Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

21 päivänä maaliskuuta 2018*

Ennakkoratkaisupyyntö – Sosiaaliturva – Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välinen sopimus – Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen – Asetus (EY) N:o 883/2004 – 7, 63 ja 64 artikla – Työttömyysetuudet – Työtön, joka menee toiseen jäsenvaltioon – Etuuksia koskevan oikeuden säilyttäminen – Kesto

Asiassa C-551/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Centrale Raad van Beroep (virkamies- ja sosiaaliasioiden ylioikeus, Alankomaat) on esittänyt 26.10.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 31.10.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

J. Klein Schiphorst

vastaan

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. G. Fernlund, A. Arabadjiev, S. Rodin ja E. Regan,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.9.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, asiamiehenään J. Hut,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. L. Noort ja K. Bulterman,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Pavliš ja J. Vláčil,

– Tanskan hallitus, asiamiehinään M. Wolff, C. Thorning ja J. Nymann-Lindegren,

– Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

– Ruotsin hallitus, asiamiehinään A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Swedenborg ja F. Bergius,

– Norjan hallitus, asiamiehinään K. Moen ja D. Lund,

– Euroopan komissio, asiamiehinään M. van Beek ja D. Martin,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.11.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 (EUVL 2004, L 166, s. 1 ja oikaisu EUVL 2004, L 200, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.2012 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 465/2012 (EUVL 2012, L 149, s. 4; jäljempänä asetus N:o 883/2004), 64 artiklan 1 kohdan c alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat J. Klein Schiphorst ja Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (työntekijöiden vakuutusten hallinnoinnista vastaavan laitoksen hallintoneuvosto, Alankomaat) ja jossa on hylätty Schiphorstin hakemus työttömyysetuuden maastavientiajanjakson pidentämisestä yli kolmeen kuukauteen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

EY:n ja Sveitsin välinen sopimus

3 Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton välillä henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn ja Luxemburgissa 21.6.1999 allekirjoitetun sopimuksen, joka hyväksyttiin Euroopan yhteisön puolesta seitsemän sopimuksen tekemisestä Sveitsin valaliiton kanssa 4.4.2002 tehdyllä neuvoston ja, tiede- ja teknologiayhteistyötä koskevan sopimuksen osalta, komission päätöksellä 2002/309/EY, Euratom (EYVL 2002, L 114, s. 1; jäljempänä EY:n ja Sveitsin välinen sopimus), 8 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolet sääntelevät liitteen II mukaisesti sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista erityisesti seuraavien tavoitteiden varmistamiseksi:

– –

b) sovellettavan lainsäädännön määrittäminen;

– –

d) etuuksien maksaminen sopimuspuolten alueella asuville henkilöille;

– –”

4 EY:n ja Sveitsin välisen sopimuksen liitteessä II, joka koskee sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista, sellaisena kuin se on muutettuna henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyllä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton sopimuksella perustetun sekakomitean 31.3.2012 antamalla päätöksellä N:o 1/2012 (EUVL 2012, L 103, s. 51), olevassa 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Sopimuspuolet sopivat, että ne soveltavat keskenään sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen alalla niitä Euroopan unionin säädöksiä, joihin tämän liitteen A osassa viitataan, ja sellaisina kuin ne ovat mainitussa A osassa mukautettuina, tai niitä vastaavia sääntöjä.

2. Käsitteellä ’jäsenvaltio(t)’, joka esiintyy tämän liitteen A osassa mainituissa säädöksissä, tarkoitetaan Euroopan unionin asianomaisten säädösten piiriin kuuluvien valtioiden lisäksi myös Sveitsiä.”

5 Kyseisessä liitteessä olevassa A osassa viitataan muun muassa asetukseen N:o 883/2004.

Asetus N:o 883/2004

6 Asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 3, 4, 32 ja 45 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1408/71 [(EYVL 1971, L 149, s. 2)] on useaan otteeseen muutettu ja ajantasaistettu, jotta otettaisiin huomioon paitsi kehitys yhteisön tasolla, kuten yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot, myös kansallisen tason lainsäädäntömuutokset. Kyseiset tekijät ovat osaltaan tehneet yhteisön yhteensovittamissäännöistä monimutkaisia ja pitkiä. Sen vuoksi on keskeisen tärkeää korvata kyseiset säännöt ja samalla uudistaa ja yksinkertaistaa niitä, jotta saavutettaisiin henkilöiden vapaan liikkuvuuden tavoite.

(4) Kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön ominaispiirteitä olisi kunnioitettava ja laadittava ainoastaan yhteensovittamisjärjestelmä.

– –

(32) Työntekijöiden liikkuvuuden edistämiseksi olisi erityisesti helpotettava työnhakua eri jäsenvaltioissa. Sen vuoksi on tarpeen varmistaa kaikkien jäsenvaltioiden työttömyysvakuutusjärjestelmien ja työvoimaviranomaisten välinen tiiviimpi ja tehokkaampi yhteensovittaminen.

– –

(45) Suunnitellun toiminnan tavoitetta eli yhteensovittamistoimenpiteitä sen takaamiseksi, että henkilöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen voidaan tosiasiallisesti käyttää, ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden toimin, vaan se voidaan kyseisen toimen laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin yhteisön tasolla, joten yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Kyseisessä artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen.”

7 Asetuksen N:o 883/2004 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan sellaisiin jossakin jäsenvaltiossa asuviin jäsenvaltion kansalaisiin, kansalaisuudettomiin henkilöihin ja pakolaisiin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, sekä heidän perheenjäseniinsä ja heidän jälkeensä eläviin.”

8 Kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen seuraavia sosiaaliturvan aloja koskevaan lainsäädäntöön:

– –

h) työttömyysetuudet

– –”

9 Mainitun asetuksen 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Asuinpaikkaa koskevien sääntöjen jättäminen huomiotta”, säädetään seuraavaa:

”Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön taikka tämän asetuksen nojalla maksettavia rahaetuuksia ei saa pienentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai tuomita menetettäviksi sen vuoksi, että etuudensaaja asuu tai hänen perheenjäsenensä asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa etuuksien myöntämisestä vastuussa oleva laitos sijaitsee.”

10 Saman asetuksen 63 artiklassa, jonka otsikko on ”Erityissäännökset asumissääntöjen huomiotta jättämisestä”, säädetään seuraavaa:

”Tätä lukua sovellettaessa 7 artiklaa sovelletaan ainoastaan 64, 65 ja 65 a artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa ja niissä säädetyin rajoituksin.”

11 Asetuksen N:o 883/2004 64 artiklassa, jonka otsikko on ”Työttömät, jotka menevät toiseen jäsenvaltioon”, säädetään seuraavaa:

”1. Kokonaan työtön henkilö, joka täyttää toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset edellytykset etuuden saamiselle ja joka menee toiseen jäsenvaltioon hakeakseen sieltä työtä, säilyttää oikeuden saada työttömyysetuuksia rahana seuraavin edellytyksin ja rajoituksin:

– –

c) oikeus etuuksiin jatkuu kolmen kuukauden ajan siitä päivästä, jona asianomainen lakkasi olemasta lähtöjäsenvaltionsa työvoimaviranomaisten käytettävissä, edellyttäen että etuuksien myöntämisen kokonaisaika ei ylitä sitä kokonaisaikaa, jona hänellä on oikeus etuuksiin tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Toimivaltaiset viranomaiset tai laitokset voivat pidentää kolmen kuukauden ajan enintään kuudeksi kuukaudeksi;

– –

2. Jos asianomainen henkilö palaa toimivaltaiseen jäsenvaltioon sen kauden päättymiseen mennessä, jonka aikana hänellä on oikeus etuuksiin 1 kohdan c alakohdan mukaisesti, hänellä on edelleen oikeus etuuksiin tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Hän menettää kaikki oikeudet toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisiin etuuksiin, jos hän ei palaa sinne tämän kauden päättymiseen mennessä, ellei kyseisessä lainsäädännössä ole asiasta edullisempia säännöksiä. Poikkeustapauksissa toimivaltaiset viranomaiset tai laitokset voivat sallia asianomaisen henkilön palata myöhemmin menettämättä oikeuttaan etuuksiin.

– –”

Alankomaiden oikeus

12 Yleisen hallinto-oikeuslain (Algemene wet bestuursrecht) 3:4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Hallinnollinen elin punnitsee päätökseen suoraan liittyviä etuja lain säännöksestä tai käytettävän toimivallan luonteesta johtuvissa rajoissa.

2. Päätöksestä yhdelle tai useammalle asianosaiselle aiheutuvat epäedulliset seuraukset eivät saa olla suhteettomia niihin tavoitteisiin nähden, jotka päätöksellä pyritään saavuttamaan.”

13 Työttömyysturvalain (Werkloosheidswet, jäljempänä WW) 19 §:n 1 momentin e kohdan mukaan työntekijällä, joka asuu tai oleskelee Alankomaiden ulkopuolella muuten kuin loman takia, ei ole oikeutta etuuteen.

14 WW:n 19 §:n 9 ja 10 momentissa säädetään seuraavaa:

”9. Poiketen siitä, mitä 1 momentin e kohdassa säädetään, sellaisen työntekijän oikeus etuuteen säilyy, joka oleskelee Alankomaiden ulkopuolella muuten kuin loman takia, jos hän oleskelunsa aikana osallistuu toimintoihin, jotka edistävät hänen työllistymistään VI ja XA luvuissa tarkoitetulla tavalla, edellyttäen, että

a. toiminnat kestävät enintään kuusi kuukautta

b. aikomusta koskevasta ilmoituksesta ilmenee, että toiminnat tarjoavat todellisen mahdollisuuden välittömästi seuraavaan palvelussuhteeseen vähintään kuuden kuukauden ajaksi

c. toiminnat suoritetaan Euroopan unionin jäsenvaltiossa, Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltiossa tai Sveitsissä.

10. Aikomusta koskevalla ilmoituksella tarkoitetaan tässä pykälässä seuraavaa: allekirjoitettu ilmoitus, jossa allekirjoittanut henkilö ilmoittaa, että hän aikoo ottaa palvelukseensa sellaisiin toimintoihin osallistuvan työntekijän, jotka edistävät tämän työllistymistä VI ja XA luvuissa tarkoitetun mukaisesti, tällaisten toimintojen päättymisen jälkeen.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15 Klein Schiphorst, Alankomaiden kansalainen, joka asui Alankomaissa ja sai siellä 2.5.2011 lähtien etuutta WW:n perusteella, ilmoitti 19.7.2012 työntekijöiden vakuutusten hallinnoinnista vastaavalle laitokselle (jäljempänä Uwv), että hän aikoo mennä Sveitsiin hakeakseen sieltä työtä, ja haki tätä varten työttömyysetuuksia koskevien oikeuksiensa säilyttämistä.

16 Uwv hyväksyi Klein Schiphorstin hakemuksen 8.8.2012 antamallaan päätöksellä ajanjakson 1.9.2012–30.11.2012 osalta.

17 Klein Schiphorst toimitti Uwv:lle 19.11.2012 sähköpostilla asetukseen N:o 883/2004 perustuvan hakemuksen, jossa hän pyysi pidentämään työttömyysetuuden maastavientiajanjakson yli kolmeen kuukauteen.

18 Uwv hylkäsi mainitun hakemuksen ja tätä hylkäämistä vastaan tehdyn oikaisuvaatimuksen 21.11.2012 ja 16.1.2013 antamillaan päätöksillä. Viimeksi mainitussa päätöksessä Uwv totesi, ettei se käytä asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohdassa toimivaltaisille viranomaisille tai laitoksille annettua mahdollisuutta pidentää työttömyysetuuden maastavientiajanjaksoa enintään kuuteen kuukauteen.

19 Rechtbank Amsterdam (Amsterdamin alioikeus, Alankomaat) hyväksyi 2.10.2013 antamallaan tuomiolla Klein Schiphorstin Uwv:n 16.1.2013 tekemästä päätöksestä nostaman kanteen sillä perusteella, ettei Uwv ollut asianmukaisesti perustellut sitä, miksi se ei ollut käyttänyt tällaista mahdollisuutta.

20 Uwv totesi 15.11.2013 antamallaan päätöksellä Klein Schiphorstin 21.11.2012 annetusta päätöksestä esittämän oikaisuvaatimuksen uudelleen perusteettomaksi. Koska Uwv katsoi, että työn löytämisen mahdollisuus on Alankomaissa yleisesti ottaen suurempi kuin muissa maissa, se totesi, ettei se lähtökohtaisesti pidennä työttömyysetuuden maastavientiä yli kolmen kuukauden ajanjakson Minister van Sociale zaken en Werkgelegenheidin (Alankomaiden sosiaali- ja työllisyysministeri) ohjeiden mukaisesti. Tältä osin Uwv totesi, että Klein Schiphorstin toimet työn löytämiseksi Sveitsistä ja olosuhteet, joihin hän on vedonnut, eivät ole luonteeltaan sellaisia, ettei käsiteltävässä asiassa voitaisi kohtuudella noudattaa tällaista periaatetta.

21 Rechtbank Amsterdam hylkäsi 4.6.2014 annetulla tuomiolla Klein Schiphorstin kanteen 15.11.2013 annetusta päätöksestä. Kyseinen tuomioistuin totesi, että kun otetaan huomioon asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun mahdollisuuden harkinnanvaraisuus, Uwv:llä on vapaus panna tämä mahdollisuus täytäntöön kansallisten oikeussääntöjen mukaisesti.

22 Klein Schiphorst valitti tästä tuomiosta Centrale Raad van Beroepiin (virkamies- ja sosiaaliasioiden ylioikeus, Alankomaat).

23 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee sitä, onko Uwv:n päätös, jolla kieltäydyttiin käyttämästä Klein Schiphorstin hyväksi asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohdan loppuosassa toimivaltaisille viranomaisille tai laitoksille annettua mahdollisuutta pidentää työttömyysetuuksien maastaviennin voimassaoloaikaa yli kolmeen kuukauteen, yhteensoveltuva unionin oikeuden kanssa.

24 Erityisesti ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy aluksi, voivatko jäsenvaltiot jättää tämän mahdollisuuden kokonaan käyttämättä. Kyseinen tuomioistuin katsoo, että jos tähän vastataan kieltävästi, olisi näin ollen tarpeen määritellä – kun otetaan huomioon asetuksen N:o 883/2004 tavoite ja ulottuvuus, asumissäännön asettamiskielto tai unionin kansalaisten ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus –, voivatko jäsenvaltiot lähtökohtaisesti kieltäytyä käyttämästä mainittua mahdollisuutta ja rajoittua käyttämään sitä konkreettisesti pelkästään erityisissä olosuhteissa. Jos vastaus on edelleen kielteinen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, kuinka jäsenvaltioiden on käytettävä tätä samaa mahdollisuutta.

25 Edellä esitetyn perusteella Centrale Raad van Beroep päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voidaanko asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädettyä toimivaltaa, kun otetaan huomioon [tämän asetuksen] 63 ja 7 artikla sekä [tämän asetuksen] tavoite ja ulottuvuus ja henkilöiden ja työntekijöiden vapaa liikkuvuus, käyttää siten, että työttömyysetuuden maastaviennin pidentämistä koskeva hakemus lähtökohtaisesti hylätään, ellei Uwv katso, että otettaessa huomioon konkreettisen tapauksen erityiset olosuhteet, esimerkiksi se, että työn saantiin on olemassa konkreettinen ja toteen näytettävä mahdollisuus, päätöstä maastaviennin jatkamisen epäämisestä ei voida kohtuudella tehdä?

2) Jos tähän vastataan kieltävästi, miten jäsenvaltioiden on käytettävä asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädettyä toimivaltaa?”

Ennakkoratkaisukysymykset

Alustavat huomautukset

26 Ennakkoratkaisukysymykset koskevat asetuksen N:o 883/2004 ja erityisesti sen 64 artiklan tulkintaa; asetuksen 64 artiklassa säännellään olosuhteita, joissa kokonaan työtön henkilö, joka täyttää toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset edellytykset etuuksien saamiselle ja menee toiseen jäsenvaltioon hakeakseen sieltä työtä, säilyttää oikeuden saada työttömyysetuuksia rahana.

27 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasia koskee sitä, säilyttääkö oikeuden työttömyysetuuksiin Alankomaiden kansalainen, joka on mennyt kolmanteen valtioon eli Sveitsin valaliittoon, eikä toiseen jäsenvaltioon, hakeakseen sieltä työtä.

28 EY:n ja Sveitsin välisen sopimuksen 8 artiklan sanamuodon mukaan sopimuspuolet sääntelevät mainitun sopimuksen liitteen II mukaisesti sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista varmistaakseen erityisesti sovellettavan lainsäädännön määrittämisen ja etuuksien maksamisen sopimuspuolten alueella asuville henkilöille. EY:n ja Sveitsin välisen sopimuksen liitteessä II olevan A osan 1 kohdassa määrätään, että sopimuspuolten välillä sovelletaan asetusta N:o 883/2004. Näin ollen ja koska mainitun liitteen 1 artiklan 2 kohdan mukaan ”käsitteellä ’jäsenvaltio(t)’, joka esiintyy tässä liitteessä olevassa A osassa mainituissa säädöksissä, tarkoitetaan yhteisön säädösten piiriin kuuluvien valtioiden lisäksi myös Sveitsiä”, tämän asetuksen säännökset koskevat myös Sveitsin valaliittoa.

29 Näin ollen pääasian kantajan, joka on jäsenvaltion kansalainen ja Alankomaiden työttömyysetuuksia koskevan lainsäädännön alainen ja joka menee Sveitsiin hakeakseen sieltä työtä, tilanne kuuluu asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan.

Ensimmäinen kysymys

30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä kysymyksellään, onko asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle toimenpiteelle, jolla toimivaltainen laitos velvoitetaan lähtökohtaisesti hylkäämään kaikki hakemukset työttömyysetuuksien maastavientiajanjakson pidentämisestä yli kolmeen kuukauteen, ellei mainittu laitos katso, että hakemuksen hylkääminen johtaisi kohtuuttomaan tulokseen.

31 Tältä osin on muistettava, että asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 4 ja 45 perustelukappaleen sanamuodon mukaan asetuksen tarkoituksena on jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen sen takaamiseksi, että henkilöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen voidaan tosiasiallisesti käyttää. Tässä asetuksessa uudistetaan ja yksinkertaistetaan asetukseen N:o 1408/71 sisältyviä sääntöjä mutta säilytetään sama tavoite.

32 Kuten asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdasta ilmenee, kokonaan työtön henkilö, joka täyttää toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset edellytykset etuuden saamiselle ja joka menee toiseen jäsenvaltioon hakeakseen sieltä työtä, säilyttää oikeuden saada työttömyysetuuksia rahana tässä säännöksessä mainituin edellytyksin ja rajoituksin.

33 Mainitun asetuksen 64 artiklan 1 kohdan c alakohdan alkuosassa säädetään erityisesti, että oikeus etuuksiin ”jatkuu” kolmen kuukauden ajan siitä päivästä, jona asianomainen lakkasi olemasta lähtöjäsenvaltionsa työvoimaviranomaisten käytettävissä, edellyttäen että etuuksien myöntämisen kokonaisaika ei ylitä sitä kokonaisaikaa, jona hänellä on oikeus etuuksiin tämän jäsenvaltion

lainsäädännön mukaan. Saman asetuksen 64 artiklan 1 kohdan c alakohdan loppuosassa säädetään sitä vastoin, että toimivaltaiset viranomaiset tai laitokset ”voivat” pidentää kolmen kuukauden ajan enintään kuuteen kuukauteen.

34 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (tuomio 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, 31 kohta).

35 Asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohdan alkuosan sanamuodosta ilmenee yksiselitteisesti, että kokonaan työttömän henkilön, joka menee toiseen jäsenvaltioon hakeakseen sieltä työtä, oikeus työttömyysetuuksiin turvataan kolmen kuukauden ajaksi. Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut asetuksen N:o 1408/71 69 artiklasta, joka on asetuksen N:o 883/2004 64 artiklaa edeltänyt säännös, että näistä säännöksistä ensimmäisessä myönnetään työttömälle työntekijälle mahdollisuus, tietyn ajanjakson ajaksi ja työn hakemiseksi toisesta jäsenvaltiosta, poiketa useiden maiden lainsäädännössä säädetystä velvoitteesta, jonka mukaan hänen on oltava toimivaltaisen valtion työvoimaviranomaisten käytettävissä, ilman että hän menettää oikeuttaan työttömyysetuuksiin tämän valtion suhteen (tuomio 19.6.1980, Testa ym., 41/79, 121/79 ja 796/79, EU:C:1980:163, 4 kohta ja tuomio 21.2.2002, Rydergård, C-215/00, EU:C:2002:111, 17 kohta).

36 Asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohdan loppuosassa puolestaan säädetään, että toimivaltaiset viranomaiset tai laitokset ”voivat” pidentää kolmen kuukauden ajan enintään kuuteen kuukauteen.

37 Kuten Alankomaiden, Tanskan, Ruotsin ja Norjan hallitukset tältä osin esittävät kirjallisissa huomautuksissaan, ilmaisun ”voivat” käytöstä ilmenee, ettei tämän säännöksen sanamuodossa velvoiteta toimivaltaisia laitoksia pidentämään kuuden kuukauden enimmäismäärään ajanjaksoa, jonka aikana kokonaan työttömän henkilön, joka menee toiseen jäsenvaltioon hakeakseen sieltä työtä, saamat työttömyysetuudet säilyvät.

38 Kuten lisäksi kaikki väliintulijat ovat tarkentaneet suullisessa käsittelyssä, tämän säännöksen antamiseen johtaneet valmistelutyöt osoittavat, kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 34 kohdassa, että komission alkuperäinen ehdotus vahvistaa etuuksien maastavientiajanjakson pakolliseksi kestoksi kuusi kuukautta ei voinut saada neuvoston hyväksyntää, minkä jälkeen jäsenvaltiot sopivat lopulta mallista, joka vastaa asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohdan loppuosaa.

39 Asiayhteydestä, johon asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohta sisältyy, on todettava yhtäältä, että toimivaltainen laitos myöntää työttömyysetuudet soveltamansa lainsäädännön mukaisesti ja omalla kustannuksellaan tämän asetuksen 64 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti.

40 Toisaalta mainitun asetuksen 64 artiklan 2 kohdasta johtuu, että jos asianomainen henkilö ei palaa toimivaltaiseen jäsenvaltioon sen kauden päättymiseen mennessä, jonka aikana hänellä on oikeus etuuksiin saman asetuksen 64 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti, eli kolmessa kuukaudessa tai tapauksesta riippuen, jos toimivaltainen laitos on pidentänyt tätä ajanjaksoa, enintään kuudessa kuukaudessa, hän menettää kaikki oikeudet toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisiin etuuksiin, mutta mainitut laitokset voivat kuitenkin poikkeustapauksissa sallia asianomaisen henkilön palata myöhemmin menettämättä oikeuttaan etuuksiin.

41 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 55 kohdassa, toimivaltaiset laitokset voivat tämän säännöksen perusteella erityisesti pidentää ”poikkeustapauksissa” kolmen kuukauden ajanjaksoa, jonka aikana asianomaisella henkilöllä on oikeus etuuksiin, sen välttämiseksi, ettei kaikkien oikeuksien menettäminen etuuksiin johda suhteettomiin tuloksiin siinä tapauksessa, että paluu tapahtuu myöhään tämän ajanjakson päätyttyä. Tällainen mahdollisuus vahvistaa, että työttömyysetuuksien

maastavientiajanjakso voidaan rajata kolmeen kuukauteen, eikä asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohdan loppuosassa velvoiteta toimivaltaisia laitoksia pidentämään sitä enintään kuuteen kuukauteen.

42 Tätä toteamusta tukee se, ettei asetuksessa N:o 883/2004 vahvisteta edellytyksiä, joiden täyttyessä kokonaan työtön henkilö, joka menee toiseen jäsenvaltioon hakeakseen sieltä työtä, voi saada mainitun ajanjakson pidennetyksi yli kolmeen kuukauteen.

43 Asetuksen N:o 883/2004 tavoitteesta on todettava, että – kuten edellä 31 kohdassa on muistutettu – tämän asetuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä vapaan liikkuvuuden tosiasiallisen käyttämisen takaamiseksi.

44 Tästä on huomattava, ettei tällä asetuksella luoda yhteistä sosiaaliturvajärjestelmää vaan annetaan erillisten kansallisten järjestelmien jäädä edelleen voimaan, ja asetuksen tarkoituksena on ainoastaan näiden järjestelmien yhteensovittaminen sen takaamiseksi, että henkilöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen voidaan tosiasiallisesti käyttää. Mainitussa asetuksessa sallitaan siten säilyttää erilliset järjestelmät, joiden perusteella syntyvät erilliset saatavat erillisiltä laitoksilta, joihin nähden edunsaajalla on välittömiä oikeuksia joko yksinomaan valtionsisäisen oikeuden nojalla tai valtionsisäisen oikeuden nojalla täydennettynä tarpeen vaatiessa unionin oikeudella (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, 43 kohta ja tuomio 14.6.2016, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, C-308/14, EU:C:2016:436, 67 kohta).

45 Lisäksi on todettava, että unionin tuomioistuin on jo asetuksen N:o 1408/71 mukaisesti todennut, että oikeus työttömyysetuuksien säilymiseen kolmen kuukauden ajanjakson ajan edistää työntekijöiden vapaan liikkuvuuden varmistamista (ks. vastaavasti tuomio 19.6.1980, Testa ym., 41/79, 121/79 ja 796/79, EU:C:1980:163, 14 kohta). Tällainen johtopäätös on tehtävä myös asetuksen N:o 883/2004 osalta sikäli kuin siinä – paitsi taataan työttömyysetuuksien maastavienti kolmen kuukauden ajanjaksolla – myös sallitaan tämän ajanjakson pidentäminen enintään kuuteen kuukauteen.

46 Tästä johtuu, että asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohdassa taataan työttömyysetuuksien maastavienti vain kolmen kuukauden ajanjakson ajan, mutta sallitaan kuitenkin kansallisen oikeuden nojalla mainitun ajanjakson pidentäminen enintään kuuteen kuukauteen.

47 Tätä tulkintaa ei kyseenalaisteta asuinpaikkaa koskevien sääntöjen huomiotta jättämisen periaatteella, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ennakkoratkaisukysymyksensä sanamuodossa, sellaisena kuin tämä periaate ilmenee asetuksen N:o 883/2004 7 artiklasta.

48 Tästä artiklasta nimittäin ilmenee, erityisesti ilmaisusta ”jollei [asetuksessa N:o 883/2004] toisin säädetä”, että tämä asetus sisältää erityissäännöksiä, joilla poiketaan asuinpaikkaa koskevien sääntöjen huomiotta jättämisen periaatteesta. Näin on mainitun asetuksen 63 artiklassa, jonka otsikko on ”erityissäännökset asumissääntöjen huomiotta jättämisestä” ja jossa säädetään sellaisen kokonaan työttömän henkilön tilanteen osalta, joka täyttää toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset edellytykset oikeudelle saada etuuksia ja joka menee muuhun jäsenvaltioon, että asumissääntöjen huomiotta jättämistä sovelletaan ainoastaan saman asetuksen 64 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa ja niissä säädetyin rajoituksin.

49 Kuten Tanskan, Ruotsin ja Norjan hallitukset totesivat suullisessa käsittelyssä, asetuksen N:o 883/2004 7 ja 63 artiklan sekä 64 artiklan 1 kohdan c alakohdasta yhdessä luettuina ilmenee, että kokonaan työttömän henkilön, joka menee toiseen jäsenvaltioon hakeakseen sieltä työtä, työttömyysetuuksien maastavientikelpoisuus on turvattu yhtäältä kolmen kuukauden ajan tämän asetuksen 64 artiklan 1 kohdan c alakohdan alkuosan perusteella ja toisaalta tapauksen mukaan enintään kuuden kuukauden lisäajanjakson ajan, jos asianomaiselle henkilölle on myönnetty kolmen kuukauden ajanjakson pidennys kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön nojalla.

50 Kuten lisäksi julkisasiamies totesi olennaisilta osin ratkaisuehdotuksensa 80 ja 81 kohdassa, eroja asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohdan loppuosassa säädetyn mahdollisuuden täytäntöön panneiden jäsenvaltioiden järjestelmien ja toimenpiteiden välillä ei voida pitää työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoituksina, koska SEUT 48 artiklassa määrätään jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhteensovittamisesta eikä niiden yhdenmukaistamisesta, joten kyseisellä määräyksellä ei puututa eri jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien aineellisiin ja menettelyllisiin eroihin ja siten eroihin näiden järjestelmien piirissä vakuutettujen henkilöiden oikeuksien osalta (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2009, von Chamier-Glisczinski, C-208/07, EU:C:2009:455, 84 kohta ja tuomio 11.4.2013, Jeltes ym., C-443/11, EU:C:2013:224, 43 kohta).

51 Niistä perusteista, joilla toimivaltainen laitos voi pidentää työttömyysetuuksien maastavientiajanjaksoa enintään kuuteen kuukauteen, on todettava, että kun käsiteltävän asian tilanteen tavoin kyseinen jäsenvaltio käyttää asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohdan loppuosassa tarkoitettua mahdollisuutta, sen on tässä asetuksessa vahvistettujen perusteiden puuttuessa toteutettava unionin oikeutta noudattaen toimivaltaisen laitoksen harkintavaltaa rajaavia kansallisia toimenpiteitä muun muassa tarkentamalla edellytykset, joilla työttömyysetuuksien maastavientiajanjakson pidentäminen yli kolmeen kuukauteen ja enintään kuuteen kuukauteen on myönnettävä tai joilla sitä ei ole myönnettävä työttömälle, joka menee toiseen jäsenvaltioon hakeakseen sieltä työtä.

52 Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimelle toimitetun asiakirja-aineiston tiedoista ja Alankomaiden suullisessa käsittelyssä esittämistä tarkennuksista ilmenee, että Alankomaiden kuningaskunta oli ensiksi luopunut käyttämästä asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohdan loppuosassa tarjottua mahdollisuutta sosiaali- ja työministerin tammikuussa 2011 antamien ohjeiden mukaisesti. Sen jälkeen kun Rechtbank Amsterdam oli todennut 2.10.2013 antamassaan tuomiossa, että työttömyysetuuksien maastaviennin pidentäminen yli kolmeen kuukauteen on perusteltava, Uwv kuitenkin totesi pitäen voimassa lähtökohdan, jonka mukaan tällaista hakemusta ei voida hyväksyä, että kyseisen asian erityiset olosuhteet, muun muassa konkreettinen ja toteen näytettävä mahdollisuus saada työtä, voivat olla peruste tällaisen hakemuksen hyväksymiselle. Kuten ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvistä seikoista johtuu, Uwv totesi erityisesti, että tällaiset olosuhteet ovat käsillä, kun asianomainen henkilö on tilanteessa, joka voi johtaa sellaisen työpaikan saantiin, joka edellyttää oleskelun pidentämistä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, tai kun asianomainen henkilö on toimittanut työnantajan ilmoituksen aikomuksesta tarjota hänelle todellisen mahdollisuuden työpaikkaan mainitussa jäsenvaltiossa.

53 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 78 kohdassa, jäsenvaltio ei siis ylitä unionin oikeudessa sallittuja rajoja, jos se toteuttaa toimenpiteitä, joiden mukaan työttömyysetuuksien maastavientiajanjakson pidentäminen enintään kuuteen kuukauteen voidaan hyväksyä ainoastaan tiettyjen edellytysten täyttyessä.

54 Kaikilla edellä esitetyillä perusteilla ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle toimenpiteelle, jolla velvoitetaan toimivaltainen laitos lähtökohtaisesti hylkäämään kaikki hakemukset työttömyysetuuksien maastavientiajanjakson pidentämisestä yli kolmeen kuukauteen, ellei mainittu laitos katso, että hakemuksen hylkääminen johtaisi kohtuuttomaan tulokseen.

Toinen kysymys

55 Kun ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus otetaan huomioon, toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

56 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 64 artiklan 1 kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle toimenpiteelle, jolla velvoitetaan toimivaltainen laitos lähtökohtaisesti hylkäämään kaikki hakemukset työttömyysetuuksien maastavientiajanjakson pidentämisestä yli kolmeen kuukauteen, ellei mainittu laitos katso, että hakemuksen hylkääminen johtaisi kohtuuttomaan tulokseen.

Allekirjoitukset