JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
12 päivänä lokakuuta 1995 *

1. Cour du travail de Liègen asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (joka koskee sosiaaliturvajärjestelmien soveltamista yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä, jäljempänä asetus) tulkinnasta esittämillä kysymyksillä on kaksi tavoitetta. [1] Ensiksikin niillä on tarkoitus selvittää, kuuluuko tämän asian asianosainen sellaisten "palkattujen työntekijöiden" vai "virkamiesten" ryhmään, joista säädetään vastaavasti 13 artiklan 2 kohdan a ja d alakohdassa, ja toiseksi niillä halutaan saada täsmennystä niille edellytyksille, joita 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan i kohdassa tarkoitetulle "käytettävänä olemiselle" voidaan asettaa sovellettaessa niitä säännöksiä, jotka sääntelevät sellaisia työttömyyskorvauksia, jotka jäsenvaltion on asetuksen mukaan myönnettävä muulle palkatulle työntekijälle kuin rajatyöntekijälle.

I — Tosiseikat

2. Nyt esillä olevan tapauksen taustalla on Cour du travail de Liègessä vireillä oleva hallintoriita-asia, jossa asianosaisina ovat Heidemarie Naruschawicus, joka on Belgian kansalainen ja asuu Saksassa, ja Belgian Office national de l'emploi (virasto, jolla on toimivalta työttömyysetuuksien maksamiseen Belgiassa, jäljempänä ONEM).

3. Naruschawicus työskenteli sotilasvirassa Belgian asevoimien palveluksessa Saksassa 1.6.1981—20.4.1991 välisen ajan. Tänä aikana hän oli Belgian puolustusministeriön virkamies, ja hänen sotilasarvonsa oli korpraali. Ennakkoratkaisukysymykset esittäneen tuomioistuimen mukaan Belgian valtio oli tänä aikana suorittanut ONEM:lle sosiaaliturvamaksuja. Vaikka asianomainen asui Saksassa, hän oli säilyttänyt Belgian lainsäädännön mukaisen kotipaikkansa Blégnyssä.

4. Belgian valtion ja Naruschawicusin välinen virkasuhde päättyi huhtikuussa 1991. Tuolloin virkasuhde määritettiin ennakkoratkaisukysymykset esittäneen tuomioistuimen mukaan takautuvasti uudelleen. Jotta Naruschawicusilla olisi ollut oikeus saada Belgian lainsäädännön mukainen yleinen työttömyyskorvaus, hänelle annettiin todistus, jonka mukaan hän oli ollut määräaikaisessa

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — Asetusta N:o 1408/71 sovelletaan tässä tapauksessa sellaisena, kuin se on muutettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2001/83 (EYVL L 230, s. 6). Tämä teksti on ollut voimassa 1.7.1982 lukien (ks. asetuksen N:o 2001/83 3 artikla).

työsuhteessa oleva työntekijä Belgian asevoimien palveluksessa. [2]

5. Naruschawicus jatkoi asumistaan Saksassa ja esitti ONEM:n Liègen alueen aluetoimistolle — joka oli toimivaltainen hänen lainmukaisen kotipaikkansa perusteella — säännönmukaisen hakemuksen saadakseen työttömyyskorvausta. Hänen hakemuksensa hyväksyttiin; ONEM aloitti korvausten maksamisen 22.4.1991. Tästä ajankohdasta lähtien ja aina 30.6.1991 asti asianomainen oli lisäksi työttömiä koskevan valvonnan alaisena matkustaen asuinpaikastaan Arnsbergistä (Saksassa) Liègeen. Saksaan sijoitetut Belgian asevoimat ottivat hänet uudelleen palvelukseensa 1.7.1991 osa-aikatyöhön, luokitellen hänet työntekijäksi.

6. ONEM:n aluetarkastaja sulki Naruschawicusin 21.11.1991 tekemällään päätöksellä korvauksensaajien piiristä 22.4.1991. Samalla häntä vaadittiin maksamaan takaisin tämän päivämäärän ja 30.6.1991 välisenä aikana suoritetut etuudet. Tämän päätöksen perusteena oli se, että asianomainen ei ulkomailla asuvana täyttänyt sitä työttömyyskorvauksen saamiselle kansallisessa säännöstössä asetettua edellytystä, jonka mukaan työttömällä oli velvollisuus olla Belgian työmarkkinoiden käytettävissä. [3]

7. Naruschawicus valitti ONEM:n aluetarkastajan päätöksestä Tribunal du travail de Liègeen, joka kumosi sen sillä perusteella, että Naruschawicusille voitiin myöntää oikeus Belgian lainsäädännön mukaiseen työttömyyskorvaukseen asetuksen 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan i kohdan perusteella, vaikka hän asuikin Saksassa.

8. ONEM valitti tästä päätöksestä Cour du travail de Liègeen. Tämä viimeksi mainittu — myöntäen, että kansallisessa lainsäädännössä ei nimenomaisesti asetettu asumisvelvollisuutta, vaan työttömälle asetettiin ainoastaan

2 — Tämän takautuvan määrittelemisen, joka ensinäkemältä saattaa vaikuttaa omituiselta, peruste on Belgian sosiaaliturvalainsäädäntö. Asiassa sovellettava 28.6.1960 säädetyn lain mukaan sellaiset sotilashenkilöt, jotka palaavat siviilielämään, kuuluvat takautuvasti yleisen sosiaaliturvasäännöstön alaisuuteen; saman lain 1 ja 2 pykälässä säädetään, että palvelussuhteen päättyessä heille annetaan irtisanomista koskeva todistus, josta käy ilmi, että he ovat olleet "määräaikaisessa työsuhteessa" puolustusministeriön palveluksessa. Nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa asianomaisen henkilön saamassa todistuksessa mainittiin erityisesti, että Naruschawicus oli ollut määräaikaisena työntekijänä armeijan palveluksessa 21.4.1981— 20.4.1991 välisenä aikana. Ks. sellaisten henkilöiden sosiaaliturvasta, jotka ovat olleet määräaikaisesti armeijan palveluksessa, 28.6.1960 annettu laki, *Moniteur belge*, 1960, s. 5413. Jotta tässä tapauksessa kysymyksessä olevat tosiseikat olisi helpompi ymmärtää, on viitattava seuraaviin lainkohtiin:
"art. 1) Bénéficient des dispositions du présent chapitre les militaires qui, sans en avoir fait la demande, sont rendus à la vie civile pour quelque motif que ce soit (— —);
art. 2) Les militaires bénéficiaires des dispositions du présent chapitre sont considérés comme ayant pendant toute la durée de leurs prestations militaires, été assujettis sans interruption aux dispositions de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatives aux allocations de chômage (— —);
art. 4, s. 3) Le Ministre de la Défense Nationale délivre aux militaires intéressés, le jour où ils quittent l'armée, une attestation de licenciement en double exemplaire. Les militaires (— —) remettent le second exemplaire à l'un des organismes payeurs prévus par la législation sur le chômage".

3 — Tekstit, joihin työttömän asumisvelvollisuus perustuu, ovat 20.12.1963 annettu *L'arrêté royal relatif à l'emploi et au chômage, Moniteur belge*, 1964, s. 506, jonka 153 pykälässä säädetään seuraavasti: "Pour être admis au bénéfice des allocations de chômage, le chômeur doit se présenter régulièrement au contrôle des chômeurs pour y faire estampiller sa carte de contrôle" ja 4.6.1964 annettu *L'arrêté ministériel relatif au chômage, Moniteur belge*, 1964, s. 6340, jonka 68 pykälässä säädetään seuraavasti: "Les chômeurs sont tenus de se soumettre au contrôle organisé par l'administration communale du lieu de leur résidence habituelle."

yleinen velvollisuus olla toimivaltaisen hallintoviranomaisen "käytettävissä" — katsoo, että Naruschawicusille ei voida myöntää Belgian oikeuden mukaista etuutta, koska hän ei täytä asumista koskevaa edellytystä. Cour du travail de Liège pohtii kuitenkin, voidaanko etuus myöntää hänelle yhteisön oikeuden perusteella.

II — Ennakkoratkaisukysymykset

9. Cour du travail katsoi tämän seikan osalta, että sen oli esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisukysymystä, jotka kuuluvat seuraavasti:

"1) Onko sovellettava lainsäädäntö määritettävä asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a vai d alakohdan perusteella silloin, kun kysymyksessä on sellainen virkamies, joka on jäsenvaltion — tässä tapauksessa Belgian valtion (kansallinen puolustusministeriö) — palveluksessa ja joka työskentelee sellaisen toisen jäsenvaltion — tässä tapauksessa Saksan valtion — alueella, jonka alueella tämä työntekijä tosiasiallisesti asuu ja jonka virkasuhteen lakatessa on katsottu takautuvasti olleen palkattu työntekijä, jotta hänellä olisi oikeus saada työttömyyskorvausta ja päästä sairaus- sekä työkyvyttömyysvakuutusta koskevassa lainsäädännössä säädettyjen etuuksien piiriin?

2) Onko edellä mainitun asetuksen 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan i kohtaa tulkittava siten, että sellainen palkattu työntekijä, joka ei ole rajatyöntekijä ja joka on kokonaan työtön, voi saada toimivaltaiselta valtiolta työttömyysetuuksia asumista koskevan ehdon estämättä, mikäli hän rekisteröityy työnhakijaksi toimivaltaisen laitoksen työvoimaviranomaisille, siitä huolimatta, että hän on välimatkan vuoksi vähemmän käytettävissä kyseisten viranomaisten tarjoamiin töihin ja että hän ei voi olla kyseisen laitoksen toimivaltaisen viranomaisen valvonnan alaisena, jotta tämä voisi todeta, täyttääkö hän korvausten myöntämisen edellytykset?

3) Voidaanko belgialaista työntekijää, joka on asunut yli kymmenen vuoden ajan Saksassa työskennellen siellä Belgian valtion palveluksessa ja joka on otettu uudelleen kyseisen valtion palvelukseen oltuaan muutaman kuukauden kokonaan työtön, pitää 71 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna työntekijänä, kun otetaan huomioon erityiset henkilökohtaiset ja ammatilliset sidossuhteet toimivaltaiseen valtioon?"

III — Sovellettavat säännöt

10. Edellä mainittujen kysymysten ratkaisemiseksi on viitattava seuraaviin säännöksiin.

Asetuksen säännöksiä sovelletaan, *ratione personae*, "työntekijöihin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia ja jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia — —" (asetuksen 2 artiklan 1 kohta).

Asetusta sovelletaan myöskin "virkamiehiin ja henkilöihin, joita sovellettavan lainsäädännön mukaan pidetään sellaisina, jos heihin sovelletaan tai on sovellettu sellaisen jäsenvaltion lainsäädäntöä, johon tätä asetusta sovelletaan" (asetuksen 2 artiklan 3 kohta).

Yhteisön säännöksiä ei sitä vastoin sovelleta "virkamiesten ja sellaisina pidettävien henkilöiden erityisjärjestelmiin" (4 artiklan 4 kohta).

11. Sovellettava kansallinen laki määritetään periaatteessa *lex loci laboris*in perusteella.

Asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavasti:

"Jäsenvaltion alueella työssä oleva työntekijä on tämän valtion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella tai vaikka hänen työnantajanaan toimivan yrityksen tai yksityisen henkilön kotipaikka on toisen jäsenvaltion alueella". [4]

"Virkamiesten" ja "sellaisina pidettävien henkilöiden" osalta asetuksessa tarkennetaan, että nämä

"ovat sen jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, johon heidän työnantajanaan toimiva hallinto kuuluu" (asetuksen 13 artiklan 2 kohdan d alakohta).

4 — *Lex loci laboris* -periaatteen mukaan etuudet maksaa "toimivaltainen laitos", jolla 1 artiklan o alakohdan mukaan tarkoitetaan:
"i) laitosta, jossa se, jonka etua asia koskee, on vakuutettu hakiessaan etuutta;
ii) laitosta, josta sillä, jonka etua asia koskee, on oikeus tai olisi oikeus etuuksiin, jos hän tai hänen perheenjäsenensä asuisivat sen jäsenvaltion alueella, jossa laitos sijaitsee;
iii) laitosta, jonka kysymyksessä olevan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen nimeää; tai
iv) sellaisten järjestelmien kohdalla, joissa on kysymys työnantajan vastuusta 4 artiklan 1 kohdan etuuksiin nähden, joko työnantajaa tai asiaan liittyvää vakuuttajaa, tai jos sellaista ei ole, kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen nimeämää toimielintä tai viranomaista".

12. Työttömyysetuuksien maksamisesta säädetään 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan i kohdassa seuraavasti:

"muu 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".

IV — Vastaus ennakkoratkaisukysymyksiin

13. Edellä mainituista oikeussäännöistä aiheutuu, että asetuksen säännösten soveltamisedellytykset täyttyvät tässä tapauksessa. Asianomainen ei kuulu mihinkään sellaiseen "erityisjärjestelmään", joka aiheuttaisi sen, että asetusta ei 4 artiklan 4 kohdan perusteella voitaisi soveltaa tässä tapauksessa. Sen kansallisen lainsäädännön mukaisesti, johon edellä on viitattu (ks. 4 kohta, alaviite 2), asianomainen kuuluu sellaisen työttömyysvakuutusjärjestelmän piiriin, jota sovelletaan Belgian lain mukaan yleisesti kaikkiin työntekijöihin. [5] Tämän perusteella voidaan jo päätellä, että — asiassa Van Poucke [6] annetussa tuomiossa omaksutun ratkaisun mukaisesti — nyt esillä oleva asia kuuluu kaikilta osin tulkittavana olevan asetuksen soveltamisalaan. Asiassa Van Poucke annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi itse asiassa, että "ammattisotilas — — kuuluu asetuksen N:o 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan silloin, kun hän kansallisen oikeuden mukaan kuuluu palkattuja työntekijöitä koskevan yleisen vakuutusjärjestelmän piiriin — —" (1 kohta).

1) *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

14. Tämän jälkeen käsittelen tutkittavana olevan ongelman perustaa. Ensimmäisellä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan kahdesta erilaisesta asetuksen säännösten tulkintatavasta, joista kansallisen tuomioistuimen mukaan kumpaa tahansa voidaan soveltaa pääasian oikeudenkäynnissä. Ensimmäinen esitetyistä ratkaisuista on seuraavanlainen: asianomaisen on edellä mainitun uudelleen määrittämisen vuoksi katsottava olleen työsuhteessa Belgian valtioon; mikäli näin on, tämä tapaus kuuluu asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a kohdan soveltamisalaan, ja tästä on seurauksena, että siitä ilmenevän *lex loci laboris* -periaatteen mukaan työttömyysetuuksien maksamisessa sovellettava lainsäädäntö olisi Saksan lainsäädäntö. Toinen ennakkoratkaisukysymykset esittäneen tuomioistuimen esittämä ratkaisu on taas, että omaksuttaisiin sellainen näkemys, jonka mukaan ko. palvelussuhdetta on edelleen pidettävä virkasuhteena huolimatta tästä uudelleen määrittämisestä. Tässä asiassa tästä olisi seurauksena se, että 13 artiklan 2 kohdan d alakohdan perusteella katsottaisiin,

5 — Tältä osin on viitattava 28.6.1960 annetun Belgian lain 2 pykälään, joka tältä osin on erittäin selkeä (ks. alaviite 2).

6 — Asia C-71/93, Van Poucke, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. I-1101).

että asiassa sovellettaisiin Belgian lainsäädäntöä, koska virkamies on virkasuhteessa Belgian valtioon.

15. Naruschawicus pyytää omalta osaltaan, että kysymys muotoiltaisiin uudelleen. Hänen mielestään oleellista ei ole se, kuuluuko tämä tapaus jomman kumman 13 artiklan säännöksen piiriin kansallisen tuomioistuimen esittämällä tavalla. Naruschawicusin mukaan vaihtoehtoiset ratkaisut perustuvat sitä vastoin ensinnäkin 13 artiklaan ja siinä säädettyyn järjestelmään ja toisaalta 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan i kohtaan. Hänen mielestään tässä viimeksi mainitussa säännöksessä säännellään suoraan ja yksinomaisesti käsiteltävänä olevan kaltaista tapausta, koska siinä säädetään itsenäisestä ja erityisestä järjestelmästä, jota sovelletaan muulle työttömälle työntekijälle kuin rajatyöntekijälle maksettaviin työttömyysetuuksiin. Asianomaisella, joka oli määritetty 71 artiklassa tarkoitetuksi palkatuksi työntekijäksi, olisi näin mahdollisuus valita se viranomainen, joka on toimivaltainen työttömyysetuuksien maksamiseen; tämä valintavalta oli nimenomaisesti annettu muulle työttömälle työntekijälle kuin rajatyöntekijälle.

16. Ennen kaikkea on korostettava sitä, että yhteisöjen tuomioistuimelta pyydetty tutkimus ei olisi sanamuotonsa puolesta oikein määritelty siinä muodossa, jonka se on saanut Naruschawicusin uudelleen muotoilemassa kysymyksessä. Uudelleen muotoillussa kysymyksessä lähdetään siitä olettamasta, että 6 lukuun sisältyviä, työttömyyttä koskevia säännöksiä sovelletaan itsenäisesti suhteessa asetuksen muihin säännöksiin jopa niin, että niitä eivät koske ne II osastossa säädetyt yleiset perusteet, joissa määritellään siihen työntekijöiden ryhmään, johon asianomainen kuuluu, sovellettava kansallinen lainsäädäntö. Näin ei kuitenkaan voida olettaa. Asetuksen 71 artiklaa ei ole tarkoitettu ratkaisemaan sovellettavaa lakia koskevaa ongelmaa. Tämä ongelma ratkaistaan 13 artiklan 2 kohdassa. Itse asiassa 71 artiklassa säädetään vain niistä edellytyksistä, joiden on täytyttävä konkreettisesti, jotta toimivaltainen valtio voisi maksaa asianomaiselle työttömyyskorvausta, ja siinä edellytetään, että kansallisen oikeusjärjestyksen toimivalta ja siihen liittyvä sosiaaliturvalaitoksen toimivalta määritetään asetuksen muiden säännösten perusteella. Tämä päätelmä on nimenomaisesti vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Asiassa Cochet annetussa tuomiossa, jossa oli kysymys siitä, kenellä oli toimivalta maksaa työttömyyskorvaus rajatyöntekijälle, lausuttiin seuraavaa (tämä on sellainen selkeä kannanotto, joka mielestäni on otettava huomioon nyt esillä olevassa asiassa):

"ilmaus 'toimivaltainen valtio' on määritettävä niiden yleisten sääntöjen mukaan, jotka ilmenevät neuvoston asetuksen N:o 1408/71 II osastosta (sovellettava lainsäädäntö) ja jotka sisältyvät tämän asetuksen 13 artiklaan". [7]

17. Seuraavaksi tutkin lähemmin sitä, miten ensimmäinen kysymys on esitetty ennakkoratkaisupyynnössä. Kansallinen tuomioistuin

7 — Asia 145/84, tuomio 7.3.1985 (Kok. 1985, s. 801, 11 kohta); ks. viimeksi myös asia C-454/93, Van Gestel, tuomio 29.6.1995 (erityisesti 13 ja 14 kohta, Kok. 1995, s. I-1707).

esittää sovellettavan lainsäädännön määrittämisen osalta kaksi edellä mainittua ratkaisua (ks. 14 kohta). Valinta näiden kahden välillä olisi sen mielestä tehtävä sen mukaan, mikä painoarvo annetaan Naruschawicusin ja Belgian hallinnon välisen palvelussuhteen jälkikäteen tapahtuneelle uudelleen määrittämiselle ja sille, pidetäänkö asianomaista palkattuna työntekijänä vai virkamiehenä. Mielestäni tätä tapausta arvioitaessa ei ole kiinnitettävä huomiota Belgian lakia soveltaen tehtyyn palvelussuhteen uudelleen määrittämiseen ja sen tavoitteeseen. Tässä asiassa merkityksellistä on se, mitkä ovat ne asetuksessa valitut perusteet, joiden mukaan työtä tekevät henkilöt luokitellaan asetuksen soveltamisalaan kuuluviksi. Syy siihen, miksi ennakkoratkaisukysymykset esittänyt tuomioistuin on muotoillut kysymyksen näin, on se, että se katsoo, että työntekijöiden ryhmälle — siinä merkityksessä, mikä sille yhteisön oikeudessa annetaan — on annettava puhtaasti nominaalinen merkitys ja että se juuri tämän vuoksi on erotettava virkamiehen käsitteestä. Tämä näkökanta ei vakuuta minua. Näiden kahden ryhmän erottelulla ei ole tämän tapauksen tavoitteiden kannalta sellaista merkitystä, joka sille on annettu ennakkoratkaisukysymykset sisältävässä päätöksessä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on tämän suuntainen. Asiassa Van Poucke annetussa tuomiossa, jossa katsottiin, että virkamiehiä pidetään perustamissopimuksen järjestelmässä työntekijöinä, [8] vahvistettiin siten selkeästi, että näiden kahden ryhmän välinen keskinäinen suhde on yleiskäsitteen ja erityiskäsitteen välinen suhde eli että palkattujen työntekijöiden ryhmään kuuluvat muun muassa virkamiehet.

18. Tällaisen tarkennuksen perusteella voidaan enintään katsoa, että jälkimmäinen ryhmä on ensimmäiseen verrattuna erityinen ja että tämä erityisyys aiheutuu siitä, että virkamies tekee jatkuvasti työtä, josta hän saa vastiketta, valtion tai muun julkisyhteisön eikä yksityisen työnantajan palveluksessa. Virkamiesten erityisryhmää, joka kuuluu sitä laajempaan työntekijöiden ryhmään, ei tässäkään tapauksessa määritetä tehdyn työn asiallisen ja sisällöllisen luonteen perusteella, vaan sen perusteella, millaiseksi luonnehditaan se elin, josta työtekijä on riippuvainen.

19. Kun näiden kahden ryhmän välinen suhde määritellään tällä tavoin, Naruschawicusin palvelussuhteen objektiiviset ominaisuudet osoittavat, että työsuhde kuuluu virkasuhteen käsitteen piiriin. Itse asiassa kansallinen tuomioistuin esittää itse ne arvioinnin perusteeksi otettavat seikat, joiden perusteella voidaan tehdä tällainen päätelmä. Ennakkoratkaisukysymykset sisältävästä päätöksestä käy ilmi, että asianomaisen henkilön työnantaja oli Belgian puolustusministeriö ja että hän oli valtion palveluksessa ollen sotilasarvoltaan korpraali; hän työskenteli yhtäjaksoisesti vuosien 1981—1991 välisen ajan saaden vastikkeeksi palkkaa, ja valtio suoritti tänä aikana ONEM:lle vastaavia sosiaaliturvamaksuja.

20. Pidettiinpä Naruschawicusia Belgian asevoimien palveluksessa olevana virkamiehenä — joka hän oli ennen kuin hänen palvelus-

8 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia, tuomion 2 kohta.

suhteensa valtioon määritettiin uudelleen takautuvin vaikutuksin — tai sellaisena työntekijänä, joka on ollut Belgian asevoimien palveluksessa "määräaikaisena työntekijänä" — kuten tämän uudelleen määrittämisen yhteydessä katsottiin —, hänen palvelussuhteensa Belgian valtioon ei sisällöllisesti muutu. Tällä palvelussuhteella on vain sellaisia ominaispiirteitä, jotka käyvät objektiivisesti ilmi päätöksestä, jolla ennakkoratkaisua on pyydetty. Asianomainen kuuluu asetuksessa tarkoitetulla tavalla virkamiesten ryhmään, ja näin ollen sellaisten työntekijöiden ryhmään, jotka työskentelevät jatkuvasti valtion palveluksessa. Tällainen ratkaisu on täysin sen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen, jossa työntekijöiden liikkuvuuden ja sosiaaliturvan osalta on ensi sijassa merkityksellisenä seikkana pidetty palvelussuhteen sisältöä eikä sitä, millaiseksi tämä suhde muodollisesti on määritelty. [9] Tähän on lisättävä toinen havainto. Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että kun määritetään sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä asetuksessa tarkoitetulla tavalla, tämän on tapahduttava yhteisön oikeuden säännöksistä ilmenevien perusteiden perusteella ja yhteisön tuomioistuimen mukaan tästä on pääteltävissä se, että työsuhteen laadun määrittäminen on indispositiivinen *(ordre public)* asia, eikä siitä sellaisenaan voida asianosaisten kesken sopia. Jäsenvaltion lainsäädännön perusteella tehty uudelleen määrittäminen, josta tässä tapauksessa on kysymys, ei voi vaikuttaa yhteisön säännöstön perusteella tapahtuvaan sovellettavan kansallisen lainsäädännön määrittämiseen. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "jäsenvaltioilla ei ole valtaa määrittää sitä, missä määrin sovelletaan niiden omaa lainsäädäntöä tai toisen jäsenvaltion lainsäädäntöä". [10]

21. Edellä esitettyä näkemystä tukee myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa De Witt [11] antama tuomio. Tässä tuomiossa, jossa oli kysymys Alankomaiden valtion virkamiehestä, joka oli ollut Alankomaiden Saksaan sijoitettujen asevoimien palveluksessa, yhteisöjen tuomioistuin otti — yhtyen julkisasiamies Jacobsin ehdotukseen — nimenomaisesti huomioon sen, ettei kysymyksessä olevien säännösten tavoitteesta voitu poiketa. Tämän tulkintaperiaatteen perusteella yhteisöjen tuomioistuin teki seuraavan päätelmän:

"— — henkilö, joka on ollut alankomaalaisen julkisyhteisön palveluksessa ja johon tällä perusteella on sovellettu Alankomaiden sosiaaliturvalainsäädäntöä, vaikka hän asuikin Alankomaiden ulkopuolella, on yhtä läheisesti sidoksissa Alankomaihin kuin sellainen henkilö, joka asuu Alankomaissa — —" (21 kohta).

Sen lisäksi, että kyseinen tapaus on ilmeisen samankaltainen nyt esillä olevan tapauksen kanssa, se on mielenkiintoinen siinä omaksutun tulkintamenetelmän vuoksi. Se sama ajattelutapa, jota käyttäen yhteisöjen tuomioistuin on päätynyt valittuun ratkaisuun, johtaa siihen, että sellainen työntekijä, josta tässä

9 — Asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974, (Kok. 1974, s. 153); asia 149/79, komissio v. Belgia, tuomiot 17.12.1980 ja 26.5.1982 (Kok. 1980, s. 3881 ja Kok. 1982, s. 1845) sekä yhdenvertaisesta kohtelusta asia C-7/93, Beune, tuomio 28.9.1994 (Kok. 1994, s. I-4471).

10 — Asia 276/81, Kuijpers, tuomio 23.9.1982 (Kok. 1982, s. 3027); asia 302/84, Ten Holder, tuomio 12.6.1986 (Kok. 1986, s. 1821) ja asia 60/85, Luijten, tuomio 10.7.1986 (Kok. 1986, s. 2365).

11 — Asia C-282/91, De Wit, tuomio 30.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1221).

asiassa on kysymys, voidaan sisällyttää "virkamiesten" ryhmään sellaisena, kuin tämä ryhmä on ymmärrettävä, jotta se parhaimmalla tavalla vastaisi asetuksen tavoitteita. Kaikesta tähän saakka lausutusta aiheutuu joka tapauksessa kahdenlaisia seurauksia, joilla on merkitystä määritettäessä, mikä on tapaukseen sovellettava kansallinen lainsäädäntö ja millainen ratkaisu toimivaltaisessa valtiossa on tehtävä silloin, kun kysymyksessä on kyseisen korvauksen maksaminen yksittäistapauksessa.

22. Mitä tulee ensimmäiseen näkökohtaan, tähän saakka esitetyn perusteella on päädyttävä siihen, että tämä tapaus kuuluu asetuksen 13 artiklan 2 kohdan d alakohdan piiriin, jonka mukaan virkamiehet ja sellaisina pidettävät henkilöt ovat sen jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, johon heidän työnantajanaan toimiva hallinto kuuluu. Tapaukseen sovelletaan siis Belgian lainsäädäntöä.

23. Koska olen katsonut tämän tapauksen kuuluvan 13 artiklan 2 kohdan d alakohdan soveltamisalaan, toista päätelmää voidaan siten täsmentää seuraavasti. Asetuksessa säädetään työttömän siirtotyöläisen oikeudesta saada työttömyysetuuksia. Se seikka, että nyt esillä olevassa tapauksessa on kysymys pikemminkin virkamiehestä kuin työsuhteessa olevasta työntekijästä, on varmasti tärkeä, mutta asianomaisen kannalta sillä on merkitystä vain siinä mielessä, että tämän perusteella toimivaltainen on se valtio, johon hallinto kuuluu, eikä jokin muu jäsenvaltio. Tärkeää on se, että asetuksessa säädetään yleisesti velvollisuudesta auttaa työtöntä sekä siitä loukkaamattomasta oikeudesta, joka on jokaisella sellaisella henkilöllä, jonka on työpaikkansa menettämisen vuoksi etsittävä uusi työ ja joka on joutunut sellaiseen tilanteeseen, jossa hänen katsotaan tarvitsevan suojelua, olipa toimivaltainen valtio mikä tahansa. Sillä Belgian lailla, jolla tässä tapauksessa säännellään korvauksen maksamista ja joka sisältää tätä koskevat harkinnanvaraiset säännökset, on turvattava työntekijälle yhteisön oikeuden mukaan kuuluvat saavutetut oikeudet. Tämä aiheuttaa välttämättä sen, että palvelussuhteen jälkikäteen tapahtuvalla määrittelemisellä — vaikka se olisikin "kuvitteellista", kuten kansallinen tuomioistuin toistuvasti korostaa — ei voida riistää asianomaiselta näitä oikeuksia, joihin luetaan kuuluvaksi oikeus asetuksella työttömälle maksettavaksi säädettyihin etuuksiin. On kuitenkin tarpeetonta lisätä, että tässä asetuksessa näiden etuuksien saamiselle asetettujen edellytysten on tässä tapauksessa täytyttävä. Tämä sivuaa Cour du travail'in esittämää toista kysymystä, jota siirryn käsittelemään seuraavaksi.

2) *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

24. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tarkalleen ottaen määrittämään, voiko muu palkattu työntekijä kuin rajatyöntekijä saada toimivaltaisen valtion myöntämiä työttömyysetuuksia asumista koskevan

edellytyksen estämättä, mikäli hän rekisteröityy työnhakijaksi työvoimaviranomaisessa.

25. Myöntävä vastaus tähän kysymykseen saa tukea seuraavista julkisasiamies Slynnin esittämistä seikoista, jotka hän esitti 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamisedellytyksistä asiassa Aubin: "Katson, että työntekijä asettuu työvoimaviranomaisen käytettäväksi silloin, kun hän ilmoittaa näille riittävän selkeästi ja asianmukaisena ajankohtana, että hän on näiden käytettävissä työskennelläkseen sellaisessa jäsenvaltiossa, jonka viranomaisia nämä ovat". Tämä sama julkisasiamies lisäsi tässä yhteydessä, että *"tavallinen tapa asettua käytettäväksi on rekisteröityä työnhakijaksi"*. [12]

Nyt esillä olevassa tapauksessa kansallinen tuomioistuin on lisäksi toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle riittävästi sellaisia tietoja, joiden perusteella jälkimmäinen voi päätellä, että yhteisön säännöksissä asetetut edellytykset ovat täyttyneet. Itse asiassa asianomainen täytti sekä rekisteröitymistä koskevan muodollisen edellytyksen että sen edellytyksen — kuten ennakkoratkaisupyynnön sisältävästä päätöksestä käy ilmi —, jonka mukaan hänen oli käytävä säännöllisesti Belgiassa, jotta viranomainen olisi voinut valvoa, että hän pysyy kyseisen valtion toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä. Sitä, että työtön asettui tässä tapauksessa entisen työnantajansa "käytettäväksi" asetuksessa asetettujen edellytysten mukaisesti, tukee se seikka — kylläkin välillisesti, mutta mielestäni merkittävällä tavalla —, että Naruschawicus otettiin uudelleen Belgian puolustusministeriön palvelukseen.

26. Jotta voitaisiin määritellä ne perusteet, jotka voidaan asettaa velvollisuudelle pysyä toimivaltaisen viranomaisen käytettävänä, toinen yleisempi näkökanta on hyödyllinen ja puhuu osaltaan sen puolesta, että tutkittavana olevaan kysymykseen on vastattava myötävästi. Tutkittavana oleva yhteisön oikeussääntö on poikkeus siitä yleisestä periaatteesta, jonka mukaan työttömyysetuudet ovat alueellisia, koska sen mukaan poikkeustilanteessa työntekijä voi saada korvausta, vaikka asuisikin toisessa jäsenvaltiossa. Tämä poikkeus, jonka tarkoituksena on lisätä työttömänä olevan työntekijän valintamahdollisuuksia ja helpottaa uuden työpaikan etsimistä, koskee yksinomaan sellaisia työntekijöitä, jotka viimeisen työsuhteensa kestäessä asuivat muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa. [13] Olen vakuuttunut siitä, että oikeussääntöä, joka on poikkeus pääsäännöstä, on tulkittava siten, että sen erityiselle tavoitteelle annetaan sille kuuluva painoarvo. Tämän katsantokannan mukaan käytettävänä olemista koskevalle ehdolle ei voida antaa mitään sellaista tulkintaa, jolla tehtäisiin tyhjäksi työttömälle säännöksellä nimenomaisesti annettu mahdollisuus saada etuuksia siitä huolimatta, että hän asuu toimivaltaisen valtion ulkopuolella. Säätäessään käytettävänä olemista koskevaa velvollisuutta yhteisön lainsäätäjä ei varmaankaan ole halunnut riistää työntekijältä vapautta valita asuinpaikkansa. Totuus on aivan toisenlainen. On aivan varmaa, että vapaata liikkuvuutta koskeva perusoikeus heijastuu —

12 — Asia 227/81, tuomio 27.5.1982 (Kok. 1982, s. 1991, erityisesti s. 2012). Kursivointi kirjoittajan.

13 — Asiat 39/76, Mouthaan, tuomio 15.12.1976 (Kok. 1976, s. 1901) ja 1/85, Miethe, tuomio 12.6.1986 (Kok. 1986, s. 1837).

edellä täsmennetyssä muodossaan — myöskin siihen järjestelmään, jolla yhteisön oikeudessa säädellään työttömyyttä. Asetuksella ei siis voida perustella sitä, että työtön sidottaisiin alueellisesti siten, että hänen olisi välttämättä asuttava siinä valtiossa, jolla on toimivalta sosiaalietuuksien maksamiseen. Asetuksen 71 artiklan b kohdan i alakohdalle ehdottamani tulkinta on mielestäni paitsi sen sanamuodon mukainen, varsinkin myös sen järjestelmän logiikan mukainen, johon tämä säännös kuuluu. Joka tapauksessa minun on lisättävä, että säännöksessä itsessään täsmennetään, että sellainen työtön, joka on toimivaltaisen valtion viranomaisten käytettävänä, saa etuudet tämän valtion lainsäädännön mukaisesti "niin kuin hän asuisi sen alueella". Asetuksen sanamuodosta käy ilmi, että käytettäväksi asettumista koskeva ehto voi täyttyä, vaikka asianomainen ei asukaan tässä valtiossa. Lainsäätäjän säätämän nimenomaisen säännöksen mukaan — jota tässä on sovellettava — käytettävänä oleminen vastaa siis asumista.

Lopputulos, johon olen päätynyt, on perusteltu myöskin yhteisöjen tuomioistuimen tällä alueella omaksumien tulkintaperiaatteiden kannalta tarkasteltuna. Sen kansallisen tuomioistuimen, jota on pyydetty konkreettisessa tapauksessa tutkimaan, täyttääkö työttömänä olevan työntekijän käytettävänä oleminen asetuksessa säädetyt edellytykset, on kaikissa tapauksissa sovellettava sitä perustetta, joka yhteisöjen tuomioistuimella oli tilaisuus täsmentää asiassa Van Munster antamassaan tuomiossa: kansallisia säännöksiä on tulkittava siten, ettei niiden tulkinnalla "estetä siirtotyöläistä tosiasiallisesti käyttämästä vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan". [14] Tällaisen tulkintaperiaatteen vastaista on, että sovellettavaksi tulevat yhteisön säännökset unohdetaan, jotta "käytettävissä olemista" koskevaan velvollisuuteen voitaisiin sisällyttää velvollisuus asua toimivaltaisen valtion alueella.

3) *Kolmas ennakkoratkaisukysymys*

27. Kansallisen tuomioistuimen esittämän kolmannen kysymyksen osalta yhdyn komission ja Naruschawicusin esittämiin huomautuksiin ja katson, että sen tutkiminen on tarpeetonta. Mielestäni asianosaisen samaistaminen 71 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun palkattuun työntekijään on perusteltua sen vuoksi, että asianomainen oli palvelussuhteessa Belgian puolustusministeriöön ja siis sen vuoksi, että nyt esillä oleva tapaus on mahdollista sijoittaa 13 artikla 2 kohdan d alakohdan soveltamisalaan; samaistamista ei sitä vastoin voida perustella sellaisilla asianomaisen henkilökohtaisilla ja ammatillisilla siteillä toimivaltaiseen valtioon, joiden vuoksi yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi asiassa Miethe antamassaan tuomiossa [15] kyseistä säännöstä laajentavasti voidakseen sisällyttää siihen "epätyypillisen rajatyöntekijän". Mielestäni edellisiin kysymyksiin annetut vastaukset sisältävät vastauksen kansallisen tuomioistuimen esittämään kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen.

14 — Asia C-165/91, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. 4661).
15 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Miethe.

Katson tämän vuoksi, että Cour du travail de Liègen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin voidaan vastata seuraavasti:

"1) Sovellettava lainsäädäntö on määritettävä asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan d alakohdan perusteella silloin, kun kysymyksessä on sellainen jäsenvaltion palveluksessa ollut virkamies, jonka palvelussuhteen lakatessa on takautuvasti katsottu olleen palkattu työntekijä, jotta hänellä olisi oikeus saada työttömyyskorvausta ja päästä sairaus- ja työkyvyttömyysvakuutuksen tarjoamien etuuksien piiriin.

2) Sellainen työntekijä, joka asuu muussa kuin toimivaltaisessa valtiossa ja joka rekisteröityy työnhakijaksi toimivaltaisen valtion viranomaisille saadakseen työttömyyskorvausta ja asettuu, siinä määrin kuin se välimatkan vuoksi on mahdollista, toimivaltaisten viranomaisten valvontaan, täyttää 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan i kohdassa työttömyysetuuksien saamiselle asetetut käytettäväksi asettumisen edellytykset".