



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
12 päivänä kesäkuuta 2014¹

Asia C-311/13

**O. Tümer
vastaan**

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

(Ennakkoratkaisupyyntö – Centrale Raad van Beroep (Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö — Direktiivi 80/987/ETY — Direktiivi 2002/74/EY — Työntekijöiden suoja työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa — Työntekijä on kolmannen maan kansalainen, jolla ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa — Oikeus palkkasaatavien turvaan

1. Voidaanko kolmannen maan kansalaiselta työntekijänä evätä työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa oikeus saada turvatuksi maksamatta jätetyt palkkasaatavansa sillä perusteella, että hän oleskelee laittomasti asianomaisessa jäsenvaltiossa?
2. Tämä on Centrale Raad van Beroepin (Alankomaat) esittämän kysymyksen pääasiallinen sisältö. Kysymys esitettiin sen jälkeen, kun Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (työntekijöiden vakuutuslaitoksen hallitus; jäljempänä UWV)² oli hylännyt Tümerin tekemän hakemuksen saada työnantajan maksukyvyttömyyden perusteella maksettava korvaus (jäljempänä myös maksukyvyttömyyskorvaus).
3. Ratkaisuehdotuksessani esitän, että unionin tuomioistuin vastaisi kieltävästi tähän kysymykseen, joka koskee työntekijöiden suojasta työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa 20.10.1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY,³ sellaisena kuin se on 23.9.2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/74/EY⁴ muutettuna, tulkintaa.
4. Tätä silmällä pitäen esitän aluksi, ettei direktiivin 2002/74 oikeusperustasta seuraa, että kolmansien maiden kansalaiset olisi jätettävä direktiivin 80/987 soveltamisalan ulkopuolelle.
5. Tämän jälkeen tarkastelen sitä, miksi pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen oikeussääntö, jonka mukaan kolmannen jäsenvaltion kansalaisen, joka on kansallisten yksityisoikeudellisten oikeussääntöjen mukaan työntekijä, oikeudelta saada työnantajan maksukyvyttömyyden perusteella maksettava korvaus edellytetään, että hän oleskelee maassa laillisesti, on direktiivin 80/987 systematiikan vastainen, rajoittaa sen tehokasta vaikutusta ja loukkaa direktiivin tavoitteiden kannalta tarkasteltuna yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatetta.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Jäljempänä UWV.

3 — EYVL L 283, s. 23.

4 — EYVL L 270, s. 10, jäljempänä direktiivi 80/987.

I Asiassa sovellettavat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

6. Direktiiviä 80/987 sovelletaan sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan työntekijöiden työ sopimuksista tai työsuhteista johtuviin saataviin työnantajilta, jotka ovat direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla maksukyvyttömiä.

7. Direktiivin 80/987 1 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti jättää tiettyihin ryhmiin kuuluvien työntekijöiden saatavat tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sen vuoksi, että on olemassa muita tapoja turvata palkkasaatavat, jos osoitetaan, että ne tarjoavat kyseisille henkilöille vastaavan suojan.

8. Direktiivin 80/987 2 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään, ettei direktiivillä ole vaikutusta siihen, miten kansallisessa lainsäädännössä määritellään käsitteet ”työntekijä”, ”työnantaja”, ”palkka”, ”saavutettu oikeus” ja ”tulevaisuuteen kohdistuva oikeus”, ilman että jäsenvaltiot voisivat kuitenkaan jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle osa-aikatyöntekijöitä, määräaikaisessa työsuhteessa olevia työntekijöitä tai tilapäisessä työsuhteessa olevia työntekijöitä taikka asettaa työ sopimuksen tai -suhteen vähimmäiskestoja ehdoksi työntekijöiden oikeudelle saada direktiivin tarjoama turva.

9. Direktiivin 80/987 3 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta palkkaturvajärjestelmät turvaavat, jollei direktiivin 4 artiklasta muuta johdu, työ sopimuksista tai työsuhteista, myös työsuhteen päättymisen yhteydessä maksettavasta erorahasta, jos tästä on säädetty kansallisessa lainsäädännössä, johtuvien ja työntekijöiden maksamatta olevien saatavien suorituksen. Direktiivin 3 artiklan toisen kohdan mukaan palkkaturvajärjestelmä turvaa maksamattomat palkkasaatavat tiettyä jäsenvaltioiden määrittämää päivää edeltävältä ja/tai tapauksen mukaan sen jälkeiseltä ajalta.

10. Direktiivin 80/987 4 artiklassa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus poiketa tästä ja rajoittaa 3 artiklassa tarkoitettua palkkaturvajärjestelmien maksuvelvollisuutta vahvistamalla direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti sen ajan kesto, jolta palkkaturvajärjestelmän on vastattava maksamisesta, tai asettamalla tällaisille maksuille direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti enimmäismäärä.

11. Direktiivi on kumottu ja kodifioitu työntekijöiden suojasta työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa 22.10.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/94/EY,⁵ joka tuli voimaan 17.11.2008.

B Alankomaiden lainsäädäntö

12. Työttömyysturvalain (Werkloosheidswet; jäljempänä WW)⁶ 61 §:ssä vahvistetaan periaate, jonka mukaan työntekijällä on oikeus työnantajan maksukyvyttömyyden perusteella maksettavaan korvaukseen, jos hänellä on konkurssiin asetetulta työnantajalta palkkaan, lomapalkkaan tai lomarahaan perustuvia saatavia tai jos hänelle voi aiheutua taloudellista vahinkoa siitä, ettei kyseinen työnantaja ole maksanut kolmansille niitä summia, jotka työnantajan olisi maksettava työntekijän palvelussuhteen perusteella.

5 — EYVL L 283, s. 36.

6 — Jäljempänä WW.

13. WW:n 3 §:n 1 momentissa on työntekijän määritelmä, jonka mukaan ”työntekijänä pidetään alle 65-vuotiasta luonnollista henkilöä, joka on yksityisoikeudellisessa tai julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa”.

14. WW:n 3 §:n 3 momentissa säädetään edelleen, että poiketen siitä mitä 1 momentissa säädetään, työntekijänä ei pidetä kolmannen maan kansalaista, joka ei oleskele Alankomaissa laillisesti.

15. Ulkomaalainen oleskelee laillisesti Alankomaissa 23.11.2000 annetun ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet)⁷ 8 §:n a–e ja l kohdan mukaan, jos hänellä on määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva oleskelulupa, tai siinä tapauksessa, että kyseessä on Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen, jos hänen oleskelunsa perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen tai Euroopan talousalueesta 2.5.1992 tehdyn sopimuksen⁸ perusteella annettuihin säännöksiin tai jos hänen oleskeluoikeutensa perustuu assosiaation kehittämisestä Euroopan talousyhteisön ja Turkin välillä 19.9.1980 tehdyn, Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella⁹ perustetun ETY–Turkki-assosiaationeuvoston päätökseen N:o 1/80.¹⁰

II Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

16. Tümer on Turkin kansalainen, ja hän on asunut Alankomaissa vuodesta 1988.

17. Hänellä oli aluksi määräaikainen oleskelulupa, joka oli myönnetty ajanjaksolle 18.8.1988–31.3.1995 sillä edellytyksellä, että hän oleskelee maassa puolisonsa kanssa. Hän erosi puolisostaan vuonna 1996.

18. Tümer haki 14.10.2005 toistaiseksi voimassa olevaa oleskelulupaa, ja Staatssecretaris van Justitie hylkäsi hakemuksen. Tähän päätökseen tehty oikaisuvaatimus todettiin perusteettomaksi 16.4.2007 tehdyssä päätöksessä, johon Tümer haki muutosta Rechtbank’s-Gravenhagenilta, jonka Vreemdelingenkamer (ulkomaalaisasioiden jaosto) hylkäsi 28.8.2008 tekemällään päätöksellä. Tästä päätöksestä ei ole valitettu. Tümerillä ei ole 25.4.2007 jälkeen enää ollut oleskelulupaa.

19. Tümer on työskennellyt vuodesta 1997 Alankomaissa erilaisissa tilapäisissä työsuhteissa. Halfmoon Cosmetics BV otti hänet palvelukseensa 3.1.2005 ja maksoi hänen osaltaan WW:n mukaiset maksut vuonna 2007. Halfmoon Cosmetics BV maksoi vuoden 2007 elokuusta hänen palkastaan vain osan, ja yhtiö asetettiin konkurssiin 22.1.2008. Tümer irtisanottiin 26.1.2008.

20. Tümer haki WW:n perusteella korvausta Halfmoon Cosmetics BV:n maksukyvyttömyyden vuoksi. Hakemus hylättiin 8.2.2008, ja Tümer valitti päätöksestä. Valitus hylättiin perusteettomana 10.6.2008 annetulla UWV:n päätöksellä sillä perusteella, ettei Tümer ollut WW:n 3 §:n 3 momentissa tarkoitettu työntekijä, koska hän ei oleskellut laillisesti Alankomaissa. Rechtbank ’s-Hertogenbosch hylkäsi 18.12.2009 muutoksenhaun, jonka Tümer oli tehnyt edellä mainitusta 10.6.2008 annetusta päätöksestä.

7 — Stb. 2000, nro 495.

8 — EYVL 1994, L 1, s. 3.

9 — Turkin tasavalta ja ETY:n jäsenvaltiot sekä yhteisö allekirjoittivat tämän sopimuksen 12.9.1963 Ankarassa, ja sopimus on tehty, hyväksytty ja vahvistettu yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685).

10 — Jäljempänä päätös N:o 1/80.

21. Asiassa on valitettu Centrale Raad van Beroepiin, joka katsoo, että jos kyseisen korvauksen epääminen oleskelulupaa vailla olevilta kolmansien maiden kansalaisilta on katsottava palkkaturvalaitosten maksuvelvollisuuden rajoitukseksi, ei sitä voida pitää unionin oikeuden mukaisena, ja on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiiviä [2008/94] ja etenkin sen 2, 3 ja 4 artiklaa direktiivin oikeusperustan EY 137 artiklan 2 kohdan (josta on tullut SEUT 153 artiklan 2 kohta) kannalta tarkastellen tulkittava siten, että ne ovat esteenä [WW]:n 3 §:n 3 momentin ja 61 §:n kaltaiselle kansalliselle sääntelylle, jonka mukaan ulkomaalaista, joka on kolmannen maan kansalainen ja joka ei oleskele Alankomaissa laillisesti [ulkomaalaislain] 8 §:n a–e ja 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, ei pidetä työntekijänä sellaisessa tilanteessa, jossa [kolmannen maan kansalainen] on hakenut työnantajan maksukyvyttömyyden perusteella maksettavaa korvausta, kun ulkomaalainen on yksityisoikeudellisten säännösten mukaan työntekijä ja täyttää muut tämän korvauksen myöntämiselle asetetut vaatimukset?

III Asian tarkastelu

A Alustavia huomioita

1. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ilmoittamat tosiseikat ja oikeudelliset seikat

22. Euroopan komissio on sekä kirjallisissa että suullisissa huomautuksissaan tuonut esiin yhtäältä sen, että Tümer täytti edellytykset, joiden nojalla hänellä oli oikeus vedota päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohtaan tai 7 artiklaan, ja toisaalta sen, että päätöksen N:o 1/80 10 artiklaan otetun syrjäintäkiellon periaatteen ja sen unionin oikeuskäytännön mukaan, jossa on katsottu, että oleskelulupa ja työlupa vastaavat kahta eri todellisuutta, on niin, että jos jäsenvaltio myöntää työluvan Turkin kansalaiselle, se ei voi olla myöntämättä hänelle maksukyvyttömyyskorvausta sillä perusteella, ettei tällaisella työntekijällä enää ole oleskelulupaa.

23. Komissio on tämän johdosta esittänyt, ettei unionin tuomioistuimen pitäisi vain vastata ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen vaan tutkia myös se, oleskeleeko Tümer todella laittomasti Alankomaissa, kun tätä tarkastellaan unionin lainsäädännön kannalta.

24. Unionin tuomioistuimen ei mielestäni ole syytä toimia komission esittämällä tavalla.

25. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka avulla kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian muotoilemalla tarvittaessa sille esitetyt kysymykset uudelleen¹¹ tulkitakseen kaikkia niitä unionin oikeussääntöjä, joita kansallinen tuomioistuin tarvitsee ratkaistakseen asian. Tätä varten unionin tuomioistuin voi joutua poimimaan kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyynnön perusteluista ne unionin oikeuteen kuuluvat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde.¹²

11 — Ks. tuomio Betriu Montull (C-5/12, EU:C:2013:571, 40 kohta).

12 — Ibid., tuomion 41 kohta.

26. Oikeus muotoilla uudelleen esitetyt ennakkoratkaisukysymykset niin, että kattaisivat tarvittaessa ne unionin oikeuteen kuuluvat seikat, joita on tulkittava, ei voi johtaa siihen, että unionin tuomioistuin tulkitseisi unionin oikeutta jonkin muun kuin sen tilanteen kannalta, josta pääasiassa on kyse, tekisi tosiseikkoja koskevat toteamuksensa kansallisen tuomioistuimen sijasta tai kyseenalaistaisi kansallisiin ratkaisuihin liittyvän oikeusvoimavaikutuksen.

27. Ennakkoratkaisupyynnössä olevasta tosiseikkojen kuvauksesta käy selvästi ilmi, että 28.8.2008 annetussa päätöksessä, johon Tümer ei ole hakenut muutosta, todettiin, ettei hän voinut perustaa oikeuksiaan päätöksen N:o 1/80 6 tai 7 artiklaan, koska edellytykset sille, että hän olisi voitu katsoa kuuluvan laillisille työmarkkinoille tai hänen ex-puolisonsa olisi voitu katsoa työskennelleen 31.3.1995 edeltävällä ajanjaksolla, eivät täytyneet. Vaikka komissio onkin kirjallisissa huomioissaan epäillyt tätä ja vaikka Tümerin tilanteesta ei todellisuudessa voida olla täysin varmoja¹³ siitä huolimatta, että Alankomaiden hallitus on istunnossa antamallaan selityksillä sitä erikseen selvittänyt, tätä tosiseikkaa on pidettävä nyt suoritettavassa arvioinnissa riidattomana.

28. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei myöskään käy ilmi, että Centrale Raad van Beroep olisi todennut, että Tümerillä oli työlupa.

29. Jos päätöstä N:o 1/80 tulkittaisiin komission esittämällä tavalla, ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ei annettaisi vastausta, jonka avulla se kykenee ratkaisemaan käsiteltäväkseen saatetun asian, vaan muutettaisiin asiassa kyseessä olevia tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja siten, että kansallinen tuomioistuin joutuisi ratkaisemaan riita-asian, jonka kohde on eri ja jonka jokin muu kansallinen tuomioistuin on jo ratkaissut.

30. Näin ollen asiassa on tutkittava ainoastaan Centrale Raad van Beroepin esittämä kysymys laajentamatta asian tarkastelua päätöksen N:o 1/80 tulkintaan.

2. Ajallisesti sovellettava unionin oikeus

31. On muistettava, että kansallisen tuomioistuimen kysymyksessään mainitsevat säännökset eli direktiivin 2008/94 2–4 artikla eivät olleet vielä voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä.

32. Sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti, jonka perusteena on tarve antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus,¹⁴ kysymys on muotoiltava uudelleen, jotta voitaisiin tulkita niitä unionin oikeussäännöksiä, joita oli sovellettava pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä eli tässä tapauksessa direktiivin 80/987 säännöksiä ja etenkin sen 2–4 artiklaa, jotka on kyllä muotoiltu asiallisesti samalla tavoin kuin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsevat säännökset.

B Asian arviointi

33. Voidakseen osoittaa, että kansallinen lainsäädäntö on direktiivin 80/987 mukainen, Alankomaiden hallitus vetoaa kahteen pääasialliseen väitteeseen, joista ensimmäinen perustuu direktiivin oikeusperustaan¹⁵ ja toinen direktiivissä jäsenvaltioille jätettyyn liikkumavaraan työntekijän käsitteen määrittelyssä.

13 — Etenkään jaksolta 31.3.1995–25.4.2007, eli päivästä, jona Tümerin määräaikainen oleskelulupa oli lakannut, päivään, jolloin hänellä ei ollut enää oleskelulupaa.

14 — Ks. tuomio Derudder (C-290/01, EU:C:2004:120, 37 ja 38 kohta) ja tuomio Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (C-157/10, EU:C:2011:813, 17–21 kohta).

15 — Alankomaiden hallitus viittaa EY 137 artiklaan, joka on itse asiassa direktiivin 2002/74 oikeusperusta.

34. Se esittää ensiksi, että direktiivi 80/987 ei voi koskea kolmansien maiden kansalaisia, koska se perustuu EY 137 artiklaan eli oikeussääntöön, joka ei tarjoa oikeusperustaa kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien tunnustamiselle, vaikka nämä oleskelsivatkin maassa laillisesti.

35. Toiseksi se esittää, että viittaus kansalliseen oikeuteen työntekijän käsitteen määrittelemistä ja käsitteen sisällön tarkentamista varten antaa joka tapauksessa jäsenvaltioille mahdollisuuden jättää laittomasti maassa oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset käsitteen ulkopuolelle.

36. Näiden kahden väitteen johdosta on ensin tarkasteltava sitä, voidaanko direktiiviä 80/987 soveltaa kolmansien maiden kansalaisiin, ja tämän jälkeen sitä, voidaanko sitä soveltaa sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka oleskelevat maassa laittomasti.

1. Voidaanko direktiiviä 80/987 soveltaa kolmansien maiden kansalaisiin?

37. Onko direktiivin 2002/74 oikeusperusta esteenä sille, että direktiiviä 80/987 voitaisiin soveltaa kolmansien maiden kansalaisiin?

38. Ennen tämän kysymyksen perusteellisempaa tarkastelua on aluksi mainittava siitä, että Alankomaiden hallitus on väitteillään, jotka perustuvat direktiivin 80/987 oikeusperustaan, ohjannut keskustelua selvästi lähemmäs kansalaisuutta koskevan edellytyksen tarkastelua, vaikka kysymys koskee yksinomaan – ja hyvästä syystä – mahdollisuutta edellyttää oikeudelta saada maksukyvyttömyyskorvaus maassa oleskelun laillisuutta.

39. Tähän on syytä todeta, että Alankomaiden hallituksen kanta ei ole Alankomaiden lainsäädännön mukainen, sellaisena kuin tämä lainsäädäntö on ennakkoratkaisupyynnössä kuvattu, sillä vastakohtaispäätelmän tulkittuna WW:n 3 §:n 3 momentti on ymmärrettävä siten, että työntekijän aseman tunnustamiselle ja siitä seuraavalle oikeudelle maksukyvyttömyyskorvaukseen, ei ole asetettu minkäänlaisia kansalaisuuteen liittyviä edellytyksiä. Alankomaiden hallitus ei kuitenkaan ole väittänyt, että tunnustamalla oikeuden maksukyvyttömyyskorvaukseen laillisesti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille, se olisi halunnut laajentaa direktiivin 80/987 henkilöllistä soveltamisalaa käyttämällä direktiivin 9 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädettyä mahdollisuutta pitää voimassa tai ottaa käyttöön säännöksiä, jotka ovat työntekijöille direktiivin säännöksiä edullisempia.

40. Edellä esitetystä huolimatta direktiivin 2002/74 oikeusperusta ei näkemykseni mukaan johda direktiivin 80/987 henkilöllisen soveltamisalan rajaamiseen ainoastaan unionin kansalaisiin.

41. On muistettava, että EY 137 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, sellaisena kuin se oli voimassa ennen Nizzan sopimusta, ja jonka perusteella direktiivi 2002/74 annettiin,¹⁶ sallittiin sellaisten vähimmäisvaatimusten vahvistaminen direktiivein, joiden tarkoituksena oli EY 137 artiklan 1 kohdan mukaisesti myötävaikuttaa EY 136 artiklassa tarkoitettujen sosiaalipoliittisten päämäärien toteuttamiseen, kuten työntekijöiden elin- ja työolojen kohentamiseen ja riittävään sosiaaliseen suojelemiseen.

42. On totta, ettei EY 137 artiklan 1 kohdassa mainittu yhtenä niistä aloista, joilla EY 137 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa Euroopan unionin neuvosto valtuutettiin antamaan direktiivein säännökset vähimmäisvaatimuksista EY 136 artiklassa tarkoitettujen päämäärien toteuttamiseksi, ”sellaisten kolmansien maiden kansalaisten palvelussuhteen ehtoja, jotka oleskelevat laillisesti yhteisön alueella”, vaan nämä mainittiin EY 137 artiklan 3 kohdassa, joka oli erilaisen lainsäädäntömenettelyn noudattamista edellyttävä eri oikeusperuste. EY 137 artiklan 2 kohdan toisessa

16 – Kuten komissio painotti ehdotuksessaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY muuttamisesta (KOM(2000) 832 lopullinen), EY:n perustamissopimuksen 100 artiklan käyttäminen alkuperäisen direktiivin 80/987 oikeusperustana johtui siitä, ettei tuolloin ollut erityistä oikeusperustaa sosiaalialalla toteutettaville toimenpiteille (6 kohta).

alakohdassa määrättiin EY 251 artiklassa tarkoitetun yhteispäätösmenettelyn noudattamisesta, mikä edellytti määränemmistöä neuvostossa ja Euroopan parlamentin täysimääräistä osallistumista lainsäädäntömenettelyyn, kun taas EY 137 artiklan 3 kohdassa määrättiin, että neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti ja sillä oli velvollisuus vain kuulla Euroopan parlamenttia.¹⁷

43. UWV ja Alankomaiden hallitus ovat nähdäkseni kuitenkin väärässä esittäessään, että tämän oikeusperustan vuoksi direktiivi 80/987 ei voi koskea kolmansien maiden kansalaisia.

44. Väite perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan johdetun oikeuden säännöksellä voidaan perustaa oikeuksia kolmansien maiden kansalaisille ainoastaan siinä tapauksessa, että tällaisen säännöksen oikeusperustana on EY 63 artiklan 4 kohdan kaltainen primaarioikeuden määräys, jolla unionin lainsäätävä valtuutetaan nimenomaisesti toteuttamaan toimenpiteitä, joilla on tarkoitus säännellä heidän asemaansa.

45. Tämä unionin oikeuden henkilöllisen soveltamisalan rajaamista¹⁸ koskevasta peruskysymyksestä omaksuttu näkemys on mielestäni virheellinen.

46. On totta, että primaarioikeudessa on oikeussääntöjä, joiden alaa on niissä tarkoitettujen henkilöiden osalta nimenomaisesti rajoitettu.

47. Joissakin oikeussäännöissä vahvistetaan oikeusperustat, jotka antavat mahdollisuuden juuri kolmansien maiden kansalaisiin kohdistuvien toimenpiteiden toteuttamiseen. Näin on esimerkiksi EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastossa, jonka otsikko on ”Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka” ja johon EY 63 artikla, johon Alankomaiden hallitus viittaa, on sijoitettu.

48. Joidenkin muiden oikeussääntöjen soveltamisala on sitä vastoin rajattu yksinomaan unionin kansalaisiin. Esimerkiksi työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevissa säännöksissä ja määräyksissä liikkumisvapauden tunnustamisen edellytykseksi on asetettu se, että henkilöllä on jonkin unionin jäsenvaltion kansalaisuus.¹⁹

49. On kuitenkin myös oikeussääntöjä, joiden henkilöllistä soveltamisalaa ei ole millään tavoin erikseen rajoitettu, minkä vuoksi niitä voidaan soveltaa asianomaisten henkilöiden kansalaisuudesta riippumatta, ja kolmansien maiden kansalaiset voivat vedota niihin ja niihin voidaan vedota kolmansien maiden kansalaisia vastaan aina kun heidän asemallaan on kiinnekohta unionin oikeuteen. Niiden oikeussääntöjen soveltamisalaa, jotka on annettu sellaista oikeusperustaa käyttäen, jossa ei tällaista nimenomaista rajoitusta ole, on arvioitava ottamalla huomioon tavoitteet, joihin kyseisellä sääntelyllä tähdätään.²⁰

17 — Kun komission ehdotuksesta keskusteltiin 19.3.2001 neuvostossa sosiaalisia kysymyksiä käsittelevässä ryhmässä, Ison-Britannian valtuuskunta toi esiin säädöksen oikeusperustaa koskevan kysymyksen ja vaati neuvoston oikeudellisen yksikön lausuntoa.

18 — Kokonaistarkastelun osalta ks. Dubos, O., ”Quel statut personnel pour les ressortissants des États tiers?”, *Revue des affaires européennes*, 2003-2004/1, s. 83; Guild, E., ja Peers, S., ”Out of the Ghetto? The Personal Scope of EU Law”, *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, 1. painos, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, s. 81; Martin, D., ”La protection des ressortissants de pays tiers par l'ordre juridique communautaire”, *L'union européenne et les droits fondamentaux*, Bruylant, Bruxelles, 1999, s. 173, ja Mavridis, P., ”Union européenne: un prix Nobel de protection sociale des ressortissants des pays tiers?”, *Revue de droit du travail*, nro 12, 2012, s. 719 ja nro 1, 2013, s. 57.

19 — Ks. tästä esimerkkinä SEUT 45 artiklan 2 kohta. Työhön pääsyä koskevien kysymysten osalta ks. myös työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 492/2011 (EUVL L 141, s. 1) 1 artikla, jossa oikeus päästä työhön tunnustetaan ainoastaan jäsenvaltioiden kansalaisille.

20 — Oikeustieteessä on vahvasti puollettu myös sellaisen yleisen oletaman vahvistamista, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaiset kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan, ellei toisin ole nimenomaisesti säädetty tai määrätty. Ks. esimerkiksi em. teos Guild, E., ja Peers, S., ”Out of the Ghetto? The Personal Scope of EU Law”, *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*. Kirjoittajat esittävät siinä seuraavaa: ”Jos jäsenvaltiot voisivat vapaasti jättää kolmansien maiden kansalaiset EY:n sosiaalilainsäädännön ulkopuolelle, huomattava osa työvoimasta jäisi vaille mahdollisuuksia elin- ja työolojen kohentamiseen, ja syrjäytymisen torjumisessa tuskin edistyttäisiin – pikemminkin päinvastoin.” (s. 95). Ks. myös em. teos Martin, D., ”La protection des ressortissants de pays tiers par l'ordre juridique communautaire”, *L'union européenne et les droits fondamentaux*, jossa todetaan, että ”niin perustamissopimusta kuin johdettua oikeutta sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, ellei toisin ole nimenomaisesti säädetty” (s. 173).

50. EY 137 artiklan 3 kohdan neljättä luetelmakohtaa lukuun ottamatta EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan XI osaston 1 luvun määräykset, joilla yhteisölle annettiin lainsäädäntövalta sosiaalialalla, on luettava oikeussääntöihin, jotka valtuuttavat antamaan säännöksiä, joita voidaan soveltaa kansalaisuudesta riippumatta.

51. Tässä yhteydessä on mainittava – aloista, joilla yhteisöllä oli toimivaltaa tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimia EY 136 artiklan tavoitteiden toteuttamiseksi –, että EY 137 artiklan 1 kohdassa määrättiin ”työntekijöiden” terveyden ja turvallisuuden suojelemisesta sekä työntekijöille tiedottamisesta ja työntekijöiden kuulemisesta, työmarkkinoilta syrjäytyneiden ”henkilöiden” integroimisesta ja ”miesten ja naisten välisestä tasa-arvosta” ilman, että siinä olisi mainittu minkäänlaista kansalaisuuteen liittyvää edellytystä.

52. Kolmansien maiden kansalaisten jättäminen unionin jäsenvaltioiden kansalaisiin työntekijöinä sovellettavien suojelusäännösten ulkopuolelle soveltuu huonosti yhteen unionin sosiaalipoliittisten päämäärien kanssa, sellaisina kuin ne on muotoiltu EY 136 artiklan ensimmäisessä kohdassa, etenkin siksi, että tällainen rajaus voisi suosia ulkomaisen työvoiman käyttämistä palkkakustannusten alentamiseksi. Unionin tuomioistuimien on tuomiossaan Saksa ym. v. komissio (281/85, 283/85 à 285/85 ja 287/85, EU:C:1987:351) tuonut esiin sen, kuinka unionin sosiaalipoliittiset ratkaisut limittyvät niihin poliittisiin ratkaisuihin, joita voidaan noudattaa suhteessa kolmansista maista peräisin olevaan työvoimaan. Sosiaalialalla toteutettujen unionin toimenpiteiden soveltamisalaa on arvioitava tämän todellisen asiointilan mukaisesti.²¹

53. Katson siis, että direktiivin 2002/74 oikeusperusta ei millään tavoin sulje pois mahdollisuutta siihen, että direktiiviä 80/987 sovellettaisiin kolmansien maiden kansalaisiin.

54. Lisäksi on huomattava, että direktiivillä 80/987 tehdään niistä työsopimuksista tai työsuhteista, jotka sitovat työntekijän maksukyvyttömään työnantajaan, johtuvista maksamattomista saatavista niiden velvoitteiden syntyminen laukaiseva tekijä, joista siinä säädetään palkkaturvalaitosten vastaavan. Työntekijöihin ei ole kohdistettu minkäänlaisia kansalaisuuteen liittyviä vaatimuksia palkkaturvan saamiseksi. Kansalaisuutta koskevan vaatimuksen asettaminen tämän turvan saamiselle merkitsisi sitä, että direktiivin tekstiin lisättäisiin sen tavoitteiden vastaisesti edellytys, jota siinä ei ole. On muistettava, että direktiivillä on sosiaalinen päämäärä, jolla pyritään turvaamaan unionin tasolla kaikille työntekijöille työnantajan maksukyvyttömyystilanteissa vähimmäissuoja siten, että työsopimuksista tai työsuhteista johtuvat, määrätyltä ajanjaksolta maksamatta olevat palkkasaatavat maksetaan.²²

55. Vielä on selvitettävä se, onko jäsenvaltioilla kuitenkin niin laaja liikkumavara, että ne voivat jättää työntekijät, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia ja jotka oleskelevat maassa laittomasti, tämän turvan ulkopuolelle.

21 — EY 136 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetaan tavoitteet, joiden toteuttamiseksi neuvosto voi EY 137 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuissa kysymyksissä antaa direktiivein säännökset vähimmäisvaatimuksista, ja siinä viitataan Torinossa 18.10.1961 allekirjoitettuun ja Strasbourgissa 3.5.1996 tarkistettuun Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan ja Strasbourgissa 9.12.1989 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa vahvistettuun työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskevaan yhteisön peruskirjaan. Mielestäni tämän suhteellisen epämääräiseksi jäävän viittauksen, jolla on haluttu korostaa jäsenvaltioiden sitoutumista sosiaalisten perusoikeuksien suojeluun, tarkoituksena ei ole unionin sosiaalipolitiikan soveltamisalan vahvistaminen näiden peruskirjojen henkilölliseen soveltamisalaan tukeutumalla. Näin myös em. teoksessa Guild, E., ja Peers, S., ”Out of the Ghetto? The Personal Scope of EU Law”, *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*.

22 — Ks. tuomio Andersson (C-30/10, EU:C:2011:66, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio van Ardenen (C-435/10, EU:C:2011:751, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

2. Voidaanko direktiiviä 80/987 soveltaa laittomasti maassa oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin?

56. Alankomaiden hallituksen mukaan se, ettei direktiivissä 80/987 ole määritelty työntekijän käsitettä, antaa mahdollisuuden siihen, että sitä tarkennetaan kansallisessa oikeudessa ja että joissa tapauksissa laittomasti maassa oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset jätetään sen soveltamisalan ulkopuolelle.

57. Tätä väitettä ei voida hyväksyä.

58. On totta, että direktiivin 80/987 2 artiklan 2 kohdan viittaus kansalliseen oikeuteen jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa direktiivin henkilöllisen soveltamisalan määrittelyä varten. Koska unionissa ei ole otettu käyttöön yhteisiin kriteereihin perustuvaa yhdenmukaista suojelun tasoa, ne työntekijäryhmät, joihin direktiiviä voidaan soveltaa, on tosiaankin määriteltävä kansallisessa oikeudessa.²³

59. On kuitenkin korostettava sitä, että tämä harkintavalta ei voi kyseenalaistaa direktiivin 80/987 systematiikkaa eikä sen tehokasta vaikutusta, ja sitä on käytettävä unionin oikeuden ja erityisesti siinä vahvistettujen perustavanlaatuisien periaatteiden, kuten yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteen, mukaisesti.²⁴

60. Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännös, jolla työntekijän oikeudelle saada maksukyvyttömyyskorvaus asetetaan oleskelun laillisuutta koskeva edellytys, on sekä direktiivin 80/987 systematiikan vastainen että rajoittaa sen tehokasta vaikutusta ja loukkaa yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatetta.

61. Esitän ensiksi, että tällainen säännös on direktiivin 80/987 systematiikan vastainen ja rajoittaa sen tehokasta vaikutusta.

62. Kuten unionin oikeuskäytännössä on vakiintuneesti todettu, jäsenvaltioiden velvollisuus taata ”kaikille”²⁵ työntekijöille vähimmäissuoja on pääsääntö ja tähän pääsääntöön liittyy poikkeuksia, joita on tulkittava ja sovellettava suppeasti, kun otetaan huomioon niiden luonne poikkeussäännöksiä ja direktiivin 80/987 tavoite.²⁶

63. Poikkeukset on lueteltu tyhjentävästi direktiivin 80/987 1 artiklan 2 kohdassa, 2 artiklan 2 kohdassa, 4 ja 10 artiklassa, ja ne antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden jättää poikkeuksellisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle tiettyjä työntekijäryhmiä sen vuoksi, että heille muulla tavoin turvataan vastaava suoja,²⁷ ja rajoittaa tietyissä tilanteissa suojaa, joka direktiivillä on haluttu taata työntekijöille. Yhdessä näistä säännöksistä ei säädetä jäsenvaltioille kuuluvasta mahdollisuudesta rajoittaa taikka missään tapauksessa poistaa turvaa sillä perusteella, että työntekijän asema ei ole maahantuloa ja oleskelua koskevien säännösten mukaan laillinen.

23 — Ks. analogisesti palkan käsitteestä tuomio Visciano (C-69/08, EU:C:2009:468, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 — Niistä yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon vaatimuksista, joiden noudattamista edellytetään direktiivissä 80/987 tarjotulta mahdollisuudelta säätää kansallisessa oikeudessa tarkemmin, mistä suorituksista palkkaturvalaitos vastaa, ks. tuomio Robledillo Núñez (C-498/06, EU:C:2008:109, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 — Ks. tuomio Andersson (EU:C:2011:66, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio van Ardennen (EU:C:2011:751, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 — Ks. vastaavasti tuomio van Ardennen (EU:C:2011:751, 34 kohta).

27 — Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jättäminen työntekijöiden työsopimuksen tai työsuhteen erityislaadun vuoksi, mistä säädettiin alun perin direktiivissä 80/987, poistettiin direktiivillä 2002/74.

64. Lisäksi on mainittava siitä, että direktiivin 80/987 2 artiklan 2 kohdan mukaan on niin, että silloinkin kun jäsenvaltiot määrittelevät direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti ”työntekijän” käsitettä, ne eivät voi jättää sen ulkopuolelle direktiivissä 97/81/EY²⁸ tarkoitettuja osa-aikatyöntekijöitä, direktiivissä 1999/70/EY²⁹ tarkoitettuja määräaikaisessa työsuhteessa olevia työntekijöitä eivätkä direktiivissä 91/383/EY³⁰ tarkoitettuja tilapäisessä työsuhteessa olevia työntekijöitä.

65. Työntekijän käsitteen määrittelyä varten tehty viittaus kansalliseen oikeuteen ei todellisuudessa johdu siitä, että jäsenvaltioille olisi haluttu jättää mahdollisuus rajoittaa haluamallaan tavalla direktiivin 80/987³¹ soveltamisalaa vaan itse asiassa siitä, että on ollut vaikeaa muotoilla yhtä sellaista yhtenäistä käsitettä, jossa kyettäisiin ottamaan huomioon sekä palvelus- ja työsuhteiden monimuotoisuus – tämä on myös myötävaikuttanut siihen, että perinteinen ero palkkatyön ja itsenäisen ammatinharjoittamisen välillä on hämärtynyt – sekä eri lainsäädännöllä tavoiteltujen päämäärien kirjo.³²

66. Jäsenvaltioille jätetystä liikkumavarasta huolimatta direktiivistä 80/987 käy kuitenkin selvästi ilmi, että kaikki ne, jotka vastaavat kansallisen oikeuden mukaan työntekijän määritelmää, voivat saada kyseisen turvan, ellei heille muulla tavoin taata vastaavaa suojaa.

67. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan – eikä Alankomaiden hallitus ole niitä tältä osin kiistänyt – kolmansien maiden kansalaiset katsotaan Alankomaiden yksityisoikeudessa työntekijöiksi ja tämä asema evätään vain, jotta heidät voitaisiin sulkea maksukyvyttömyyttä vastaan tarjotun turvan ulkopuolelle.

68. Sellaisten henkilöiden jättäminen direktiivin 80/987 soveltamisalan ulkopuolelle, jotka vastaavat kansallisen lainsäädännön mukaan työntekijän määritelmää, on mielestäni vastoin direktiivin tehokasta vaikutusta ja omiaan vaarantamaan sen tehokkuuden. Vaikka direktiivissä jätetään jäsenvaltioille mahdollisuus määritellä työntekijän käsite, se velvoittaa jäsenvaltiot kuitenkin siihen, että kansallisessa työoikeudessa voimassa oleva määritelmä ja määritelmä, jota käytetään niiden oikeussääntöjen soveltamisalan rajaamisessa, joilla tämä direktiivi saatetaan osaksi kansallista oikeutta, ovat samat, jotta kaikki kansallisen työoikeuden mukaiset työntekijät voisivat saada palkkasaatavansa turvatuiksi. Toisin sanoen työntekijän määritelmä ei voi olla erilainen siitä riippuen, onko kyse työntekijän suhteesta työnantajaan vai työntekijän suhteesta palkkaturvajärjestelmään.

69. Toiseksi katson, ettei sitä, että palkkaturvan saamiselta edellytetään, että työntekijä, joka on kolmannen maan kansalainen, oleskelee maassa laillisesti, voida pitää yhdenvertaisen kohtelun ja syrjäntäkiellon periaatteen mukaisena.

70. Tämä periaate on unionin oikeuden yleinen oikeusperiaate, joka on vahvistettu muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa. Perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia sekä jäsenvaltioita silloin, kun nämä soveltavat unionin oikeutta, niin kuin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa on nimenomaisesti määrätty.³³

28 — Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE), julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) ja Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY) tekemästä osa-aikatyötä koskevasta puitesopimuksesta 15.12.1997 annettu neuvoston direktiivi 97/81/EY (EYVL 1998, L 14, s. 9).

29 — Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta 28.6.1999 annettu neuvoston direktiivin 1999/70/EY (EYVL L 175, s. 43).

30 — Määräaikaisessa tai tilapäisessä työsuhteessa olevien työntekijöiden työturvallisuuden ja -terveyden parantamisen edistämistä koskevien toimenpiteiden täydentämisestä 25.6.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/383/EY (EYVL L 206, s. 19).

31 — Komissio onkin esittänyt edellä alaviitteessä 13 mainitussa direktiiviehdotuksessaan, että direktiivillä 80/987 tarjotun suojan soveltamisalan rajoittaminen, joka johtuisi siitä, että jäsenvaltio omaksuisi työntekijän käsitteestä liian suppean määritelmän, ”on epätoivottavaa ja tiettyjen työntekijäryhmien tapauksessa myös vaikeasti sovittavissa yhteisön sosiaalipolitiikkaan, jonka tavoitteena on päästä tasapainoon työmarkkinoiden joustavuuden ja työntekijöiden suojaamisen välillä” (4.1.2 kohta).

32 — Ks. vastaavasti Barnard, C., *EU Employment Law*, neljäs painos, Oxford University Press, 2012, s. 144. Työntekijän käsitteestä unionin oikeudessa ks. myös Coursier, P., ”La notion de travailleur salarié en droit social communautaire”, *Droit social nro 3*, 2003, s. 305.

33 — Ks. mm. tuomio IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, 48 kohta).

71. Silloin kun jäsenvaltio määrittelee direktiivin 80/987 2 artiklan 2 kohdassa kansalliseen oikeuteen tehdyn viittauksen puitteissa ne työntekijäryhmät, joihin direktiiviä voidaan soveltaa, se soveltaa unionin oikeutta, ja sen on näin ollen noudatettava yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatetta.

72. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämä periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tapauksia kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella.³⁴

73. Unionin tuomioistuimien on todennut, että eri tilanteille ominaiset seikat ja siis tilanteiden rinnastettavuus on määritettävä ja niitä on arvioitava unionin oikeuden sen toimen kohteen ja päämäärän valossa, jolla kyseinen erottelu otetaan käyttöön. Lisäksi on otettava huomioon sen alan periaatteet ja tavoitteet, johon kyseinen toimi kuuluu.³⁵

74. Unionin tuomioistuimen mukaan tätä lähestymistapaa on sovellettava mutatis mutandis myös tutkittaessa sitä, ovatko kansalliset toimenpiteet, joilla sovelletaan unionin oikeutta, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaisia.³⁶

75. Kuten edellä totesin, kansallisen tuomioistuimen toimittamista tiedoista käy kuitenkin ilmi, että Alankomaiden yksityisoikeuden mukaan laittomasti maassa oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on työntekijän asema, ja he voivat vaatia palkkaansa maksettavaksi työsopimuksen perusteella. Työnantajan maksukyvyttömyystilanteissa WW:n 3 §:n 3 momentissa säädetään kuitenkin erilaisesta kohtelusta, koska siinä heidät jätetään maksamattomien palkkasaatavien turvan ulkopuolelle.

76. Tällainen erilainen kohtelu ei ole objektiivisesti perusteltu.

77. UWV ja Alankomaiden hallitus ovat sitä puoltaakseen vedonneet seikkoihin, jotka voidaan jakaa kahteen ryhmään.

78. Ne esittävät ensiksi, että jos myönnettäisiin, että direktiivi 80/987 koskee laittomasti maassa oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, tämä tekisi sisällöltään tyhjäksi direktiivit, joissa säädetään kolmansien maiden kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta tiettyjen edellytysten vallitessa ja aina kuitenkin vain jos oleskelu on laillista.³⁷

79. Väite ei mielestäni ole vakuuttava.

80. Se, että yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteen vastaiseksi katsotaan direktiivin 80/987 tavoitteiden kannalta tarkastellen se, etteivät laittomasti maassa oleskelevat työntekijät voi saada turvatuksi palkkasaataviaan työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa, ei merkitse sitä, että tällaiset henkilöt rinnastettaisiin aina unionin kansalaiseen tai laillisesti maassa oleskeleviin kolmansien maiden kansalaiseen ja ettei heitä voitaisi koskaan kohdella eri tavoin. Esittämälläni ratkaisulla, joka koskee ainoastaan palkkasaatavien turvaamista työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa ja joka on sidoksissa ulkomaalaisen asemaan työntekijänä, vaikka hän oleskellisikin maassa laittomasti, ei puututa yleisesti oleskelun laillisuutta koskevaan vaatimukseen.

34 — Ibid., tuomion 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

35 — Ibid., tuomion 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

36 — Ibid., tuomion 53 kohta.

37 — Ks. rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29.6.2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/43/EY (EYVL L 180, s. 22), yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/78/EY (EYVL L 303, s. 16) ja pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s 44).

81. Toiseksi ne esittävät, että se, että laittomasti maassa oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille tunnustettaisiin oikeus turvaan maksukyvyttömyyden varalta, olisi ristiriidassa laittoman maahanmuuton torjumiseen tähtäävän politiikan kanssa. UWV ja Alankomaiden hallitus ovat tässä yhteydessä tuoneet esiin sen, että Alankomaiden lainsäädäntö rakentuu ”kytkösjärjestelmälle”, jossa oikeus sosiaaliturvaetuksiin on sidottu tiukasti siihen, että oleskelu Alankomaissa on laillista. Vaikka työnantaja, joka ei noudata valvontavelvollisuuttaan vaan ottaa palvelukseensa laittoman työntekijän, ei voikaan vapautua velvollisuudestaan maksaa palkkaa tehdystä työstä, ei tähän kuitenkaan voida niiden mukaan perustaa oikeutta sosiaaliseen suojeluun siinä tapauksessa, että kyseinen työnantaja asetetaan konkurssiin.

82. Tämä väite ei ole myöskään kestä lähempää tarkastelua.

83. Ensiksikin on muistettava, että vaikka direktiivi 80/987 antaa jäsenvaltioille luvan toteuttaa väärinkäytösten ehkäisemisen edellyttämät toimenpiteet, tämä mahdollisuus on tarkasti rajattu, eikä se perusta niille oikeutta poiketa yleisesti palkkasaatavien turvaamisen periaatteesta. Unionin oikeuskäytännössä on nimittäin todettu, että direktiivin 10 artiklan a alakohdassa tarkoitetut väärinkäytökset ovat vilpillisiä käytäntöjä, joilla haitataan palkkaturvajärjestelmien toimintaa luomalla keinotekoisesti palkkasaatava ja synnyttämällä tällä tavoin laittomasti kyseisiä järjestelmiä koskeva maksuvelvollisuus, ja että toimenpiteet, joita jäsenvaltiot voivat kyseisten säännösten mukaisesti toteuttaa, ovat toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen edellä mainittujen käytäntöjen estämiseksi.³⁸

84. Toiseksi on huomattava, että UWV:n ja Alankomaiden hallituksen esittämää väitettä ei voida mielestäni pitää niiden unionin oikeussääntöjen tavoitteiden mukaisena, jotka koskevat laittoman maahanmuuton torjuntaa. On nimittäin niin, että maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevista vähimmäisvaatimuksista 18.6.2009 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/52/EY³⁹ annetaan jäsenvaltioille nimenomaisesti lupa olla soveltamatta kieltoa, joka koskee laittomasti maassa oleskelevia kolmansien maiden kansalaisten työntekoa, niiden henkilöiden osalta, joiden maasta poistamista on lykätty ja joilla on kansallisen oikeuden mukaisesti lupa tehdä työtä.⁴⁰

85. Direktiivissä säädetään lisäksi niiden tapausten varalta, joissa työntekoa koskevaa kieltoa on rikottu, että jäsenvaltiot huolehtivat siitä, että työnantajan vastuulla on maksaa kaikki työstä maksettavat vastikkeet, kuten kaikki eräänntyneet palkkasaatavat, mukaan lukien kustannukset, jotka aiheutuvat maksujen lähettämisestä maahan, josta työntekijä on peräisin, ja sosiaaliturvamaksut.⁴¹

86. Jäsenvaltioiden on siis valittava seuraavista vaihtoehdoista.

87. Joko ne myöntävät, että kolmansien maiden kansalaiset voivat siitä huolimatta, että he oleskelevat laittomasti maassa, tehdä työtä laillisesti. Tässä tapauksessa mikään ei oikeuta niitä olemaan myöntämättä tällaisille ulkomaalaisille turvaa, joka perustuu työntekijäaseman tunnustamiseen, kuten direktiivillä 80/987 säädetty työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa annettava turva.

88. Tai sitten ne kieltävät laittomasti maassa olevia kolmansien maiden kansalaisten työnteon. Tässä tapauksessa työnantajalla pysyy velvollisuus palkkasaatavien maksamiseen. Palkkasaatavilla on jo luonteensa vuoksi suuri merkitys asianomaisille henkilöille, ja niille on ominaista se, että ne ovat vastike työsuorituksesta, jonka työnantaja on saanut.

38 — Ks. tuomio Walcher (C-201/01, EU:C:2003:450, 39 ja 40 kohta).

39 — EYVL L 168, s. 24. Vaikkei direktiiviä 2009/52 pääasian tosiseikkojen tapahtumahetken vuoksi voidakaan ajallisesti soveltaa, sen avulla voidaan kuitenkin käsittää unionin päämäärät ja laittoman työvoiman torjunnassa noudatettava unionin politiikan logiikka.

40 — Direktiivin 3 artiklan 3 kohta.

41 — Direktiivin 6 artiklan 1 kohta.

89. Laittomasti maassa oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat tehneet työtä ja maksaneet sosiaaliturvamaksuja, ovat nähdäkseni tältä osin muihin työntekijöihin verrattavassa tilanteessa, minkä vuoksi katson, että huolimatta direktiivin 2009/52 johdanto-osan 14 perustelukappaleessa käytetystä rajoittavasta muotoilusta⁴² mikään ei oikeutta erilaista kohtelua sen turvan osalta, joka on taattava työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa.

90. Ainoana poikkeuksena, joka voisi oikeuttaa muunlaisen ratkaisun ja jolla voitaisiin evätä kolmannen maan kansalaiselta hänen oikeutensa turvaan, on se, että tämä on toiminut vilpillisesti esimerkiksi antamalla työnantajalle väärennetyn oleskeluluvan.

91. Tästä ei ole kysymys Tümerin tapauksessa. Vaikka hän oli oleskellut laittomasti Alankomaissa, hän oli työskennellyt siellä, ja hänen työnantajansa oli tehnyt häntä koskevat ilmoitukset ja maksanut hänen osaltaan vuonna 2007 WW:n mukaiset työnantajamaksut. Koska Tümer oli useita kertoja hakenut oleskelulupaa, kansalliset viranomaiset myös tunsivat hänet välttämättä, vaikka hän olikin Alankomaiden hallituksen istunnossa käyttämää ilmaisua lainatakseni ”hävinnyt välillä” näiden viranomaisten ”näköpiiristä”.⁴³

92. Näin ollen Tümerilla oli oikeus maksukyvyttömyyskorvaukseen. Tämän korvauksen epääminen merkitsisi nimittäin sitä, että häntä sanktioitaisiin viemällä häneltä toimeentulon kannalta välttämätön saatava, joka perustuu kaiken lisäksi työhön, jonka hän on tehnyt, sekä työnantajan että sen viranomaisen laiminlyöntien vuoksi, joka on antanut lainvastaisen tilanteen jatkua vuosien ajan.

93. Tämän perusteella katson, että direktiivi 80/987 ja yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaate ovat esteenä kyseessä olevalle lainsäädännölle.

IV Ratkaisuehdotus

94. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuimien vastaa Centrale Raad van Beroepin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti: Työntekijöiden suojasta työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa 20.10.1980 annettua neuvoston direktiiviä 80/987/ETY, sellaisena kuin se on 23.9.2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/74/EY muutettuna, sekä yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon yleistä periaatetta on tulkittava direktiivin tavoitteiden kannalta tarkastellen siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan kolmannen maan kansalaisen oikeudelta saada työnantajan maksukyvyttömyyden perusteella maksettava korvaus edellytetään, että hän oleskelee maassa laillisesti, vaikka jäsenvaltion yksityisoikeudessa hänelle tunnustetaankin työntekijän asema.

42 — Tämän perustelukappaleen viimeisen virkkeen mukaan tapauksissa, joissa työnantaja ei suorita maksuja jälkikäteen, jäsenvaltiota ei pitäisi velvoittaa täyttämään tätä velvoitetta työnantajan sijasta.

43 — Alankomaiden hallitus on esittänyt, että Tümerin työnantaja ei ollut hakenut työ lupaa Tümerille tämän oleskelulupahakemuksen käsittelyn aikana, vaikka työ lupaa olisi antanut hänelle oikeuden tehdä työtä laillisesti tällä ajanjaksolla.