

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
GEORGES COSMAS

21 päivänä marraskuuta 1996 \*

**Alkuhuomautukset**

a) Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

Käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty antamaan ennakkoratkaisu kahteen Cour d'appel de Douain esittämään kysymykseen, jotka koskevat työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY<sup>1</sup> (jäljempänä direktiivi) 4 ja 11 artiklan tulkintaa.

”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.

**Asiaa koskevat oikeussäännöt**

2. Jäsenvaltion valinnan mukaan 1 kohdassa tarkoitettu päivä on:

*A Yhteisön oikeuden säännökset*

1. Kyseisen direktiivin tarkoituksena on se, että jokaisessa jäsenvaltiossa otetaan käyttöön kansallinen palkkaturvavastuuta koskeva järjestelmä, jolla turvataan työntekijöiden saatavat työnantajilta.

— päivä, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut;

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

\* Alkuperäinen kieli: kreikka.  
1 — EYVL L 283, s. 23.

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

varmistettava, että maksamatta olevat palkkasaatavat maksetaan niiltä sitä päivää edeltäviltä työsopimuksen tai työsuhteen kolmelta viimeiseltä kuukaudelta, jona työntekijä on irtisanottu työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi;

b) 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 tarkoitettussa 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 kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettussa 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 [siton, että se koskee kahdeksan viikon jakson palkkaa tai] \* palkkaa usealta lyhyeltä ajanjaksoilta, jotka yhteensä ovat kahdeksan viikkoa.

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

Tätä mahdollisuutta käyttäessään jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle, miten enimmäismäärä asetetaan.”

— edellä 3 artiklan 2 kohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettussa tapauksessa

\* Lainausta on korjattu hakasuluissa olevin osin yhteisöjen tuomioistuimessa, koska direktiivin suomenkielinen käännös on virheellinen.

c) Direktiivin 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 36 kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta. Niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

2. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset kirjallisina komissiolle.”

### B Riidanalaiset kansallisen oikeuden säännökset

2. Ranskan oikeudessa säädettiin jo ennen direktiivin voimaantuloa työntekijöiden suojasta siinä tilanteessa, että työnantaja ei maksa heidän palkkojaan maksukyvyttömyytensä vuoksi. Ranskan lailla 73-1194,<sup>2</sup> joka annettiin 27.9.1973, perustettiin palkkaturvajärjestelmänä toimiva Association pour

la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (jäljempänä AGS), jonka kassaan työntekijöiden kansalliset yhteenliittymät maksavat vakuutusmaksuja. Aina kun AGS maksaa työntekijöiden saatavia, työntekijöiden oikeudet työnantajaa tai sen laillisia edustajia (konkurssipesää hoitavat syndic de la faillite ja administrateur judiciaire) kohtaan siirtyvät AGS:lle. AGS:n paikallishallinnosta huolehtivat Assedic-toimistot.

3. Edellä mainittujen palkkasaatavien maksamista rajoitettiin 27.12.1973 annetun lain, jonka säännökset lisättiin Ranskan *code de travail*'n (työlaki) L 143-11-8 §:ään, voimaantulemisen yhteydessä. Tarkemmin ottaen *code de travail*'n D 143-2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”*Code du travail*'n L 143-11-8 §:ssä tarkoitettu vastuun enimmäismäärä on kolmetoista kertaa se kuukausittainen enimmäismäärä, jota sovelletaan laskettaessa työttömyysvakuutusjärjestelmään liittyviä vakuutusmaksuja, kun saatavat johtuvat lain tai asetuksen säännöksistä tai kollektiivisen sopimuksen määräyksistä ja ovat syntyneet sellaisen työ-sopimuksen perusteella, joka on tehty vähintään kuusi kuukautta aikaisemmin kuin tuomioistuimen päätös pakkosaneerauksen (redressement judiciaire) aloittamisesta.

2 — JORF 30.12.1973, s. 14145.

Enimmäismäärä määräytyy sen päivän mukaan, jolloin työntekijän palkkaturvasaataava tulee maksettavaksi, ja viimeistään sen päivän mukaan, jolloin tuomioistuin on tehnyt päätöksen saneeraus suunnitelmasta tai konkurssiin (liquidation judiciaire) asettamisesta.

Muissa tapauksissa vastuun enimmäismäärä on enintään neljä kertaa edellisessä alakohdassa mainittu enimmäismäärä.”

4. Ranskan lainsäätäjä on siten asettanut vastuun määrien osalta kaksi rajoitusta, joita sovelletaan siitä riippuen, miten saatavat ovat syntyneet. Näitä rajoituksia kutsutaan enimmäismäärä 13:ksi ja enimmäismäärä 4:ksi, joita käytetään arvioitaessa, minkä suuruisia saatavia työntekijöillä on AGS:ltä. Enimmäismäärä 4:n suuruus oli 1.7.1995 205 440 Ranskan frangia (FRF), ja enimmäismäärä 13:n suuruus oli vastaavasti 667 680 FRF.

## II Käsiteltävänä olevan asian tosiseikat

5. Établissements Gilson -yhtiö palkkasi 1.4.1977 François Dumonin myyntimiehen. Tribunal de commerce de Lille asetti 22.8.1989 antamallaan tuomiolla kysyksen yhtiön konkurssiin ja nimitti pesänhoitajan (liquidateur). Dumon lopetti työskentelemisen tässä yrityksessä 8.12.1989, kun hänet oli irtisanottu taloudellisista syistä.

Tämän vuoksi ja koska yhtiön pesänhoitaja ei ollut maksanut Dumonin palkkasaatavia täysimääräisesti, tämä vaati Conseil de prud'hommes de Tourcoingissa saataviensa tarkan määrän vahvistamista ja sitä, että AGS, edustajanaan Assedic du Pas de Calais, velvoitettaisiin maksamaan nämä saatavat.

6. Conseil de prud'hommes katsoi 27.1.1995 antamassaan tuomiossa, että Dumonilla oli lainmukainen saatava yhtiön konkurssipesästä, ja se vahvisti Dumonin ja kyseisen yhtiön työsuhteesta johtuvien maksamattomien saatavien suuruudeksi 380 840 FRF. Lisäksi se hylkäsi AGS:n väitteet ja katsoi, että kyseinen saatava voitiin vaatia AGS:ltä enimmäismäärä 13:een asti *code du travail*'n säännösten mukaisesti.

7. AGS, edustajanaan Assedic du Pas de Calais, valitti tästä ensimmäisen oikeusasteen ratkaisusta Cour d'appel de Douaihen, jossa se on väittänyt, että Dumon'hon sovellettava enimmäismäärä on enimmäismäärä 4 eikä enimmäismäärä 13. AGS:n mukaan Dumonilla ei ole enää siltä saatavaa, kun otetaan huomioon ne määrät, joita hänelle on jo maksettu.

Dumon puolestaan vaatii, että ylemmän oikeusasteen tuomioistuin pysyttää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen anta-

man, valituksenalaisen tuomion ja velvoittaa valittajan maksamaan hänelle kyseisen turvattun saatavan aiemmin vahvistetun 380 840 FRF:n suuruisena eli enimmäismäärä 13:n mukaisesti siten, että tästä vähennetään jo maksetut määrät.

8. Toissijaisesti Dumon väittää, että Ranskan lainsäädännön säännökset, joilla vahvistetaan enimmäismäärät palkkaturvavastuulle, eli tarkemmin ottaen Ranskan *code du travail*'n D 143-2 §:n säännökset ovat ristiriidassa direktiivin säännösten kanssa. Hänen mukaansa direktiivissä, jolla on välittömiä oikeusvaikutuksia Ranskan oikeusjärjestyksessä, ilmaistaan periaate, jonka mukaan työnantajan maksukyvyttömyyden alkamisen jälkeinen vastuu työntekijöiden työsuhteesta johtuvista saatavista on rajaton, ja velvoitetaan jäsenvaltiot mukauttamaan lainsäädäntönsä direktiivin säännösten mukaisiksi 36 kuukaudessa direktiivin tiedoksi antamisesta. Lisäksi Dumonin mukaan direktiivissä sallitaan poikkeuksellisesti se, että jäsenvaltioiden lainsäätäjät saavat vahvistaa vastuun enimmäismäärän, mutta samalla asetetaan tämän edellytykseksi se, että komissiolle ilmoitetaan etukäteen tätä koskevasta lainsäädännöstä. Dumon katsoo, että Ranskan *code du travail*'n D 143-2 §:n osalta mistään ei voida päätellä, että se olisi ilmoitettu komissiolle, mistä johtuu Dumonin mielestä asianmukaisimman tulkinnan mukaan se, että näitä kansallisia säännöksiä ei voida soveltaa.

Tämän vuoksi Dumon on pyytänyt Cour d'appel de Douaia esittämään ennakkoratkaisukysymyksen, jotta voitaisiin ratkaista se

ongelma, ovatko edellä mainitun D 143-2 §:n säännökset sopuosinnassa direktiivin kanssa.

9. Cour d'appel de Douai katsoi tosin 27.1.1995 tekemässään päätöksessä, että ”kyseinen direktiivi ei ole — toisin kuin asetus — luonteensa perusteella sellainen, että sillä luotaisiin järjestelmällisesti yksityisille oikeuksia”, mutta suostui kuitenkin lykkäämään asian käsittelyä ja esittämään yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä.

### III Ennakkoratkaisukysymykset

10. Cour d'appel de Douai on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. Onko työntekijöiden suojaan työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY 4 artikla yleisesti sovellettava ja velvoittava ja onko sillä tämän vuoksi välitön oikeusvaikutus kansallisessa oikeudessa?

2. Onko Ranskan *code du travail*'n D 143-2 § (jossa säädetään, että *code du travail*'n L 143-11-8 §:ssä tarkoitettu palkka-

turvavastuun enimmäismäärä on kolmetoista kertaa se kuukausittainen enimmäismäärä, jota sovelletaan laskettaessa vakuutusmaksuja työttömyysvakuutusjärjestelmään, kun saata- vat johtuvat lain tai asetuksen säännöksistä tai kollektiivisen sopimuksen määräyksistä ja ovat syntyneet sellaisen työsopimuksen perusteella, joka on tehty vähintään kuusi kuukautta aikaisemmin kuin tuomioistuimen päätös pakkosanceraukseen asettamisesta, ja säädetään myös, että muissa tapauksissa turvattu enimmäismäärä on enintään neljä kertaa edellisessä alakohdassa mainittu enimmäismäärä) yhteensopiva 20.10.1980 annetun direktiivin kanssa, kun sitä ei ole ilmoitettu komissiolle direktiivin 11 artiklan mukaisesti?”

3 kohdassa tarkoitetun ilmoittamisvelvollisuuden, ja se väittää noudattaneensa direktiivin 11 artiklaa. Se täsmentää, että ne saatavien maksamiselle asetetut enimmäismäärät, jotka on otettu käyttöön Ranskan *code du travail*'n D 143-2 §:n säännöksillä, on mainittu kahdessa Ranskan hallituksen kertomuksessa, jotka Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) ja Ranskan pysyvä edustusto Euroopan yhteisöissä antoivat komissiolle Ranskan hallituksen puolesta vuosina 1984 ja 1986; nämä kertomukset koskivat nimenomaisesti sitä, miten Ranskan kansallista lainsäädäntöä oli mukautettu direktiivin 80/987/ETY toteuttamiseksi. Ranskan hallitus toteaa myös, että 15.6.1995 annettu komission kertomus,<sup>3</sup> joka koskee mainitun direktiivin täytäntöönpanemista, ei sisällä minkäänlaista arvostelua tai mitään huomautuksia Ranskan tasavallan osalta.

#### IV Tutkittavaksi ottaminen

11. Kansallisen tuomioistuimen käsittelemän asian valittaja, Ranskan hallitus ja komissio ovat kyseenalaistaneet sen, voidaanko ennakkoratkaisupyynnö ottaa tutkittavaksi.

12. Ranskan hallitus, jonka lausumiin myös pääasian valittaja viittaa, kääntää esitettyjen kysymysten järjestyksen ja toteaa seuraavaa:

Mistään ei siten voida päätellä, ettei Ranskan *code du travail*'n D 143-2 §:n säännöksiä olisi ilmoitettu komissiolle, minkä vuoksi sekä toinen että ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys menettävät merkityksensä, eikä ole tarpeen, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi niihin.

13. Kiinnostavia ovat myös komission huomautukset, joissa keskitytään siihen, onko toinen ennakkoratkaisukysymys otettava tutkittavaksi.

Toisen kysymyksen osalta Ranskan hallitus toteaa täyttäneensä direktiivin 4 artiklan

3 — KOM(95) 164 lopullinen.

14. Komissio toteaa ensinnäkin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun yhteisöjen tuomioistuin vastaa sille esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan määräysten mukaisesti, sillä ei ole toimivaltaa lausua siitä, onko tietty kansallinen toimenpide yhteisön oikeuden mukainen. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin ei voi vastata Cour d'appel de Douain toiseen kysymykseen kysymyksen nykyisessä muodossa. Komissio muistuttaa siitä, että yhteisöjen tuomioistuin voi muotoilla uudelleen ennakkoratkaisukysymykset siten, että se esittää vastauksessaan kansalliselle tuomioistuimelle ne yhteisön oikeuden sisältöä koskevat seikat, joita kansallinen tuomioistuin tarvitsee sen käsiteltävänä olevan oikeudenkäyntiasian ratkaisemiseksi.

15. Komissio toteaa toiseksi, että toinen kysymys perustuu selvään virheeseen (erreur matérielle), koska Ranskan *code du travail*'n D 143-2 §:n säännöksissä määritelty enimmäismäärien vahvistamismenettely ilmoitettiin komissiolle vuonna 1979 eli ennen direktiivin antamista. Komissio lisää, että direktiivin laatimisessa on käytetty todellisuudessa mallina ranskalaista palkkaturvajärjestelmää, joka koskee työntekijöiden saattavia työnantajiltaan, ja ranskalaisen järjestelmän osana olevia säännöksiä ja enimmäismääriä.<sup>4</sup> Komissio on saanut tietää jo

12.2.1979 niistä menetelmistä, joita käytetään vahvistettaessa palkkaturvan enimmäismääriä niiden asiakirjojen perusteella, jotka Ranskan pysyvä edustusto oli lähettänyt neuvostolle. Tarkemmin ottaen 12.2.1979 päiväystä neuvoston asiakirjasta<sup>5</sup> ilmenee, että ensinnäkin komissio oli jo tehnyt vertailevan tutkimuksen työntekijöiden suojaa koskevista kansallisista järjestelmistä ja toiseksi että komissio oli Ranskan lainsäädännön osalta nimenomaisesti lainannut Ranskan *code du travail*'n kysisiä säännöksiä (jotka komissio siis tunsikin); kolmanneksi neuvoston asiakirjasta ilmenee, että Ranska oli jo pyytänyt enimmäismäärien vahvistamista koskevan järjestelmänsä hyväksymistä, koska Ranskan pysyvä edustusto oli lähettänyt neuvostolle tiettyjä asiakirjoja.

Edellä esitetyn perusteella komissio on katsonut, että toinen kysymys perustuu selvään virheeseen ja on siksi luonteeltaan hypoteettinen.

16. Mainituista oikeudenkäyntiväitteistä on todettava seuraavaa:

Vakavia esteitä ei näytä olevan sille, että ensimmäisen kysymys otetaan tutkitta-

<sup>4</sup> — Komission huomautuksissa viitataan tältä osin komission 15.6.1995 antamaan kertomukseen (mainittu alaviitteessä 3) ja erityisesti sen liitteessä 1 olevaan 2 kohtaan, s. 2.

<sup>5</sup> — Neuvoston asiakirja N:o 4649/79, ADD1 SOC 24.

vaksi, <sup>6</sup> kun taas toisen kysymyksen tutkittavaksi ottaminen vaikuttaa kiistanalaiselta.

Toista kysymystä on tulkittava seuraavasti: yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty täsmentämään, mitä oikeudellisia seurauksia on siitä, että jäsenvaltio on laiminlyönyt direktiivillä ilmeisesti asetetun velvollisuuden, jonka mukaan jäsenvaltion on ilmoitettava etukäteen sellaiset kansalliset toimenpiteet, joilla rajoitetaan velvollisuutta maksaa työntekijöiden saatavat työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa; kysymyksellä pyritään täsmentämään, onko kansallisia säännöksiä jätettävä soveltamatta, jos ilmoittamisvelvollisuutta ei ole täytetty.

6 — Näkemystä, jonka mukaan ensimmäinen kysymys on otettava tutkittavaksi, voidaan paljolti tukea yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneella oikeuskäytännöllä. Oikeuskäytännössä on todettu, että perustamissopimuksen 177 artiklan perusteella ei ole mahdollista, että yhteisöjen tuomioistuin valvoo sitä, mistä syistä tulkintapyyntö on esitetty (asia 13/68, Salgoil, tuomio 19.12.1968, Kok. 1968, s. 661; Kok. Ep. I, s. 365), ratkaistakseen, missä määrin ennakkoratkaisukysymyksen vastaaminen on välttämätöntä kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi. Kansallisen tuomioistuimen esittämä pyyntö voidaan tämän vuoksi jättää tutkimatta vain, "jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeuden tulkittamisella tai yhteisön oikeussäännön pätevyyden tutkimisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiasialliseen luonteeseen tai kohteeseen" (asia 126/80, Salonia, tuomio 16.6.1981, Kok. 1981, s. 1563, 6 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt parempana sitä, että se jättää vastaamatta kysymyksiin vain ääritapauksissa eli esimerkiksi silloin, kun asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja ei ole selostettu "riittävästi" tai jos nämä ovat "täysin hypoteettisia" (asia C-458/93, Saddik, määräys 23.3.1995, Kok. 1995, s. I-511, 18 kohta). Yksi niistä kriteereistä, jotka yhteisöjen tuomioistuin ottaa huomioon ratkaistessaan, tutkiiko se sille esitetyn kysymyksen aineellisesti, on se, voiko tuomioistuin antaa hyödyllisen vastauksen (asia C-167/94, Grau Gomis ym., määräys 7.4.1995, Kok. 1995, s. I-1023, 11 kohta), ottaen tällöin huomioon sen, että "ennakkoratkaisukysymysmenettelyn lähtökohana" on "ajatus yhteistoiminnasta" (em. asiassa Saddik annettu määräys).

Käsiteltävänä olevassa asiassa esitettyjen tietojen perusteella ei vaikuta siltä, että ensimmäinen kysymys ei liittyisi mitenkään kansallisen tuomioistuimen käsittelemän asian oikeudellisiin seikkoihin tai tosiseikkoihin tai että riidanalaisia seikkoja ei olisi selostettu riittävästi tai että kansallinen tuomioistuin käsittelee niitä täysin hypoteettisiin perustein, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin ei kykenisi antamaan sellaista vastausta, joka olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, kun se ratkaisee sen käsiteltävänä olevaa asiaa. Siksi Ranskan tasavallan väite siitä, että ensimmäinen kysymys on jätettävä tutkimatta, on perusteeton.

17. Koska komissio ja Ranskan hallitus ovat vedonneet siihen tosiseikkaan, että Ranskan viranomaiset olivat ilmoittaneet ne kansalliset säännökset, jotka koskevat työntekijöiden saatavista olevan vastuun enimmäismääriä, ja siihen tosiseikkaan, että komissio oli jo tuntenut enimmäismääriä koskevan kansallisen järjestelmän, on tutkittava, onko esitetty kysymys täysin hypoteettinen tai merkityksetön.

18. Katson, että näitä perusteluja ei voida hyväksyä.

19. On korostettava ennen kaikkea, että kun kansallinen tuomioistuin esitti kyseisen kysymyksen, se ei voinut tuntea Ranskan hallituksen ja komission mainitsemia tosiseikkoja. Kuten Assedicin huomautuksista ilmenee, <sup>7</sup> Assedic saattoi tietää vasta ennakkoratkaisupyynnön esittämisen jälkeen niistä toimenpiteistä, joihin Ranskan viranomaiset olivat ryhtyneet ilmoittaakseen komissiolle Ranskan järjestelmästä, jolla rajoitetaan vastuuta työntekijöiden maksamattomista saatavista. Siten oli mahdollista, että kansallisessa tuomioistuimessa olisi tuotu esiin nämä toimenpiteet. Siksi ei voida katsoa, kuten komissio, että kansallinen tuomioistuin on tehnyt virheen tutkiessaan ja arvioidessaan oikeudellisesti oikeusriidan tosiseikkoja.

7 — Assedicin huomautukset, s. 6.



20. Ennakkoratkaisupyynnön sanamuodosta ei myöskään ilmene, että kansallinen tuomioistuin katsoisi näytetyn, että Ranskan viranomaiset eivät ole noudattaneet ilmoittamisvelvollisuutta. Kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta ainoastaan täsmentämään, mitä seurauksia yhteisön oikeuden mukaan on siitä, että ilmoittamisvelvollisuutta on laiminlyöty. Esitetty kysymys ei siten perustu epätarkkoihin tosiseikkoihin, koska ennakkoratkaisupyynnön tekstistä ei ilmene, että kansallinen tuomioistuin olisi jo lausunut lopullisesti siitä, onko Ranskan hallitus laiminlyönyt tämän velvollisuutensa, eikä siitä ilmene myöskään, että ennakkoratkaisupyynnö on esitetty näiden tosiseikkojen perusteella.<sup>8</sup>

21. Riippumatta näistä näkemyksistä toinen kysymys on käsiteltävä myös sen vuoksi, että mainitun oikeuskäytännön<sup>9</sup> mukaan perustamissopimuksen 177 artiklassa määrätty menettely on luonteeltaan kansallisen tuo-

mioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen välisen yhteistoiminnan väline. Kun yhteisöjen tuomioistuin pyrki esittämään kansalliselle tuomioistuimelle sellaiset yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita kansallinen tuomioistuin saattaa tarvita, jotta se voisi ratkaista sen käsiteltävänä olevan oikeusriidan, yhteisöjen tuomioistuin ei selvittänyt sitä, minkä olosuhteiden ja tosiseikkojen vuoksi kansallinen tuomioistuin on katsonut ennen pääasian ratkaisemista tarpeelliseksi esittää ennakkoratkaisukysymyksen,<sup>10</sup> eikä se myöskään tutki kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian tosiseikkojen paikkansapitävyyttä.<sup>11</sup> Yhteisöjen tuomioistuin olettaa, että kysymykseen liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat on kuvattu ennakkoratkaisupyynnössä oikein, ja se antaa kysymyksiin vastauksen, jos kyseiset seikat eivät ole ilmeisen ristiriitaisia tai epä-täsmällisiä taikka täysin hypoteettisia<sup>12</sup> tai jos niitä ei ole esitetty niin puutteellisesti, ettei tuomioistuin saa oikeusriitaan liittyvistä tosiseikoista niin paljon tietoja, että se voisi tulkita yhteisön oikeutta tämän tilanteen osalta.<sup>13</sup>

8 — Ei voida myöskään katsoa, että tämä kysymys olisi täysin hypoteettinen pelkästään siksi, että kansallinen tuomioistuin kysyy, mitä seurauksia yhteisön oikeuden mukaan aiheutuu ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyömisestä, vaikka kansallinen tuomioistuin ei ole vielä tutkinut sitä kysymystä, onko tätä velvollisuutta todellisuudessa loukattu (ks. yhdistetyt asiat C-320/90, C-321/90 ja C-322/90, Telemarscabruzzo ym., tuomio 26.1.1993, Kok. 1993, s. I-393, 6 kohta). Riittää, että ennakkoratkaisupyynnössä on täsmennetty "esitettyihin kysymyksiin liittyvät tosiasiat". Kannattaa panna merkille, että sitä, että ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuvat seuraukset tutkitaan ennen sen tutkimista, onko ilmoittamisvelvollisuutta todellisuudessa laiminlyöty, ei voida pitää virheenä oikeudellisessa päättelyssä, vaikka tällöin käännetäänkin päinvastaiseksi tutkittavien kysymysten järjestys. Jos siihen kysymykseen, onko jäsenvaltio jättänyt ilmoittamatta direktiivin 4 ja 11 artiklassa edellytetyllä tavalla enimmäismääriä koskevat kansalliset toimenpiteet, vastataan kieltävästi, käytännön merkitystä ei enää ole sillä, miten on oikeudellisesti arvioitava sellaisia jäsenvaltion toimenpiteitä, joita ei ole ilmoitettu. Jos sitä vastoin katsotaan, että ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönti ei vaikuta kansallisten enimmäismäärien pätevyYTEEN, on hyödytöntä tutkia, onko kansalliset toimenpiteet jätetty ilmoittamatta. Siitä päättäminen, kumpi näistä kahdesta kysymyksestä on tutkittava ensiksi, kuuluu kansallisen tuomioistuimen harkintavaltaan, koska vastaaminen ainakin yhteen näistä kysymyksistä on välttämätöntä tai samanaikaisesti välttämätöntä ja riittävä kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi.

9 — Asia 6/64, Costa, määräys 3.6.1964 (Kok. 1964, s. 1195; Kok. Ep. I, s. 211) ja asia C-343/90, Lourenço Dias, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4673).

22. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevistä tiedoista ilmenee, että Cour d'appel de Douai on maininnut riittävän täsmällisesti ne oikeusnormit, jotka liittyvät toiseen kysymykseen. Siksi ei voida katsoa, että tämä kysymys olisi tullut luonteeltaan täysin hypoteettiseksi sen vuoksi, että Ranskan hallitus ja komissio ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimelle tiettyjä tietoja kirjallisen

10 — Yhdistetyt asiat C-297/88 ja C-197/89, Dzodzi, tuomio 18.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3763, 35 ja 39 kohta).

11 — Asia 104/77, Oehlschlager, tuomio 16.3.1978 (Kok. 1978, s. 791, 4 kohta).

12 — Ks. edellä alaviiteessä 6 mainituissa asiassa Saddik annettu määräys.

13 — Edellä alaviiteessä 8 mainittu asia Telemarscabruzzo, tuomion 6—8 kohta.

käsittelyn yhteydessä. Yhtäältä kysymyksen toteaminen hypoteettiseksi edellyttää, että muut kuin ennakkoratkaisukysymyksen perusteena olevat tosiseikat on jo tutkittu. Toisaalta — mikä vaikuttaa vielä tärkeämältä — toisen kysymyksen katsominen hypoteettiseksi edellyttää, että kirjallisen käsittelyn aikana esitetyt tosiseikat on jo arvioitu oikeudellisesti ja että on jo määriteltä, onko näiden seikkojen katsottava olevan riittävä näyttö siitä, että enimmäismääriä koskeva kansallinen järjestelmä on jo ilmoitettu komissiolle direktiivin säännösten sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti. Tämä ratkaisu johtaisi toisin sanoen siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi muotoiltava kolmas tulkintakysymys, jollaista ei ole esitetty ja joka sijoittuisi loogisesti ensimmäisen ja toisen ennakkoratkaisukysymyksen väliin ja johon annettavan ratkaisun vuoksi toinen kysymys menettäisi *mahdollisesti* merkityksensä.

23. Edellä selostetun vakiintuneen oikeuskäytännön ja perustamissopimuksen 177 artiklalla käyttöön otetun järjestelmän yleisen tarkoituksen — jonka mukaan ennakkoratkaisupyynnön sisältöä ja siihen sisältyviä tietoja on kunnioitettava aina kuin mahdollista — perusteella toista kysymystä ei olisi jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että sitä olisi pidettävä hypoteettisena kysymyksenä. Perustamissopimuksen 177 artiklan tarkoituksen ja oikeuskäytännön, jossa on korostettu kansallisen tuomioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen yhteistyön tärkeyttä merkitystä, kanssa sopuoinnussa on paremminkin se, että yhteisöjen tuomioistuin tutkii tämän kysymyksen aineellisesti samoin kuin se, että jos vastattaessa tähän kysymyksen ilmence, että ne uudet seikat, jotka on tuotu esille käsiteltäessä asiaa yhteisöjen

tuomioistuimessa, ovat hyödyllisiä pääasian ratkaisun kannalta, yhteisöjen tuomioistuin mainitsee tuomiossa niistä, jotta kansallinen tuomioistuin saa niistä tiedon.

## V Pääasia

### A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

24. Cour d'appel de Douai kysyy, onko direktiivin 80/987/ETY 4 artikla ”soveltamisalaltaan yleinen ja velvoittava” siten, että sillä on tämän vuoksi ”välitön oikeusvaikutus” kansallisessa oikeudessa.

25. Jotta tähän kysymyksen voitaisiin vastata oikein, on syytä esittää johdantona seuraavaa: 4 artiklan säännökset täydentävät direktiivin 3 artiklan säännöksiä. Jälkimmäisen artiklan mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön järjestelmä, jolla turvataan työntekijöiden sellaisten saatavien maksaminen, joita ei ole maksettu työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi. Direktiivin 4 artiklan säännöksillä on nimenomaisesti tarkoitus rajoittaa tätä valtioiden yleistä velvollisuutta, joka koskee periaatteessa kaikkia palkkasaatavia, jotka ovat syntyneet ennen sitä päivää, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut, tai ennen sitä päivää, jona työntekijä on irtisanottu (työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi), taikka ennen sitä

päivää, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut tai jona kysyksen työntekijän kanssa on tehty työ sopimus tai työsuhde on päättynyt työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi.

26. Direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltiot saavat säätää kahdenlaisista rajoituksista: ensinnäkin tämän artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla jäsenvaltiot saavat rajoittaa sitä ajanjaksoa, jolta maksamatta jääneet saatavat maksetaan; jäsenvaltioiden on kuitenkin turvattava saatavien maksaminen tietystä vähimmäisajalta, joka on määritelty yksityiskohtaisesti tässä yhteisön oikeuden säännöksessä ja joka riippuu siitä päivästä, jonka kukin jäsenvaltio on valinnut direktiivin 3 artiklan mukaisesti siksi päiväksi, jota edeltävältä ajalta saatavat on maksettava. Toiseksi 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot saavat vahvistaa maksettavien saatavien enimmäismäärän, jos direktiivin 3 artiklassa ja 4 artiklan 2 kohdassa säädetyn järjestelmän perusteella maksettaisiin direktiivin sosiaaliset päämäärät ylittäviä määriä. Jos jäsenvaltiot käyttävät tätä 4 artiklan 3 kohdassa säädettyä mahdollisuutta, niiden on ilmoitettava komissiolle, miten enimmäismäärä asetetaan.

27. Lyhyesti sanottuna, riittää, kun todetaan, että direktiivin 3 artiklassa säädetään yleisesti jäsenvaltioiden velvollisuudesta turvata maksu palkkaturvajärjestelmiä käyttämällä työntekijöiden saatavista, jotka ovat jääneet maksamatta työnantajien maksukyvyttömyyden vuoksi, kun taas direktiivin 4 artikla

sisältää säännöksiä tämän velvollisuuden rajoittamisesta.

Kun yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty ratkaisemaan, onko direktiivin 4 artikla ”soveltamisalaltaan yleinen ja velvoittava” ja onko sillä ”välitön oikeusvaikutus” kansallisessa oikeusjärjestyksessä, sitä on todellisuudessa pyydetty ratkaisemaan, vaikuttaako 4 artikla niihin oikeuksiin, joita työntekijöillä on direktiivin ”velvoittavuuden” ja ”välittömän oikeusvaikutuksen” perusteella, kun direktiiviä tarkastellaan kokonaisuutena. Direktiivin 4 artiklalla ei voi sellaisenaan olla välittömiä oikeusvaikutuksia kansallisessa oikeusjärjestelmässä, koska vaikka siinä ei tosin säädetä mistään velvollisuuksista, sillä ei toisaalta myöskään anneta mitään itsenäisiä oikeuksia, vaan sillä rajoitetaan tarkemmin ottaen niitä oikeuksia, joita direktiivin 3 artiklassa säädetään työntekijöiden etujen suojaamiseksi. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut vakiintuneessa oikeuskäytännössään, että direktiivi ei voi sellaisenaan luoda yksityiselle oikeussubjektille velvollisuuksia ja että direktiivin säännöksiin ei voida vedota yksityistä vastaan.<sup>14</sup> Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ”aina kun direktiivin säännökset ovat sisältöään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, yksityisillä on oikeus vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa valtiota vastaan, kun valtio ei ole saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeutta tai kun se on tehnyt tämän virheellisesti”.<sup>15</sup>

14 — Asia 152/84, Marshall, tuomio 26.2.1986 (Kok. 1986, s. 723, 48 kohta) ja asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3325, 20—25 kohta).

15 — Asia C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della cava ym., tuomio 23.2.1994 (Kok. 1994, s. I-483). Ks. ennen kaikkea asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982 (Kok. 1982, s. 53) ja asia 103/88, Fratelli Costanzo, tuomio 22.6.1989 (Kok. 1989, s. 1839).

28. Tämän vuoksi on johdonmukaista tutkia ensiksi, voiko direktiivin 3 artiklalla, jossa säädetään työntekijöiden oikeudesta saada palkkaturvana ne rahamäärät, joita heidän työnantajansa eivät ole maksaneet maksukyvyttömyytensä vuoksi, olla välittömiä oikeusvaikutuksia. Direktiivin riidanalaisen 4 artiklan velvoittavuus on tutkittava vain ja ainoastaan siinä tapauksessa, että tämän direktiivin 3 artiklan tutkimisen perusteella on ilmeistä, että 3 artikla on sisällöltään sellainen, että se täyttää oikeuskäytännössä asetetut välttämättömät edellytykset sille, että direktiivin säännöksellä on välittömiä oikeusvaikutuksia kansallisessa oikeusjärjestyksessä, eli että siinä säädetään kokonaisuutena tarkastellen siitä, minkä sisältöinen on työntekijöiden oikeus siihen, että heidän maksamattomat saatavansa turvataan. Näin 4 artiklaa voidaan pitää yksityisille suotuisan, yleisemmän yhteisön sääntelyn loogisena täydennyksenä, jolla rajataan tämän yleisemmän sääntelyn ulottuvuutta. Ainoastaan tästä lähtökohdasta on mahdollista katsoa, että direktiivin 4 artiklalla on välittömiä vaikutuksia.

29. Näiden välttämättömien täsmennysten jälkeen on aika tutkia direktiivin 3 ja 4 artiklan säännösten sisältöä. Yhteisöjen tuomioistuin on jo tutkinut tätä kysymystä ns. asiassa Francovich I,<sup>16</sup> ja tämän asian osalta on mielestäni syytä esittää heti aluksi, miten tuomioistuin perusteli siinä antamansa tuomion.

30. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisessä tuomiossa, että sen määrittelemiseen, onko direktiivin säännöksiä, jotka koskevat työntekijöiden oikeutta siihen, että heidän maksamattomien saataviensa maksaminen turvataan, pidettävä ehdottomina ja riittävän täsmällisinä, liittyi kolme perustavanlaatuisia ongelmaa: oli tutkittava, kenellä on oikeus palkkaturvaan, mikä on palkkaturvan sisältö ja kuka on velvollinen maksamaan saatavat. Koska direktiivin 1 artikla, jossa määritellään edunsaajat, täytti selkeysvaatimukset, minkä vuoksi sillä voitiin katsoa olevan välittömiä oikeusvaikutuksia, yhteisöjen tuomioistuin tutki seuraavaksi kysymyksen tämän, direktiivin 3 ja 4 artiklassa säädetyn oikeuden sisällöstä.

31. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tämän oikeuden sisältöä ei ole pidettävä epäselvänä pelkästään sen vuoksi että 3 artiklassa jäsenvaltioille annetaan valinnan vapaus sen vahvistamisessa, mitä päivää edeltävältä ajankaksolta olevat saatavat on turvattu. Vaikka jäsenvaltiot saavat määritellä ne menetelmät, joita käyttäen saatavat vahvistetaan ja niiden määrää rajoitetaan, tämä "ei vaikuta säädetyn tavoitteen täsmälliseen ja ehdottomaan luonteeseen".<sup>17</sup> Työntekijöillä on direktiivistä johtuva oikeus saada palkkaturvaa ainakin palkkaturvan vähimmäismäärä, sellaisena kuin se on laskettavissa niistä kolmesta valinnaisesta tavasta, jotka on annettu direktiivin 3 artiklassa jäsenvaltioille vaihtoehdoiksi, sen tavan mukaisesti, josta aiheutuu palkkaturvajärjestelmälle pienin vastuu.

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

17 — Edellä alaviiteessä 16 mainittu asia, tuomion 18 kohta.

32. Samalla yhteisöjen tuomioistuin totesi 4 artiklan 2 kohdan osalta, että tässä säännöksessä säädetty mahdollisuus rajoittaa palkkaturvaa ei estä konkreettisen vähimmäispalkkaturvan määrittämistä, vaan päin vastoin tässä säännöksessä säädetään vähimmäisturvasta. Jäsenvaltiolla on oikeus rajoittaa maksuvelvollisuutta, mutta jäsenvaltiolla on velvollisuus turvata saatavat vähintään kuuden kuukauden, kolmen kuukauden tai kahdeksan viikon ajalta riippuen siitä, mikä päivä on valittu 3 artiklan mukaisesti siksi päiväksi, josta lukien kyseinen ajanjakso lasketaan.

Olipa jäsenvaltio toisin sanoen valinnut direktiivin 3 artiklan ja 4 artiklan 2 kohdan mukaisen valintavaltansa perusteella minkä tahansa kyseisistä kolmesta laskentatavasta, pakollisen palkkaturvan vähimmäismäärä voidaan silti määrittää yhteisön oikeuden säännösten perusteella täsmällisesti. Siten direktiivillä on annettu täysin yksiselitteisesti ja täsmällisesti työntekijälle välitön oikeus siihen, että hänelle maksetaan ainakin pienin niistä määristä, jotka lasketaan edellä mainitulla tavalla.

33. Kyseisen saatavan vähimmäismäärää voidaan tietysti pienentää edelleen, jos jäsenvaltio käyttää sille 4 artiklan 3 kohdassa annettua mahdollisuutta ja vahvistaa erityisen palkkaturvavastuun enimmäismäärän, jotta se välttyisi liian suurien määrien maksamiselta siinä tapauksessa, että kansalliset toimivaltaiset elimet katsovat, että direktiivillä annettu oikeus ylittää suuruudeltaan direktiivin sosiaaliset päämäärät. On kuitenkin huomattava, että jotta jäsenvaltio voisi käyttää tätä mahdollisuutta, sen on ensin täytännönpantava oikein direktiivin muut säännökset. Francovich I -tuomiossa yhteisöjen tuomio-

istuin totesi nimenomaisesti, että ”jäsenvaltio, joka on laiminlyönyt velvoitteensa saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ei voi rajoittaa oikeuksia, joita direktiivissä säädetään yksityisten hyväksi, vetoamalla siihen mahdollisuuteen rajoittaa palkkaturvan määrää, jota se olisi voinut käyttää, jos se olisi toteuttanut direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet — —”<sup>18</sup>.

34. Edellä esitetyn perusteella yhteisöjen tuomioistuin päätyi siihen, että kyseinen direktiivi on täsmällinen ja ehdoton niiltä osin, kuin kysymys on direktiivissä määritellyn oikeuden sisällöstä, minkä vuoksi direktiivillä voi olla välittömiä oikeusvaikutuksia kansallisissa oikeusjärjestyksissä, jos sen muut osat ovat myös selviä ja ehdottomia.

18 — Ks. edellä alaviiteessä 16 mainittu asia Francovich I, tuomion 12 kohta. On syytä mainita, että direktiivin 4 artiklan säännösten sanamuodosta ja asiassa Francovich I annustusta tuomiosta ei ilmeä suoraan, että 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu enimmäismäärä on pienempi kuin alhaisimmat 4 artiklan 2 kohdan mukaan turvatut saatavat. Näin on kuitenkin katsottava olevan ensinnäkin siksi, että 3 kohdassa on käytetty kuitenkin-sanaa, ja toiseksi direktiivillä käytöön otetun järjestelmän systematiikan vuoksi. Ensiksi direktiivin 3 artiklassa kuvaillaan kansallisten palkkaturvajärjestelmien velvollisuuksien luonne, ja tämän jälkeen direktiivin 4 artiklassa säädetään siitä, että jäsenvaltiot saavat rajoittaa kyseistä palkkaturvavastuuta. Tätä 4 artiklan 1 kohdassa annettua mahdollisuutta voidaan käyttää noudattamatta erityisiä menettelymääräyksiä, eikä se ole varsinaikan automaattinen; mahdollisuuden käyttämistä ei myöskään tarvitse perustella, ja näin on juuri sen vuoksi, ettei jäsenvaltio saa ylittää tiettyjä vähimmäisrajoja, joista on säädetty yksityiskohtaisesti ja pakottavasti saman artiklan 2 kohdassa. Sitä vastoin 4 artiklan 3 kohdassa säädettyä mahdollisuutta enimmäismäärän asettamiseen ei ole määritelty ulottuvuudeltaan yhteisön sääntelyssä, ja tämän mahdollisuuden käyttäminen edellyttää kansallisten viranomaisten toimivan aktiivisesti (näin on siksi, että vain konkreettisista toimenpiteistä voidaan ilmoittaa komissiolle 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaisesti); tämän mahdollisuuden tarkoituksena on erityisesti se, että jäsenvaltion ei tarvitse maksaa direktiivin sosiaaliset päämäärät ylittäviä määriä. Siten 4 artiklan 3 kohdassa annettulla mahdollisuudella on käytännön merkitystä ainoastaan silloin, kun jäsenvaltio aikoo rajoittaa maksuvelvollisuutta yli niiden rajojen, jotka on määrätty täsmällisesti direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa.

35. Katson, että direktiivin 3 ja 4 artiklan säännöksiä on tulkittava käsiteltävänä olevassa asiassa samalla tavalla kuin yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi niitä Francovich I -tuomiossa.<sup>19</sup> Varsinkin direktiivin 4 artiklalla — jota ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee — näyttää olevan seuraavia vaikutuksia kansallisissa oikeusjärjestyksissä:

36. a) *Direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan säännökset*: Koska — kuten olen todennut — direktiivin 3 artiklan ja 4 artiklan 1 ja 2 kohdan perusteella voidaan täsmällisesti määrittää kolme vähimmäisrajaa työntekijöiden maksamatta olevien palkkasaatavien maksamista koskevalle vastuulle ja koska jäsenvaltio saa valita sen laskentamenetelmän, jota

käyttäen toimivaltaisen palkkaturvaelimen taloutta rasitetaan vähiten, työntekijöillä on suoraan direktiivin 3 artiklan ja 4 artiklan 2 kohdan perusteella oikeus siihen, että he saavat palkkaturvana vähintään näiden laskelmien mukaisesti määriteltävän vähimmäis-turvan,<sup>20</sup> ja he voivat vedota tähän oikeuteensa kansallisissa tuomioistuimissa. Ranskan hallituksen väite, jonka mukaan millään direktiivin 4 artiklan säännöksellä ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia sen vuoksi, että millään niistä ei aseteta jäsenvaltioille riittävän täsmällisiä ja ehdottomia velvoitteita, on siten perusteeton.

37. b) *Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan säännökset*: näillä säännöksillä ei sellaisenaan ole välittömiä oikeusvaikutuksia, koska ne koskevat enimmäismäärien asettamista työntekijöiden oikeuksille, jotka perustuvat direktiivin muihin säännöksiin eli erityisesti 3 artiklan ja 4 artiklan 1 ja 2 kohdan säännöksiin. Kuten komissio on oikein todennut, 4 artiklan 3 kohdalla itsellään ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia, eli kansalliset viranomaiset eivät voi vedota siihen niiden oikeuksien rajoittamiseksi, joita työntekijöillä on direktiivin muiden säännösten perusteella. Kun otetaan huomioon se ratkaisu, jonka yhteisöjen tuomioistuin valitsi asiassa Francovich I antamassaan tuomiossa 4 artiklan

19 — On huomattava, että toisin kuin (alaviiteessä 16 mainitussa) asiassa Francovich I annetussa tuomiossa, jossa kysymys oli siitä, että Italian valtio oli laiminlyönyt täysin velvollisuutensa saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä, esillä olevassa asiassa ei ole kysymys siitä, että jäsenvaltio olisi täysin laiminlyönyt tämän täytäntöönpanovelvollisuutensa. Esitetyt kysymykset koskevat päin vastoin sitä, mikä on direktiivin oikea sisältö ja miten sitä on tulkittava, ja tarkoituksena on se, että kansallinen tuomioistuin voisi arvioida, onko Ranskan palkkaturvajärjestelmä direktiivin säännösten mukainen.

Tämä seikka on merkityksellinen: asiassa Francovich I annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että direktiivin säännökset eivät ole riittävän täsmällisiä ja ehdottomia, jotta voitaisiin yksilöidä se palkkaturvasta vastaava elin, jonka on maksettava turvatut saatavat; näin on siksi, että jokaisen jäsenvaltion asiana on organisoida kokonaisuudessaan asianmukainen palkkaturvajärjestelmä (tuomion 24—26 kohta) luomalla toimivaltaisia palkkaturvaelimiä ja järjestämällä niiden rahoituksen yksityiskohdat. Tämä oli myös se syy, miksi Francovich ei voinut vedota direktiiviin Italian tuomioistuimissa sen vaatimuksensa tueksi, että Italian valtion olisi itse ollut maksettava Francovichin saatavat. Se, onko direktiivillä välittömiä oikeusvaikutuksia, riippuu toisin sanoen siitä, onko jäsenvaltiossa jo luotu työntekijöiden saatavat turvaava kansallinen palkkaturvajärjestelmä. Tämä edellytys täyttyy Ranskan tasavallan osalta, mikä on merkityksellistä nyt esillä olevan asian kannalta. Tämän vuoksi direktiivillä on välittömiä oikeusvaikutuksia erityisesti Ranskan tasavallan osalta jo siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että niitä direktiivin säännöksiä, jotka koskevat edunsaajien yksilöimistä ja sen oikeuden sisältöä, jonka mukaan työntekijöille on turvattu tiettyjen saatavien maksaminen, voidaan pitää riittävän täsmällisinä ja ehdottomina.

20 — Edellä alaviiteessä 16 mainitussa asiassa Francovich I annetun tuomion ja erityisesti sen 17—20 kohdan perusteella on niin, että koska direktiivistä välittömästi johtuvan työntekijöiden oikeuden sisältö "voidaan määrittää riittävän täsmällisesti yksinomaan direktiivin säännösten perusteella", tämän oikeuden suuruus vastaa sitä vähimmäispalkkaturvaa, joka toimivaltaisten kansallisten palkkaturvajärjestelmien on maksettava direktiivin 3 ja 4 artiklan mukaisesti, kun otetaan huomioon se, että tämä vähimmäispalkkaturva voidaan joka tapauksessa määrittää täsmällisesti pelkästään direktiivin säännöksiä soveltamalla.

3 kohdan säännösten osalta,<sup>21</sup> on myönnettävä, että jotta tähän säännökseen voitaisiin vedota työntekijöiden vaatimuksia vastaan, edellytyksenä on ensinnäkin se, että kansalliset viranomaiset ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ja toiseksi se, että kansalliset viranomaiset ovat aktiivisesti toimimalla<sup>22</sup> käyttäneet 4 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioille annettua mahdollisuutta vahvistaa palkkaturvavastuun enimmäismäärä.

38. Lisäksi estoppel-periaatteen (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*), joka on yleinen oikeusperiaate, sellaisena kuin se on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, vastaista olisi, jos jäsenvaltiolle annettaisiin mahdollisuus syrjäyttää ne oikeudet, joita työntekijöillä on direktiivin perusteella, vetoamalla siihen, että se on itse laiminlyönyt velvollisuutensa saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä tai täyttänyt tämän velvollisuuden virheellisesti tai jättänyt käyttämättä kyseisen direktiivin sille suomaa mahdollisuuksia.<sup>23</sup> Jos kansalliset viranomaiset eivät ole käyttäneet niille direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa annettua mahdollisuutta asettaa palkkaturvan enimmäismäärät, ne eivät näin ollen voi vedota suoraan tähän yhteisön oikeuden

säännökseen työntekijöiden oikeuksien rajoittamiseksi.<sup>24</sup>

39. Toinen asia on, annetaanko direktiivin 4 artiklan 3 kohdalla työntekijöille välitön oikeus siten, että sillä asetetaan kansallisille viranomaisille välitön, erityinen, täsmällinen ja ehdoton velvollisuus, joka on erilainen kuin direktiivin 3 artiklassa ja 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa asetettu velvollisuus. Nyt esillä olevan valitusasian vastapuoli puolustaa tällaista tulkintaa. Se väittää, että 4 artiklan 3 kohta on täsmällinen ja ehdoton, koska siinä asetetaan jäsenvaltioille nimenomainen ja konkreettinen velvollisuus ilmoittaa komissiolle ne menetelmät, joiden mukaisesti ne asettavat palkkaturvavastuun enimmäismäärän. Se väittää, että tämä velvollisuus kattaa paitsi velvollisuuden ilmoittaa tämä enimmäismäärä, myös velvollisuuden selostaa yksityiskohtaisesti enimmäismäärän asettamisessa käytettävän menetelmän sisältö, jotta voitaisiin arvioida, onko menetelmä direktiivin sosiaaliset päämäärät huomioon ottaen lainmukainen. Edelleen vastapuoli väittää, että tätä valtioiden velvollisuutta vastaa työntekijöiden oikeus vedota kansallisissa tuomioistuimissa direktiivin 4 artiklan 3 kohdan säännöksiin ja siihen, että kansalliset viranomaiset ovat laiminlyöneet ilmoittamisvelvollisuutensa, vastustaakseen sitä, että heidän palkkasaataviensa maksamista koskevaan turvaan sovelletaan kansallisia enimmäismääriä.

21 — Alaviitteessä 16 mainittu asia, tuomion 21 kohta.

22 — Kuten olen todennut alaviitteessä 18, kansallisten enimmäismäärien asettaminen edellyttää jäsenvaltion toimivan aktiivisesti, koska ei voida ajatella, että enimmäismäärät voitaisiin ilmoittaa komissiolle implisiitisti.

23 — Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei nimenomaisesti mainitse tätä yleistä periaatetta, joka täydentää luottamuksensuojan periaatetta, tuomioistuin noudattaa sitä kuitenkin uskollisesti ja tarkkaan erityisesti silloin, kun se vahvistaa jäsenvaltioiden syyllistyneen virheisiin tai lainvastaisuuksiin direktiivin täytäntöönpanossa (ks. alaviitteessä 14 mainittu asia *Faccini Dori*, tuomion 23 kohta; ks. myös alaviitteessä 15 mainitut asiat *Becker ja Fratelli Costanzo* sekä asia C-192/94, *El Corte Inglés*, tuomio 7.3.1996, Kok. 1996, s. I-1281 ja asia C-168/95, *Luciano Arcaro*, tuomio 26.9.1996, Kok. 1996, s. I-4705.

24 — Ainakaan pääasian tapahtumapaikan eli Ranskan osalta ongelmana ei ole se, että tämä valtio ei olisi käyttänyt direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädettyä rajoitusmahdollisuutta. Ranskan *code du travail*'n D 143-2 §:llä otetaan nimenomaisesti käyttöön tällainen kansallinen rajoitus.

40. Näistä väitteistä on esitettävä seuraavat huomiot:

Jotta voitaisiin katsoa, että direktiivin 4 artiklan 3 kohdalla on välittömiä oikeusvaikutuksia jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestyksissä, edellytyksenä tälle on se, että tässä säännöksessä määritellyt jäsenvaltioiden velvollisuudet ovat täsmällisiä ja ehdottomia eli oikeudellisesti täydellisiä, velvoittavia ja itsenäisiä. Siten direktiivin 4 artiklan 3 kohdan säännösten oikeusvaikutusten määrittämiseksi on tutkittava niitä velvollisuuksia, joita näissä säännöksissä asetetaan jäsenvaltioille. Toisin sanoen on kysyttävä, mikä on direktiivin 4 artiklan 3 kohdasta johtuvan ilmoittamisvelvollisuuden sisältö ja mitä seurauksia on tämän velvollisuuden rikkomisesta.

Edellä jo esittämistäni syistä ei vaikuta taroituksenmukaiselta, että tähän ensimmäiseen kysymykseen vastattaisiin, ennen kuin on vastattu toiseen kysymykseen, joka koskee juuri sitä, mitä oikeusvaikutuksia on siitä, että jäsenvaltiot laiminlyövät kansallisten enimmäismäärien ilmoittamisen komissiolle eli jättävät täyttämättä velvollisuuden, joka näyttää johtuvan sekä direktiivin 4 artiklan 3 kohdasta että sen 11 artiklasta.

#### B Toinen ennakkoratkaisukysymys

41. Kuten olen jo todennut, toisen kysymyksen sisältöä on laajennettava siten, että

kysymyksen kohteena on se, mitä oikeudellisia seurauksia aiheutuu siitä, että kansallista enimmäismäärää ei ole ilmoitettu komissiolle, kun tältä osin otetaan huomioon direktiivin 11 artikla, johon Cour d'appel de Douai viittaa päätöksessään, ja myös direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toinen alakohta. Tätä kysymystä on tarpeen laajentaa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen täydentämiseksi ja siksi, että kansalliselle tuomioistuimelle voitaisiin antaa vastaus, joka soveltuisi paremmin kyseisen oikeusriidan ratkaisemiseen. Yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty ratkaisemaan, mitä seurauksia on siitä, että komissiolle ei ole ilmoitettu niitä palkkaturvavastuun enimmäismääriä, joista säädetään Ranskan *code du travail*'n D 143-2 §:ssä. Tämän pykälän säännöksissä säädetään enimmäismääristä direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa merkityksessä. Velvollisuus ilmoittaa enimmäismäärät komissiolle johtuu puolestaan lähtökohtaisesti direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan erityissäännöksestä, ja täydentävästi huomioon voidaan ottaa myös direktiivin 11 artiklan yleissäännös, jonka mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle välittömästi siitä, että ne ovat saattaneet direktiivin noudattamisen edellyttämät oikeussäännöt osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ja toimitettava direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa oikeussäännöt komissiolle.

42. Näin ollen on määriteltävä ne oikeudelliset seuraukset, joita aiheutuu siitä, että kan-



sallisia toimenpiteitä ei ole ilmoitettu toimivaltaiselle yhteisön toimielimelle.<sup>25</sup>

Huomautuksissa, joita asianosaiset ovat esittäneet kirjallisen käsittelyn aikana yhteisöjen tuomioistuimelle, käsitellään ainoastaan tosiasiakysymyksiä<sup>26</sup> eikä tähän ongelmaan liittyviä oikeudellisia seikkoja.<sup>27</sup> Tämän vuoksi on erityisen tärkeää tutkia ensi sijassa sitä tyhjentävältä vaikuttavaa yhteisöjen tuomio-

istuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee tätä kysymystä, vaikka oikeuskäytännössä käsitellyt oikeussäännöt eivät olisikaan samoja kuin tässä asiassa.

Aluksi on korostettava, että tämä kysymys liittyy yleisempään kysymykseen yhteisön sääntelyllä luodun oikeussuhteen erityislaadusta ja niiden oikeudellisten seurausten ulottuvuudesta, joita tästä oikeussuhteesta aiheutuu eri osapuolille.<sup>28</sup> Oikeuskäytännöstä ilmenee, että velvollisuus ilmoittaa kansallinen toimenpide yhteisön toimielimelle ainakin ensi arviolta voi velvoittaa eri tavalla sen mukaan, mihin erityisen sääntelyyn ilmoittamisvelvollisuus liittyy. Olipa

25 — On syytä huomauttaa, että vaikka yhteisön lainsäätäjä on käyttänyt termejä "antaa tiedoksi", "toimittaa" ja "ilmoittaa", tällä ei näytä olevan käytännön merkitystä siinä mielessä, että nämä termit voitaisiin erottaa toisistaan ja että voitaisiin katsoa, että lainsäätäjän todellisenä tarkoituksena olisi ollut juri tietyn termin käyttäminen tai että näiden termien soveltamisalat olisivat tarkkarajaisia ja toisistaan poikkeavia.

26 — Käsiteltävänä olevan asian tosiseikkojen erityisluonteen osalta viitataan aikaisemmin esittämäni. Ks. 12 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

27 — Komissio on ainoa menettelyyn osallistuneista, joka ottamatta suoraan kantaa toiseen kysymykseen — on tuonut esiin periaatteen, jonka mukaan kansallista oikeutta on tulkittava yhteisön oikeuden mukaisesti, perusteluna sille, että kansallinen tuomioistuin ei voi jättää soveltamatta Ranskan *code du travail*'n D 143-2 §:ää, vaan sen on sovellettava tätä pykälää direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti. Komissio viittaa yhteisöjen tuomioistuimen vakintuoneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista oikeutta aina kun mahdollista direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen valossa, jotta direktiivissä tarkoitettu tulos saavutettaisiin, olipa kysymys direktiivä ennen tai sen jälkeen annetusta kansallisesta lainsäädännöstä (asia 14/83, Van Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984, Kok. 1984, s. 1891, 26 kohta; asia C-334/92, Wagner Miret, tuomio 16.12.1993, Kok. 1993, s. I-6911, 30 kohta ja edellä alaviitteisä 14 mainittu asia Faccini Dori, tuomio 26 kohta).

Komissio soveltaa tätä oikeuskäytännössä kehitettyä ratkaisua esillä olevaan asiaan ja toteaa, että kansallinen tuomioistuin ei saa jättää soveltamatta kansallisessa laissa säädettyä enimmäismäärää silloin, kun — kuten tässä asiassa — tämä laki on direktiivin mukainen. Komission mukaan "se, miten kansallinen tuomioistuin toimii sellaisen lain osalta, joka on direktiivin mukainen, ei voi riippua siitä, onko jäsenvaltio noudattanut menettelysääntöjä, kuten säännösten ilmoittamista komissiolle" (komission kirjalliset huomautukset, s. 12). Tämän komission väitteen taustalolettamana on se, että kysymyksessä, missä määrin kansallinen lainsäädäntö on sopusoinnussa yhteisön sääntelyn kanssa, on vastattu myöntävästi, minkä tutkiminen ei kuitenkaan kuulu yhteisöjen tuomioistuimen valvontavaltaan alaan, kuten olen jo todennut. Lisäksi sen väitteen osalta, jonka mukaan ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöminen kaltainen menettelyvirhe ei olisi riittävä peruste kansallisten säännösten soveltamatta jättämiselle, taustalolettamana on se, että direktiivin 11 artiklan ja 4 artiklan 3 kohdan rikkomisesta aiheutuvat oikeudelliset seuraukset on jo määriteltävä; tämä johtaa meidän toisin sanoen takaisin lähtöpisteeseen asian käsitelyssä. Komission päättely ei siten ole erityisen hyödyllinen toiseen kysymykseen vastattaessa.

28 — Yhteisön toimielinten toteuttamalla oikeudellisella sääntelyllä luodaan kolmikantainen oikeussuhde, jossa osapuolina ovat yhteisö, jäsenvaltiot ja kansalaiset (kansalaiset ovat oikeussuhteen osapuolena eri ominaisuuksiinsa, kuten verovelvollisena, työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana). Kuten kaikista oikeussäännöistä ja siten myös yhteisön oikeuden oikeussäännöistä, tästä sääntelystä aiheutuu oikeussuhteen osapuolille tiettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia eli toimintavelvollisuuksia, joiden noudattaminen on varmistettu seuraamusjärjestelmällä. Kuitenkin toisin kuin perinteisessä oikeussäännön mallissa, jossa sääntely on kaikilta osiltaan kaikkia oikeussuhteen osapuolia sitova ja jossa kaikista oikeussääntöjen rikkomisista aiheutuu rikkojalle seuraamus ja oikeussääntöön vedonneelle osapuolelle vastava "oikeus seuraamuksen määräämiseen", yhteisön oikeuden oikeussäännöillä ei ole kaikkia näitä tunnusmerkkejä. Toisistaan on erotettava yhtäältä sellaiset oikeussäännöt, jotka ovat täysin sitovia, eli säännöt, joiden rikkominen antaa muille oikeussuhteen osapuolille oikeuden vaatia sääntöjen noudattamista tai seuraamuksen määräämistä, ja toisaalta osittain sitovat oikeussäännöt, joiden rikkomisesta voi aiheutua rikkojalle seuraamus mutta joiden osalta muilla oikeussuhteen osapuolilla ei ole "oikeutta seuraamukseen". Toisin sanoen yhteisön oikeudessa ei sovelleta perinteistä kahtiajaottelua "täydellisiin" ja "epätäydellisiin" oikeussääntöihin, joista jälkimmäisillä ei ole sitomattomuutensa vuoksi oikeusvaikutuksia. Yhteisön oikeudessa on paremminkin erotettava toisistaan kokonaisuudessaan velvoittavat ja osittain velvoittavat oikeussäännöt. Yhteisön toimielimet määrittävät, missä määrin sitova tietty oikeussääntö on, käyttäen perusteena sitä, onko säännön tarkoitus "repressiivinen" vai "ohjaava".

miten hyvänsä, oikeuskäytännössä on jo esitetty ne perusteet, joita soveltaen on lopulta arvioitava, voiko yksityinen oikeussubjekti vedota kansallisissa tuomioistuimissa tämän velvollisuuden laiminlyömiseen vaatiakseen, että toimivaltaisille yhteisön viranomaisille ilmoittamatta jätettyä kansallista toimenpidettä ei sovelleta. Tältä osin erityisen merkittäviä ovat yhteisöjen tuomioistuimen antamat seuraavat kaksi tuomiota.

43. Asiassa *Enichem Base ym.*<sup>29</sup> yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin tulkitsemaan jätetystä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY<sup>30</sup> 3 artiklaa, jossa jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus ilmoittaa komissiolle kaikista sellaisista säännöschdotuksista, jotka koskevat direktiivissä säädetyjä asioita, ennen näiden ehdotusten lopullista hyväksymistä. Esitetyt kysymykset koskivat muun muassa sitä, mikä on tämän velvollisuuden sisältö, ja sitä, annetaanko tällä yhteisön säännöksellä yksityisille oikeus vedota kansallisissa tuomioistuimissa siihen, että jäsenvaltio ei ole ilmoittanut kansallisia säännöksiä ennakolta ja hyvissä ajoin, niiden vaatimustensa tueksi, joiden mukaan nämä kansalliset säännökset on kumottava tai näitä säännöksiä on jätettävä soveltamatta.

Yhteisöjen tuomioistuin totesi ensin, että velvollisuus ilmoittaa etukäteen toimenpiteet ei ollut oikeudellisesti merkityksetön, mutta koski yleisesti kansallisia viranomaisia, ja totesi sitten päätelmänään, että ”tämän säännöksen sanamuodon tai tarkoituksen perusteella ei voida katsoa, että pelkästään siitä,

että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä velvollisuutensa ilmoittaa etukäteen toimenpiteet, seuraisi se, että tällä tavalla toteutetut toimenpiteet ovat lainvastaisia”,<sup>31</sup> minkä vuoksi tätä säännöstä ”on tulkittava siten, että sillä ei anneta yksityisille sellaista oikeutta, johon ne voisivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa perusteena sille, että kansallinen sääntely on kumottava tai että sitä on jätettävä soveltamatta”.<sup>32</sup> Ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin teki tämän päätelmän, se totesi, että kyseisellä direktiivin säännöksellä ”ainoastaan asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus ilmoittaa komissiolle hyvissä ajoin säännöschdotukset, joita [kyseinen direktiivin artikla] koskee, eikä siinä säädetä yhteisön menettelystä näiden ehdotusten valvomiseksi eikä aseteta ehdotettujen sääntelyjen voimaansaattamisen edellytykseksi sitä, että komissio hyväksyy ne tai ei vastusta niitä”.<sup>33</sup> Jäsenvaltioille asetetun velvollisuuden tarkoituksena on ainoastaan se, että komissio saisi tietoja voidakseen ryhtyä toimenpiteisiin direktiivin rikkomistapauksissa, joiden osalta sillä on yksinomainen toimivalta, mikäli se katsoo tämän aiheelliseksi.

44. Yhteisöjen tuomioistuin on toistanut asiassa *Enichem Base ym.* esittämänsä perustellut hiljattain asiassa *CIA Security International* antamassaan tuomiossa,<sup>34</sup> joka kuitenkin koski erään toisen direktiivin säännöksen tulkintaa ja jossa se päätyi eri tulokseen kuin asiassa *Enichem Base ym.*

29 — Asia 380/87, *Enichem Base ym.*, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2491).

30 — EYVL L 194, s. 39.

31 — Alaviitteessä 29 mainittu asia *Enichem Base ym.*, tuomion 22 kohta.

32 — Alaviitteessä 29 mainittu asia *Enichem Base ym.*, tuomion 24 kohta.

33 — Alaviitteessä 29 mainittu asia *Enichem Base ym.*, tuomion 20 kohta.

34 — Asia C-194/94, *CIA Security International*, tuomio 30.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2201).

Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta 1983 annetun neuvoston direktiivin 83/189/ETY<sup>35</sup> 8 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle välittömästi tiedoksi kaikki teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset — — jäsenvaltioiden on myös annettava lyhyt selvitys komissiolle niistä seikoista, joiden vuoksi teknisen määräyksen antaminen on välttämätöntä — — .

Komissio saattaa vastaanottamansa ehdotukset välittömästi muiden jäsenvaltioiden tietoon — — .

Komissio ja jäsenvaltiot voivat esittää teknistä määräystä koskevasta ehdotuksesta tiedon antaneelle jäsenvaltiolle huomautuksia; tämän jäsenvaltion on otettava esitetyt huomautukset — — mahdollisuuksien mukaan huomioon — — .”<sup>36</sup>

35 — EYVL L 109, s. 8, sellaisena kuin direktiivi on muutettuna 22.3.1988 annetulla neuvoston direktiivillä 88/182/ETY (EYVL L 81, s. 75).

36 — Direktiivin 83/189/ETY 9 artiklassa säädetään lisäksi seuraavaa:  
”Jäsenvaltioiden on lykättävä — — teknisen määräyksen antamista kuuden kuukauden ajaksi — — ilmoituspäivästä, jos komissio tai toinen jäsenvaltio esittää kolmen kuukauden kuluessa edellä tarkoitettua päivästä yksityiskohtaisen lausunnon, jonka mukaan suunniteltua toimenpidettä tulisi muuttaa — — .”

45. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kyseisillä säännöksillä asetettiin jäsenvaltioille ehdottomia ja riittävän täsmällisiä velvollisuuksia, jotka koskevat teknisten määräysten ilmoittamista komissiolle, ja tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin tutki niitä oikeudellisia seurauksia, joita aiheutuu siitä, että jäsenvaltiot laiminlyövät ilmoittamisvelvollisuuden. Yhteisöjen tuomioistuin teki sen päätelmän, että tämä velvollisuus ei ole sellainen, että se koskee ainoastaan jäsenvaltioiden ja komission välisiä suhteita siten, etteivät yksityiset oikeussubjektit voi vedota siihen kansallisissa tuomioistuimissa. Yhteisöjen tuomioistuin esitti jäljempänä mainitsemani perustelut päätelmälleen, jonka mukaan kyseiset direktiivin säännökset ovat velvoittavia myös yksityisten ja jäsenvaltion välisessä oikeusriidassa.

46. Ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuin korosti, että direktiivillä on tarkoitus suojella tavaroiden vapaata liikkuvuutta ennakollisen valvonnan avulla ja että ilmoittamisvelvollisuus on olennainen keino, jonka avulla yhteisö voi täyttää tämän valvontatehtävänsä. Tämän valvonnan tehokkuus lisääntyy entisestään, kun direktiiviä tulkitaan siten, että tiedoksiantovelvollisuuden rikkominen merkitsee ”olennaista menettelymääräysten rikkomista, joka aiheuttaa sen, ettei kyseisiä teknisiä määräyksiä voida soveltaa yksityisiin oikeussubjekteihin”.<sup>37</sup>

47. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseisissä direktiivin säännöksissä ”sää-

37 — Edellä alaviiteessä 34 mainittu asia CIA Security International, tuomion 48 kohta.

detään yhteisön valvontamenettelystä kansallisten säädösehdotusten osalta ja — — näiden säännösten mukaan kyseiset ehdotukset voidaan toteuttaa vasta sen jälkeen, kun komissio on antanut niitä koskevan suostumuksensa, tai jos komissio ei ole vastustanut niitä”.<sup>38</sup>

48. Näistä syistä yhteisöjen tuomioistuin katsoi toisin kuin asiassa *Enichem Base ym.* antamassaan tuomiossa, että yksityiset oikeussubjektit voivat vedota direktiivin 83/189/ETY 8 ja 9 artiklan säännöksiin kansallisissa tuomioistuimissa, joiden on jätettävä soveltamatta kansallista teknistä määräystä, jota ei ole ilmoitettu direktiivin mukaisesti.<sup>39</sup>

49. Kaiken edellä esitetyn perusteella on katsottava, että yhteisöjen tuomioistuin mainitsi asioissa *Enichem Base ym.* ja *CIA Security International* kaksi kriteeriä, jotka koskevat yhteisön sen säännöksen tarkoitusta, jossa asetetaan velvollisuus ilmoittaa kansalliset toimenpiteet yhteisön viranomaisille, ja yhteisön sellaisen valvontamenettelyn olemassaoloa, joka on saatettava päätökseen ennen kansallisen sääntelyn voimaan saattamista. Kun kummatkin näistä edellytyksistä täytyvät, yksityinen oikeussubjekti voi vedota kansallisissa tuomioistuimissa siihen, että velvollisuutta ennakoilmoittamiseen ei

ole noudatettu, ja tämän seurauksena voi olla se, että kyseistä kansallista sääntelyä ei saada soveltaa.

Katson, että samoja perusteluita voidaan käyttää myös vastattaessa esillä olevassa asiassa esitettyyn toiseen ennakkoratkaisukysymykseen.

50. Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan ja 11 artiklan tarkoituksen ja myös koko direktiivin tarkoituksen osalta on korostettava, että velvollisuudella ilmoittaa ne menetelmät, joiden mukaisesti jäsenvaltiot asettavat enimmäismäärän sille palkkaturvavastuulle, joka niillä on työnantajien maksukyvyttömyyden vuoksi maksamatta jääneistä työntekijöiden saatavista, on tarkoituksena ainoastaan tietojen antaminen komissiolle, eikä tarkoituksena näin ollen ole työntekijöiden suojeleminen. Tätä velvollisuutta ei siis ole asetettu asianomaisten yksityisten oikeushenkilöiden suojaamiseksi, vaan velvollisuus koskee ainoastaan komission ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita. Jotta työntekijöillä olisi oikeus vedota kansallisten toimenpiteiden ilmoittamatta jättämiseen sen vaatimuksensa tueksi, ettei näitä toimenpiteitä sovellettaisi, kyseisten säännösten sanamuodosta ja tarkoituksesta olisi voitava pääteltävä, että velvollisuus antaa komissiolle tietoja on yksi niistä osista, joista direktiivissä tarkoitettu työntekijöiden oikeuksien ja etujen suoja muodostuu.<sup>40</sup> Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan ja 11 artiklan sekä direktiivin johdanto-osan tutkimisen

38 — Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia *CIA Security International*, tuomion 50 kohta.

39 — Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee laajasti edeltävää ilmoittamista koskevaa velvollisuutta, josta on säädetty direktiivissä 83/189/ETY, ks. asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4405).

40 — *Telelogista* päätätelyä käytettiin juuri tällä tavalla alaviitteessä 29 ja 34 mainituissa asioissa *Enichem Base ym.* ja *CIA Security International*.

perusteella ei mielestäni ole mahdollista katsoa, että direktiiviä olisi tulkittava näin.<sup>41</sup>

51. Vielä edellisiä selvempi kriteeri sen arvioimisessa, mitä oikeudellisia seurauksia on siitä, että komissiolle ei ole annettu tietoja kyseisen direktiivin mukaisesti, on se, onko olemassa sellaista erityistä yhteisön menettelyä, jolla valvotaan yhteisön toimielimille ilmoitettuja kansallisia toimenpiteitä, ja onko kansallisen toimenpiteen voimaantulon edellyksenä se, että yhteisön valvontaelin hyväksyy tämän toimenpiteen. Riittävää ei ole, että kyse on pelkästä ennakoilmoittamisvelvollisuudesta. Tämän velvollisuuden on oltava direktiivin mukaan konkreettisen etukäteisvalvonnan ensimmäinen vaihe, mutta jos näin ei ole, ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti ei koskaan riitä perusteeksi sille, että kansallinen toimenpide olisi kumottava tai että sitä ei voitaisi soveltaa.<sup>42</sup>

52. Nyt esillä olevassa direktiivissä ei ole säädetty tällaisesta valvonnasta. Komissiolla tai jollakin muulla yhteisön toimielimellä ei ole valtaa valvoa ilmoitettuja kansallisia

toimenpiteitä, eikä näiden toimenpiteiden sisältöä tai pätevyyttä voida saattaa arvioinnin kohteeksi tai kyseenalaistaa millään muullakaan tavalla. Erot verrattuna direktiiviin 83/189/ETY, jota yhteisöjen tuomioistuimien tulkitse asiassa CIA Security International, ovat mielestäni selviä. Direktiivin 83/189/ETY mukaan kaikkia teknisluontoisia kansallisia ehdotuksia, jotka on ilmoitettu yhteisön toimielimille, valvotaan konkreettisesti, ja tähän liittyen myös muille jäsenvaltioille annetaan tieto toimenpiteistä. Komissio ilmaisee toimivaltaisena valvontaviranomaisena ehdotuksesta mielipiteensä tai voi pyytää nimenomaisesti, että teknistä määräystä muutettaisiin; komissio voi myös päättää ryhtyä perustavanlaatuisempiin toimenpiteisiin (ehdottaa asiasta direktiiviä tai panna vireille perustamissopimuksen 169 artiklassa määrätyn menettelyn), jos se katsoo, että määräys on ristiriidassa tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa. Tätä erityismenttelyä koskevat tietyt määräajat, eikä kansallisista toimenpiteistä aiheudu mitään oikeusvaikutuksia ennen näiden määräaikojen päättymistä. Toimenpiteen voimaantuloa on lykättävä toimenpiteen toteuttamista myöhempään ajankohtaan, ja tämän lykkäyksen pituus riippuu siitä, milloin valvontamenettely saatetaan päätökseen.

Koska kansallisiin toimenpiteisiin ei kohdisteta ennen niiden voimaantuloa tarkkaa valvontaa siten, että yhteisön toimielimelle olisi ilmoitettava ennakolta näistä toimenpiteistä ja että valvonnalla suojeltaisiin yksityisten intressejä (joita direktiivillä olisi tarkoitus turvata), yksityiset oikeussubjektit eivät voi vedota siihen, että jäsenvaltio on rikkonut velvollisuuttaan ilmoittaa ennalta kansalliset toimenpiteet, vaatiakseen, että näitä toimenpiteitä ei sovellettaisi, vaikka tällaisesta ilmoittamisvelvollisuudesta säädetään nimenomaisesti direktiivissä.

41 — Edellä alaviiteessä 34 mainitun asian CIA Security International osalta on todettava, että komissiolle annettavalla ennakkotiedolla oli, kuten direktiivin 83/189/ETY johdanto-osasta ilmenee, tarkoitus suojella tavaroiden vapaata liikkuvuutta nimenomaisesti siten, että toimivaltaiset yhteisön elimet valvovat kansallisten teknisten määräysten antamista. Velvollisuus ilmoittaa ennalta yhteisön viranomaisille kansallisten toimenpiteiden antamisesta ja sisällöstä on selvästi tämän valvonnan välttämätön väline ja edellytys tälle valvonnalle, jolla pyritään suojaamaan niiden henkilöiden etuja, jotka haluavat käyttää yhteisön tasolla oikeuttaan tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen.

42 — Mikään ei tietystikään estä sitä, että yhteisön oikeuden rikkomisena pidettävä ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönti katsotaan perusteeksi, jonka vuoksi komissio ryhtyy tiettyihin toimenpiteisiin jäsenvaltiota vastaan tai määrää sille tiettyjä seuraamuksia. Tämä kysymys koskee kuitenkin yhteisön ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita, eikä tämä muuta mitään kansallisten viranomaisten ja yksityisten oikeussubjektien välisessä suhteessa.

53. Edellä esitetyn mukaisesti yksityiset oikeussubjektit eivät voi vedota kansallisissa tuomioistuimissa siihen, että direktiivin 11 artiklan ja 4 artiklan 3 kohdan säännöksissä asetettua velvollisuutta ilmoittaa kansalliset toimenpiteet ei ole noudatettu, eikä näitä kansallisia toimenpiteitä ole myöskään kumottava tai jätettävä soveltamatta tämän vuoksi. Ainakaan tässä mielessä näillä säännöksillä ei näin ollen aseteta jäsenvaltioille riittävän täsmällisiä ja ehdottomia velvollisuuksia, joiden vuoksi yksityisillä oikeussubjekteilla olisi näitä velvollisuuksia vastaavia oikeuksia, jotka ne voisivat toteuttaa kansallisissa tuomioistuimissa.

54. Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevasta oikeusriidasta, johon liittyen ennakkoratkaisukysymykset on esitetty, on todettava, että edellä esittämieni perustelujen

mukaisesti tämän oikeusriidan ratkaisemisessa ei ole käytännön merkitystä sillä, onko niitä enimmäismääriä, jotka Ranskan *code du travail*'ssa on asetettu vastuulle työntekijöiden maksamattomista saatavista, ilmoitettu komissiolle vai ei. Tämän vuoksi ne väitteet, jotka Ranskan hallitus ja komissio<sup>43</sup> ovat esittäneet sen väitteensä tueksi, jonka mukaan kyseinen kansallinen säännös oli ilmoitettu komissiolle, eivät ole ratkaisevia tämän oikeusriidan kannalta.

Mielestäni on joka tapauksessa — ja varsinkin jos yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksy ehdottamaani vastausta — hyödyllistä, että kansalliselle tuomioistuimelle eli Cour d'appel de Douaillle lähetetään tiedoksi ne tosiseikat, jotka ovat tulleet ilmi ensi kertaa asian kirjallisen käsittelyn yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimessa.

## Ratkaisuehdotus

55. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavan vastauksen:

- 1) Työntekijöiden suojaaja työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 anne-

43 — Ks. edellä 12 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

tun neuvoston direktiivin 80/987/ETY 4 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille täsmällinen ja ehdoton velvollisuus turvata työntekijöille ainakin palkkaturvan vähimmäismäärän maksaminen niistä saatavista, jotka ovat jääneet maksamatta työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi, sellaisena kuin tämä maksuvelvollisuus on mainitun artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan siinä tapauksessa, että jäsenvaltio on valinnut 2 kohdassa säädetyistä laskentamenetelmistä sen, jota käyttäen kansallisen palkkaturvajärjestelmän taloutta raskaitaan vähiten.

- 2) Edellä mainitun direktiivin 80/987/ETY 4 artiklan 3 kohdan säännöksillä ei itsellään ole välitöntä oikeusvaikutusta kansallisessa oikeudessa, koska näillä säännöksillä rajoitetaan direktiivin muihin säännöksiin perustuvia työntekijöiden oikeuksia. Siinä tapauksessa, että jäsenvaltiot ovat vahvistaneet kansallisia enimmäismääriä palkkaturvavastuulle direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla, työntekijät eivät voi vedota siihen, että näitä kansallisia enimmäismääriä ei ole ilmoitettu komissiolle 4 artiklan 3 kohdan viimeisessä alakohdassa ja 11 artiklassa tarkoitettulla tavalla, sen vaatimuksensa tueksi, että kansalliset tuomioistuimet kumoaisivat nämä enimmäismäärät tai jättäisivät soveltamatta niitä.