

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
19 päivänä marraskuuta 1991 *

Yhdistetyissä asioissa C-6/90 ja C-9/90,

jotka Pretura di Vicenza (Italia) (asiassa C-6/90) ja Pretura di Bassano del Grappa (Italia) (asiassa C-9/90) ovat ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla saattaneet yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimissa vireillä olevissa asioissa

Andrea Francovich

vastaan

Italian tasavalta

ja

Danila Bonifaci ym.

vastaan

Italian tasavalta,

ennakkoratkaisun ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan tulkinnasta sekä työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY (EYVL L 283, s. 23) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse ja P. J. G. Kapteyn sekä tuomarit G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco ja M. Zuleeg,

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet:

- Andrea Francovich ja Danila Bonifaci ym., edustajinaan asianajajat Claudio Mondin, Aldo Campesan ja Alberto dal Ferro, Vicenza,
- Italian hallitus, asiamiehenään valtionasiamies Oscar Fiumara,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön pääjohtaja B. R. Bot,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään J. E. Collins, Treasury Solicitor's Department, avustajanaan Richard Plender, QC,
- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Giuliano Marengo ja Karen Banks,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan suulliset huomautukset, jotka sille ovat 27.2.1991 pidetyssä istunnossa esittäneet Andrea Francovich ja Danila Bonifaci; Italian hallitus; Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus; Saksan hallitus, asiamiehenään asianajaja Jochim Sedemund, Köln; sekä komissio,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.5.1991 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Pretura di Vicenza (asiassa C-6/90) ja Pretura di Bassano del Grappa (asiassa C-9/90) ovat esittäneet 9.7.1989 ja 30.12.1989 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 8.1.1990 ja 15.1.1990, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksiä ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan tulkinnasta sekä työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY (EYVL L 283, s. 23) tulkinnasta.

- 2 Nämä kysymykset on esitetty sellaisten asioiden yhteydessä, joissa kantajina ovat Andrea Francovich ja Danila Bonifaci (jäljempänä kantajat) ja vastaajana Italian tasavalta.

- 3 Direktiivin 80/987/ETY tarkoituksena on varmistaa yhteisönlaajuisesti työntekijöille vähimmäissuoja työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa ilman, että puututtaisiin jäsenvaltioissa olemassa oleviin työntekijöiden kannalta edullisempiin säännöksiin. Tässä suhteessa direktiivissä säädetään etenkin erityisestä turvasta työntekijöiden palkkasaatavien osalta.

- 4 Direktiivin 11 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan määräajassa, joka on päättynyt 23.10.1983. Koska Italian tasavalta ei ollut noudattanut kyseistä velvoitetta, yhteisöjen tuomioistuin on 2.2.1989 antamassaan tuomiossa (asia 22/87, komissio v. Italia, Kok. 1989, s. 143) todennut, että Italia ei ole noudattanut sille kuuluvia jäsenyysvelvoitteita.

- 5 Francovich, pääasian asianosainen asiassa C-6/90, oli työskennellyt CDN Elettronica SnC -nimisen yhtiön palveluksessa Vincenzassa ja oli saanut ainoastaan osittaisia ennakoita palkastaan. Francovich nosti tästä syystä kanteen Pretura di Vincenzassa, joka velvoitti vastaajana olevan yrityksen maksamaan palkkasaatavia noin kuusi miljoonaa Italian liiraa. Täytäntöönpanovaiheessa Tribunale di Vicenzan ulosottomies joutui ulosmittauspöytäkirjassa toteamaan, ettei saatavaa onnistuttu perimään. Francovich on näin ollen vedonnut oikeuteensa saada Italian valtiolta direktiivissä 80/987/ETY säädetyn palkkaturvan tai toissijaisesti vahingonkorvausta.

- 6 Asiassa C-9/90 Danila Bonifaci ja 33 muuta työntekijää nostivat kanteen Pretura di Bassano del Grappa. Ilmoituksensa mukaan he olivat työskennelleet 5.4.1985 konkurssiin julistetun Gaia Confezioni Srl:n palveluksessa. Työsuhteiden päättymishetkellä kantajilla oli palkkasaatavia yli 253 miljoonaa Italian liiraa, ja tämä määrä oli konkurssimenettelyssä merkitty konkurssissa olevan yrityksen velaksi. Yli viisi vuotta konkurssin jälkeen heille ei vieläkään ollut maksettu mitään, ja konkurssipesän pesänhoitaja ilmoitti heille, että osittainenkin maksu heidän hyväkseen olisi äärimmäisen epätodennäköinen. Kantajat aloittivat näin ollen oikeudenkäynnin Italian valtiota vastaan vaatiessa, että ottaen huomioon Italian valtion velvoitteen täytäntöönpanna direktiivi 80/987/ETY 23.10.1983 mennessä, Italian valtio olisi velvoitettava maksamaan heille ainakin kolmen kuukauden ajalta ne saatavat, jotka heille maksamattomina palkkoina kuuluivat, tai vaihtoehtoisesti maksamaan heille vahingonkorvausta.
- 7 Tässä tilanteessa kansalliset tuomioistuimet ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakoratkaisukysymykset, jotka ovat samat molemmissa asioissa:
- "1) Voiko yksityinen oikeussubjekti, jonka etuja jäsenvaltio laiminlyödessään direktiivin 80/987/ETY täytäntöönpanon – minkä yhteisöjen tuomioistuin on todennut – on loukannut, vaatia voimassaolevan yhteisön oikeuden nojalla kyseistä jäsenvaltiota noudattamaan sellaisia direktiivin säännöksiä, jotka ovat riittävän täsmällisiä ja ehdottomia, vetoamalla suoraan yhteisön säännöstöön laiminlyöntiin syyllistynyttä jäsenvaltiota vastaan saadakseen sen palkkaturvan, joka kyseisen valtion olisi varmistettava, ja voiko tämä yksityinen joka tapauksessa vaatia korvausta aiheutuneesta vahingosta niiden säännösten osalta, joilla ei ole tällaista ominaisuutta?
 - 2) Onko neuvoston direktiivin 80/987/ETY 3 ja 4 artiklan säännöksiä yhdessä tarkasteltuina tulkittava siten, että tilanteessa, jossa jäsenvaltio ei ole käyttänyt hyväkseen mahdollisuutta ottaa käyttöön 4 artiklassa tarkoitetut rajoitukset, kyseinen valtio on velvollinen maksamaan työntekijöille näiden vaatimusten mukaisesti siinä määrin kuin 3 artiklassa niin säädetään?
 - 3) Jos vastaus toiseen kysymykseen on kieltävä, yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään toteamaan, mikä on se vähimmäisturva, joka jäsenvaltion on direktiivin 80/987/ETY nojalla taattava turvaan oikeutetulle työnteki-

jälle siten, että kyseiselle työntekijälle maksettavan palkan osan voidaan katsoa olevan direktiivin täytäntöönpanoa.”

- 8 Pääasiaa koskevia tosiseikkoja, menettelyn kulkua sekä yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjä kirjallisia huomautuksia koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta.
- 9 Ensimmäiseen kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen liittyy kaksi ongelmaa, joita on tarkasteltava erikseen. Kysymys koskee toisaalta direktiivin niiden säännösten välitöntä oikeusvaikutusta, joissa määritellään työntekijöiden oikeudet, ja toisaalta jäsenvaltion vastuun olemassaoloa ja ulottuvuutta siinä tilanteessa, että kyse on vahingosta, joka aiheutuu yhteisön oikeuden mukaan jäsenvaltiolle kuuluvien velvoitteiden rikkomisesta.

Työntekijöiden oikeudet määrittelevien direktiivin säännösten välitön oikeusvaikutus

- 10 Ensimmäisen kansallisen tuomioistuimen esittämän kysymyksen ensimmäisellä osalla pyritään selvittämään, onko direktiivin säännöksiä, joilla määritellään työntekijöiden oikeudet, tulkittava siten, että asianomaiset voivat vedota näihin oikeuksiin jäsenvaltiota vastaan kansallisessa tuomioistuimessa, jos jäsenvaltio ei ole ryhtynyt säädetyssä määräajassa täytäntöönpanotoimenpiteisiin.
- 11 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio, joka ei ole määräajassa toteuttanut direktiivissä säädettyjä täytäntöönpanotoimenpiteitä, ei voi yksityisiä vastaan vedota siihen, että se itse ei ole täyttänyt direktiivissä säädettyjä velvoitteita. Jos direktiivin säännökset ovat sisältönsä osalta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, niihin voidaan näin ollen vedota sellaisia kansallisia säännöksiä vastaan, jotka eivät ole direktiivin säännösten mukaisia, silloin kun toimenpiteitä niiden täytäntöönpanemiseksi ei ole toteutettu määräajassa tai myös silloin kun niissä määritellään oikeuksia, joihin yksityiset oikeussubjektit voivat vedota suhteessa valtioon (asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982, Kok. 1982, s. 53, 24 ja 25 kohta).
- 12 Näin ollen on tutkittava, ovatko ne direktiivin säännökset, joissa määritellään työntekijöiden oikeudet, ehdottomia ja riittävän täsmällisiä. Tällöin on tarkasteltava kolmea tekijää, nimittäin direktiivissä säädetyn palkkaturvaan oikeutettujen työntekijöiden määrittämistä, palkkaturvan sisältöä sekä lopuksi

sen tahon määrittelemistä, joka on velvollinen maksamaan palkkaturvana palkkasaatavat. Tältä osin nousee esille erityisesti kysymys siitä, voidaanko valtiota pitää palkkaturvan osalta maksuvelvollisena sillä perusteella, ettei se ole säädetyssä määräajassa ryhtynyt tarpeellisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin.

- 13 Palkkaturvaan oikeutettujen työntekijöiden määrittelemisen osalta on ensiksi todettava, että direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan työntekijöiden työsuhteista tai työsuhteista johtuviin saataviin työnantajalta, joka on 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla maksukyvytön; jälkimmäisessä säännöksessä puolestaan määritellään ne tilanteet, joissa työnantaja pidetään maksukyvyttömänä. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa viitataan kansalliseen lainsäädäntöön työntekijän ja työnantajan käsitteiden määrittelemisen osalta. Direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa säädetään lopuksi, että jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti jättää tietyin edellytyksin direktiivin liitteessä lueteltuihin tiettyihin työntekijöiden ryhmiin kuuluvat työntekijät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

- 14 Kyseiset säännökset ovat riittävän täsmällisiä ja ehdottomia, jotta kansallinen tuomioistuin voi ratkaista, onko henkilöä pidettävä direktiivissä tarkoitettuna edunsaajana. Kansallisen tuomioistuimen tarvitsee itse asiassa ainoastaan toisaalta tutkia, onko asianomainen kansallisen oikeuden mukaan työntekijä ja kuuluuko hän direktiivin 1 artiklan 2 kohdan ja liitteen I perusteella direktiivin soveltamisalaan (soveltamisalan ulkopuolelle jättämiselle säädetyistä edellytyksistä ks. em. asia 22/87, komissio v. Italia, tuomio 2.2.1989, 18–23 kohta, ja asia C-53/88, komissio v. Kreikka, tuomio 8.11.1990, Kok. 1990, s. I-3917, 11–26 kohta), sekä toisaalta selvittää, onko kyseessä jokin direktiivin 2 artiklassa säädetyistä maksukyvyttömyystilanteista.

- 15 Palkkaturvan sisällön osalta direktiivin 3 artiklassa säädetään, että on varmistettava se, että turvataan maksu työntekijöiden työsuhteista tai työsuhteista johtuvista maksamatta olevista palkkasaatavista tiettyä jäsenvaltion valitsemaa päivää edeltävältä ajalta; tältä osin jäsenvaltio voi valita kolmesta mahdollisuudesta, nimittäin a) päivä, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut; b) päivä, jona kyseinen työntekijä on irtisanottu työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi; tai c) päivä, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut taikka jona kyseisen työntekijän kanssa tehty työsuhteiden tai työsuhteiden on työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi päättynyt.

- 16 Tämän valinnan perusteella jäsenvaltiolla on 4 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla mahdollisuus rajoittaa maksuvelvollisuuttaan tapauksesta riippuen kolmen kuukauden tai kahdeksan viikon pituiseen ajanjaksoon, joka lasketaan kyseisessä artiklassa täsmennettyjä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen. Saman artiklan 3 kohdassa säädetään, että jotta direktiivin sosiaaliset päämäärät ylittävien määrien maksamiselta välttyttäisiin, jäsenvaltiot voivat kuitenkin asettaa enimmäismäärän työntekijöiden erääntyneistä saatavista olevalle vastuulle. Tätä mahdollisuutta käyttäessään jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle, miten enimmäismäärä asetetaan. Direktiivin 10 artiklassa täsmennetään, että direktiivillä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa tarpeellisia toimenpiteitä väärinkäytösten välttämiseksi ja erityisesti maksuvelvollisuuden eväämiseksi ja vähentämiseksi tietyissä olosuhteissa.
- 17 Direktiivin 3 artiklassa jätetään näin ollen jäsenvaltiolle valinnan vapaus sen päivämäärän määrittämiseksi, josta alkaen saatavien maksaminen on turvattava. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä kuitenkin epäsuorasti ilmenee (asia 71/85, FNV; tuomio 4.12.1986, Kok. 1986, s. 3855; asia 286/85, MacDermott ja Cotter, tuomio 24.3.1987, Kok. 1987, s. 1453, 15 kohta), jäsenvaltion mahdollisuus valita useista mahdollisista keinoista direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi ei sulje pois yksityisten mahdollisuutta vedota kansallisissa tuomioistuimissa niihin oikeuksiin, joiden sisältö voidaan määritellä riittävän täsmällisesti yksinomaan direktiivin säännösten perusteella.
- 18 Tässä tapauksessa kyseessä olevassa direktiivissä säädetty tavoite on työntekijöiden maksamatta jääneiden saatavien turvaaminen työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Se, että direktiivin 3 artiklassa ja 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa annetaan jäsenvaltioille tiettyä harkintavaltaa palkkaturvamenetelmien vahvistamisessa ja palkkaturvan määrän rajoittamisessa, ei vaikuta siihen päätelmään, että säädettyä tavoitetta on pidettävä täsmällisenä ja ehdottomana.
- 19 Kuten komissio ja kantajat ovat todenneet, on itse asiassa mahdollista määritellä direktiivissä säädetty vähimmäisturva nojautumalla sellaiseen päivämäärään, jonka valitseminen on palkkaturvaelimelle edullisin. Tämä päivämäärä on se, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut, koska kaksi muuta päivämäärää, eli päivä, jona kyseinen työntekijä on irtisanottu, ja päivä, jona työsopimus tai työsuhde on päättynyt, ovat 3 artiklassa asetettujen edellytysten mukaan välttämättä myöhempiä kuin maksukyvyttömyyden alkamisen päivämäärä ja koskevat näin ollen pitempää ajanjaksoa, jolta saatavat on turvattava.

- 20 Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetyn mahdollisuuden osalta, joka koskee palkkaturvan rajoittamista, on todettava, ettei tällainen mahdollisuus sulje pois sitä, etteikö vähimmäispalkkaturvaa voitaisi määritellä. Artiklan sanamuodosta nimittäin ilmenee, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus rajoittaa työntekijöille annettava palkkaturva tiettyihin ajanjaksoihin, jotka edeltävät 3 artiklassa tarkoitettua päivämäärää. Nämä ajanjaksot vahvistetaan kunkin 3 artiklassa säädetyn kolmen päivämäärän mukaisesti siten, että on joka tapauksessa mahdollista määrittää, missä määrin jäsenvaltio on saanut rajoittaa direktiivissä säädettyä palkkaturvaa, ottamalla tältä osin huomioon se päivämäärä, jonka jäsenvaltio olisi voinut valita, jos se olisi saattanut direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystä.
- 21 Direktiivin 4 artiklan 3 kohdan osalta, jonka mukaan direktiivin sosiaalisten päämäärien ylittävien määrien maksamisen välttämiseksi jäsenvaltiot voivat asettaa enimmäismäärän työntekijöiden erääntyneistä saatavista olevalle vastuulle, ja 10 artiklan osalta, jossa täsmennetään, ettei direktiivillä rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa väärinkäytösten estämiseksi tarvittavia toimenpiteitä, on todettava, että jäsenvaltio, joka on laiminlyönyt velvoitteen-
sa saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ei voi rajoittaa oikeuksia, joita yksityisillä on direktiivin perusteella, vetoamalla siihen mahdollisuuteen rajoittaa palkkaturvan määrää, jota se olisi voinut käyttää hyväkseen, jos se olisi toteuttanut direktiivin täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet (väärinkäytösten ehkäisemistä verotuksen alalla koskevan vastaavanlaisen mahdollisuuden osalta ks. asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982, Kok. 1982, s. 53, 34 kohta).
- 22 Näin ollen on todettava, että kyseiset säännökset ovat palkkaturvan sisällön osalta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä.
- 23 Sen tahon, joka on velvollinen maksamaan työntekijälle palkkasaatavat, määrittämisen osalta direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:
- ”Jäsenvaltioiden on annettava yksityiskohtaiset säännökset palkkaturvajärjestelmien organisaatiosta, rahoituksesta ja toiminnasta erityisesti seuraavien periaatteiden mukaisesti:
- a) järjestelmän käytössä olevat varat ovat työnantajan liikeomaisuudesta erillään, eikä maksukyvyttömyysmenettely koske niitä;
 - b) työnantajat osallistuvat rahoitukseen, jos viranomaiset eivät vastaa siitä kokonaan;

- c) järjestelmän vastuuseen ei vaikuta se, onko velvollisuus osallistua rahoitukseen täytetty vai ei.”

- 24 On väitetty, että koska direktiivissä säädetään mahdollisuudesta hoitaa palkkaturvajärjestelmien rahoitus kokonaan julkisin varoin, ei ole hyväksyttävää, että jäsenvaltio voisi estää direktiivin vaikutukset väittämällä, että se olisi voinut edellyttää muita tahoja vastaamaan osasta tai kaikesta sille kuuluvasta taloudellisesta rasitteesta.
- 25 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Direktiivin sanamuodosta ilmenee, että jäsenvaltion on huolehdittava asianmukaisten palkkaturvaelinten perustamisesta. Direktiivin 5 artiklan perusteella jäsenvaltiolla on laaja harkintavalta palkkaturvaelinten organisaation, toiminnan ja rahoituksen osalta. Se komission mainitsema seikka, että yksi direktiivissä säädetyistä mahdollisuuksista on palkkaturvajärjestelmän rahoittaminen kokonaan julkisin varoin, ei voi merkitä sitä, että jäsenvaltion voitaisiin katsoa olevan vastuussa maksamatta olevien saatavien suorittamisesta. Maksuvelvollisuus kuuluu palkkaturvaelimille, ja valtio voi ainoastaan käyttäessään valtaansa organisoida kyseinen järjestelmä säätää, että elinten rahoitus hoidetaan kokonaisuudessaan julkisin varoin. Tässä tilanteessa jäsenvaltio ottaa vastattavakseen velvoitteesta, joka ei sille periaatteessa kuulu.
- 26 Tästä seuraa, että vaikka direktiivin kyseiset säännökset ovat riittävän täsmällisiä ja ehdottomia palkkaturvaan oikeutettujen työntekijöiden yksilöimisen ja palkkaturvan laajuuden määrittämisen osalta, nämä seikat eivät kuitenkaan ole riittäviä sen kannalta, että yksityiset oikeussubjektit voisivat vedota kyseisiin säännöksiin kansallisissa tuomioistuimissa. Näissä säännöksissä ei nimittäin täsmennetä sitä, kuka on velvollinen palkkaturvan antamiseen, eikä jäsenvaltiota voida pitää tältä osin maksuvelvollisena yksin sillä perusteella, ettei se ole säädetyssä määräajassa toteuttanut toimenpiteitä direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä.
- 27 Ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on näin ollen vastattava, että direktiivin 80/987/ETY niitä säännöksiä, joissa määritellään työntekijöiden oikeudet, on tulkittava siten, että asianomaiset eivät voi vedota näihin oikeuksiin jäsenvaltiota vastaan kansallisessa tuomioistuimessa, jos jäsenvaltio ei ole säädetyssä määräajassa toteuttanut toimenpiteitä direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

Jäsenvaltion vastuu vahingosta, joka aiheutuu yhteisön oikeuden nojalla valtiolle kuuluvien velvoitteiden noudattamatta jättämisestä

- 28 Ensimmäisen kysymyksen toisella osalla kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko jäsenvaltio velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut yksityisille siitä, että direktiivi 80/987/ETY on jätetty saattamatta osaksi kansallista oikeusjärjestystä.
- 29 Kansallinen tuomioistuin tuo näin ollen esiin ongelman, joka koskee sitä, onko jäsenvaltiolla vastuu vahingosta, joka aiheutuu yhteisön oikeuden nojalla jäsenvaltiolle kuuluvien velvoitteiden noudattamatta jättämisestä, ja sitä, mikä on tämän vastuun laajuus.
- 30 Tätä ongelmaa on tarkasteltava perustamissopimuksen yleinen järjestelmä ja sen perusperiaatteet huomioon ottaen.

a) Jäsenvaltion vastuun periaate

- 31 On ensinnäkin muistettava, että ETY:n perustamissopimuksella on perustettu oma oikeusjärjestys, joka on sisällytetty jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin ja jota kansallisten tuomioistuinten on sovellettava. Tämän oikeusjärjestyksen oikeussubjekteja ovat sekä jäsenvaltiot että niiden kansalaiset, joille yhteisön oikeudella perustetaan velvoitteiden lisäksi oikeuksia, joista tulee osa heidän oikeudellista asemaansa. Nämä oikeudet voivat syntyä siten, että ne nimenomaisesti annetaan perustamissopimuksessa, mutta myös siten, että ne johtuvat perustamissopimuksessa yksityisille, jäsenvaltioille ja yhteisön toimielimille asetetuista, tarkasti määritellyistä velvoitteista (ks. asia 26/62, Van Gend en Loos, tuomio 5.2.1963, Kok. 1963, s. 3, ja asia 6/64, Costa, tuomio 15.7.1964, Kok. 1964, s. 1141).
- 32 On myös muistettava, kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallisten tuomioistuinten, joiden tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa yhteisön oikeussääntöjä, on varmistettava, että nämä oikeussäännöt saavat täysimääräisesti aikaan vaikutuksensa, ja suojeltava niitä oikeuksia, joita niissä annetaan yksityisille (ks. erityisesti asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978, Kok. 1978, s. 629, 16 kohta, ja asia C-213/89, Factortame, tuomio 19.6.1990, Kok. 1990, s. I-2433, 19 kohta).

- 33 On todettava, että yhteisön oikeusnormien tehokkuus vaarantuisi ja niissä tunnustettujen oikeuksien suoja heikentyisi, jos yksityisillä ei olisi mahdollisuutta saada korvausta silloin kun jäsenvaltio on loukannut heidän oikeuksiin rikkomalla yhteisön oikeutta.
- 34 Oikeus saada korvausta valtiolta on erityisen välttämätön silloin kun, kuten tässä tapauksessa, yhteisön oikeussääntöjen täyden oikeusvaikutuksen edellytyksenä on valtion toiminta ja kun yksityiset eivät tällaisen toiminnan puuttuessa voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa niihin oikeuksiin, joita heille on yhteisön oikeudessa annettu.
- 35 Tästä seuraa, että periaate, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamastaan vahingosta, on erottamaton osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää.
- 36 Jäsenvaltioiden velvollisuus korvata kyseinen vahinko on perusteltavissa myös perustamissopimuksen 5 artiklalla, jonka nojalla jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia yhteisön oikeudesta johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Näihin velvoitteisiin kuuluu velvoite poistaa lainvastaiset seuraukset, jotka aiheutuvat yhteisön oikeuden rikkomisesta (EHTY:n perustamissopimuksen 86 artiklan vastaavan määräyksen osalta ks. asia 6/60, Humblet, tuomio 16.12.1960, Kok. 1960, s. 1125).
- 37 Edellä esitetystä seuraa, että yhteisön oikeudessa on voimassa periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahinko.

b) Jäsenvaltion vastuun edellytykset

- 38 Kun jäsenvaltion vastuu tällä tavalla perustuu yhteisön oikeuteen, edellytykset, joiden täytyessä syntyy oikeus saada vahingonkorvausta, riippuvat siitä, millaisesta yhteisön oikeuden rikkomisesta vahinkoa on aiheutunut.
- 39 Silloin kun, kuten tässä tapauksessa, jäsenvaltio ei noudata sille perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan nojalla kuuluvaa velvoitetta toteuttaa kaikki direktiivin tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliset toimenpiteet, kyseisen yhteisön oikeussäännön tehokkuuden turvaamiseksi oikeus korvaukseen on olemassa silloin, kun seuraavat kolme edellytystä täyttyvät.

- 40 Ensimmäinen näistä edellytyksistä on se, että direktiivin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille. Toinen edellytys on se, että näiden oikeuksien sisältö voidaan määrittää direktiivin säännösten perusteella. Kolmanneksi edellytetään, että jäsenvaltiolle kuuluvan velvoitteen täyttämättä jättämisen ja yksityisille aiheutuneen vahingon välillä on syy-yhteys.
- 41 Nämä edellytykset ovat riittäviä luomaan yksityisille oikeussubjekteille sellaisen oikeuden vahingonkorvaukseen, joka perustuu suoraan yhteisön oikeuteen.
- 42 Muilta osin jäsenvaltion on korvattava aiheutettu vahinko kansallisen vahingonkorvausoikeuden mukaisesti. Asiaa koskevan yhteisön sääntelyn puuttuessa kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä yhteisön oikeuden perusteella olevien oikeuksien täysimääräinen suojaaminen (ks. seuraavat tuomiot: asia 60/75, Russo, tuomio 22.1.1976, Kok. 1976, s. 45; asia 33/76, Rewe, tuomio 16.12.1976, Kok. 1976, s. 1989; asia 158/80, Rewe, tuomio 7.7.1981, Kok. 1981, s. 1805).
- 43 On lisäksi todettava, että eri kansallisissa lainsäädännöissä säädetyt vahingonkorvauksen aineelliset ja menettelylliset edellytykset eivät saa olla epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, eivätkä ne saa olla sellaisia, että korvauksen saaminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (yhteisön oikeuden vastaisesti perittyjen maksujen palauttamista koskevan vastaavanlaisen asian osalta ks. asia 199/82, San Giorgio, tuomio 9.11.1983, Kok. 1983, s. 3595).
- 44 Tässä tapauksessa yhteisön oikeuden rikkominen, johon jäsenvaltio on syyllistynyt laiminlyömällä direktiivin 80/987/ETY täytäntöönpanon, on todettu yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla. Tässä direktiivissä säädetty tavoite sisältää sen, että työntekijöille annetaan oikeus siihen, että heille turvataan heidän maksamattomat palkkasaatavansa. Kuten ensimmäisen kysymyksen ensimmäisen osan tarkastelusta seuraa, tämän oikeuden sisältö voidaan yksilöidä direktiivin säännösten perusteella.
- 45 Näissä olosuhteissa kansallisen tuomioistuimen asiana on kansallisen vahingonkorvausoikeuden mukaisesti varmistaa työntekijöiden oikeus saada korvausta siitä vahingosta, joka heille on aiheutunut direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä.

- 46 Kansalliselle tuomioistuimelle on näin ollen vastattava, että jäsenvaltio on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut yksityisille siitä, että direktiiviä 80/987/ETY ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

Toinen ja kolmas kysymys

- 47 Ottaen huomioon ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annettu vastaus ei toiseen ja kolmanteen kysymykseen ole syytä vastata.

Oikeudenkäyntikulut

- 48 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian, Yhdistyneen kuningaskunnan, Alankomaiden ja Saksan hallituksille sekä Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Pretura di Vicenzan (asiassa C-6/90) ja Pretura di Bassano del Grappan (asiassa C-9/90) 9.7.1989 ja 30.12.1989 tekemillään päätöksillä esittämät kysymykset seuraavasti:

- 1) Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY niitä säännöksiä, joissa määritellään työntekijöiden oikeudet, on tulkittava siten, että asianomaiset eivät voi vedota näihin oikeuksiin jäsenvaltiota vastaan kansallisessa

tuomioistuimessa, jos jäsenvaltio ei ole säädetyssä määräajassa toteuttanut toimenpiteitä direktiivin täytäntöönpanemiseksi.

- 2) Jäsenvaltio on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut yksityisille siitä, että direktiiviä 80/987/ETY ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

Due	Slynn	Joliet	Schockweiler
Grévisse	Kapteyn	Mancini	
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	Zuleeg

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä marraskuuta 1991.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti

