Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
10 päivänä tammikuuta 2013 [1]

Asia C-443/11

F. P. Jeltes,
M. A. Peeters ja
J. G. J. Arnold
vastaan
Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

(Ennakkoratkaisupyyntö – Rechtbank Amsterdam (Alankomaat))

Siirtotyöläisten sosiaaliturva — SEUT 45 artikla — Asetus (ETY) N:o 1408/71 — 71 artikla — Kokonaan työtön epätyypillinen rajatyöntekijä — Oikeus etuuteen asuinjäsenvaltiossa — Viimeisen työskentelyvaltion kieltäytyminen etuuden maksamisesta — Asetus (EY) N:o 883/2004 — 65 artikla — Asiassa Miethe annetun tuomion merkityksellisyys — Siirtymäsäännökset — 87 artiklan 8 kohta — Muuttumattoman tilanteen käsite

1. Unionin tuomioistuin oli todennut sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [2] voimassaoloaikana, että kokonaan työttömänä olevat epätyypilliset rajatyöntekijät voivat saada oikeuden työttömyysetuuksiin joko asuinjäsenvaltiossaan tai viimeisessä työskentelyvaltiossaan. [3] Nyt unionin tuomioistuimelta kysytään, pitääkö tätä tulkintaa soveltaa edelleen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 [4] voimassaoloaikana. Sitä pyydetään myös ottamaan kantaa viimeisen työskentelyvaltion vaatiman asumista koskevan edellytyksen lainmukaisuuteen. Unionin tuomioistuimen olisi lisäksi ratkaistava asetusten N:o 1408/71 ja N:o 883/2004 välisen työttömyysetuuksia koskevan siirtymäjärjestelmän kysymys.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1, jäljempänä asetus N:o 1408/71).

3 — Ks. asia 1/85, Miethe, tuomio 12.6.1986 (Kok., s. 1837).

4 — EUVL L 166, s. 1, ja oikaisu EUVL 2004, L 200, s. 1.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

1. Asetus N:o 1408/71

2. Asetuksen N:o 1408/71 3 jaksossa, jossa käsitellään työttömiä, jotka viimeisen työskentelynsä aikana asuivat muussa jäsenvaltiossa kuin toimivaltaisessa valtiossa, on vain yksi artikla, 71 artikla, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Työtön, joka aiemmin oli työssä ja joka viimeisen työskentelynsä aikana asui muun jäsenvaltion kuin toimivaltaisen valtion alueella, saa etuudet seuraavien säännösten mukaisesti:

a) - -

ii) rajatyöntekijä, joka on kokonaan työtön, saa etuudet sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella hän asuu, niin kuin hän olisi ollut tämän lainsäädännön alainen viimeksi työskennellessään; nämä etuudet antaa asuinpaikan laitos omalla kustannuksellaan;

b) i) muu palkattu työntekijä kuin rajatyöntekijä, joka on osittain, ajoittain tai kokonaan työtön ja joka asettuu työnantajansa tai työvoimaviranomaisten käytettäväksi toimivaltaisen valtion alueella, saa etuudet tämän valtion lainsäädännön mukaisesti, niin kuin hän asuisi sen alueella; nämä etuudet antaa toimivaltainen laitos;

ii) muu palkattu työntekijä kuin rajatyöntekijä, joka on kokonaan työtön ja joka asettuu työvoimaviranomaisten käytettäväksi työnsaantia varten sen jäsenvaltion alueella, jossa hän asuu, tai joka palaa tälle alueelle, saa etuudet tämän valtion lainsäädännön mukaisesti, niin kuin hän olisi viimeksi työskennellyt siellä; asuinpaikan laitos antaa tällaiset etuudet omalla kustannuksellaan. Kuitenkin jos tällainen palkattu työntekijä on saanut oikeuden etuuksiin sen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen kustannuksella, jonka lainsäädännön alainen hän viimeksi oli, hän saa etuudet 69 artiklan säännösten mukaan. Etuuksien saaminen sen valtion lainsäädännön mukaan, jossa hän asuu, keskeytetään siksi ajaksi, jona työtön voi 69 artiklan säännösten mukaan hakea etuuksia sen lainsäädännön mukaan, jonka alainen hän viimeksi oli.

2. Työtön ei saa hakea etuuksia sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, jonka alueella hän asuu, siltä ajalta, jolta hänellä on oikeus etuuksiin 1 kohdan a alakohdan i alakohdan tai b alakohdan i alakohdan säännösten mukaan.”

2. Asetus N:o 883/2004

3. Asetuksella N:o 883/2004[5] nykyaikaistettiin ja yksinkertaistettiin asetuksen N:o 1408/71 säännöksiä.

4. Asetuksen N:o 883/2004 32 perustelukappaleessa todetaan, että ”työntekijöiden liikkuvuuden edistämiseksi olisi erityisesti helpotettava työnhakua eri jäsenvaltioissa. Sen vuoksi on tarpeen varmistaa kaikkien jäsenvaltioiden työttömyysvakuutusjärjestelmien ja työvoimaviranomaisten välinen tiiviimpi ja tehokkaampi yhteensovittaminen”.

5 — Ks. asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan kolmas perustelukappale.

5. Asetuksen N:o 883/2004 1 artiklassa rajatyöntekijällä tarkoitetaan ”henkilöä, joka toimii palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana yhdessä jäsenvaltiossa mutta asuu toisessa jäsenvaltiossa, johon hän palaa pääsääntöisesti päivittäin tai vähintään kerran viikossa”.

6. Asetuksen N:o 883/2004 7 artiklassa 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.”

7. Asetuksen N:o 883/2004 63 artiklassa säädetään, että ”tätä lukua sovellettaessa sovelletaan 7 artiklaa ainoastaan 64 ja 65 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa ja niissä säädetyin rajoituksin”.

8. Asetuksen N:o 883/2004 65 artiklan, jossa käsitellään työttömiä, jotka asuivat muussa jäsenvaltiossa kuin toimivaltaisessa valtiossa, 1–6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Osittain tai ajoittain työttömänä olevan henkilön, joka viimeisimmän palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimintansa aikana asui muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa, on ilmoittauduttava työnantajansa tai toimivaltaisen jäsenvaltion työvoimaviranomaisten käytettäväksi. Hän saa etuuksia toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, ikään kuin hän asuisi kyseisessä jäsenvaltiossa. Nämä etuudet myöntää toimivaltaisen jäsenvaltion laitos.

2. Kokonaan työttömän, joka viimeisimmän palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimintansa aikana asui muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa ja joka edelleen asuu kyseisessä jäsenvaltiossa tai palaa sinne, on ilmoittauduttava asuinjäsenvaltionsa työvoimaviranomaisten käytettäväksi. Kokonaan työtön voi lisäksi ilmoittautua sen jäsenvaltion työvoimaviranomaisten käytettäväksi, jossa hän viimeksi toimi palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 64 artiklan soveltamista.

Muun työttömän henkilön kuin rajatyöntekijän, joka ei palaa asuinjäsenvaltioonsa, on ilmoittauduttava sen jäsenvaltion työvoimaviranomaisten käytettäväksi, jonka lainsäädäntöä häneen viimeksi sovellettiin.

3. Edellä 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetun työttömän henkilön on rekisteröidyttävä työnhakijaksi asuinjäsenvaltionsa toimivan työvoimaviranomaisen luona, oltava kyseisessä valtiossa järjestetyn valvontamenettelyn alainen ja noudatettava kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella asetettuja ehtoja. Jos hän päättää rekisteröityä työnhakijaksi myös jäsenvaltiossa, jossa hän viimeksi toimi palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, hänen on noudatettava kyseisessä valtiossa sovellettavia velvoitteita.

- -

5.

a) Edellä 2 kohdan ensimmäisessä ja toisessa virkkeessä tarkoitettu työtön henkilö saa etuuksia asuinjäsenvaltionsa lainsäädännön mukaisesti, ikään kuin häneen olisi hänen viimeisimmän palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimintansa aikana sovellettu kyseistä lainsäädäntöä. Kyseiset etuudet myöntää asuinpaikan laitos.

b) Kun muu kuin rajatyöntekijä, jolle on myönnetty etuuksia sen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen kustannuksella, jonka lainsäädäntöä häneen viimeksi sovellettiin, palaa asuinjäsenvaltioonsa, hän saa kuitenkin etuuksia ensin 64 artiklan mukaisesti ja a alakohdan mukaisten etuuksien saamista lykätään siksi ajaksi, jona hän saa etuuksia sen lainsäädännön nojalla, jota häneen viimeksi sovellettiin.

6. Asuinpaikan laitos maksaa 5 kohdan nojalla myöntämänsä etuudet edelleen omalla kustannuksellaan. Jollei 7 kohdasta muuta johdu, sen jäsenvaltion toimivaltainen laitos, jonka lainsäädäntöä henkilöön viimeksi sovellettiin, korvaa kuitenkin asuinpaikan laitoksen kolmen ensimmäisen kuukauden aikana antamat etuudet tälle laitokselle täysimääräisesti - -."

9. Asetuksen N:o 883/2004 VI osastossa, joka sisältää 87–91 artiklan, vahvistetaan siirtymä- ja loppusäännökset.

10. Asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna 16.9.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 988/2009 [6] 1 artiklan 19 kohdalla, todetaan, että jos "henkilöön sovelletaan tämän asetuksen mukaisesti jonkin muun kuin sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jota häneen sovelletaan asetuksen (ETY) N:o 1408/71 II osaston nojalla, häneen sovelletaan edelleen tätä lainsäädäntöä niin kauan kuin asianomainen tilanne säilyy muuttumattomana ja joka tapauksessa enintään 10 vuotta tämän asetuksen soveltamisen alkamispäivästä, ellei henkilö pyydä tämän asetuksen nojalla sovellettavan lainsäädännön soveltamista. Pyyntö on esitettävä kolmen kuukauden kuluessa tämän asetuksen soveltamisen alkamispäivästä sen jäsenvaltion toimivaltaiselle laitokselle, jonka lainsäädäntöä sovelletaan tämän asetuksen nojalla, jotta asianomaiseen henkilöön sovelletaan kyseisen jäsenvaltion lainsäädäntöä tämän asetuksen soveltamisen alkamispäivästä alkaen - -".

11. Asetuksen N:o 883/2004 89 artiklassa, luettuna yhdessä saman asetuksen 90 ja 91 artiklan kanssa, säädetään, että asetusta N:o 883/2004 sovelletaan täytäntöönpanoasetuksen voimaantulopäivästä ja että asetus N:o 1408/71 kumotaan samasta päivästä alkaen.

3. Asetus (EY) N:o 987/2009

12. Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 [7] 56 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos asianomaisissa jäsenvaltioissa sovellettava lainsäädäntö edellyttää, että työttömän on täytettävä tietyt velvoitteet ja/tai haettava työtä, ensisijaisia ovat velvoitteet ja/tai työnhakutoimet, jotka työtön suorittaa asuinjäsenvaltiossa.

Se, että työtön on laiminlyönyt kaikki velvoitteet ja/tai työnhaun jäsenvaltiossa, jossa hän viimeksi toimi, ei saa vaikuttaa asuinjäsenvaltiossa myönnettyihin etuuksiin."

13. Asetuksen N:o 987/2009 97 artiklassa säädetään, että tämä asetus tulee voimaan 1.5.2010.

4. Asetus (ETY) N:o 1612/68

14. Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 [8] 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.

6 — EUVL L 284, s. 43.
7 — EUVL L 284, s. 1.
8 — EYVL L 257, s. 2.

2. Hänen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden.”

B *Alankomaiden oikeus*

15. Työntekijöiden vakuutuksesta työttömyyden rahallisten seurausten varalta 6.11.1986 annetun lain (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid, jäljempänä työttömyysturvalaki) nojalla etuuksiin ei ole oikeutta työntekijöillä, jotka eivät asu tai oleskele Alankomaissa muussa kuin lomailutarkoituksessa.[9] Oikeus etuuksiin lakkaa heti, kun työntekijä ei ole enää työtön tai kun hän ei täytä enää asumista koskevaa edellytystä.[10] Työttömyysturvalaissa säädetään niin ikään, että jos oikeus etuuksiin lakkaa ja kun seikka, jonka perusteella tämä oikeus lakkaa, ei sittemmin enää ole olemassa, mainittu oikeus etuuksiin tulee uudelleen voimaan, ellei etuuksiin ole syntynyt uutta oikeutta työttömyysturvalain säännösten mukaisesti.[11]

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Pääasian kantajat F. P. Jeltes, J. G. J. Arnold ja M. A. Peeters, ovat Alankomaiden kansalaisia.

17. Jeltes asuu Belgiassa. Hän työskenteli 30.7.2010 asti Alankomaissa ennen työttömäksi joutumistaan. Työttömyysaikana hän haki 2.8.2010 työttömyysturvalain perusteella työttömyysetuutta Alankomaiden toimivaltaiselta elimeltä Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringeniltä (jäljempänä UWV). UWV hylkäsi hakemuksen sillä perusteella, että Jeltesin olisi pitänyt hakea työttömyysetuutta asuinjäsenvaltiostaan asetuksen N:o 883/2004 65 artiklan mukaisesti.

18. Myös Peeters asuu Belgiassa ja on niin ikään työskennellyt Alankomaissa. Jäätyään työttömäksi hänelle myönnettiin 1.5.2009 alkaen työttömyysetuus. Peeters aloitti uudessa palkkatyössä 26.4.2010. UWV lopetti tällöin hänen työttömyysetuutensa maksamisen ja ilmoitti, että jos Peeters joutuisi ennen 25.10.2010 uudelleen työttömäksi, hän voisi hakea työttömyysetuutensa maksamisen jatkamista. Peeters irtisanottiin koeajan päättyessä, minkä jälkeen hän haki 18.5.2010 mainitun etuuden jatkamista. UWV hylkäsi hakemuksen, sillä sen mukaan Peetersin työttömyystilanne piti tutkia uudelleen, ja koska hänen hakemuksensa oli tehty 1.5.2010 jälkeen, siihen piti soveltaa asetuksen N:o 883/2004 65 artiklaa.

19. Arnold puolestaan asuu Saksassa, ja hän työskenteli Alankomaissa ennen työpaikkansa menettämistä, minkä johdosta UWV maksoi hänelle 2.2.2009 alkaen työttömyysetuutta. Maaliskuussa 2009 Arnold ryhtyi toimintaan itsenäisenä ammatinharjoittajana. UWV lopetti 6.4.2009 hänen työttömyysetuutensa maksamisen ja ilmoitti, että jos hän lopettaisi toimintansa itsenäisenä ammatinharjoittajana kokonaan ennen 30.8.2011, hän voisi hakea työttömyysetuutensa maksamisen jatkamista. Arnold jäi uudelleen työttömäksi lopetettuaan toimintansa itsenäisenä ammatinharjoittajana, minkä vuoksi hän jätti 1.6.2010 työttömyysetuutensa maksamisen jatkamista koskevan hakemuksen UWV:lle, joka hylkäsi sen katsoen, että – koska hakemus koski 1.5.2010 jälkeen tapahtuneen toiminnan lakkaamista – se pitäisi jättää hänen asuinjäsenvaltionsa viranomaisille ja ettei Arnoldiin sovellettu asetuksen N:o 883/2004 siirtymäsäännöksiä.

20. Kaikki kolme UWV:n hylkäämispäätöstä perustuvat asetuksen N:o 883/2004 65 artiklaan, jossa asuinjäsenvaltio osoitetaan toimivaltaiseksi valtioksi, joka myöntää etuudet kokonaan työttöminä oleville rajatyöntekijöille. Pääasian kantajat ovat riitauttaneet hylkäämispäätökset ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

9 — Työttömyysturvalain 19 §:n 1 momentin f kohta.

10 — Työttömyysturvalain 20 §:n 1 momentin d kohta.

11 — Työttömyysturvalain 21 §.

21. Kantajien kanteen keskeisenä perusteena on se, että koska he kaikki olivat epätyypillisiä rajatyöntekijöitä, UWV:n olisi pitänyt soveltaa heihin unionin tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Miethe antamassa tuomiossa esittämää ratkaisua, sekä se, että oikeuden valita asuinjäsenvaltion (Belgia tai Saksa) ja viimeisen työskentelyjäsenvaltion (Alankomaat) välillä määritettäessä, mikä jäsenvaltio vastaa työttömyysetuuksien myöntämisestä, olisi jäätävä edelleen voimaan asetuksen N:o 883/2004 voimassaoloaikana.

22. Rechtbank Amsterdam on siten päättänyt lykätä asian ratkaisua unionin oikeuden tulkintaongelman vuoksi ja esittää unionin tuomioistuimen kirjaamoon 29.8.2011 saapuneella ennakkoratkaisupyynnöllä mainitulle tuomioistuimelle seuraavat SEUT 267 artiklaan perustuvat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko asetuksen N:o 883/2004 voimassa ollessa asetuksen N:o 1408/71 voimassaoloaikana asiassa Miethe annetulla tuomiolla vielä se täydentävä merkitys, että epätyypillisellä rajatyöntekijällä on oikeus valita jäsenvaltio, jossa hän asettuu työvoimaviranomaisten käytettäväksi ja josta hän saa työttömyysetuutta, sillä perusteella, että hänen valitsemassaan jäsenvaltiossa mahdollisuudet työelämään palaamiseen ovat suuremmat? Vai takaako asetuksen N:o 883/2004 65 artikla kokonaisuutena tarkasteltuna jo riittävässä määrin sen, että kokonaan työtön työntekijä saa etuuden edellytyksillä, jotka parhaiten edistävät uuden työn hakemista, ja onko asiassa Miethe annettu tuomio menettänyt lisäarvonsa?

2) Onko unionin oikeus, tässä tapauksessa SEUT 45 artikla tai asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohta esteenä sille, että jäsenvaltio kieltäytyy myöntämästä kansalliseen lainsäädäntöön perustuvaa työttömyysetuutta sellaiselle kokonaan työttömäksi joutuneelle siirtotyöläiselle (rajatyöntekijälle), joka oli viimeksi töissä kyseisessä jäsenvaltiossa ja josta voidaan hänen sosiaalisten siteidensä ja perhesiteidensä vuoksi olettaa, että hänen mahdollisuutensa palata työelämään ovat parhaat kyseisessä jäsenvaltiossa, yksinomaan sillä perusteella, että asianomainen asuu toisessa jäsenvaltiossa?

3) Miten on vastattava – kun otetaan huomioon asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohta, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artikla sekä oikeusvarmuuden periaate – edelliseen kysymykseen, jos tällaiselle työntekijälle on jo ennen asetuksen N:o 883/2004 voimaantuloa myönnetty entisen työskentelyvaltion lainsäädäntöön perustuva työttömyysetuus, jonka pisin mahdollinen saamisaika ja määräaika etuuden saamisen jatkumiseksi eivät olleet vielä päättyneet mainitun asetuksen voimaan tullessa (kun etuutta ei enää myönnetty sillä perusteella, että työtön oli ottanut vastaan uuden työn)?

4) Onko toiseen kysymykseen vastattava toisin, jos kyseiselle työttömälle rajatyöntekijälle on vakuutettu, että hän voi hakea etuutta koskevan oikeutensa jatkamista, jos hän uuden työn löydettyään joutuu uudelleen työttömäksi, vaikka tästä asiasta toimitetut tiedot eivät olleet täytäntöönpanokäytännön epäselvyyksien vuoksi paikkansa pitäviä tai yksiselitteisiä?”

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

23. Kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle ovat esittäneet Peeters, UWV, Alankomaiden, Tšekin, Tanskan ja Saksan hallitukset sekä Euroopan komissio.

24. Suullisia huomautuksia esittivät 24.10.2012 pidetyssä istunnossa UWV, Alankomaiden, Tšekin, Tanskan ja Saksan hallitukset sekä komissio.

IV Oikeudellinen arviointi asiasta

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

25. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään unionin tuomioistuimelta, pitäisikö edellä mainitussa asiassa Miethe annetussa tuomiossa esitettyä ratkaisua soveltaa edelleen asetuksen N:o 883/2004 voimassaoloaikana. Ennen kysymykseen vastaamista kyseistä tuomiota on tarkasteltava lähemmin.

1. Asiassa Miethe annettu tuomio ja sen perustelut

26. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyysi edellä mainitussa asiassa Miethe annetun tuomion yhteydessä tulkintaa asetuksen N:o 1408/71 71 artiklasta. Tässä artiklassa, jossa täsmennetään työttömyysetuuksien maksamisesta vastuussa oleva toimivaltainen jäsenvaltio, säädetään lähinnä kahdenlaisesta tapauksesta.

27. Ensimmäinen on se, että kokonaan työttömänä oleva rajatyöntekijä saa etuudet yksinomaan asuinjäsenvaltioltaan ”niin kuin hän olisi ollut tämän lainsäädännön alainen viimeksi työskennellessään”.[12] Toisessa tapauksessa kokonaan työttömänä oleva muu työntekijä kuin rajatyöntekijä asettuu asuinjäsenvaltionsa työvoimaviranomaisten käytettäväksi, ja asuinjäsenvaltion on lähtökohtaisesti maksettava työntekijän työttömyysetuudet ”niin kuin hän olisi viimeksi työskennellyt siellä”, mutta tällainen työntekijä voi saada oikeuden etuuksiin myös viimeisessä työskentelyjäsenvaltiossa.[13] Tällaisessa tapauksessa etuuksien maksaminen asuinjäsenvaltiossa keskeytetään.

28. Mainitussa asiassa Miethe unionin tuomioistuimelta kysyttiin, oliko kokonaan työttömänä olevan rajatyöntekijän, joka on säilyttänyt erityisen tiiviit ammatilliset ja henkilökohtaiset siteet viimeiseen työskentelyjäsenvaltioon, katsottava kuuluvan ensimmäisen tapauksen (jolloin oikeus etuuksiin olisi ollut mahdollinen yksinomaan asuinjäsenvaltiossa) vai toisen tapauksen piiriin (jolloin oikeus etuuksiin olisi ollut mahdollinen sekä asuinjäsenvaltiossa että viimeisessä työskentelyjäsenvaltiossa).

29. Voidakseen vastata tähän kysymykseen unionin tuomioistuin muistutti ensiksi, että asetuksen N:o 1408/71 71 artiklalla pyrittiin ”turvaamaan siirtotyöläisille työttömyysetuuksien saanti uuden työpaikan etsimisen kannalta mahdollisimman suotuisin edellytyksin”, ja että nämä etuudet ”eivät ole pelkästään rahallisia vaan kattavat myös tuen, jota työvoimaviranomaiset tarjoavat niiden käytettäviksi asettuneiden työntekijöiden uudelleen työllistymiseksi”.[14] Unionin tuomioistuin päätteli tästä, että vahvistamalla säännön, jonka mukaan oikeus etuuksiin on rajatyöntekijöiden tapauksessa mahdollistettava asuinjäsenvaltiossa, unionin lainsäätäjä oli siten ”olettanut implisiittisesti, että tällaisen työntekijän edellytykset uuden työpaikan etsimiselle olivat kaikkein suotuisimmat asuinjäsenvaltiossa”.[15]

30. Unionin tuomioistuin on kuitenkin samassa yhteydessä myöntänyt, ettei tätä tavoitetta voida saavuttaa, jos kokonaan työttömänä oleva rajatyöntekijä on ”poikkeuksellisesti säilyttänyt sellaiset ammatilliset ja henkilökohtaiset siteet viimeiseen työskentelyvaltioon, että hänellä on tässä valtiossa parhaimmat mahdollisuudet työllistyä uudelleen”,[16] ja että tällöin mainittua työntekijää olisi pidettävä sellaisena muuna työntekijänä kuin rajatyöntekijänä, joka kuuluu asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdan soveltamisalaan. Unionin tuomioistuin

12 — Asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohta.
13 — Asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohta.
14 — Em. asia Miethe, tuomion 16 kohta.
15 — Ibid., tuomion 17 kohta.
16 — Ibid., tuomion 18 kohta.

päätteli tästä, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä oli ”selvittää, oliko muussa kuin työskentelyjäsenvaltiossa asunut työntekijä kuitenkin säilyttänyt tässä jäsenvaltiossa parhaat mahdollisuudet uudelleen työllistymiseen ja kuuluiko hän siten asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamisalaan”. [17]

31. Edellä mainitussa asiassa Miethe annetusta tuomiosta käy siten erittäin selvästi ilmi, että tuomioistuimen tuolloin esittämän, lähes asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan sanamuodon vastaisen ratkaisun tarkoitus perustui yksinomaan pyrkimykseen varmistaa asianomaiselle työntekijälle mahdollisimman suotuisat työelämään palaamisen edellytykset. On myös syytä panna merkille, että tässä tapauksessa mahdollisuus hakea viimeiseltä työskentelyjäsenvaltiolta työttömyysetuuksien maksamista oli ainoastaan niin sanotuilla ”epätyypillisillä rajatyöntekijöillä”, koska he olivat säilyttäneet erityisen tiiviit ammatilliset ja henkilökohtaiset suhteet viimeiseen työskentelyjäsenvaltioon. Unionin tuomioistuin on ilmeisesti katsonut voivansa ylittää asetuksen sanamuodon, koska asetus perustui todellakin oletukseen – jonka mukaan asuinjäsenvaltiossa on kaikkein suotuisimmat työelämään palaamisen edellytykset –, jota oli pidettävä kumottavissa olevana ainakin yllä mainituissa poikkeustapauksissa. Lisäisin vielä, että se seikka, että asetuksessa N:o 1408/71 etuudet maksava jäsenvaltio oli pakostakin sama valtio, missä työntekijän oli ilmoittauduttava saadakseen työvoimaviranomaisten tarjoamaa tukea, sai unionin tuomioistuimen toteamaan, että epätyypillisten rajatyöntekijöiden tapauksessa työelämään palaamisen tavoite olisi helpommin saavutettavissa, jos kyseiset työntekijät voisivat ilmoittautua viimeisen työskentelyjäsenvaltion työvoimaviranomaisille, mikä edellyttäisi, että myös tätä valtiota pidettäisiin toimivaltaisena etuuksien maksamisessa.

2. Unionin lainsäätäjän selvä pyrkimys poistaa asiassa Miethe annetussa tuomiossa sallittu poikkeus

32. Käsiteltävässä asiassa kysytään näin ollen, voidaanko juuri esittämilläni keskeisillä perusteilla oikeuttaa poikkeuksen säilyminen asetuksen N:o 883/2004 voimassaoloaikana.

33. Heti alkuun on syytä todeta, ettei unionin lainsäätäjä ole halunnut vahvistaa nimenomaan unionin tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Miethe antamassa tuomiossa esittämää ratkaisua, vaikka asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 21 perustelukappaleessa viitataan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja osoitetaan siten, että lainsäätäjä oli täysin tietoinen unionin tuomioistuimen kannasta asiaan. Asetuksen N:o 883/2004 65 artiklassa säädetään, että kokonaan työttömänä olevat rajatyöntekijät saavat etuudet asuinjäsenvaltiossa. Lainsäätäjä ei ole etuuksien maksamisen osalta antanut rajatyöntekijöille valintaoikeutta eikä antanut epätyypillisiä rajatyöntekijöitä koskevia erityisiä säännöksiä asiaan Miethe perustuvan oikeuskäytännön johdosta.

34. Kaiken lisäksi kyseisen säännöksen logiikka on täysin päinvastainen komission alkuperäisessä asetusehdotuksessaan esittämän logiikan kanssa. Tuon ehdotuksen 51 artiklan sanamuodon mukaan työntekijän, joka asuu muun kuin toimivaltaisen jäsenvaltion alueella ja on asuinvaltion työvoimaviranomaisten käytettävissä, olisi nimittäin saatava toimivaltaisen valtion antamia etuuksia. [18] Lainsäätäjä on siten täysin tietoisesti säilyttänyt periaatteen, jonka mukaan juuri asuinvaltion on maksettava työttömyysetuuksia rajatyöntekijöille.

35. Uutuus itse asiassa kohdistuu toisaalle. Asetuksen N:o 883/2004 65 artiklalla erotetaan toisistaan etuuksia maksava jäsenvaltio jäsenvaltiosta, jossa työntekijä voi ilmoittautua työvoimaviranomaisille. Tarkemmin sanottuna asetuksen N:o 883/2004 65 artiklan 2 kohdassa säädetään, että rajatyöntekijän on ”ilmoittauduttava asuinjäsenvaltionsa työvoimaviranomaisten käytettäväksi” ja että hän ”voi lisäksi ilmoittautua sen jäsenvaltion työvoimaviranomaisten käytettäväksi, jossa hän viimeksi toimi palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana”.

17 — Ibid., tuomion 19 kohta.

18 — Ks. KOM(1998) 779 lopullinen, 21.12.1998, s. 46–47.

36. Vaikka voitaisiin väittää, että koska lainsäätäjä ei vahvistanut selvästi asiaan Miethe perustuvaa ratkaisua mutta ei myöskään nimenomaisesti hylännyt sitä ryhtyessään laatimaan asetuksen N:o 883/2004 65 artiklaa, tätä asetusta on joka tapauksessa tulkittava sen täytäntöön panevan asetuksen eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 987/2009 valossa. Täytäntöönpanoasetuksen johdanto-osan 13 perustelukappaletta luettaessa selviää seuraavaa: ”Kokonaan työttömiksi joutuneet rajatyöntekijät voivat ilmoittautua olevansa työvoimaviranomaisten käytettävissä sekä asuinmaassaan että jäsenvaltiossa, jossa he viimeksi olivat työllistettyinä. Heillä olisi kuitenkin oltava oikeus ainoastaan asuinjäsenvaltionsa etuuksiin.” [19]

37. On erityisen tärkeää todeta, että kyseinen perustelukappale lisättiin lainsäädäntömenettelyssä Euroopan parlamentin pyynnöstä, sillä se katsoi tuolloin, että tällaisen täsmennyksen jälkeen ”ei voi olla enää epäselvyyttä siitä, sovelletaanko Miethe-tuomiota vai ei”. [20] Näin ollen on täysin selvää, ettei unionin lainsäätäjä ajatellut, että asiaan Miethe perustuvaa ratkaisua voitaisiin soveltaa edelleen asetuksen N:o 883/2004 voimassaoloaikana.

38. Tämän jälkeen on todettava, että unionin tuomioistuin voisi täyttää lainsäätäjältä puuttuneen tarkoituksen, jos se olisi vakuuttunut siitä, ettei asetuksen N:o 883/2004 säännöksillä voida täyttää pyrkimystä varmistaa rajatyöntekijälle mahdollisimman suotuisat työelämään palaamisen edellytykset.

39. Jos kuitenkin pitäydytään tiukasti perusasetuksella (asetus N:o 883/2004) luodussa ja täytäntöönpanoasetuksella (asetus N:o 987/2009) tarkennetussa sääntelykehyksessä, tilanne on seuraava: rajatyöntekijällä on oikeus etuuksiin asuinjäsenvaltiossa, hänen velvollisuutenaan on ilmoittautua tämän valtion työvoimaviranomaisille ja hän voi halutessaan ilmoittautua myös viimeisen työskentelyjäsenvaltionsa työvoimaviranomaisille, ja on riidatonta, että etusija annetaan kuitenkin niiden velvoitteiden täyttämiselle, jotka sitovat työntekijää etuuksien maksamisesta vastuussa olevassa jäsenvaltiossa eli työntekijän asuinjäsenvaltiossa.

40. Voidaanko tällaisella järjestelmällä taata rajatyöntekijöille yleisesti ja epätyypillisille rajatyöntekijöille erityisesti – toisin sanoen niille, muistuttaisin vielä, jotka ovat säilyttäneet tiiviit ammatilliset ja henkilökohtaiset siteet viimeiseen työskentelyjäsenvaltioonsa – mahdollisimman suotuisat työelämään palaamisen edellytykset?

41. Kun komission edustajalta kysyttiin tätä asiaa istunnossa, hän ei kyennyt osoittamaan, miten se, että epätyypillinen rajatyöntekijä saa työttömyysetuutta viimeiseltä työskentelyvaltioltaan, olisi omiaan takaamaan tällaiselle työntekijälle suotuisammat työelämään palaamisen edellytykset, kun kerran on riidatonta, että tällä työntekijällä on vastedes mahdollisuus ilmoittautua myös viimeisen työskentelyvaltionsa työvoimaviranomaisille.

42. Lisäisin vielä, että Peeters väitti kirjallisissa huomautuksissaan, että viimeisen työskentelyjäsenvaltion työvoimaviranomaiset ovat tehottomampia, koska hänen paluunsa työelämään ei koskenut näitä viranomaisia juuri siksi, ettei etuuksia makseta kyseisen valtion määrärahoista. Tämä on kuitenkin vain väite, jossa olisi joka tapauksessa kyse, jos se näytettäisiin toteen, unionin oikeuden vastaisesta syrjivästä menettelystä. Edellä mainittuun asiaan Miethe perustuvan oikeuskäytännön säilyttämistä ei kuitenkaan voida perustella pelkästään pelolla siitä, että tämänkaltaista syrjintää voisi esiintyä.

19 — Lainsäätäjä ennakoi tilanteet, joissa työnhakijan velvoitteet saattaisivat mennä päällekkäin, ja sääti sen vuoksi siitä, että etusija on annettava etuuksien maksamisesta vastuussa olevassa jäsenvaltiossa eli asuinjäsenvaltiossa sovellettaville tarkastuksille ja velvoitteille (ks. asetuksen N:o 987/2009 56 artiklan 2 kohta).

20 — Euroopan parlamentin 16.6.2008 antama mietintö ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä (asiakirja A6-0251/2008, s. 7 ja 8). Komissio ilmoitti hyväksyvänsä kyseisen perustelukappaleen lisäämisen esitellessään asetusta koskevan muutetun ehdotuksensa (ks. KOM(2008) 647 lopullinen, 14.10.2008, 4.1 kohta).

43. Lisäksi se seikka, että velvoitteiden päällekkäisyyden tapauksessa etusija on annettava työnhakijaa asuinjäsenvaltiossa sitoville velvoitteille, johtuu väistämättä siitä, että juuri asuinjäsenvaltion velvollisuutena on työttömyysetuuksien maksaminen. En kuitenkaan yhdy väitteeseen, jonka mukaan tämä seikka on este työelämään palaamiselle viimeisessä työskentelyvaltiossa. Pidän nimittäin kiinni näkemyksestäni, jonka mukaan työntekijän mahdollisuus ilmoittautua molempien jäsenvaltioiden työvoimaviranomaisille antaa hänelle samanaikaisen pääsyn muun muassa työ- ja koulutuspaikkojen tarjontaan molempien jäsenvaltioiden työmarkkinoilla, mikä moninkertaistaa työntekijän mahdollisuudet päästä nopeasti takaisin työelämään.

44. Näin ollen ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen siten, että sovellettaessa asetuksen N:o 883/2004 65 artiklan 5 kohdan a alakohtaa ainoa toimivaltainen valtio kokonaan työttöminä olevien rajatyöntekijöiden, myös epätyypillisten, työttömyysetuuksien maksamista varten on asuinvaltio.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

45. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, ovatko asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohta ja SEUT 45 artikla esteenä kieltäytymiselle maksaa työttömyysetuutta, kuten Alankomaiden viranomaiset tekivät pääasian kantajien tapauksessa, kun kieltäytymistä perustellaan yksinomaan sillä, etteivät hakijat täytä kansallisessa lainsäädännössä vaadittua Alankomaiden alueella asumista koskevaa edellytystä voidakseen hakea työttömyysetuutta.

46. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”siitä, että kansallinen toimenpide on johdetun oikeuden säännöksen mukainen, ei - - seuraa, että toimenpidettä ei tulisi arvioida perustamissopimuksen määräysten perusteella”.[21] Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että ”asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohta on erityinen ilmaisu EY 39 artiklan 2 kohdassa vahvistetusta yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta sosiaalisten etujen myöntämisen erityisalalla, ja sitä on tulkittava samalla tavalla kuin viimeksi mainittua määräystä”.[22]

47. Unionin tuomioistuin on jo aiemminkin käsitellyt pääasiassa kyseessä olevien tilanteiden kaltaisia tilanteita. Asiassa Petersen annettu tuomio[23] on todennäköisesti se, joka muistuttaa eniten käsiteltävää asiaa, vaikka se onkin annettu ennen asetuksen N:o 883/2004 voimaantuloa. Yhteisöjen tuomioistuimelta tiedusteltiin tuossa asiassa Itävallan sellaisen säännöksen yhteensopivuutta EY 39 artiklan kanssa, jolla yhteisöjen tuomioistuimen ”työttömyysetuutena” pitämän etuuden saamisen edellytyksenä oli, että etuuden saajien asuinpaikka on kyseisen valtion alueella, ja jolla estettiin siten etuuden vieminen toiseen jäsenvaltioon. Tuossa tapauksessa pääasian kantaja oli Saksan kansalainen, joka työskenneltyään palkattuna työntekijänä kotipaikassaan Itävallassa joutui työttömäksi. Hän haki tuolloin Itävallan viranomaisilta työttömyyskorvauksen myöntämistä ennakkona. Hakemus hylättiin, koska kantaja oli sillä välin muuttanut Saksaan.

48. Perustavanlaatuinen ero käsiteltävään asiaan on kuitenkin siinä, että edellä mainitussa asiassa Petersen oli selvää, että jäsenvaltio, joka oli kieltäytynyt maksamasta kyseistä etuutta, oli asetukseen N:o 1408/71 sisältyvien yhteensovittamissääntöjen mukaisesti juuri se jäsenvaltio, joka oli toimivaltainen maksamaan työttömyysetuutta. Tuolloin esiin noussut oikeudellinen ongelma koski sitä, oliko valtiolla, joka oli osoitettu asetuksen N:o 1408/71 nojalla työttömyysetuuksien maksamisesta vastaavaksi toimivaltaiseksi valtioksi, oikeus täysin primaarioikeuden mukaan asettaa näiden etuuksien maksamisen ehdoksi se, että asianomainen työntekijä asuu tämän valtion alueella.

21 — Asia C-208/07, von Chamier-Glisczinski, tuomio 16.7.2009 (Kok., s. I-6095, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 — Ks. asia C-205/04, komissio v. Espanja, tuomio 23.2.2006 (Kok., s. I-31*, 15 kohta) ja asia C-287/05, Hendrix, tuomio 11.9.2007 (Kok., s. I-6909, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 — Asia C-228/07, tuomio 11.9.2008 (Kok., s. I-6989).

49. Yhtäläisyys mainitussa asiassa Petersen annettuun tuomioon loppuukin tähän, sillä pääasian kantajat kuuluvat käsiteltävässä asiassa aivan selvästi asetuksen N:o 883/2004 65 artiklan, jolla korvattiin asetuksen N:o 1408/71 71 artikla, soveltamisalaan. On ilmeistä, että juuri mainitussa 65 artiklassa vahvistettujen sääntöjen perusteella asuinvaltio on se valtio, joka on velvollinen maksamaan pääasiassa kyseessä olevien työntekijöiden etuudet.

50. Kysymys – joka eroaa selvästi siitä, johon yhteisöjen tuomioistuimen oli vastattava edellä mainitussa asiassa Petersen – on näin ollen se, onko se, että viimeinen työskentelyvaltio kieltäytyy maksamasta työttömyysetuutta unionin lainsäätäjän vahvistamien yhteensovittamissääntöjen mukaisesti, vastoin näiden työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, kun on selvää, että pääasian kantajat kuuluvat todella SEUT 45 artiklassa tarkoitetun ”työntekijöiden” käsitteen piiriin.[24] Pääasian kantajien, jotka kyseenalaistavat lopulta asetuksessa N:o 883/2004 säädetyn rajatyöntekijöitä koskevan yhteensovittamisjärjestelmän olennaisen sisällön riitauttamatta kuitenkaan järjestelmän pätevyyttä primaarioikeuteen nähden, mukaan hollantilaiset työntekijät saataisiin luopumaan käyttämästä vapaata liikkuvuuttaan ja muuttamasta toiseen jäsenvaltioon siksi, että saatuaan rajatyöntekijän aseman näiden työntekijöiden asuinvaltiosta tulee työttömyysetuuksia maksava valtio. Tällainen tilanne merkitsisi sitä paitsi syrjintää Alankomaissa työskenteleviin ja asuviin hollantilaisiin työntekijöihin nähden.

51. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ”kansallisen oikeuden säännöstä, jollei se ole objektiivisesti perusteltu ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, on pidettävä välillisesti syrjivänä, jos sen *vaikutukset kohdistuvat* sen ominaislaadun vuoksi enemmän siirtotyöläisiin kuin kotimaisiin työntekijöihin ja jos säännöksellä saatetaan sen vuoksi kohdella ensiksi mainittuja huonommin”.[25] Se lisäsi, että ”näin on pääasiassa kyseessä olevan etuuden myöntämisen ehtona olevan kaltaisen asumisedellytyksen osalta, jonka täyttäminen on helpompaa kotimaisille kuin muiden jäsenvaltioiden työntekijöille, koska juuri viimeksi mainituilla työntekijöillä on etenkin työttömyystapauksessa - - taipumus lähteä maasta, jossa he ovat aikaisemmin työskennelleet, palatakseen kotimaahansa”.[26]

52. Pääasian tilannetta kuvaa kuitenkin tässä asiassa se, että kyseiset työntekijät ovat jo harjoittaneet vapaata liikkuvuuttaan ja poistuneet maasta, jonne he eivät aio enää palata.

53. Jotta voidaan määrittää, rajoitetaanko näin vapaan liikkuvuuden harjoittamista tai saadaanko asianomaiset luopumaan siitä, on ensiksi luonnehdittava pääasian rajatyöntekijöiden tilanteeseen kohdistuvaa vaikutusta. Myönnän, että tilanteen hahmottaminen tuottaa hieman vaikeuksia.

54. Yhtäältä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, ettei työntekijä voi vaatia, että hänen siirtymistään toiseen valtioon olisi pidettävä neutraalina sosiaaliturvan alalla. Tämä on vääjäämätön seuraus siitä, että SEUT 48 artiklassa[27] Euroopan unionille myönnetään ainoastaan valta yhteensovittaa jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjä mutta ei yhdenmukaistaa niitä. Siten SEUT 48 artiklalla ”ei puututa eri jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien aineellisiin ja menettelyllisiin eroihin ja siten eroihin näiden järjestelmien piirissä vakuutettujen henkilöiden oikeuksien osalta”.[28]

55. Toisaalta pääasian kantajat eivät ole näyttäneet toteen todellista vahinkoa syntyneen siitä, että heidän asuinjäsenvaltionsa on maksettava työttömyysetuudet. Muistutan tässä yhteydessä, että on hyvin vaikeaa arvioida, kummasta kansallisesta järjestelmästä olisi eniten etua.

56. On nimittäin ensinnäkin niin, että vaikka asiakirja-aineistosta ilmenee esimerkiksi se, että etuus on suurempi Alankomaissa, etuuksia maksetaan sitä vastoin kauemmin Belgiassa.

24 — Ks. analogisesti em. asia Petersen, tuomion 48 ja 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

25 — Ibid., tuomion 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Kursivointi tässä.

26 — Ibid., tuomion 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

27 — Juuri EY 24 artikla (nykyinen SEUT 48 artikla) on yksi asetuksen N:o 883/2004 oikeusperustoista.

28 — Em. asia von Chamier-Glisczinski, tuomion 84 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

57. Toiseksi on sanottava, ettei unionin oikeudessa ole vahvistettu sellaista yhteensovittamista koskevaa periaatetta, jolla varmistettaisiin systemaattisesti kaikkein suurimpien etuuksien saanti. Parhaimmillaan on pyrittävä varmistamaan se, ettei sosiaaliturvamaksuja makseta ilman, että niistä koituu asianomaisille mitään etua.[29] Unionin tuomioistuin on kyllä todennut, ettei työntekijöiden vapaan liikkuvuuden tavoitetta saavuteta, ”jos oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävät työntekijät menettävät sosiaaliturvaetuja, joita tietyn jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännössä heille tarjotaan, ja erityisesti, jos nämä etuudet on saatu vastineeksi työntekijöiden suorittamista maksuista”.[30] Tältä osin on kuitenkin todettava, etteivät pääasian kantajat menettäneet ”sosiaaliturvaetua”. Oikeus etuuksiin, joka syntyi työskentelyjaksoista Alankomaissa, vain *siirtyi* asuinjäsenvaltioon ja voi jatkua milloin tahansa viimeisessä työskentelyvaltiossa, jos mainitut kantajat palaisivat sinne. On hyvä muistaa myös se, että pääasian kantajat voivat niin halutessaan hyödyntää viimeisen työskentelyjäsenvaltion työnvälityspalveluja. Kun lisäksi otetaan huomioon näiden maksujen sekä yleensäkin sosiaaliturvajärjestelmien erityinen luonne, ei voida pitää etusijalla mitään tiukasti laskennallista logiikkaa.[31] Haluan myös huomauttaa, että se, että maksut perivä jäsenvaltio on eri kuin valtio, joka maksaa etuudet, on seurausta jäsenvaltioiden tekemästä valinnasta, jonka on jäsenvaltioiden mielestä suosittava rajatyöntekijöitä ja jonka taustalla on tietty ajatus yhteisvastuullisuudesta.[32]

58. Kolmanneksi toteaisin Saksan hallituksen kirjallisissa huomautuksissaan perustellusti esittämän huomautuksen mukaisesti, että jäsenvaltiot vahvistavat yleensä työttömyysetuuksien suuruuden kukin tietenkin erikseen tuon valtion elinkustannusten perusteella. Alankomaiden korkeampi työttömyysetuus selittyy siten sillä, että elinkustannukset ovat tässä jäsenvaltiossa korkeammat. Nämä kustannukset eivät kuitenkaan koske pääasian kantajia, koska he elävät ja asuvat Belgiassa tai Saksassa. Tämä perustavanlaatuinen seikka erottaa heidät Alankomaissa työskentelevistä ja asuvista henkilöistä. Kyse on siis erilaisista tilanteista, joita voidaan perustellusti myös käsitellä eri tavoin.[33]

59. Rajatyöntekijöitä kohdellaan samalla tavoin kuin sen maan asukkaita, jonne he ovat asettuneet. Tämä käy selvästi ilmi unionin lainsäätäjän valinnasta, sillä lainsäätäjä on tällä valinnallaan toteuttanut syrjintäkiellon periaatetta. Rajatyöntekijöiden yhdenvertainen kohtelu taataan siten asuinjäsenvaltiossa, sillä asetuksen N:o 883/2004 65 artiklassa säädetään, että asuinjäsenvaltion on maksettava työttömyysetuudet ”ikään kuin” työntekijöihin olisi heidän viimeisen työskentelynsä aikana sovellettu heidän omaa lainsäädäntöään.

60. Käsiteltävässä asiassa on ratkaisevan tärkeää myös todeta, ettei Alankomaiden viranomaisten kieltäytymisen vaikutuksena ole, kuten olen edellä jo sanonut, viedä työntekijöiltä heidän työttömyysetuuttaan vaan päinvastoin ohjata heidät asuinjäsenvaltionsa puoleen etuuksien maksamista varten. Asuinjäsenvaltion puoleen ohjaaminen johtuu unionin lainsäätäjän säätämän sen yhteensovittamissäännön soveltamisesta, jolla lainsäätäjä uskoi voivansa edistää työntekijöiden vapaata liikkuvuutta katsoessaan, että rajatyöntekijöiden etujen mukaista on saada asuinjäsenvaltiossa tältä työttömyysetuutta.

29 — Ks. mm. asia C-493/04, Piatkowski, tuomio 9.3.2006 (Kok., s. I-2369, 36 kohta).

30 — Em. asia Petersen, tuomion 43 kohta.

31 — Ei voida ajatella esimerkiksi, että henkilö, joka on maksanut sosiaaliturvamaksuja koko työuransa ajan eikä ole koskaan ollut työttömänä, voisi vaatia työttömyysvakuutusmaksujen palautusta.

32 — Tässä tapauksessa viimeinen työskentelyvaltio on velvollinen korvaamaan asuinvaltiolle ensimmäisten kuukausien aikana maksetut työttömyysetuudet: ks. tapauksen mukaan asetuksen N:o 883/2004 65 artiklan 6 kohta tai 65 artiklan 7 kohta.

33 — Vaikka yhtä hyvin voitaisiin ajatella, että pohjimmiltaan on kyse yhden ja saman kriteerin eli työntekijän asuinpaikkaa koskevan kriteerin soveltamisesta.

61. Haluan kuitenkin täsmentää, että on täysin selvää – vaikka tämä ei olekaan käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön kohteena –, ettei Alankomaiden lainsäädäntöön sisältyvään asumista koskevaan lausekkeeseen voida vedota tapauksissa, joihin sovelletaan nimenomaan asetuksen N:o 883/2004 65 artiklan 1 kohtaa (tapaukset, joissa työntekijä on osittain työttömänä ja asuu muussa kuin viimeisessä työskentelyjäsenvaltiossa) tai saman asetuksen 65 artiklan 5 kohdan b alakohtaa (tapaukset, joissa muu kuin rajatyöntekijä muuttaa toiseen jäsenvaltioon sen jälkeen, kun hän on alkanut saada työttömyysetuutta viimeisessä työskentelyvaltiossaan). [34]

62. Koska kantajien tilanne kuuluu asetuksen N:o 883/2004 65 artiklan 5 kohdan a alakohdan soveltamisalaan, se, että viimeinen työskentelyvaltio oli kieltäytynyt maksamasta työttömyysetuutta toisessa jäsenvaltiossa asuville rajatyöntekijöille, ei edellä etenkin tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohdassa esitetyistä syistä loukkaa mielestäni pääasian kaltaisissa olosuhteissa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, kun ilmenee, että oikeus etuuteen on siirretty asuinjäsenvaltioon.

C Kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys

63. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelle esittämässään kolmannessa ja neljännessä kysymyksessään, voivatko asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohta, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artikla, oikeusvarmuuden periaate tai luottamuksensuojan periaate olla perustana Alankomaiden viranomaisten velvollisuudelle jatkaa työttömyysetuuksien maksamista pääasian kantajille.

64. Täsmennettäköön heti alkuun, että nämä kysymykset koskevat ainoastaan kahta kolmesta kantajasta. Muistuttaisinkin, että Alankomaiden viranomaiset alkoivat maksaa Peetersille ja Arnoldille työttömyysetuutta ennen asetuksen N:o 883/2004 voimaantuloa soveltaen siten edellä mainittuun asiaan Miethe perustuvaa oikeuskäytäntöä. Näiden kahden työntekijän palattua työelämään Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat heille, että heidän oikeutensa etuuksiin voisi jatkua Alankomaissa, jos he joutuisivat uudelleen työttömäksi ennen näiden viranomaisten vahvistamaa ajankohtaa ja asetuksen N:o 883/2004 voimaantulopäivän 1.5.2010 jälkeen.

65. Unionin tuomioistuinta pyydetään siis ennen kaikkea selvittämään, voidaanko erityistä siirtymäjärjestelmää soveltaa rajatyöntekijöihin, joiden tilanne on edellä kuvaamani kaltainen. Tätä varten on tutkittava perinpohjaisesti asetuksen N:o 883/2004 siirtymäsäännöksiä.

1. Asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohdan sovellettavuus työttömyysetuuksiin

66. Asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohdasta ilmenee lähtökohtaisesti, että ”jos henkilöön sovelletaan tämän asetuksen mukaisesti jonkin muun kuin sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jota häneen sovelletaan asetuksen [N:o 1408/71] II osaston nojalla, häneen sovelletaan edelleen tätä lainsäädäntöä niin kauan kuin asianomainen tilanne säilyy muuttumattomana”. Työttömyysetuuksia koskevat yhteensovittamissäännöt vahvistettiin vanhan asetuksen voimassaoloaikana ja tuon asetuksen III osastossa, jossa käsitellään ”eri etuusryhmiä koskevia erityissäännöksiä”.

34 — Näin unionin tuomioistuin on aiemminkin antanut ymmärtää: ks. asetuksen N:o 1408/71 osalta asia C-406/04, De Cuyper, tuomio 18.7.2006 (Kok., s. I-6947, 38 kohta) ja em. asia Petersen, tuomion 39 ja 40 kohta.

67. Peetersiin ja Arnoldiin sovellettava lainsäädäntö pysyy siten muuttumattomana asetuksen N:o 883/2004 sääntöjen soveltamisen takia.[35] Saman asetuksen 87 artiklan 8 kohdan sanamuodosta ilmenee, ettei kyseinen kohta koske lähtökohtaisesti sen kaltaisia tilanteita, jotka on saatettu unionin tuomioistuimen arvioitavaksi. Asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 10 kohta on ainoa siirtymäsäännös, joka koskee erityisesti työttömyysetuuksia ja jossa tyydytään vahvistamaan mainitun asetuksen 65 artiklan 2 ja 3 kohdan ajallinen soveltaminen Luxemburgiin. Tämä siirtymäsäännös on siten tuskin yhtään valaisevampi.

68. Tälle puutteelle on mielestäni yksi selitys. Muistutan, että komissio esitti alkuperäisessä asetusehdotuksessaan vahvistettavaksi periaatteen, jonka mukaan kokonaan työttömänä olevat rajatyöntekijät saisivat työttömyysetuutta viimeisestä työskentelyvaltiosta. Koska tämä periaate merkitsi muutosta suhteessa asetukseen N:o 1408/71, komissio ehdotti siirtymätoimenpiteitä.[36] Kuten tiedetään, Euroopan unionin neuvosto ei hyväksynyt tätä komission esitystä, joten lopullisesti vahvistetun periaatteen mukaan asuinjäsenvaltio maksaa työttömyysetuudet. Unionin lainsäätäjä on varmasti pitänyt tarpeettomana asiaa koskevien siirtymäsäännösten lisäämistä ja katsonut, että periaate oli tältä osin pysynyt muuttumattomana. Lainsäätäjä oli kuitenkin unohtanut asetuksen N:o 1408/71 voimassaoloaikana epätyypillisinä rajatyöntekijöinä pidettävien työntekijöiden tilanteen.

69. Näistä syistä minusta olisi harkittava asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohdan analogista soveltamista, koska lainsäätäjä ei ole antanut muita säännöksiä, joilla varmistettaisiin – saavutetut oikeudet huomioon ottaen – siirtyminen vanhasta asetuksesta uuteen asetukseen, jolla lopetetaan siihen asti tunnustettu erityiskohtelu epätyypillisten rajatyöntekijöiden työttömyysetuuksien maksamisessa. Tällaisen ratkaisun etuna olisi se, että mainittua asetusta voitaisiin tulkita dynaamisesti ilman, että se olisi vastoin lainsäätäjän tavoitetta luopua asiaan Miethe perustuvan poikkeuksen soveltamisesta.

70. On nimittäin vaikeaa ajatella, että kaikkien niiden rajatyöntekijöiden osalta, joita on pidetty epätyypillisinä asetuksen N:o 1408/71 voimassaoloaikana ja jotka ovat saaneet viimeiseltä työskentelyjäsenvaltiolta työttömyysetuutta, tämän etuuden maksaminen olisi lakannut välittömästi 1.5.2010 ilman ennakkoilmoitusta.

71. Lainsäätäjä on jättänyt – minusta tahattomasti – oikeudellisen tyhjiön niin perusasetukseen kuin täytäntöönpanoasetukseenkin, ja jäsenvaltiot ovat itse toisinaan paikkailleet tätä tyhjiötä. Etenkin Alankomaiden hallitus vahvisti istunnossa soveltavansa työttömyysetuuksiin asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohtaan sisältyvää siirtymäsäännöstä juuri siksi, ettei mainittujen työntekijöiden tilanne muuttuisi välittömästi, äkillisesti ja ennen kaikkea niin, etteivät he voisi siihen valmistautua.[37] Analoginen soveltaminen ei siten vahingoittaisi enempää jäsenvaltioiden etuja.

35 — Ks. asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan f alakohta sekä asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan c alakohta ja vertaa niitä keskenään.

36 — Ks. alkuperäisen asetusehdotuksen 70 artiklan 8 kohta. Komissio esittää tuon asetusehdotuksen perusteluissa seuraavaa: ”On huomattava, että asetuksen mukaan ei ole pois suljettua, että henkilöön sovelletaan jonkin muun kuin sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jota häneen sovelletaan asetuksen N:o 1408/71 nojalla. Tällöin kyse voi olla esimerkiksi työttöminä olevista rajatyöntekijöistä, joihin asetuksen N:o 1408/71 nojalla sovelletaan asuinvaltion lainsäädäntöä, kun taas tämän ehdotuksen mukaan heihin sovelletaan viimeisen työskentelyvaltion lainsäädäntöä. Näihin henkilöihin on tarkoitus – – soveltaa tämän toisen jäsenvaltion lainsäädäntöä ainoastaan, jos he itse sitä pyytävät toimivaltaiselta laitokselta asetuksen N:o 1408/71 mukaisesti” (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 18 mainitun komission asetusehdotuksen s. 16).

37 — Välittömän soveltamisen seuraukset olisivat nimittäin erityisen epämukavat työttömänä olevalle henkilölle, jolle ei enää toistaiseksi makseta etuuksia työskentelyvaltiossa, vaikka menettelyt eivät ole vielä käynnissä asuinvaltiossa, mikä toisi varmasti mukanaan karenssiajan, joka puolestaan heikentäisi entisestään tämän työntekijän asemaa.

2. ”Muuttumattoman tilanteen” käsite

72. Kun asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohdan mahdollinen soveltaminen työttömyysetuuksiin on nyt todettu, on vielä tarkistettava, täyttääkö pääasian kahden kantajan tilanne unionin lainsäätäjän vaatimat edellytykset. Mainittua artiklaa on tulkittava siten, että epätyypilliset rajatyöntekijät, jotka saivat asetuksen N:o 1408/71 voimassaoloaikana työttömyysetuutta viimeiseltä työskentelyvaltiolta, voivat edelleen saada sitä ”niin kauan kuin asianomainen tilanne säilyy muuttumattomana”.

73. Mitkä voivat olla mahdollisia syitä muuttuneelle tilanteelle?

74. On selvää, että työelämään paluu voi ensi arviolta olla asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohdassa tarkoitettu tilanteen muutos etenkin, kun on kyse työttömyysetuuksista.[38] Työelämään paluu ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, että oikeus etuuksiin lakkaa.

75. Koska unionilla ei ole vaadittavaa toimivaltaa yhdenmukaistaa edellytyksiä, joiden täyttyessä oikeus työttömyysetuuksiin syntyy, säilyy tai lakkaa, asiassa on viitattava kansalliseen oikeuteen. Jäsenvaltioiden on kuitenkin vahvistettava nämä edellytykset unionin oikeutta noudattaen.

76. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen velvollisuutena on siten tutkia, onko Peetersin ja Arnoldin väliaikainen työelämään paluu kansallisen oikeuden mukaan riittävä peruste etuuksien maksamisen lopettamiselle vai keskeytettiinkö maksaminen vain väliaikaisesti niin, että sitä oli mahdollista jatkaa uuden työttömyyden kohdatessa lyhyen ajan sisällä.

77. Asiakirja-aineisto ei sisällä riittävästi tietoja kansallisesta oikeudesta, jotta unionin tuomioistuin voisi muodostaa käsityksen asiasta, ja lopullinen arvio kuuluu joka tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. Haluan kuitenkin tähdentää, että Alankomaiden viranomaisten ilmoituksista ilmenee yksiselitteisesti, että nämä viranomaiset tarkastelivat kantajien tilannetta yhtenä ajallisena kokonaisuutena, joten työelämään paluu ei näytä olevan riittävä peruste työttömyysetuuksien maksamisen keskeyttämiselle lopullisesti, koska maksamisella pannaan konkreettisesti täytäntöön ne oikeudet, jotka syntyivät työskentelyjaksolta ennen asetuksen N:o 883/2004 voimaantuloa. Ennakkoratkaisupyynnöstä nimittäin selviää, että UWV oli ilmoittanut kantajille, että jos he joutuisivat uudelleen työttömiksi ennen vahvistettua määräaikaa – asetuksen N:o 883/2004 voimaantulon jälkeen –, he voisivat hakea kyseisen etuuden maksamisen ”jatkamista”.

78. Voidakseen arvioida, onko kantajien tilanne muuttunut, toisin sanoen, onko tapahtunut jotakin sellaista, minkä vuoksi kantaja menettäisi oikeuden, joka syntyi työskentelyjaksoilta ennen asetuksen N:o 883/2004 voimaantuloa, kansallisen tuomioistuimen olisi otettava huomioon myös se, kuinka kauan kyseiset työntekijät tosiasiassa olivat uudessa työssä. Tässä yhteydessä erityistä huomiota on kiinnitettävä Peetersin tilanteeseen. UWV katsoi nimittäin erityisesti, että Peetersin paluu työelämään 26.4.2010 ja 18.5.2010 välisenä aikana oli sellainen tilanteen muutos, joka oikeutti kantajan lähettämisen Belgian viranomaisten puoleen. On kuitenkin täysin selvää, että tämä hyvin lyhyt työskentelykausi – hädin tuskin kolmea viikkoa – ei synnyttänyt Peetersin tapauksessa uutta oikeutta työttömyysetuuksiin.

79. Ehdotan täten unionin tuomioistuimen vastaukseksi, ilman että on tarpeen tutkia enempää mahdollista omaisuudensuojan, oikeusvarmuuden periaatteen tai luottamuksensuojan periaatteen loukkausta, että asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohtaa on tulkittava siten, että sen tarkoituksena on myös säädellä väliaikaisesti tapauksia, joissa kokonaan työttömänä olevat epätyypilliset rajatyöntekijät ovat saaneet asetuksen N:o 1408/71 III osaston perusteella työttömyysetuudet viimeiseltä työskentelyvaltiolta, kun taas asetuksessa N:o 883/2004 yksinomaan

38 — Ks. vastaavasti Euroopan komission toimittama teos *Käytännön opas: Euroopan unionin (EU), Euroopan talousalueen (ETA) ja Sveitsin työntekijöihin sovellettava lainsäädäntö* (s. 32).

asuinjäsenvaltio osoitetaan valtioksi, joka maksaa mainitut etuudet. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen velvollisuutena on tutkia, onko työelämään paluu johtanut pääasian kaltaisissa olosuhteissa niiden oikeuksien lakkauttamiseen, jotka ovat syntyneet työskentelyjaksoilta ennen asetuksen N:o 883/2004 voimaantuloa.

V Ratkaisuehdotus

80. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Rechtbank Amsterdamin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Sovellettaessa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 65 artiklan 5 kohdan a alakohtaa ainoa toimivaltainen valtio työttöminä olevien rajatyöntekijöiden, myös epätyypillisten, työttömyysetuuksien maksamista varten on asuinjäsenvaltio.

2) Koska kantajien tilanne kuuluu asetuksen N:o 883/2004 65 artiklan 5 kohdan a alakohdan soveltamisalaan, se, että viimeinen työskentelyvaltio oli kieltäytynyt maksamasta työttömyysetuutta toisessa jäsenvaltiossa asuville rajatyöntekijöille, ei pääasian kaltaisissa olosuhteissa loukkaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, kun ilmenee, että oikeus etuuteen on siirretty asuinjäsenvaltioon.

3) Asetuksen N:o 883/2004 87 artiklan 8 kohtaa on tulkittava siten, että sen tarkoituksena on myös säädellä väliaikaisesti tapauksia, joissa kokonaan työttömänä olevat epätyypilliset rajatyöntekijät ovat saaneet asetuksen N:o 1408/71 III osaston perusteella työttömyysetuudet viimeiseltä työskentelyvaltiolta, kun taas asetuksessa N:o 883/2004 yksinomaan asuinjäsenvaltio osoitetaan valtioksi, joka maksaa mainitut etuudet. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen velvollisuutena on tutkia, onko työelämään paluu johtanut pääasian kaltaisissa olosuhteissa niiden oikeuksien lakkauttamiseen, jotka ovat syntyneet työskentelyjaksoilta ennen asetuksen N:o 883/2004 voimaantuloa.