

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
GEORGIOS COSMAS

11 päivänä heinäkuuta 1995 \*

1. Pretore di Vicenzassa on yhä vireillä Andrea Francovichin ja Italian tasavallan välinen riita-asia, jonka yhteydessä esitettiin ennakkoratkaisukysymykset, joihin yhteisöjen tuomioistuin vastasi yhdistetyissä asioissa C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym.<sup>1</sup> 19.11.1991 antamallaan tuomiolla (jäljempänä ensimmäinen Francovich-tuomio). Tämän asian ratkaisemiseksi kansallinen tuomioistuin on katsonut tarpeelliseksi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi uutta ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat tällä kertaa direktiivin 80/987/ETY<sup>2</sup> 2 artiklan tulkintaa ja pätevyyttä.

tulla tavalla maksukyvytön. Tässä jälkimmäisessä säännöksessä todetaan seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovellettaessa työnantajaa pidetään maksukyvyttömänä:

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

I — Pääasiaan sovellettavat oikeussäännöt  
ja pääasian tosiseikat

2. Direktiiviä 80/987 (jäljempänä direktiivi) sovelletaan sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuviin saataviin työnantajalta, joka on direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoite-

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

\* Alkuperäinen kieli: kreikka.

1 — Kok. 1991, s. 5357.

2 — Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/987/ETY (EYVL L 283, s. 23).

— päättänyt menettelyn aloittamisesta tai

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

3. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että 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”. Saman säännöksen mukaan edellä tarkoitettut työntekijäryhmät luetellaan direktiivin liitteessä; Italian osalta niiden työntekijöiden luetteloon, joiden saatavat voidaan jättää tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, kuuluvat (katso liitteen II kohdan C alakohta) ensinnäkin ”palkkasaatavien turvaamista yrityksen taloudellisissa vaikeuksissa koskevassa laissa tarkoitettujen etuuksien piiriin kuuluvat työntekijät” ja toiseksi ”merialusten miehistöt”.

4. Direktiivin 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on perustettava palkkaturvajärjestelmät, jotka turvaavat maksun työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuvista maksamatta olevista palkkasaatavista sellaista tiettyä päivää edeltävältä ajalta, jonka jäsenvaltiot voivat valita 3 artiklan 2 kohdan

mukaisesti. Direktiivin 4 artiklassa säädetään edellytyksistä, joilla jäsenvaltiot saavat rajoittaa palkkaturvajärjestelmien vastuuta työntekijöitä kohtaan, ja 7 ja 8 artiklassa säädetään kysymyksistä, jotka koskevat työntekijöiden pakollisten lakisääteisten sosiaaliturvajärjestelmien tai sellaisten ulkopuolella olevien lisäeläkejärjestelmien mukaisten oikeuksien turvaamista työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Lopuksi 9 artiklan mukaan direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta soveltaa tai antaa lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, jotka ovat työntekijöille edullisempia kuin tässä direktiivissä säädetään.

5. Direktiivin 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä 23.10.1983 mennessä, mitä Italian tasavalta ei tehnyt. Komissionosti tämän takia kanteen, ja yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa 22/87, komissio vastaan Italia, 2.2.1989 antamassaan tuomiossa<sup>3</sup> Italian jättäneen jäsenyysveloitteensa noudattamatta.

6. Vähän yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion jälkeen, kun direktiiviä ei siis

3 — Kok. 1989, s. 143.

vieläkään ollut pantu täytäntöön, Andrea Francovich nosti Pretore di Vicenzassa kanteen Italian valtiota vastaan. Tässä kanteessa todetaan seuraavaa:

7. Asian ratkaisemiseksi kansallinen tuomioistuin piti tarpeellisena esittää yhteisöjen tuomioistuimelle 9.7.1989 tekemällään päätöksellä ensimmäiset ennakkoratkaisukysymykset, joihin yhteisöjen tuomioistuin vastasi ensimmäisessä Francovich-tuomiossaan. Tässä asiassa annettussa tuomiolauselmassa todetaan seuraavaa:

a) Francovich oli ollut vicenzalaisen yrityksen työntekijä, mutta saanut ainoastaan osittaisia ennakoita palkastaan.

”1) Direktiivin 80/987/ETY säännöksiä, joissa määritellään työntekijöiden oikeudet, on tulkittava siten, että ne, joita asia koskee, eivät voi kansallisissa tuomioistuimissa vedota valtiota vastaan direktiivin perustuviin oikeuksiin, jos täytäntöönpanoon ei ole ryhdytty säädetyssä määräajassa.

b) Työnantajaa vastaan nostetun kanteen seurauksena työnantaja veloitettiin maksamaan 6 000 000 Italian liiraa (ITL).

2) Jäsenvaltion on korvattava yksityisille oikeussubjekteille direktiivin 80/987/ETY täytäntöönpanon laiminlyömisestä aiheutuneet vahingot.”

c) Koska täytäntöönpano osoittautui mahdottomaksi, Vicenzan tuomioistuimen toimivaltainen ulosottomies joutui ulosmittauspöytäkirjassa toteamaan, ettei saatavaa onnistuttu perimään. Tässä tilanteessa Francovich nosti edellä mainitun uuden kanteen sen toteamiseksi, että Italian valtio on velvollinen direktiivin mukaisesti varmistamaan hänen työnantajalta olevien saataviensa maksamisen tai toissijaisesti maksamaan korvausta vahingosta, jonka hän oli kärsinyt direktiivin täytäntöönpanon laiminlyömisestä.

8. Tämän tuomion antamisen ja Pretore di Vicenzassa nostetun uuden kanteen välisenä aikana eli 27.12.1992 oli annettu decreto legislativo nro 80,<sup>4</sup> jolla direktiivi saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Lain 1 pykälän 1 momentissa säädetään, että kun työnantajaan kohdistetaan 30.1.1979 annetussa decreto-leggessa nro 26 säädetty konkurssi-, akordi-, pakkoselvitys- tai erityishallintomenettely, työnantajan työntekijä

4 — GURI nro 36, 13.2.1992.

tai tämän oikeudenomistaja voi pyynnöstä saada 29.5.1982 annetulla lailla nro 297 perustetulta ja sen mukaan toimivalta toimielimeltä 2 pykälän erityissäännösten mukaisesti korvauksen saamisista, jotka vastaavat maksamattomia palkkoja. Tämän 1 pykälän 2 momentissa sitä paitsi säädetään, että jos työnantajaan ei voida kohdistaa 1 momentissa säädettyjä menettelyjä, työntekijä tai hänen oikeudenomistajansa voivat vaatia kyseisiä toimielimiä suorittamaan maksamattomia palkkoja vastaavat määrät sillä edellytyksellä, että palkkasaamisten perimiseksi suoritetuissa pakkotäytäntöönpanoyrityksissä omaisuus, joka vastaa saamisista, osoitetaan olemattomaksi tai riittämättömäksi. Saman decreto legislativon 2 pykälän 1—6 momentissa säädetään niiden saatavien täsmällisestä määrittämisestä, jotka toimivaltainen palkkaturvajärjestelmä maksaa oikeudenomistajille, kun taas saman pykälän 7 momentissa säädetään, että mahdollisesti maksettavan korvauksen määrittelemiseksi ”1 pykälän 1 momentissa säädetyissä menettelyissä” on sovellettava saman 2 pykälän 1, 2 ja 4 momentin säännöksiä sen vahingon osalta, jonka syynä on direktiivin täytäntöönpanon puutteellisuus.

työntekijöiden saamiset eli myös työsopimukseen sellaisien työnantajien kanssa, joihin ei voida kohdistaa menettelyä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi, tai työsuhteeseen sellaisiin työnantajiin perustuvat saamiset taataan työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa; vahinko siitä, että direktiivin täytäntöönpaneminen määräajassa on laiminlyöty, korvataan ainoastaan sellaisen työnantajan työntekijöille, johon voidaan kohdistaa tällaisia menettelyjä, kun työntekijällä on työsopimus kyseisen työnantajan kanssa tai hän on tähän työsuhteeseen. Kansallisen tuomioistuimen mukaan Italian lainsäätäjän tekemän edellä mainitun erottelun on katsottava perustuvan direktiivin 2 artiklan kirjaimelliseen tulkintaan, sillä tällä artiklalla ilmeisesti ”suljetaan direktiivin soveltamisalasta sellaisen työnantajien työntekijät, joiden omaisuuteen ei voida sovellettavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaan kohdistaa menettelyä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi, vaikka nämä työnantajat olisivat maksukyvyttömiä”. Ennakkoratkaisupyynnöä koskevan päätöksen mukaan Francovichin työnantaja oli selvästi ”maksukyvytön”, mikä ilmeni erityisesti siitä, että työnantajaan kohdistetut täytäntöönpanotoimet olivat tuloksettomia, mutta työnantajaan ei voitu kohdistaa menettelyä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi, koska työnantaja kuului sellaiseen yrittäjien ryhmään, johon tällaisia menettelyjä ei Italian lainsäädännön mukaan sovelleta.<sup>5</sup> Tässä tilanteessa Pretore di Vicenza oli sitä mieltä, että sen käsiteltävänä olevan riidan ratkaisu ja erityisesti sen korvausvaatimuksen menestyminen, jonka Francovich on esittänyt vahingosta, jonka hän on kärsinyt direktiivin liian myöhään tapahtuneen täy-

9. Pretore di Vicenza korostaa 16.12.1993 tekemässään päätöksessä sitä, että sen mielestä 27.1.1992 annetun decreto legislativon nro 80 edellä mainituista säännöksistä ilmenee, että tulevien tapausten osalta kaikkien

5 — Vertaa 16.3.1942 annetun regio decreton nro 267 (GURI nro 81, 6.4.1942) 1 pykälä, joka on mainittu Francovichin tuomioistuimelle esittämien huomautusten 8 kohdassa. Ennakkoratkaisupyynnöä koskevassa päätöksessä mainitaan esimerkiksi työnantajista, joihin Italian lainsäädännön mukaan ei sovelleta menettelyjä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi, ”maatalousalan työnantajat, työnantajat, jotka eivät ole yrittäjiä (vapaat ammattinharjoittajat), sekä yrittäjät, jotka ovat lopettaneet toimintansa yli vuosi sitten”.

täntöönpanon takia, riippuu ”direktiivillä suojeltujen henkilöiden tarkasta yksilöinnistä”.

10. Näillä perusteilla Pretore di Vicenza teki 16.12.1993 edellä mainitun päätöksen, jolla se esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 80/987/ETY 2 artiklaa tulkittava siten, että direktiivillä tarkoitetaan ja suojellaan *ainoastaan ja yksinomaan* niitä työntekijöitä, joiden työnantajien omaisuuteen voidaan sovellettavien kansallisten oikeusjärjestysten mukaan kohdistaa menettely velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi eli jos direktiivillä suojellaan ainoastaan sellaisten työnantajien työntekijöitä, joiden omaisuuteen voidaan kohdistaa menettely velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi, voidaanko direktiivin 2 artiklaa pitää pätevänä yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen kannalta?”

II — Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

11. Mielestäni kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten ymmärtämiseksi ja ratkaisemiseksi lähtökohtana on pidettävä sitä, että direktiivin ensimmäisessä osassa määritellään direktiivissä käytettyjen tärkeimpien käsitteiden sisältö ja siten sen soveltamisala jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen käsitteisiin ja säännöksiin suoraan tai epäsuorasti viittaamalla.

12. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan ”direktiiviä sovelletaan työntekijöiden työsuhteista tai työsuhteista johtuviin saattaviin työnantajalta, joka on 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla maksukyvyttö”, mikä ei itse asiassa ole itsenäinen määritelmä: direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivillä ei vaikuteta siihen, miten kansallisessa lainsäädännössä määritellään sellaiset käsitteet kuin ”työntekijät” ja ”työnantajat”<sup>6</sup>, kun taas käsitteen ”maksukyvyttömyys” osalta 1 artiklan 1 kohdassa viitataan nimenomaisesti 2 artiklan 1 kohtaan, jossa puolestaan rajoitetaan tätä käsitettä siten, että tärkeimmät osatekijät lopulta riippuvat kun-

6 — Vrt. asia C-334/92, Wagner Miret, tuomio 16.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6911, 12 kohta). Vrt. myös julkisasiamies Sir Gordon Slynnin asiassa 105/84, Foreningen af Arbejdsledere i Danmark, antama ratkaisuehdotus (tuomio 11.7.1985, Kok. 1985, s. 2639 ja s. 2643).

kin jäsenvaltion lainsäädännön sisällöstä ja soveltamisesta.

lyn aloittamisesta tai todennut, että työnantajan yritys tai liiketoiminta on kokonaan lopetettu ja omaisuutta on niun vähän, että menettelyn aloittaminen ei ole perusteltua.

13. Riidanalaisen 2 artiklan 1 kohdan sanamuodosta itse asiassa seuraa, että työnantajan pitämiseksi maksukyvyttömänä ”direktiiviä sovellettaessa” on tarpeellista,

- a) että työnantajan omaisuutta koskevaa menettelyä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi on säännelty kyseisen jäsenvaltion laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä;
- b) että tässä menettelyssä voidaan ottaa huomioon työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuvat saatavat työnantajalta;
- c) että menettelyn aloittamista on pyydetty; ja
- d) että edellä mainittujen kansallisten oikeussääntöjen mukaan toimivaltainen viranomainen on joko päättänyt menette-

14. Siten 2 artiklan 1 kohdan sanamuodon perusteella voidaan suoraan päätellä, että direktiivillä perustettuihin oikeuksiin eivät voi vedota työntekijät, joilla on työsopimus sellaisen työnantajan kanssa, johon kyseisessä jäsenvaltiossa voimassa olevien säännösten mukaan ei voida kohdistaa menettelyä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi, tai jotka ovat työsuhteessa tällaiseen työnantajaan, koska tällaista työnantajaa ei voida pitää ”maksukyvyttömänä” direktiivissä tarkoitettussa erityisessä merkityksessä; asia ei tietenkään ole näin, jos jäsenvaltiot ovat soveltaneet tai antaneet oikeussääntöjä, jotka ovat työntekijöille edullisempia kuin tässä direktiivissä säädetään (ks. direktiivin 9 artikla).

15. Tämä väite ei ole yllättävä. Sekä direktiivin nimessä että perusteluosassa käytetään käsitettä ”työnantajan maksukyvyttömyys” rajoittamatta erityisesti tämän käsitteen soveltamisalaa. Voitaisiin siis olettaa, että sen merkitys on mahdollisimman laaja ja että sitä sovelletaan kaikkiin tilanteisiin, joissa työnantaja ei pysty täyttämään velvollisuuksiaan, joiden perusteena on työsopimus työntekijän kanssa tai työsuhde häneen.

16. Jos palaamme direktiiviehdotukseen, jonka komissio antoi neuvostolle 13.4.1978<sup>7</sup>, vaikuttaa siltä, että silloin valmisteltavana olevan direktiivin soveltamisalaa oli alusta asti rajoitettu työntekijöiden suojaan työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa, joka on todettu menettelyssä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi. Ehdotuksen ensimmäinen perustelukappale ei ole tältä osin aivan selvä, koska siinä viitataan tarpeeseen suojella työntekijöitä ”työnantajan konkurssin tai muun maksukyvyttömyyden varalta”, mutta toisessa perustelukappaleessa asiasta ei jää mitään epäilystä, koska sen käsitteet liittyvät menettelyihin velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi. Tämän perustelukappaleen mukaan tarve suojella työntekijöitä työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa perustuu siihen, että hyvin usein työnantajan omaisuus, joka voidaan jakaa, ei riitä tyydyttämään työsuhteeseen perustuvia saamia, vaikka ne olisivat lain mukaan *etuoikeutettuja*. Sitä paitsi ehdotuksen kolmannen perustelukappaleen mukaan tarve suojella työntekijöitä perustuu myös siihen, että ”maksukyvyttömyystilanteessa sovellettavat menettelyt ovat yleensä hyvin pitkiä ja työntekijälle lähes käsittämättömiä”. Direktiiviehdotuksen säännökset liittyvät menettelyihin velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi, mikä mielestäni näkyy myös ehdotuksen 1 artiklan sanamuodosta, kun siinä määritellään direktiivin soveltamisala viittaamalla työnantajaan, joka on ”ylivelkaantunut”, eli käytetään käsitettä, joka aina-

kin joissakin jäsenvaltioissa on konkurssiin julistamisen edellytys.<sup>8</sup>

17. Direktiivin esitöiden perusteella edellä esitetyt seikat sopivat siis yhteen sen päätelmän kanssa, joka mielestäni voidaan tehdä lopullisen direktiivin riidanalaista 2 artiklan 1 kohtaa sanamuodon mukaan tulkittaessa: direktiivin soveltamisalaa ei voida ulottaa sellaisten työntekijöiden saamiin, joilla on työsopimus sellaisten työnantajien kanssa tai työsuhde sellaisiin työnantajiin, joihin ei toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan voida soveltaa menettelyä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi.

18. Kansallinen tuomioistuin esittää vakavia epäilyksiä tämän tulkinnan pätevyydestä;

8 — Vrt. asiassa 133/78, Gourdain, 22.2.1979 annettu tuomio (Kok. 1979, s. 733, 4 kohta), joka annettiin ennakkoratkaisukysymykseen, joka koski tuomioistuimen toimivallasta ja tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla 27 päivänä syyskuuta 1968 tehdyn yleissopimuksen määräysten tulkintaa. Vrt. tästä asiasta myös Philippe Woodland: ”Observations sur les orientations des droits européens de la faillite”, La semaine juridique, 1984, nro 10, Doctrine, col. 3137, 11 kohta. Tältä kannalta direktiivin lopullisessa sanamuodossa ilmaisu ”ylivelkaantunut” korvaamiseen ilmaisulla ”maksukyvyttömyys” voi olla syynä tarve välttää vaikeuksia, joita voisi aiheutua direktiivin saattamisessa voimaan jäsenvaltioissa, joiden velkojen yhteistä tyydyttämistä koskevassa lainsäädännössä ei tunneta käsitettä ylivelkaantunut (ks. esimerkiksi Italian lainsäädännön osalta 16.3.1982 annetun regio decretion nro 267 5 pykälä (GU nro 81, 6.4.1982), johon viitataan Francovichin yhteisöjen tuomioistuimelle esittämässä kirjallisissa huomautuksissa. Tämän säännöksen mukaan konkurssiin julistetaan yrittäjä, joka ”on maksukyvytön” (kursivointi minun).

myös Francovich ja komissio ovat kiistäneet tämän tulkinnan yhteisöjen tuomioistuimelle esittämässään kirjallisissa huomautuksissa. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei ole esittänyt kirjallisia huomautuksia, mutta se on suullisessa käsittelyssä ollut samaa mieltä tulkinnan pätevyydestä.

19. Tältä osin esitetyistä väitteistä ensimmäisen mukaan ensimmäisestä Francovich-tuomiosta seuraa epäsuorasti, että direktiiviä sovelletaan myös Francovichin kaltaisiin työntekijöihin, joilla on työsopimus sellaisten työnantajien kanssa tai työsuhde sellaisiin työnantajiin, joihin ei sovelleta menettelyä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi; kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin tutki ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka koskivat riidanalaista direktiiviä ja niitä seurauksia, joita aiheutuu laiminlyönnistä saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

20. Tämä kanneperuste ei voi menestyä. Kun yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla esitetty ennakkoratkaisukysymys, sen on oikeuskäytännön mukaan<sup>9</sup> vastattava yhteisön oikeussäännön tulkintaa ja pätevyyttä koskeviin kysymyksiin kansallisen tuomioistuimen sille esittämien seikkojen

perusteella. Jotta siis voitaisiin väittää, että yhteisöjen tuomioistuin olisi ensimmäisessä Francovich-tuomiossaan ottanut epäsuorasti kantaa käsiteltävänäni olevaan ongelmaan, kansallisen tuomioistuimen olisi ainakin pitänyt nimenomaisesti esittää yhteisöjen tuomioistuimelle, että Francovichin työnantajaan ei voitu Italian lainsäädännön perusteella soveltaa menettelyä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi. Tuomion 5 kohdassa (johon Francovich tältä osin vetoaa) tai missään muussakaan kohdassa ei tätä vahvisteta. Tässä tilanteessa mitään merkitystä ei ole sillä — kuten ilmenee julkisasiamies Mischon asiassa antaman ratkaisuehdotuksen 11 kohdasta —, että Italian hallitus ja komissio ovat ilmaisseet epäilyksensä siitä, voiko Francovich vedota direktiiviin, koska ei ”ollut selvää, oliko hänen entinen työnantajansa muodollisesti maksukyvytön”. Sitä paitsi ratkaisuehdotuksen samassa kohdassa julkisasiamies tyytyi toteamaan Italian hallituksen ja komission edellä esitettyjen väitteiden osalta, että kansallisen tuomioistuimen asiana on tutkia, oliko Francovichin entinen työnantaja direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla maksukyvytön.

21. Toisessa osassa väitteitä Francovich, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio toteavat, että direktiivin tarkoituksen vastaista on tutkita direktiiviä niin, että 2 artiklan 1 kohdalla suljetaan direktiivin soveltamisalasta työntekijät, joilla on työsopimus sellaisten työnantajien kanssa tai työsuhde sellaisiin työnantajiin, joihin ei sovelleta menettelyä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi. Tämän myös kansallisen

<sup>9</sup> — Ks. asia C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, tuomio 2.6.1994 (Kok. 1994, s. 2305, 16 kohta) ja asia 104/77, Oehlschlager, tuomio 16.3.1978 (Kok. 1978, s. 791, 4 kohta).

tuomioistuimen käsityksen mukaan direktiivillä tavoitellaan kaikkien muiden työntekijöiden suojelemista kuin niiden, jotka kuuluvat direktiivin liitteessä lueteltuihin ryhmiin ja joihin jäsenvaltiot eivät sovelle tätä direktiiviä 1 artiklan 2 kohdan poikkeussäännöksen nojalla.

22. En voi olla samaa mieltä. Yhteisöjen tuomioistuin on tosin todennut, että direktiivillä ”pyritään varmistamaan kaikille työntekijöille vähimmäisuoja”<sup>10</sup> ja että sitä sovelletaan kaikkiin kansallisessa lainsäädännössä määriteltuihin työntekijäryhmiin lukuun ottamatta direktiivin liitteessä lueteltuja ryhmiä.<sup>11</sup> Näillä väitteillä ei kuitenkaan voida tarkoittaa muuta kuin sitä, että direktiivillä pyritään kaikkien niiden työntekijöiden suojelemaan, jotka kuuluvat sen 1 artiklan mutta myös yhtä perustavanlaatuisissa 2 artiklan säännöksissä määriteltävään soveltamisalaan. Siten soveltamisalan määrittely vasta aloitetaan 1 artiklan 1 kohdassa, jossa yhdessä 2 artiklan 2 kohdan kanssa määritellään käsite ”työntekijä” säätämällä, että direktiiviä sovellettaessa työntekijöinä pidetään niitä henkilöitä, jotka kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä luokitellaan työntekijöiksi. Se seikka, että 1 artiklan 2 kohdan säännöksellä

10 — Ks. edellä alaviiteessä 3 mainittu tuomio asiassa komissio v. Italia (23 kohta) sekä asia C-53/88, komissio v. Kreikka, tuomio 8.11.1990 (Kok. 1990, s. I-3917, 19 kohta).

11 — Ks. edellä alaviiteessä 6 mainittu tuomio asiassa Wagner Miret (12 kohta).

tästä oikeussäännöstä erityisesti tehtyä poikkeusta on oikeuskäytännön mukaan<sup>12</sup> tulkittava suppeasti, ei riitä sulkemaan pois mahdollisuutta siitä, että soveltamisalaa vielä rajoitetaan 2 artiklan 1 kohdan säännöksellä, jossa määritellään direktiivin soveltamiselle aivan yhtä olennainen käsite ”maksukyvytön työnantaja”.

23. Tältä osin komissio korostaa, että 2 artiklan 1 kohdan sanamuoto huomioon ottaen jäsenvaltioilla olisi tällaisen mielipiteen perusteella 1 artiklan 2 kohdassa säädetyn lisäksi toinen mahdollisuus rajoittaa direktiivin soveltamisalaa tällä kertaa kansallisilla lainsäädännöillä, joissa määritellään työnantajat, joihin sovelletaan menettelyä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi. Myös Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on tästä huolissaan. Minä olen sitä mieltä, että näillä menettelyillä pyritään määritelmän mukaan niin erilaisten ja ristiriitaisten etujen punnintaan,<sup>13</sup> että vaaraa siitä, että jäsenvaltio rajoittaa niiden työnantajien määrää, joihin voidaan soveltaa menettelyä velkojen

12 — Ks. edellä alaviiteessä 3 mainittu tuomio asiassa komissio v. Italia (23 kohta).

13 — Vrt. asia 135/83, Abels, tuomio 7.2.1985 (Kok. 1985, s. 469, 15 kohta). Tässä asiassa antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin arvioi (vedoten erityisesti kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksien ja yhteisön oikeusjärjestyksen konkurssioikeuden erityiseen luonteeseen sekä eri jäsenvaltioiden vastaavien oikeussääntöjen huomattaviin eroihin), että koska työntekijöiden oikeuksien turvaamisesta yrityksen luovutuksen yhteydessä 14.2.1977 annetussa neuvoston direktiivissä 77/187/ETY (EYVL L 61, s. 26) ei nimenomaisesti asiasta säädetä, tätä direktiiviä ei sovelleta yritysten luovutuksiin konkurssimenettelyissä tai vastaavissa menettelyissä (ks. 14—17 kohta).

yhteiseksi tyydyttämiseksi, tarkoituksenaan ainoastaan rajoittaa niiden työntekijöiden määrää, joihin direktiiviä sovelletaan, voidaan pitää varsin epätodennäköisenä mahdollisuutena. En tosin kiistä sitä, että tällainen vaara on olemassa. Olen kuitenkin sitä mieltä, että se on ainoastaan suora ja väistämätön seuraus siitä, että yhteisön lainsäätäjä ei ole antanut käsitteelle ”maksukyvyttömät työntantajat” mitään täsmällistä ja yhtenäistä sisältöä kaikkia jäsenvaltioita varten vaan määritellyt käsitteen jo toteamallani tavalla siten, että sen sisältö riippuu kansallisen lainsäädännön sanamuodosta ja soveltamisesta. Vaara siitä, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvien oikeussuhteiden määrä vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen, on seurausta paitsi 2 artiklan 1 kohdan sisällöstä myös siitä, että 2 artiklan 2 kohdan nimenomaisen säännöksen mukaan direktiivillä ei puututa jäsenvaltioiden oikeuteen määrittellä muita, direktiivin soveltamiselle aivan yhtä tärkeitä käsitteitä kuten ”työntantaja” ja ”palkka”.

24. Komissio on viitannut uudestaan direktiivin tavoitteeseen, jonka siis muistutan komission mukaan olevan kaikkien työntekijöiden suojeleminen ilman muita poikkeuksia kuin direktiivin liitteessä mainitut työntekijäryhmät, ja todennut (ks. kirjallisten huomautusten C 10 kohta), että 2 artiklan 1 kohdan säännöksen tulkittamiseksi tämän tavoitteen mukaisesti on myönnettävä seuraavat seikat:

a) säännöksessä työntantajan maksukyvyttömyys on pelkkä tosiseikka, joka ilmenee

siitä, ettei työntantaja pysty säännönmukaisesti täyttämään velvollisuuksiaan työntekijää kohtaan;

- b) tämä seikka huomioon ottaen tässä säännöksessä käytettyä ilmaisua ”menettely velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi” ei tule tulkita suppean teknisesti<sup>14</sup>; ja
- c) siten 2 artiklan 1 kohdan täsmällinen sisältö on se, että vetoaminen työntantajan maksukyvyttömyyteen ei riitä perusteeksi työntekijän vaatimukselle direktiivissä säädetyn suojan saamiseksi, vaan maksukyvyttömyys on todettava ainakin ryhtymällä viralliseen menettelyyn.

Francovichin mielestä direktiivillä on sama tavoite ja hän katsoo komission tavoin, että 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu

14 — Tämän kysymyksen osalta komissio viittasi suullisen käsittelyn aikana julkisasiamies Sir Gordon Slynnin edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Abels antamaan ratkaisuehdotukseen, jossa hän toteaa (ks. Kok. 1985, s. 473), että direktiiviä 80/987 sovelletaan selvästi ”maksukyvyttömyyden taktia konkurssiin joutuneisiin yrityksiin, vaikka tässä direktiivissä tarkoitettu maksukyvyttömyys liittyy 2 artiklan 1 kohdan mukaan myös muihin menettelyihin kuin pelkkään tekniseen selvitystilaan”. Olen sitä mieltä, että tätä kappaletta on tulkittava siten, että direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ilmaus ”velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi ... menettelyn” ei tarkoita pelkästään konkurssia, vaan myös muita menettelyjä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi (ks. myös asiassa Abels annetun tuomion 16 kohdan viimeisen virkkeen sanamuoto).

maksukyvyttömyys on pelkkä tosiseikka; lisäksi hän toteaa (ks. yhteisöjen tuomioistuimessa esitettyjen kirjallisten huomautusten 21 kohdasta eteenpäin), että tätä säännöstä oikein tulkittaessa työnantajan on katsottava olevan maksukyvytön silloin, kun ”teoriassa” on kyse sellaisen menettelyn soveltamisen edellytyksistä, jolla pyritään velkojen yhteiseen tyydyttämiseen, vaikka tällaista kansallisessa lainsäädännössä säädettyä menettelyä ei sitten voida konkreettisesti soveltaa siihen työntekijöiden ryhmään, johon kyseinen työntekijä kuuluu.

aloittamista (”menettely velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi”, jossa on lisäksi voitava ottaa huomioon työntekijöiden työsopimuksiin tai työsuhteisiin perustuvat saamiset) [2 artiklan 1 kohdan a alakohta];<sup>15</sup>

25. Kuten olen esittänyt edellä 22 kohdassa, direktiivin tavoitetta ei voida määritellä ottamatta huomioon sen soveltamisalaa sellaisena kuin se on määritelty sekä 1 että 2 artiklassa. Siten Francovichin ja komission ehdottamien riidanalaisen säännöksen tulkintatapojen pätevyyttä ei ole tutkittava pitäen lähtökohdana sitä, taataanko näillä tulkintoilla se, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvat kaikki muut työntekijöiden ryhmät kuin ne, jotka on lueteltu direktiivin liitteessä, vaan sitä, sopivatko nämä tulkinnat yhteen tulkittavan säännöksen sanamuodon kanssa. Mielestäni jälkimmäiseen kohtaan voidaan vastata ainoastaan kielteisesti.

b) edellä mainitun lainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomaisena on päättänyt menettelyn aloittamisesta (2 artiklan 1 kohdan b alakohtaan ensimmäinen luettelumakohta) tai todennut, että työnantajan yritys tai liiketoiminta on kokonaan lopetettu ja että omaisuutta on niin vähän, että menettelyn aloittaminen ei ole perusteltua (2 artiklan 1 kohdan b alakohtaan toinen luettelumakohta).<sup>16</sup> Kuitenkaan Franco-

26. On muistettava, että työnantajan pitämissä maksukyvyttömyyden riidanalaisessa säännöksessä edellytetään, että

15 — Tällä viittauksella tiettyyn menettelyyn vietään mielestäni perusta Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen suullisessa käsittelyssä ehdottamalta riidanalaisen säännöksen tulkinnalta, jonka mukaan jos jäsenvaltion lainsäädännössä tunnetaan käsite ”tosiasiallinen maksukyvyttömyys”, tämä valtio ei voi sulkea direktiivin soveltamisalasta työntekijää, jonka työnantajan ei sovelleta menettelyitä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi, kun tämä työnantaja kuitenkin on edellä mainitulla tavalla ”tosiasiallisesti maksukyvytön”.

16 — Sekä Francovich että komissio vetoavat tähän säännökseen perustellakseen näkemystään siitä, että direktiivissä käsitteellä ”maksukyvyttömyys” viitataan pelkkään tosiasialliseen tilanteeseen. En kuitenkaan usko, että on mahdollista jättää huomiotta sitä, että tässä säännöksessä edellytetään toimivaltaisen elimen toteuttavan tiettyjä tosiasioita kyseisen jäsenvaltion sellaisen oikeussäännön nojalla, joka kuuluu velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi sovellettavien menettelyitä koskeviin oikeussääntöihin. Tältä osin on kiinnostavaa verrata edellä mainittua säännöstä sellaisena kuin se on voimassa 2 artiklan alkuperäiseen, komission neuvostolle antaman ehdotuksen mukaisen sanamuotoon, jonka mukaan kyseessä on ”ylivelkaisuus” (muistutan, että ehdotuksessa käytettiin tätä käsitettä käsitteen ”maksukyvyttömyys” tilalla) mm. silloin, kun työnantajan toiminta on lakkautettu ylivelkaantumisen takia, eikä toimivaltaisen viranomaisen ole tässä tilanteessa tarvinnut todeta tätä seikkaa.

a) on pyydetty kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisen erityisen menettelyn

vichin ja komission ehdottamia tulkintoja ei voida hyväksyä, ellei samalla jätetä täysin huomiotta säännöksen sanamuotoa. Ellen erehdy, näiden käsitysten erilaisesta muotoilusta huolimatta niiden sisältö on itse asiassa se, että riidanalaisessa säännöksessä sallitaan kyseessä olevan työntekijän vaativan, että työnantajaan vastaan aloitetaan menettely velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi, vaikka toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan kyseessä olevaan työnantajaan ei voida soveltaa sellaista menettelyä; viranomaisen, jolle vaatimus esitetään, tulisi pelkätään tutkia, täyttyvätkö menettelyn aloittamisen edellytykset ”teoriassa”. Tällaisesta käsityksestä seuraisi se, että direktiivin hyvän täytäntöönpanon varmistamiseksi jäsenvaltioiden olisi tehtävä erityisiä muutoksia velkojen yhteistä tyydyttämistä koskevaan lainsäädäntönsä siten, että kyseisen työntekijän vaatimuksesta olisi mahdollista todeta, että työnantajaan kohdistuvien menettelyiden aloittamisen edellytykset ”teoriassa” täyttyvät.<sup>17</sup> Millään seikalla ei voida tukea direktiivin tällaista tulkintaa. Kuten kyseessä olevan säännöksen sanamuodosta ilmenee (” — kyseisen jäsenvaltion lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisen — — menettelyn aloittamista”), siinä viitataan menettelyihin velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi sellaisina kuin niistä säädetään jäsenvaltioissa voimassa olevassa positiivisessa oikeudessa, eikä siinä vaadita, että näitä oikeussääntöjä muutetaan tai täydenneetään direktiivin soveltamista varten.

27. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti: ”Neuvoston 20.10.1980 antaman direktiivin 80/987/ETY 2 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu työntekijät, joiden työnantajaan ei kyseisen jäsenvaltion asiaankuuluvien oikeussääntöjen mukaan voida soveltaa menettelyjä työnantajan velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi.”

### III — Toinen ennakkoratkaisukysymys

28. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen antamani vastausehdotuksen perusteella voidaan jo pohtia yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen kannalta direktiivin 2 artiklan 1 kohdan pätevyyttä, kun tätä säännöstä tulkitaan edellä kuvatulla

17 — Jos en erehdy, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väitti suullisen käsittelyn aikana, että riidanalaisen säännöksen tällaista tulkintaa ei voida pitää mahdollisena.

tavalla siten, että direktiivin suojaavista säännöksistä hyötyvät vain työntekijät, joilla on työsopimus sellaisen työnantajan kanssa tai jotka ovat työsuhteessa sellaiseen työnantajaan, johon voidaan soveltaa menettelyjä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi.

29. Yleinen yhdenvertaisuusperiaate on yksi ylemmäntasoisista, yleisistä periaatteista, jotka sitovat yhteisön viranomaisia poikkeuksetta kaiken perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa niille annetun toimivallan käytössä. Yhdenvertaisuusperiaate siis velvoittaa yhteisöjen toimielimiä myös perustamissopimuksessa niille annetun, jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhdenmukaistamista koskevan toimivallan käytössä.<sup>18</sup> Siten myös tällä alalla yhdenvertaisuusperiaate kieltää menettelemästä eri tavalla toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa, jos tällaista eroa ei voida objektiivisesti perustella.<sup>19</sup>

30. Jotta voitaisiin oikeudellisesti valvoa sitä, ovatko yhteisöjen toimielimet yhdenmukaistamista koskevia oikeussääntöjä antaessaan noudattaneet yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisia velvollisuuksiaan, on kuitenkin otettava huomioon tämän toimivallan käyttämisen erityiset edellytykset.<sup>20</sup> Yhteisöjen tuomioistuin on itse asiassa todennut,<sup>21</sup> että yhteisöjen toimielimille annetun, jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämistä koskevan toimivallan käytön osalta toimielimille on annettava harkintavaltaa erityisesti, mitä tulee mahdollisuuteen yhdenmukaistaa ainoastaan asteittain ottaen huomioon yhteensovitetavan alan erityispiirteet. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut (viitaten yhdenmukaistamista koskevien oikeussääntöjen antamiseen perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan nojalla), tämän yhteisöjen toimielinten harkintavallan tunnustaminen on tarpeen siksi, että ”tällaisten yhdenmukaistamissääntöjen toteuttaminen on yleensä vaikeata, koska siinä edellytetään yhteisöjen toimivaltaisilta toimielimiltä epäyhtenäisten ja monimutkaisten kansallisten säännösten pohjalta tapahtuvaa sellaisten yhteisten oikeussääntöjen valmistelua, jotka ovat perustamissopimuksessa määrättyjen tavoitteiden mukaisia — —”<sup>22</sup> Edellä selostetuissa olosuhteissa on mielestäni tunnustettava, että periaatteessa on mahdollista pitää riittävinä, vastaavien tilanteiden erilaisen kohtelun objektiivisina perusteina perusteita, jotka liit-

18 — Vrt. yhteisöjen toimielinten yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden noudattamisen oikeudellisen valvonnan osalta silloin, kun on kyse toimivallan käyttämisestä lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseksi, asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, erityisesti 20 ja 21 kohta sekä 7 kohdasta eteenpäin, 12 kohdasta eteenpäin ja 41 kohdasta eteenpäin).

19 — Vrt. asia C-63/89, Assurances du Crédit v. neuvosto ja komissio, tuomio 18.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1799, 22 ja 23 kohta). Vrt. myös julkisasiamies Tesauron asiassa esittämän ratkaisuehdotus (11 kohta).

20 — Yhteisön lainsäätäjän harkintavallan laajuuden vaikutuksesta tietyllä alalla sen selkan arvioimiselle, rikotoatanko tietyllä toimenpiteellä syrjintäkiellon periaatetta, vrt. yhdistetyt asiat C-267/88 ja C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990 (Kok. 1990, s. I-435, 13, 14 ja 18 kohta).

21 — Ks. asia 37/83, Rewe-Zentrale, tuomio 29.2.1984 (Kok. 1984, s. 1229, 20 kohta) ja asia C-39/90, Denkavit, tuomio 20.6.1991 (Kok. 1991, s. I-3069, 26 kohta) sekä edellä alaviitteessä 19 mainittu tuomio asiassa Assurances du Crédit v. neuvosto ja komissio (11 kohta).

22 — Ks. edellä alaviitteessä 19 mainittu tuomio asiassa Assurances du Crédit v. neuvosto ja komissio (10 kohta).

tyvät yhdenmukaistamista koskevien oikeussääntöjen valmistelun erityisiin vaikeuksiin.

tussa tilanteessa. Neuvoston, Italian hallituksen ja Kreikan hallituksen esittämiä päinvas-  
taisia käsityksiä ei mielestäni voida hyväksyä. Neuvosto on erityisesti sitä mieltä, että nämä kaksi työntekijöiden ryhmää eivät ole vastaa-  
vissa tilanteissa, koska työntekijöillä, joiden työnantajaan sovelletaan menettelyä velko-  
jien yhteiseksi tyydyttämiseksi, on suurempi turvan tarve, koska menettely kestää usein kauan ja sen aloittamisen jälkeen työntekijöi-  
den on mahdollonta vaatia saamisensa eri-  
tyistäytöntöönpanoa. En voi olla samaa mieltä. Jos työntekijä ei edellä esitettyjen syi-  
den takia saa edistettyä asiaansa silloin, kun hänen työnantajaansa kohtaan on aloitettu menettely velkojien yhteiseksi tyydyttämi-  
seksi, samanlaisessa vaikeassa tilanteessa (ja jopa ilman mitään toivoa tilanteen kehittymi-  
sestä pitkällä aikavälillä) on työntekijä, jonka työnantajaan ei voida soveltaa tällaista menettelyä ja joka on tuloksetta käyttänyt kaikki hänen käytettävissään olevat oikeus-  
suoja-keinot saadakseen työsopimukseen perustuvat saamisensa. Kreikan hallituksen väite siitä, että työntekijät, joiden työnanta-  
jiin sovelletaan menettelyä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi, tarvitsevat enemmän suoja-  
a, koska nämä työnantajat ovat yleensä kauppiaita ja siten heidän yrittäjäriskinsä on suurempi, perustuu täysin epäilyttävälle edel-  
lytykselle siitä, että jäsenvaltioiden lainsäädännöissä työnantajat, joihin ei sovelleta menettelyä velkojien yhteiseksi tyydyttämi-  
seksi, eivät yleensä olisi kauppiaita. Samalla tavalla ilman tosiasioihin nojautuvaa perus-  
tetta voidaan todeta olevan Italian hallituk-  
sen väitteen siitä, että työntekijät, joiden työnantajiin sovelletaan menettelyä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi, ovat erityinen ryhmä verrattuna muihin työntekijäryhmiin, koska nämä työnantajat ovat yleensä kaupallisia yrityksiä, joiden toiminta vaikuttaa yhteismarkkinoiden toimintaan. Vaikka tämän väitteen ensimmäinen tosiasiapremissi olisi oikea, en ymmärrä, miksi edellä mainit-  
tujen työntekijöiden pitäisi katsoa ansaitse-  
van muita parempaa suoja-  
a silloin, kun heidän työnantajansa on maksukyvytön.

31. En lainkaan epäile sitä, etteivätkö sekä työntekijät, joiden työnantajaan sovelletaan menettelyä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi, että työntekijät, joiden työnantajaan ei tällaisia menettelyjä sovelleta, ole samankal-  
taisessa tilanteessa, kun heidän työnantajansa ei kykene vastaamaan työsopimukseen tai työsuhteeseen perustuvista veloistaan työntekijöille: kummankaan näistä ryhmistä ei itse asiassa voida katsoa tarvitsevan toista parem-  
paa turvaa työnantajan ollessa edellä kuva-

32. Olen kuitenkin sitä mieltä, että edellä kuvattujen kahden, toisiaan vastaavan työntekijäryhmän erottaminen siten, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan työntekijät, joiden työnantajaan sovelletaan menettelyä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi, on perusteltavissa syillä, jotka liittyvät alan yhdenmukaistamista koskevien oikeussääntöjen antamisen vaikeuksiin. Itse asiassa vaikein ongelma, jonka jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen työntekijöiden turvaamiseksi työnantajan maksukyvyttömyyden varalta aiheuttaa, on juuri käsitteen ”maksukyvyttömän työnantaja” ja niiden oikeussääntöjen määrittely, joiden perusteella määritellään tässä käsitteessä tarkoitettu tosiasiallinen tilanne. Tältä kannalta katsoen ”maksukyvyttömän työnantajan” käsitteen määrittely on viittaamalla työnantajiin, joihin sovelletaan kyseessä olevien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen perusteella menettelyjä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi, ei ole kovin ongelmallista: huolimatta eri jäsenvaltioissa voimassa olevien järjestelmien huomattavista eroista<sup>23</sup> on joka tapauksessa olemassa yhteinen minimiperusta siltä osin kuin kansallisissa lainsäädännöissä edellytetään asiassa menettelyjä, joissa erityisesti tähän toimivaltaiset toimielimet toteavat tiettyjen arviointiperusteiden perusteella sen, täytyvätkö näiden menettelyjen aloittamisen edellytykset. Sitä vastoin sellaisen työnantajan maksukyvyttömyyden toteaminen, johon ei sovelleta tällaisia menettelyjä, on paljon vaikeampaa. Tämän työnantajien ryhmän osalta kaikkein tärkeimmän maksukyvyttömyyttä koskevan arviointiperusteen valitseminen eli sellaisen työnantajalle vastaisen oikeudellisen päätöksen täytäntöönpanon mahdollisuus, joka on annettu työntekijän nostettua kanteen työsuhteeseen perustuvien saamistensa perimiseksi, aiheuttaa itse asiassa erityisen monimutkaisia ja vaikeita ongelmia

ottaen huomioon se, että tällä alalla yhdenmukaistamista koskevien oikeussääntöjen antaminen on vaikeaa jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten erityispiirteiden ja niissä olevien erojen takia. Edellä esitetyt seikat ovat mielestäni objektiivinen syy, jolla voidaan perustella se, että ainoastaan työntekijöihin, joiden työnantajaan sovelletaan kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan menettelyjä velkojen yhteiseksi tyydyttämiseksi, sovelletaan perustamissopimuksen 100 artiklan nojalla annettua direktiiviä 80/987/ETY, joka on vasta ensimmäinen vaihe työntekijöiden turvaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevien lainsäädäntöjen yhdenmukaistamisessa, kuten direktiivin johdanto-osasta suoraan ilmenee.<sup>24</sup> Tämä rajoitus perustuu direktiivin 2 artiklan 1 kohtaan, jota ei siis voida pitää yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisena.

33. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa toiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti: ”Neuvoston 20.10.1980 antaman direktiivin 80/987/ETY 2 artiklan 1 kohdan tarkastelu ei ole tuonut esiin mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa tämän säännöksen pätevyteen.”

23 — Vrt. edellä alaviitteessä 13 mainittu tuomio asiassa Abels (17 kohta).

24 — Ks. toinen perustelukappale, jonka mukaan direktiivi on annettu ottaen huomioon tarve *vähentää* jäsenvaltioiden välillä olevia eroja työntekijöiden suojan laajuudessa, kun työnantaja on maksukyvyttömä.

#### IV Ratkaisuehdotus

34. Ottaen huomioon kaikki edellä esitetyt seikat ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuimien vastaus sille tässä asiassa esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- ”1) Neuvoston 20.10.1980 antaman direktiivin 80/987/ETY 2 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu työntekijät, joiden työnantajaan ei kyseisen jäsenvaltion asiaankuuluvien oikeussääntöjen mukaan voida soveltaa menettelyjä työnantajan velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi.
- 2) Neuvoston 20.10.1980 antaman direktiivin 80/987/ETY 2 artiklan 1 kohdan tarkastelu ei ole tuonut esiin mitään seikkaa, joka voisi vaikuttaa tämän säännöksen pätevyYTEEN.”