JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
25 päivänä lokakuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Tässä asiassa Ruotsin Regeringsrätten on esittänyt kaksi kysymystä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 5.6.2001 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella N:o 1386/2001, 69 artiklan 1 kohdan a alakohdan tulkinnasta. [2]

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön oikeuden säännökset

2. Asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Työntekijä, joka on kokonaan työtön ja täyttää jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset edellytykset oikeudesta etuuksiin ja joka lähtee yhteen tai useampaan muuhun jäsenvaltioon hakeakseen siellä työtä, säilyttää oikeutensa tällaisiin etuuksiin seuraavin edellytyksin ja rajoituksin:

a) ennen lähtöään hänet on täytynyt rekisteröidä työn hakijana, ja hänen täytyy pysyä toimivaltaisen valtion työvoimaviranomaisten käytettävänä vähintään neljän viikon ajan työttömäksi tulemisen jälkeen. Kuitenkin toimivaltaiset viranomaiset tai laitokset voivat antaa luvan hänen lähtöönsä ennen tällaisen ajan päättymistä."

3. Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21 päivänä maaliskuuta 1972 annetun neuvoston asetuksen N:o 574/72, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 5.6.2001 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella N:o 1386/2001, [3] 83 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi, että säilyttääkseen oikeutensa etuuksiin työttömän on esitettävä oikeuksistaan todistus (ns. E 303 -todistus) siinä jäsen-

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.
2 — EYVL L 187, s. 1.
3 — EYVL L 187, s. 1.

valtiossa, johon hän on lähtenyt. Työttömän on ennen lähtöään haettava tätä todistusta sen jäsenvaltion toimivaltaiselta elimeltä, jossa hän on työttömänä.

Kansallinen oikeus

4. Ruotsin työttömyysturvalain (lagen om arbetslöshetsförsäkring, 1997:238) mukaan työttömäksi jääneelle henkilölle, joka on ollut töissä tietyn edeltävän ajan, myönnetään etuuksia. Tämä palkkaa korvaava etuus muodostuu päivärahasta. Tämän työttömyysetuuden saamisen edellytys on, että työtön on työkykyinen, ei ole estynyt ottamasta vastaan työtä ja on myös halukas ottamaan vastaan tarjotun ja sopivan työn.

5. Ruotsin sosiaaliturvalain (lagen om allmän försäkring 1962:381) mukaan lapsen vanhemmalla on oikeus tilapäiseen kotihoidon tukeen, kun hänen on keskeytettävä ansiotyö muiden muassa sairasta lasta hoitaakseen. Oikeuskäytännöstä ei saa selvyyttä siihen, voivatko myös työttömät hakea tilapäistä kotihoidon tukea. Ruotsin sosiaaliturvaneuvosto suosittaa, että jos lapsen vanhempi osoittaa, ettei hänelle ole maksettu työttömyysetuuksia, koska olosuhteet oikeuttavat hänet tilapäiseen kotihoidon tukeen, hänen katsotaan estyneen tekemästä ansiotyötä kyseisenä päivänä.

6. Työttömyysturvalain 20 §:n perusteella päivärahaa ei makseta siltä ajalta, jolta kyseiselle henkilölle maksetaan kotihoidon tukea.

III Pääasian tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

7. Rydergård oli ilmoittautunut työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi 25.9.1998, ja hänelle maksettiin tästä päivästä alkaen työttömyysturvalain mukaisia työttömyysetuuksia. Hän haki E 303 -todistusta lähteäkseen työnhakuun Ranskaan 27.10. samana vuonna. Arbetsmarknadsstyrelsen (jäljempänä AMS), jonka tehtävä on myöntää kyseiset todistukset, huomasi, että hänelle oli maksettu tilapäistä koti-

hoidon tukea sairaan lapsen hoitamisesta 28.9., 29.9. ja 30.9. sekä 12.10. ja 13.10., siis yhteensä viideltä päivältä hänen työttömyysaikanaan.

8. AMS kieltäytyi myöntämästä Rydergårdille E 303 -todistusta. Syynä tähän oli se, että hänellä ei ollut oikeutta työttömyysetuuksiin vähintään neljän viikon ajalta välittömästi ennen suunniteltua lähtöä.

9. Rydergård haki Länsrätteniltä muutosta tähän AMS:n kieltävään päätökseen. Kyseinen hallintotuomioistuin katsoi, että sairasta lasta tilapäisesti hoitaessaan työtön ei lakkaa olemasta työvoimaviranomaisten käytettävänä eikä Rydergårdille voitu kieltäytyä myöntämästä hänen pyytämäänsä todistusta. Länsrätten katsoi sen vuoksi kantajan olevan oikeassa ja määräsi AMS:n myöntämään vaaditun todistuksen.

10. AMS:n haki tähän tuomioon muutosta, mutta muutoksenhaku hylättiin Kammarrättenissä. Seuraavaksi AMS haki muutosta Regeringsrätteniltä.

11. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin huomauttaa pyynnön esittämistä koskevassa päätöksessään, että oikeus etuuksiin — ja todistukseen — edellyttää kyseisten yhteisön säännösten mukaan, että työtön pysyy työvoimaviranomaisten käytettävänä vähintään neljän viikon ajan. AMS:n mukaan tähän edellytykseen kuuluu se, että työttömällä on täytynyt olla jatkuvasti oikeus työttömyysetuuksiin lähtöään edeltävältä neljän viikon ajalta. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin huomauttaa kuitenkin, että myös muunlaiset tulkinnat ovat mahdollisia.

12. Tästä syystä se on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä.

IV Ennakkoratkaisukysymykset

13. Regeringsrätten pyysi 3.5.2000 päivätyllä päätöksellä, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 31.5.2000, ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1. Voidaanko Petra Rydergårdin tilanteen kaltaisessa tilanteessa olevan henkilön katsoa olleen työvoimaviranomaisten käytettävissä neuvoston asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla niiden työttömyys-

ajan päivien aikana, jolloin hän ei ole voinut harjoittaa ansiotyötä sairaan lapsen hoitamisen vuoksi, ja riippuuko tämä arviointi kansallisen oikeuden sisällöstä?

2. Sisältyykö 69 artiklan 1 kohtaan vaatimus siitä, että työnhakijan on pitänyt olla työvoimaviranomaisten käytettävissä keskeytyksettä neljän viikon ajan välittömästi ennen lähtöä toiseen jäsenvaltioon?"

sen N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohdan edellytyksiin kuuluu, että niiden, jotka hakevat oikeutta kolmen kuukauden oleskeluun työnhakijana ulkomailla, on täytynyt olla Ruotsin työmarkkinoiden käytettävinä jatkuvasti vähintään neljän viikon ajan välittömästi ennen suunniteltua lähtöä. Asianomaisen on täytynyt saada asiaa hoitavalta työttömyyskassalta päätös, jonka mukaan hänellä on ollut oikeus työttömyyskorvaukseen viimeisen neljän viikon ajalta.

V Tarkastelu

Osapuolten huomautukset

14. Tässä menettelyssä osallisina ovat AMS, Itävallan hallitus ja komissio.

15. AMS esittää samat huomautukset kuin kirjelmässään kansallisessa menettelyssä. AMS on esittänyt kantanaan, että asetuk-

16. AMS:n mukaan oikeus etuuksiin ei ole saanut keskeytyä. AMS on sitä mieltä, että asetuksen edellytysten tarkoitus oli antaa toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus todeta, että asianomainen on tosiasiallisesti työmarkkinoiden käytettävänä ja etsii työtä, sekä varmistua siitä, että E 303 -todistuksen saaminen pysyy ainoastaan niiden oikeutena, jotka ovat kokonaan työttöminä ja etsivät töitä ja joilla on oikeus etuuksiin. Kansallista oikeutta sovelletaan määritettäessä, pysyykö työnhakija työvoimaviranomaisten käytettävänä kolmen kuukauden oleskeluoikeutta hakiessaan ja onko hän täyttänyt edellytyksen, jonka mukaan hänellä on täytynyt olla oikeus työttömyysetuuksiin lähtöpäivää edeltävältä neljän viikon ajalta. Henkilöä pidetään Ruotsissa kokonaan työttömänä, jos hän on ilmoittautunut työvoimatoimistoon ja lisäksi vahvistaa erityisessä selvityksessä

olleensa kyseisen ajan kokonaan työttömänä. Henkilö voidaan katsoa työttömäksi ainoastaan sen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella, joka maksaa asianomaiselle henkilölle työttömyysetuudet.

17. AMS on lisäksi sitä mieltä, että sairaan lapsen hoitamisesta maksettavaa tilapäistä kotihoidon tukea saadessaan henkilö ei ole työvoimaviranomaisten käytettävänä 69 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Ruotsin sosiaaliturvalain (Lag om Allmän Försäkringin (1962:381) 4 luvun 10 §) mukaan lapsen vanhemmalla on oikeus tilapäiseen kotihoidon tukeen hänen hoitaessaan sairasta lasta, kun vanhemmat ovat jääneet pois ansiotyöstään mm. lapsen sairastuttua tai saatua tartunnan. AMS:n mukaan Rydergård oli estynyt ottamasta välittömästi vastaan työtä niinä päivinä, joilta hänelle maksettiin kotihoidon tukea eikä hänen siitä syystä voitu katsoa pysyneen työvoimaviranomaisten käytettävänä. Hänellä ei ollut näiltä päiviltä myöskään oikeutta työttömyysetuuksiin. Sen vuoksi 69 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ajanjakson oli katsottava keskeytyneen. Vähintään neljän viikon jakso on AMS:n mukaan alkanut uudestaan vasta ensimmäisenä työttömyyspäivänä tilapäisen kotihoidon tuen päätyttymisen jälkeen, tässä tapauksessa siis 14.10.1998.

18. Itävallan hallitus on asettunut samalle kannalle kuin AMS.

19. Sitä vastoin komission mielestä kyseisen direktiivin 69 artiklan 1 kohdan a alakohdan tapaiset edellytykset on tulkittava samalla tavoin kansallisen oikeuden sisällöstä riippumatta. Komission mielestä kolmena ja kahtena päivänä sairasta lasta hoitaessaan henkilö ei lakkaa olemasta työmarkkinoiden käytettävänä.

Ensimmäinen kysymys

20. Ensimmäisellä kysymyksellä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa tietää, onko Rydergård ollut työvoimaviranomaisten käytettävänä hoitaessaan sairasta lasta yhteensä viisi päivää suunniteltua lähtöään edeltävänä työttömyysaikana.

21. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden säännöksiä tulkittaessa on otettava huomioon paitsi niiden sanamuoto myös niiden asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on.

22. Ennen tähän kysymykseen vastaamista on sen vuoksi syytä palauttaa mieliin asetuksen N:o 1408/71 ja erityisesti sen 69 artiklan päämäärä.

23. Asetuksella N:o 1408/71 pantiin täytäntöön EY:n perustamissopimuksen 51 artikla (josta on muutettuna tullut EY 42 artikla), ja sillä pyrittiin helpottamaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta. Siihen kuuluu myös työttömien mahdollisuus hakea työtä muualla yhteisössä. Tämä mahdollisuus perustuu mainitun asetuksen 69 artiklaan. Yhtäältä tämä säännös koskee oikeutta etuuksien säilyttämiseen, ja toisaalta työnhakija vapautuu tietyksi ajaksi velvollisuudesta olla oman jäsenvaltionsa työvoimaviranomaisten käytettävänä. Tämä helpottaa tosiasiallisesti hänen työnhakuaan muualla yhteisössä. Työnhaun mahdollistaminen muualla yhteisössä on tosin sidottu kahteen edellytykseen. Yhteisön lainsäätäjä onkin säätänyt, että työttömän on täytynyt ennen lähtöään (1) olla rekisteröity työnhakijaksi vähintään neljän viikon ajan työttömäksi tulemisen jälkeen ja (2) pysyä toimivaltaisten työvoimaviranomaisten käytettävänä kyseisenä aikana.

24. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa tietää, onko nämä edellytykset tulkittava asianomaiseen työntekijään soveltuvan kansallisen lainsäädännön perusteella vai onko niitä tulkittava ja sovellettava yhdenmukaisesti riippumatta kansallisesta lainsäädännöstä, koska ne ovat yhteisön oikeuden säännöksiä.

25. Asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohdassa säädetään, että työttömän tulee "täyttää jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset edellytykset oikeudesta etuuksiin". Lisäksi yhteisön lainsäätäjä sitoo etuuksien maastavientimahdollisuuden 23 kohdassa mainittuihin kahteen edellytykseen.

26. Oikeuksien saaminen etuuksiin kuuluu kansallisen lainsäädännön piiriin, kuten 69 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee. Kansallisen lainsäätäjän tehtävä on siis määrittää, mitkä edellytykset on täytettävä ennen työttömyys- tai muiden etuuksien hakemista kyseisen jäsenvaltion alueella.

27. Sitä vastoin on yhteisön lainsäätäjän tehtävä vahvistaa, mitkä edellytykset on täytettävä 69 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun oikeuden saamiseksi. Tämän säännöksen tavoitteena on nimittäin antaa työttömäksi jääneelle työntekijälle mahdollisuus hakea työtä toisessa jäsenvaltiossa. Tämän tavoitteen saavuttamista ei tule estää kansallisella lainsäädännöllä.

Työntekijöiden oikeudet, jotka perustuvat asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohtaan, eivät voi vaihdella sen mukaan, missä jäsenvaltiossa hän on jäänyt työttömäksi.

28. Palautettakoon tässä mieliin, että yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa Testa antamassaan tuomiossa [4] katsonut, että 69 artiklalla pyritään paitsi kansallisten säännösten yhteensovittamiseen myös luomaan työntekijöitä varten itsenäinen, kansallisen oikeuden säännöksistä riippumaton järjestelmä, jota on tulkittava yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

29. Mielestäni vastauksen kysymykseen, täyttikö Rydergård asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohdan a alakohdan edellytykset, ei tule sen vuoksi riippua Ruotsin lainsäädännöstä. Muuten tämän säännöksen tavoite estyisi, koska mahdollisuus hakea työtä muualla yhteisössä riippuisi kansallisen lainsäädännön säännöksistä, jotka voivat erota sisällöltään ja soveltamiseltaan jyrkästi.

30. On riidatonta, että Rydergård oli kokonaan työtön ja täytti työttömyysetuuksien hakemisen edellytykset. Etuuksien laatu ja määrä riippuu asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohdan mukaan kokonaan kansallisesta lainsäädännöstä. Kuten komissio oikein huomauttaa, työttömälle maksettujen etuuksien laatu ei vaikuta mitenkään niihin kahteen edellytykseen, jotka on asetettu työn hakemiselle muualla yhteisössä.

31. On myös riidatonta, että Rydergård oli rekisteröity työnhakijaksi ja oli työvoimaviranomaisten käytettävänä vähintään neljän viikon ajan. Siitä, että hänen on täytynyt hoitaa sairasta lastaan tänä aikana viisi päivää eikä hänelle Ruotsin lainsäädännön mukaan sen vuoksi maksettu työttömyysetuuksia vaan tilapäistä kotihoidon tukea, ei tule päätellä, että hän ei ollut työvoimaviranomaisten käytettävänä. Muussa tapauksessa työttömät, jotka hakevat työtä aktiivisesti mutta ovat perhe- tai henkilökohtaisista syistä lyhytaikaisesti estyneet tekemästä työtä, jäisivät asetuksen 69 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä ei olisi mielestäni sopusoinnussa kyseisen säännöksen merkityksen kanssa.

Toinen kysymys

32. Toisella kysymyksellä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa tietää, tuleeko sen neljän viikon ajanjakson, jona henkilön on pysyttävä työvoimaviranomaisten käytettävänä, edeltää välittömästi lähtöpäivää.

4 — Yhdistetyt asiat 41/79, 121/79 ja 796/79, Testa, tuomio 19.6.1980 (Kok. 1980, s. 1979; Kok. Ep. V, s. 249).

33. Vastauksesta ensimmäiseen kysymykseen seuraa, että kansallisten elinten kansalliseen lainsäädäntöön perustuvalla tulkinnalla ei tule missään tapauksessa rajoittaa työnhakijoiden oikeuksia, jotka perustuvat asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohtaan.

34. Asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että työnhakijan on täytynyt olla työvoimaviranomaisten käytettävänä vähintään neljän viikon ajan työttömäksi tulemisen jälkeen. Tämän artiklan sanamuoto ei osoita, että neljä viikkoa keskeytymättä jatkuneen jakson on välittömästi edellettävä lähtöä. Kuten myös komissio esittää, kansallisen lainsäätäjän tai hallinnon ei tule siis katsoa, että 69 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu neljän viikon ajanjakso keskeytyy siinä tapauksessa, että työnhakijaksi rekisteröity on hoitaessaan sairasta lasta lyhytaikaisesti estynyt tekemästä tosiasiallisesti työtä. Jos yhteisön lainsäätäjän asettama neljän viikon ajanjakso näin keskeydyttyään pitkittyisi, asetuksen 69 artiklan 1 kohtaan perustuvia työnhakijoiden oikeuksia rajoitettaisiin. Huomautan vielä, että yhteisön lainsäätäjän asettama neljän viikon määräaika, jolla taataan henkilölle oikeusvarmuus, voisi vakavalla tavalla menettää vaikutuksensa, jos siihen liitetään kansallisen oikeuden soveltamisesta johtuvia edellytyksiä. Tällöin loukattaisiin yhteisön lainsäätäjän tavoittelemaa oikeudellista yhtenäisyyttä ja oikeusvarmuutta.

VI Ratkaisuehdotus

35. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Regeringsrättenin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1. Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohdan

a alakohta on yhteisön oikeuden säännös, jonka perusteella työnhakijat voivat saada oikeuksia, ja sitä on sen vuoksi tulkittava ja sovellettava yhdenmukaisesti riippumatta asianomaisiin soveltuvasta kansallisesta lainsäädännöstä. Asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuodosta ja sisällöstä seuraa, että työnhakijan on katsottava pysyneen työvoimaviranomaisten käytettävänä, jos hän on sairasta lasta hoitaessaan ollut lyhytaikaisesti estynyt tekemästä työtä työttömyyden alkamisen jälkeisen neljän viikon aikana.

2. Samaa säännöstä on tulkittava siten, että siinä mainittu vähintään neljän viikon määräaika ei keskeydy sen vuoksi, että työnhakija on sairasta lasta hoitaessaan ollut lyhytaikaisesti estynyt tekemästä tosiasiallisesti työtä sen kuluessa.