden maksamattomiin palkkasaataviin direktiivin 80/987 4 artiklan mukaisesti yksilöidyltä ajalta sovelletaan pääasiassa sovelletun kaltaista vanhentumissäännöstöä.

75. Tältä osin haluan huomauttaa heti, että oikeussuojatien käyttämistä koskevat määräajat ovat ehdottomia määräaikoja. Määräajan päättyminen estää asianomaista yleensä lopullisesti saattamasta asiaa viranomaisten tai tuomioistuimen tutkittavaksi pääasiasta riippumatta. Tämä on antanut yhä uudelleen aihetta antaa tutkittavaksi, ovatko kansallisen tuomioistuimen määräajat yhdenmukaisia yhteisön lainsäädännön kanssa.

76. Jäsenvaltioiden menettelyä koskevia sääntöjä ei ole yhdenmukaistettu. Yhteisöllä ei ole myöskään yleistä lainsäädäntövaltaa tällä alalla. Yhteisöjen tuomioistuin on siten korostanut oikeuskäytännössään, että yhteisön oikeuteen perustuvien subjektiivisten oikeuksien käyttäminen perustuu kansalliseen oikeuteen. [28] Tämä myös ”jäsenvaltioiden prosessiautonomiana” tunnettu yhteisöoikeuden periaate tunnustetaan myös oikeuskirjallisuudessa. [29]

77. Myöskään direktiivi 80/987 ei sisällä minkäänlaisia säännöksiä määrä- tai vanhentumisajan kestosta. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut asiassa Pflücke, [30] että jäsenvaltiot ovat periaatteessa vapaita antamaan kansallisia säännöksiä, joissa vahvistetaan preklusiivinen määräaika palkatun työntekijän sellaisen vaatimuksen esittämiselle, jolla on tarkoitus saada direktiivillä 80/987 vahvistettujen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti palkkaturvakorvaus, ainakin silloin, kun näissä säännöksissä noudatetaan yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita.

78. Näiden periaatteiden osalta on vakiintuneen oikeuskäytännön [31] mukaista, että tällaiset kansallisessa lainsäädännössä säädetyt preklusiiviset määräajat eivät voi olla epäedullisempia kuin ne määräajat, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eikä niillä saada tehdä yhteisön oikeusjärjestyksessä tunnustettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi (tehokkuusperiaate). Koska yhteisön oikeudessa ei tehdä eroa preklusiivisen määräajan ja vanhentumisajan välillä, vaan ratkaiseva merkitys annetaan ainoastaan yhteisön oikeudessa taattujen saatavien tosiasialliselle suorittamiselle, minusta vaikuttaa perustellulta laajentaa tätä oikeuskäytäntöä kattamaan vanhentumissäännökset.

79. Sen konkreettinen valvonta, onko kansallinen menettelysääntö näiden edellytysten mukainen, kuuluu periaatteessa kansallisille tuomioistuimille, sillä EY 10 artiklassa vahvistetun yhteistyöperiaatteen perusteella kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on turvata yhteisön oikeuden oikeussääntöjen välittömään oikeusvaikutukseen perustuva yksi-

28 – Jäsenvaltioiden institutionaalisen ja prosessiautonomian periaatteiden mukaan jäsenvaltioiden on periaatteessa pantava yhteisön oikeus täytäntöön kansallisen hallinto- ja hallintolainkäyttöoikeuden mukaisesti. Ks. tältä osin yhteisön tullioikeuden välitöntä täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa koskevan esimerkin osalta asiassa C-62/06, Zefeser, 3.5.2007 esittämäni ratkaisuehdotus (Kok., s. I-11995, 36 kohta). Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, koska yhteisö ei ole antanut tätä kysymystä koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä voidaan määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yhteisön oikeuteen perustuvat kansalaisten oikeudet (ks. vastaavasti asia 33/76, Rewe, tuomio 16.12.1976 (Kok., s. 1989, Kok. Ep. III, s. 271, 5 kohta); asia 45/76, Comet, tuomio 16.12.1976 (Kok., s. 2043, 13 kohta); asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995 (Kok., s. I-4599, 12 kohta); asia C-453/99, Courage ja Crehan, tuomio 20.9.2001 (Kok., s. I-6297, 29 kohta); asia C-13/01, Safalero, tuomio 11.9.2003 (Kok., s. I-8679, 49 kohta); asia C-432/05, Unibet, tuomio 13.3.2007 (Kok., s. I-2271, 39 kohta); yhdistetyt asiat C-222/05–C-225/05, Van der Weerd ym., tuomio 7.6.2007 (Kok., s. I-4233, 28 kohta) ja asia C-2/06, Kempter, tuomio 12.2.2008 (Kok., s. I-411, 57 kohta).

29 – Ks. Stettner, R., ”Verwaltungsvollzug”, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (toim. Dauses), B. III., 30 kohta; Voß, R., E. Grabitzin ja M. Hilfin teoksessa, *Das Recht der Europäischen Union*, ”Art. 135 EGV”, 4 ja 9 kohta (täydennysosa tammikuu 2004); Kahl, W., *Kommentar zum EUV/EGV*, ”Art. 10”, 1. painos 1999, s. 377, 24 kohta sekä Lenaerts, K., Arts, D. ja Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2. painos, London, 2006, s. 83, 3-001 kohta.

30 – Asia C-125/01, Pflücke, tuomio 18.9.2003 (Kok., s. I-9375, 33 kohta).

31 – Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 30 mainittu asia Pflücke, tuomion 34 kohta, ja yleisesti edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Rewe, tuomion 5 kohta; edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Comet, tuomion 13 ja 16 kohta; edellä alaviitteessä 15 mainitut yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 43 kohta; edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Peterbroeck, tuomion 14 kohta ja sitä seuraavat kohdat; asia C-261/95, Palmisani, tuomio 10.7.1997 (Kok., s. I-4025, 27 kohta); asia C-126/97, Eco Swiss, tuomio 1.6.1999 (Kok., s. I-3055, 45 kohta); yhdistetyt asiat C-52/99 ja C-53/99, Camarotto ja Vignone, tuomio 22.2.2001 (Kok., s. I-1395, 28 ja 30 kohta); edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Courage ja Crehan, tuomion 29 kohta; asia C-159/00, Sapod Audic, tuomio 6.6.2002 (Kok., s. I-5031, 52 kohta) ja yhdistetyt asiat C-295/04–C-298/04, Manfredi, tuomio 13.7.2006 (Kok., s. I-6619, 62 kohta).

tyisten oikeussubjektien oikeussuoja. Jos kansallinen tuomioistuin toteaa, että kansallinen sääntö ei tässä suhteessa ole yhteisön oikeuden mukainen, sen on oltava soveltamatta sitä. [32]

80. Edellä mainittujen edellytysten täyttymisen abstrakti valvonta sitä vastoin kuuluu yhteisöjen tuomioistuimelle, jonka velvollisuutena on EY 234 artiklassa määrätyn ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä varmistaa yhteisön oikeuden yhdenmukainen soveltaminen. [33]

81. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsityksen mukaan työntekijän palkkaturvalaitokselta vaatiman saatavan luokittelu sosiaaliturvaetuuden luonteiseksi saatavaksi johtaa siihen, että tällainen saatava asetetaan epäsuotuisampaan asemaan verrattuna vastaaviin maksukyvyttömyysmenettelyssä vaadittuihin saataviin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vertaa tällöin keskenään direktiivin 80/987 täytäntöönpanemiseksi annetun asetuksen nro 80/92 2 §:n 5 momentissa säädettyä yhden vuoden vanhentumissääntöä palkkasaataviin sovellettavaan viiden vuoden vanhentumissääntöön.

82. Tarkastelen seuraavaksi tämän väitteen mukaisesti, onko kansallisen lainsäätäjän noudatettava direktiivin 80/987 täytäntöönpanossa vanhentumisaikojen osalta kansallisessa lainsäädännössä vahvistettua määräaikaa palkkasaatavia koskevien vaatimusten esittämiselle, jotta noudatetaan direktiivin tavoitteita.

83. Kuten olen jo esittänyt ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen antamassani vastauksessa, työntekijän palkkaturvalaitokselta vaatiman saatavan ei tarvitse olla laadultaan samanlainen kuin työntekijän maksukyvyttömältä työnantajalta vaatiman saatavan. [34] Siihen sovelletaan useampia rajoituksia, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden harkintavaltaan, jollei direktiivissä 80/987 tarkkaan asetetuista rajoista muuta johdu. Yhteisön lainsäätäjän tavoitteena ei ole siten ollut asettaa työntekijää samaan asemaan sekä palkkaturvalaitokseen että työnantajaan nähden. Nämä toteamukset koskevat myös molempien saatavien vanhentumisaikoja. Tämän perusteella voidaan todeta, että myöskään saatavia koskevien vaatimusten esittämiselle asetetun määräajan ja palkkaturvalaitokselta vaadittujen saatavien vanhentumisajan osalta ratkaiseva merkitys ei ole palkkasaatavia koskevien vaatimusten esittämiselle asetetulla määräajalla. Se, että tavanomaisia palkkasaatavia koskevien vaatimusten esittämiselle asetettu määräaika on viisi vuotta, joka on merkittävästi pidempi kuin palkkaturvalaitokselta vaadituille saataville asetettu määräaika, on siten merkityksetöntä, sillä kyseisten sääntöjen välillä ei ole vastaavuutta. Mainittuja vanhentumisaikoja ei voida kohdella samalla tavalla myöskään muiden vastaavuusperiaatteen näkökohtien perusteella, sillä sellaisen saatavan viiden vuoden

32 – Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jos kansallinen tuomioistuin toteaa, että preklusiivista määräaikaa koskeva kansallinen säännös ei ole yhteisön oikeuden vaatimusten mukainen ja että säännöstä ei myöskään voida tulkita yhteisön oikeuden kanssa yhteensoveltuvasti, kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta sitä (ks. vastaavasti asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok., s. 629, Kok. Ep. IV, s. 73, 21 kohta); asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994 (Kok., s. I-3325, Kok. Ep. XVI, s. I-1, 26 kohta); asia C-188/00, Kurz, tuomio 19.11.2002 (Kok., s. I-10691, 69 kohta) ja edellä alaviitteessä 30 mainittu asia Pflücke, tuomion 48 kohta. Vastaavasti myös edellä alaviitteessä 31 mainittu asia Palmisani, julkisasiamies Cosmasin 23.1.1997 esittämän ratkaisuehdotuksen 20 kohta.

33 – Ks. edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Palmisani, julkisasiamies Cosmasin ratkaisuehdotuksen 21 kohta ja edellä alaviitteessä 30 mainitun, samassa asiassa annetun tuomion 33 kohta.

34 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 61 ja 70 kohta.

vanhentumisaikaa, joka ei ole tosiasiallisesti täytäntöönpanokelpoinen, ei voida rinnastaa palkkaturvalaitokselta vaaditun taatun maksusaatavan yhden vuoden määräaikaan. Tästä syystä en katso, että kansallisessa lainsäädännössä olisi loukattu vastaavuusperiaatetta.

84. Tätä päätelmää tukee se, että muutamissa jäsenvaltioissa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa työsuhteesta johtuvia saatavia koskevien vaatimusten esittämiselle asetetun määräajan sijaan sovelletaan erityissäännöksenä (lex specialis*)* maksukyvyttömyysasetuksessa vahvistettuja erityisiä – ja ennen kaikkea lyhyempiä – määräaikoja. Tämä osoittaa yleisesti, että työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa palkkasaatavien oikeusteitse tapahtuva täytäntöönpano voi muuttua – maksukyvyttömyyden luonteen mukaan – mistä seuraa, että vaikka palkkaturvalaitokselta vaaditut saatavat luokiteltaisiinkin työsuhteesta johtuviksi saataviksi, sillä ei välttämättä ole vaikutusta saatavien vanhentumiseen.

85. Tämän taustalla on käsitys, että palkkasaatavien täytäntöönpanoa koskevan kysymyksen kannalta ratkaiseva merkitys ei ole enää yksistään työntekijän ja työnantajan välisellä molemminpuolisella sopimussuhteella. Maksukyvyttömyystilanteessa on otettava huomioon useita erilaisia etuja samanaikaisesti: työntekijöiden sosiaaliset edut, selvitysmiehen intressit saattaa nopeasti loppuun yrityksen saneeraus tai selvitysmenettely, minkä esteenä voi olla pitkiä määräaikoja koskevat säännöt, sekä velkojien – muun muassa työntekijän – intressit saada saatavia koskevat vaatimuksensa tyydytettyä mahdollisimman hyvin.[35] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on vastattava sille kuuluvaa toimivaltaa käyttäen siihen, onko Italiassa korvattu työlainsäädännössä vahvistetut määräajat erityisillä maksukyvyttömyyttä koskevilla säännöksillä.

86. Maksukyvyttömyys on odottamaton ja rajoittava tapahtuma, joka edellyttää räätälöityjä ratkaisuja, mikä on paitsi lukuisissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä omaksuttu näkemys selvästi myös direktiivin 80/987 antaneen lainsäätäjän näkemys. Direktiivi on laadittu tällaisen erityisten tilanteen varalta maksamatta olevien palkkasaatavien turvaamiseksi, mikä ilmenee yksityiskohtaisesti

35 – Maksukyvyttömyysmenettelyn tavoitteena on saada velkojat tyydytettyä yhteisesti. Velkojien tyydyttämiseksi arvioidaan velallisen omaisuus, mikä voidaan hoitaa kolmella tavalla: 1) Useimmissa tapauksissa velallisen omaisuus muutetaan rahaksi, ja tuotto jaetaan velkojien kesken. Tällöin puhutaan omaisuuden realisoinnista. 2) Jos kyse on yrityksestä, yrityssaneeraus on yksi mahdollinen toimintatapa. Yrityssaneerauksessa velallisen omaisuus arvioidaan velkojia varten, jotta sen toiminnasta voi jälleen – yleensä huomattavien investointien ja rakenneuudistusten jälkeen – syntyä tuloja velallisten tyydyttämiseksi. 3) Viimeisenä vaihtoehtona voidaan pohtia liiketoimintakauppaa, jossa elinkelpoinen yritys (tai sen osa) siirretään toiselle oikeussubjektille, kuten kilpailijalle tai toiselle toimintaa jatkavalle yritykselle, ja myyntihinta jaetaan tuottona siihenastisen yrityksen velallisten kesken (ks. tältä osin Bork, R., *Einführung in das Insolvenzrecht*, 4. painos, Tübingen, 2005, s. 2 ja 3).

direktiivin rakenteesta. Direktiivissä sallitaan jäsenvaltioiden käyttää harkintavaltaansa määräaikojen osalta edellyttäen, että taloudellisesti korvattavaa työttömyysaikaa koskeva tavoite säilyy. Direktiivillä ei sen sijaan ole tarkoitus varmistaa työlainsäädännöllisiä määräaikoja, jotka ovat menettäneet merkityksensä useissa oikeusjärjestyksissä maksukyvyttömyystilanteissa ja joihin maksukyvyttömän yrityksen työntekijä ei yleensä ole voinut turvautua – yleensä viiden vuoden – määräajan päättymiseen asti työnantajaansa koskevissa kanteissa.

87. Lopuksi on vielä tutkittava, onko Italian lainsäädännössä säädetty sosiaaliturvaetuuden luonteisia saatavia koskeva yhden vuoden määräaika sellainen, että se tekee käytännössä mahdottomaksi käyttää oikeuksia, joita kansalliset tuomioistuimet ovat velvollisia suojelemaan. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Pflücke antamassaan tuomiossa [36] kansallisella tasolla sovellettavien preklusiivisten määräaikojen osalta, määräaika ei saa olla niin lyhyt, että asianomainen ei käytännössä pystyisi noudattamaan sitä ja ettei hän saisi siis suojaa, joka direktiivillä 80/987 nimenomaisesti pyritään hänelle takaamaan.

36 – Edellä alaviitteessä 30 mainittu asia Pflücke, tuomion 37 kohta.

88. Yhteisöjen tuomioistuin on tosin todennut samaisessa tuomiossaan, että kahden kuukauden määräaika on lyhyytensä takia perusteltava oikeusvarmuuteen ja erityisesti palkkaturvajärjestelmän moitteettomaan toimintaan liittyvillä pakottavilla syillä. [37] Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin jättänyt vaatimatta, että määräajan pituudelle olisi asetettava tarkat vaatimukset, puhumattakaan siitä, että palkkaturvalaitokselta vaadittavia saatavia koskevien oikeuksien käytölle olisi määritettävä vähimmäisaika.

89. Asiaa koskevan oikeuskäytännön [38] tarkastelun perusteella voidaan siten todeta, että yhteisöjen tuomioistuin soveltaa kohtuullisten määräaikojen asettamisessa esimerkiksi oikeussuojakeinojen käyttämiselle oikeusvarmuuden periaatetta, ja siksi sen lähtökohtana on, että kansallisten määrä- ja vanhentumisaikojen on oltava yhteisön oikeuden mukaisia. [39] Yhteisöjen tuomioistuin on siten todennut asiassa Palmisani, [40] että yhteisön oikeus ei nykytilassaan estä jäsenvaltioita säätämästä direktiivin 80/987 täytäntöönpanon viivästymisestä aiheutuneen vahingon korvaamista koskevan kanteen nostamiselle

37 – Edellä olevassa alaviitteessä mainittu asia, tuomion 39 kohta.

38 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 31 esitetty oikeuskäytäntö.

39 – Ks. kansallisten määrä- ja vanhentumisaikojen yhteensopivuuden osalta yhteisön oikeuden kanssa asiassa C-445/06, Danske Slagterier, tuomio 24.3.2009 (Kok., s. I-2119) 4.9.2008 esittämäni ratkaisuehdotuksen 94 kohta. Vastaavasti myös Von Bogdandy, A., edellä alaviitteessä 29 mainitussa E. Grabitzin ja M. Hilfin teiksessa, ”Art. 10”, 48, 54 ja 54a kohta.

40 – Edellä alaviitteessä 31 mainitussa asiassa Palmisani annettu tuomio. Tätä asiaa koskevassa pääasiassa kyse oli direktiivin 80/987 täytäntöönpanon viivästymisestä aiheutuneita vahinkoja koskevasta korvauskanteesta.

yhden vuoden määräaikaa. Tämä koskee myös kahden,[41] kolmen[42] tai viiden vuoden[43] määrä- tai vanhentumisaikoja perusteettomasti maksetun edun palauttamista koskevissa kanteissa.

90. Tämän oikeuskäytännön perusteella en näe, miten yhden vuoden pituisen kansallisen vanhentumisajan soveltaminen itsessään tekee käytännössä mahdottomaksi yhteisön oikeusjärjestyksessä vahvistettujen työsopimuksista tai työsuhteista johtuvien työntekijöiden maksamatta olevien saatavien suorittamisen. Pääasian kantajalla on ollut objektiivisesti katsottuna mahdollisuus saada tietoa määräajasta, sillä määräaika on vahvistettu kansallisessa laissa, ja se on siten helposti saatavilla – toisin kuin on yleensä tilanteissa, joissa direktiiviä ei ole vielä pantu täytäntöön tai sitä ei ole pantu täytäntöön täysimääräisesti. Lisäksi mikään seikka ei puhu sen puolesta, että kantajalle olisi tehty mahdottomaksi tai vaikeaksi noudattaa palkkaturvalaitokselta vaadittuja saatavia koskevien vaatimusten esittämiselle asetettua määräaikaa. Mielestäni on ilman muuta kohtuullista ja mahdollista, että saatavia koskeva vaatimus esitetään vuoden määräajan kuluessa. Se on riittävä määräaika työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa, joka edellyttää yrityksen nopeaa saneerausta tai selvitystä velkojien tyydyttämiseksi.

91. Yhteisöjen tuomioistuimen esittämien periaatteiden pohjalta katson, että kansallinen säännös on tehokkuusperiaatteen vaatimusten mukainen.

92. Eräs toinen yhteisöoikeudellinen seikka, joka rajoittaa kansallisten lainsäätäjien määrittelyvapautta direktiivin 80/987 täytäntöönpanon yhteydessä, on perusoikeudet. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeudet kuuluvat niihin yleisiin oikeusperiaatteisiin, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuimen on valvottava. On nimittäin niin, että yhteisön oikeusjärjestyksen perusoikeuksien turvaamista koskevat vaatimukset sitovat myös jäsenvaltioita niiden pannessa yhteisön oikeuden säännöksiä täytäntöön. Tämän seurauksena jäsenvaltioiden on mahdollisuuksiensa mukaan sovellettava näitä säännöksiä siten, ettei kyseisiä vaatimuksia jätetä noudattamatta.[44] Perusoikeuksiin kuuluu etenkin yhdenvertaisuusperiaate

41 – Edellä alaviitteessä 31 mainitut yhdistetyt asiat Camarotto ja Vignone, tuomion 30 kohta.

42 – Asia C-231/96, Edis, tuomio 15.9.1998 (Kok., s. I-4951).

43 – Asia C-90/94, Haahr Petroleum, tuomio 17.7.1997 (Kok., s. I-4085, 49 kohta) ja asia C-188/95, Fantask, tuomio 2.12.1997 (Kok., s. I-6783, 49 kohta).

44 – Ks. asia C-2/92, Bostock, tuomio 24.3.1994 (Kok., s. I-955, 16 kohta); asia C-292/97, Karlsson ym., tuomio 13.4.2000 (Kok., s. I-2737, 37 kohta) ja edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Rodríguez Caballero, tuomion 30 kohta.

ja syrjintäkiellon periaate. Tämä periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella. [45]

93. Nyt esillä olevassa asiassa kyse ei ole kuitenkaan kahdesta toisiinsa rinnastettavasta tapauksesta. Ensinnäkin, kuten edellä on jo todettu, direktiivissä ei suinkaan edellytetä, että työnantajalta vaadittuja palkkasaatavia on kohdeltava täsmälleen samalla tavoin kuin palkkaturvalaitokselta vaadittuja saatavia. Toiseksi pääasian kantaja ei voi vedota siihen, että eri jäsenvaltioiden työntekijät asetetaan epäyhdenvertaiseen asemaan, varsinkin koska yhteisön lainsäätäjä on antanut jäsenvaltioille laajan liikkumavaran sekä palkkaturvalaitokselta vaadittujen saatavien oikeudellisen luonteen että vanhentumisaikojen määrittämisessä.

94. Kuten olen todennut viimeksi asiassa Horvath [46] esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, aloilla, joita ei ole yhdenmukaistettu, eri kansallisten säännösten väliset erot eivät ole syrjintää. Jäsenvaltiot voivat sitä vastoin antaa lainsäädäntöä toimivaltaansa kuuluvilla aloilla, joten pelkkää saman asian erilaista sääntelyä kahdessa eri jäsenvaltiossa ei voida pitää yhdenvertaisuusperiaatteen rikkomisena. Tämä on tunnustettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä jo kauan sitten. [47] Yhteisöjen tuomioistuin totesi ensimmäisen kerran yhdistetyissä asioissa Van Dam en Zonen ym. [48] antamassaan tuomiossa, että kansallisen lainsäädännön soveltamista ei voida katsoa yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiseksi jo pelkästään sillä perusteella, että toiset jäsenvaltiot oletettavasti soveltavat väljempiä säännöksiä. Tämä on ilman muuta selvää, sillä päinvastainen tulkinta johtaisi jäsenvaltioiden lainsäädännöllisen liikkumavaran rajoittumiseen, jota olisi vaikea perustella.

95. Myöskään yhden vuoden pituisen vanhentumisajan ei siten voida katsoa loukkaavan vastaavuusperiaatetta.

45 – Ks. esim. asia C-189/01, Jippes, tuomio 12.7.2001 (Kok., s. I-5689, 129 kohta); edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Rodríguez Caballero, tuomion 32 kohta; asia C-149/96, Portugali v. neuvosto, tuomio 23.11.1999 (Kok., s. I-8395, 91 kohta); edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Francovich II, tuomion 23 kohta ja asia C-306/93, SMW Winzersekt, tuomio 13.12.1994 (Kok., s. I-5555, 30 kohta).

46 – Asiassa C-428/07, Horvath, joka on vireillä yhteisöjen tuomioistuimessa, 3.2.2009 esitetty ratkaisuehdotus (112–114 kohta).

47 – Ks. asia 14/68, Walt Wilhelm, tuomio 13.2.1969 (Kok., s. 1, Kok. Ep. I, s. 377, 13 kohta); asia 1/78, Kenny, tuomio 28.6.1978 (Kok., s. 1489, Kok. Ep. IV, s. 137, 18 kohta); asia 31/78, Bussone, tuomio 30.11.1978 (Kok., s. 2429, 38 kohta ja 39 kohta); asia 136/78, Auer, tuomio 7.4.1979 (Kok., s. 437, 23–26 kohta); yhdistetyt asiat 185–204/78, Van Dam en Zonen ym., tuomio 3.7.1979 (Kok., s. 2345, Kok. Ep. IV, s. 515, 10 kohta); asia 155/80, Oebel, tuomio 14.7.1981 (Kok., s. 1993, Kok. Ep. VI, s. 177, 9 kohta); asia 126/82, Smit, tuomio 25.1.1983 (Kok., s. 73, 27 kohta); yhdistetyt asiat C-251/90 ja C-252/90, Wood ja Cowie, tuomio 7.5.1992 (Kok., s. I-2873, 19 kohta); yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (Kok., s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477, 8 kohta); asia C-279/93, Schumacker, tuomio 14.2.1995 (Kok., s. I-225, 21 kohta) ja asia C-177/94, Perfili, tuomio 1.2.1996 (Kok., s. I-161, 17 kohta).

48 – Edellä alaviitteessä 47 mainitut yhdistetyt asiat Van Dam en Zonen ym., tuomion 10 kohta. Tätä oikeuskäytäntöä on jatkettu edellä alaviitteessä 47 mainituissa asioissa Oebel (tuomion 9 kohta), Smit (tuomion 27 kohta), Wood ja Cowie (tuomion 19 kohta) ja Perfili (tuomion 17 kohta).

VII Ratkaisuehdotus

96. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunale di Napolin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.10.1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY 3 ja 4 artikla eivät ole esteenä lain nro 297/82 ja asetuksen nro 80/92 kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa työntekijän palkkaturvalaitokselta vaatimat saatavat luokitellaan oikeudelliselta luonteeltaan erilaisiksi kuin työntekijän työnantajalta vaatimat saatavat.

2) Direktiivin sosiaalisen päämäärän kannalta on riittävää, että kansallisessa lainsäädännössä käytetään työntekijän alkuperäistä palkkasaatavaa pelkkänä vertailukohtana, johon viittaamalla määritetään palkkaturvaelimen toimenpiteellä turvattava etuus.

3) Yhteisön oikeuden periaatteiden ja erityisesti vastaavuus-, tehokkuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden mukaan on sallittua, että palkkaturvalaitokselta vaadittuihin saataviin sovelletaan vanhentumisaikaa, joka on lyhyempi kuin se, jota sovelletaan työnantajalta vaadittuihin saataviin.