JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAEL B. ELMER
7 päivänä joulukuuta 1995 *

1. Sozialgericht Stuttgart on tässä asiassa pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (jäljempänä asetus) 74 artiklan tulkinnasta. [1] Siinä säädetään seuraavaa:

"Työttömällä, joka oli aiemmin palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja ja joka saa työttömyysetuuksia jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, on toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta oikeus perhe-etuuksiin, joista säädetään ensiksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännössä, niin kuin he asuisivat tässä valtiossa — —".

2. Ennakkoratkaisukysymyksen taustana on asia, jossa Saksassa asuva Espanjan kansalainen Alejandro Rincón Moreno suostui työsopimuksensa irtisanomiseen 15.12.1992 alkaen työnantajan hänelle maksamaa korvausta vastaan.

3. Saksan lainsäädännön mukaan työntekijällä, joka on vakuutettu työttömyyden varalta, on pääsääntöisesti oikeus saada työttömyyskorvausta työttömäksi jäätyään. Saksan *Arbeitsförderungsgesetzin* [2] (jäljempänä AFG) 117 pykälässä säädetään kuitenkin, että työttömyyskorvauksen maksaminen keskeytetään tietyksi ajaksi, jos työtön on työnantajalta saanut esimerkiksi korvauksen työsuhteen päättymisestä. AFG:n 119 ja 119 a pykälä sisältää lisäksi tarkemmat säännökset työttömyyskorvauksen keskeyttämisestä tietyksi karenssiajaksi, jos työtön itse on aiheuttanut työttömyyden. Kun työttömyyskorvaus on keskeytetty, työttömällä säilyy periaatteellinen oikeus työttömyyskorvaukseen, vaikka sitä ei maksetakaan. Keskeytysajat vähennetään työttömyyskorvauksen kokonaiskestoajasta.

* Alkuperäinen kieli: tanska.

1 — Sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna neuvoston 2.6.1983 antamalla asetuksella (ETY) N:o 2001/83 (EYVL L 230, s. 6) ja neuvoston 30.10.1989 antamalla asetuksella (ETY) N:o 3427/89 (EYVL L 331, s. 1).

2 — BGBl. I, s. 582.

4. *Sozialgesetzbuch* V:n [3] 19 pykälän 2 momentin ja AFG: n 155 ja 155 a pykälän nojalla työtön kuuluu karenssiaikana sairausvakuutusjärjestelmään. Saatujen tietojen mukaan työtön kuuluu karenssiaikana edelleen myös tapaturmavakuutujärjestelmään tiettyjen tapaturmien osalta. [4]

5. Saksan Bundesanstalt für Arbeit keskeytti Morenon työttömyyskorvauksen 16.12.1992—21.2.1993 sillä perusteella, että Moreno oli työnantajaltaan saanut edellä mainitun korvauksen työsuhteen päätymisestä 15.12.1992. Bundesanstalt für Arbeit määräsi lisäksi karenssiajan, joka kesti 16.12.1992—9.3.1993. Näin ollen Moreno sai työttömyyskorvausta vasta 10.3.1993 alkaen.

6. Bundesanstalt für Arbeit on 6.4.1993 lisäksi päättänyt, että Morenolle ei makseta perheavustusta tammi- ja helmikuulta 1993 hänen Espanjassa asuvista lapsistaan sillä perusteella, että hän ei näiltä kahdelta kuukaudelta saanut työttömyysetuuksia jäsenvaltion lainsäädännön mukaan siten kuin asetuksen 74 artiklassa edellytetään. Moreno valitti tästä päätöksestä. Bundesanstalt für Arbeit hylkäsi Morenon valituksen 27.5.1993.

7. Moreno on 14.6.1993 pannut asian vireille tuomioistuimessa. Sozialgericht Stuttgart on 29.8.1994 päättänyt esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko asetuksen (ETY) N:o 1408/71 74 artiklaa tulkittava siten, että 'työttömällä, joka oli aiemmin palkattu työntekijä ja joka saa työttömyysetuuksia jäsenvaltion lainsäädännön mukaan' tarkoitetaan myös Arbeitsamtille ilmoittautuneita työttömiä, joiden oikeus saada työttömyyskorvausta on keskeytetty sen johdosta, että työnantajan työsuhteen päättymisestä Arbeitsförderungsgesetzin 117 pykälän nojalla maksama korvaus on otettu huomioon tai sen johdosta, että heihin sovelletaan AFG:n 119 pykälän mukaista karenssiaikaa?"

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt perustelut

8. Moreno katsoo, että korvausta on pidettävä työttömyysetuutena, koska se on saatu työttömyyskorvauksen sijasta keskeyttämisaikana. Työttömällä on lisäksi karenssiaikana

3 — Sozialgesetzbuch — Fünftes Buch, Gesetzliche Krankenversicherug.

4 — AFG:n 165 pykälä.

muita etuuksia työttömyyden perusteella, kuten oikeus käyttää työnvälityspalveluja ja saada työnvälityksen ammatillisia neuvontapalveluja, ja lisäksi työtön kuuluu sairausvakuutusjärjestelmään.

9. Espanjan hallituksen mukaan Morenon on katsottava saaneen "työttömyysetuisuuksia jäsenvaltion lainsäädännön mukaan", koska hänellä on ollut periaatteellinen oikeus saada työttömyyskorvausta. Syrjinnän välttämiseksi on katsottava, että työttömyyskorvauksen keskeyttämisellä ei saa olla asiassa merkitystä.

10. Saksan hallitus on todennut, että työtöntä, jolle on maksettu korvaus, on pidettävä 74 artiklassa tarkoitettuna työttömyysetuutta saavana henkilönä. Sen sijaan karenssiaikana työttömän ei ole katsottava saavan työttömyyskorvausta, työnantajalta saatavaa etuutta eikä muutakaan rahallista etuutta, jolloin sen, jolle on määrätty karenssiaika, ei voida katsoa saavan työttömyysetuutta.

11. Komissio on todennut, että etuutta ei voida sulkea pois asetuksen soveltamisalasta pelkästään sillä perusteella, että työnantaja maksaa sen. Korvausta on siis pidettävä työttömyysetuutena, jos se on saatu työttömyyden perusteella ja työttömyyskorvauksen sijasta. Saksan lainsäädännön mukaan työtön kuuluu karenssiaikana sairaus- ja tapaturmavakuutusjärjestelmään ja tällaisen vakuutuksen olemassaoloa on pidettävä työttömyysetuutena.

Kannanotto

12. Käsitykseni mukaan asetuksen 74 artiklan sanamuoto "saa työttömyysetuisuuksia" tarkoittaa, että työttömän hyväksi on tapahduttava todellinen varojen siirto. Vaatimus ei täyty sillä, että henkilö periaatteessa kuuluu työttömyysvakuutusjärjestelmään, jos hän ei tosiasiassa saa mitään etuutta eikä siten tapahdu *mitään todellista varojen siirtoa*.

13. Morenolla voidaan katsoa olevan oikeus saada perheavustusta lapsistaan vain, jos hän on Saksan lainsäädännön nojalla saanut muuta etuutta kuin työttömyyskorvausta aikana, jona työttömyyskorvauksen maksaminen on ollut keskeytetty.

14. Työnantajan työsuhteen päättymisestä maksaman korvauksen voidaan katsoa olevan ilmaus erilaisista seikoista. Sen voidaan katsoa olevan tunnustus tuotantopanoksesta, se voi olla tarkoitettu taloudellisesti turvaamaan esimerkiksi jatkokoulutusmahdollisuus tai sen voidaan ajatella olevan työstään luopumaan joutuvalle työntekijälle tarkoitettu "kipuraha". Aina on kuitenkin kysymys rahasummasta, joka maksetaan työsuhteen päättymisen vuoksi ja jonka suuruus riippuu osapuolten sopimuksesta. Tämän mukaisesti korvaussummaan sovelletaan Saksassa erityisiä vero- ja sosiaalioikeudellisia säännöksiä siten, että korvaussummaa ei veroteta sen pysyessä tietyissä rajoissa eikä siitä vähennetä myöskään sosiaalivakuutusmaksuja.

15. AFG:n 177 pykälän 3 momentti sisältää säännökset siitä, kuinka suuri osa maksetusta korvauksesta otetaan huomioon laskettaessa työttömyyskorvauksen keskeyttämisaikaa. Korvaussumman katsotaan Saksan säännösten mukaan muodostuvan kahdesta osasta: aikaisemman työsuhteen perusteella saadusta osasta ja osasta, joka kattaa työsuhteen päättymisen jälkeisen ajan. Korvauksen maksamisen vuoksi tapahtuvaa työttömyyskorvauksen keskeyttämistä koskevien säännösten taustana näyttää olevan se, että ei ole kohtuullista, että työttömyyskorvausta maksetaan sellaiselta työttömyysajalta, jonka aikana henkilön toimeentulo on jo turvattu toisella tavalla eli korvaussumman viimeksi mainitulla osalla. Koska työttömyyskorvauksen keskeyttämisajalta saatua korvaussummaa voidaan pitää työttömyyden perusteella saatuna etuutena, on harkittava, onko sillä seikalla mitään merkitystä, että korvauksen on maksanut työnantaja.

16. Asetuksen 74 artiklassa ei edellytetä, että etuuden maksajan on oltava julkinen viranomainen, esimerkiksi työttömyyskassa tai vastaava. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan etuuden rahoittamistavalla ei ole merkitystä, kunhan kyseessä vain on asetuksessa tarkoitettu sosiaalivakuutusetuus. Työnantajalta sairauden vuoksi saatujen etuuksien osalta yhteisöjen tuomioistuin on 3.6.1992 antamassaan tuomiossa [5] todennut seuraavaa:

"Se seikka, että työnantaja vastaa etuuksien rahoittamisesta, ei estä sitä, että etuudet kuuluvat asetuksen 1408/71 soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee — —, että etuuksien rahoittamistavalla ei ole merkitystä harkittaessa sitä, onko etuutta pidettävä asetuksen alaan kuuluvana sosiaalivakuutusetuutena."

17. Se, voidaanko etuutta pitää 74 artiklassa tarkoitettuna, riippuu siitä, onko kyseessä "etuus jäsenvaltion lainsäädännön mukaan".

5 — Ks. asia C-45/90, Paletta (Kok. 1992, s. I-3423, 18 kohta).

Työnantajan maksamaa korvausta ei ehkä sellaisenaan voida pitää jäsenvaltion lainsäädännön mukaan saatuna. Jos tällaisen suorituksen kuitenkin katsotaan Saksan lainsäädännön mukaan olevan saadun työttömyyskorvauksen sijasta tiettynä aikana, on mielestäni luonnollista rinnastaa tällainen korvaussumma jäsenvaltion lainsäädännön mukaan saatuun etuuteen.

18. Kysymys on siitä, mikä merkitys on sillä, että työtön on karenssiaikana — sen jälkeen kun korvauksen saamisen vuoksi määrätty keskeyttämisaika on päättynyt — vakuutettu sairauden ja tapaturman varalta. Sekä asetuksen 4 artiklan 1 kohdan g alakohdassa ja 74 artiklassa käytetään yleisluontoista ilmaisua työttömyysetuudet. Näissä säännöksissä ei tarkenneta, tarkoitetaanko tällä ilmaisulla pelkästään rahana saatavia etuuksia vai voiko se tarkoittaa myös muita työttömyyteen liittyviä etuuksia. Säännöksissä ei aseteta ehtoja työttömyysetuuksien luonteen suhteen eikä myöskään säädetä saaduille etuuksille vähimmäismäärää. Kuten edellä on todettu, ratkaisevana voidaan pitää sitä, onko varoja todella siirtynyt. Ei siis ole mitään estettä sille, että 74 artiklan mukaisina etuuksina pidetään sellaisia etuuksia, joita ei makseta rahana, jos vain voidaan katsoa tapahtuneen todellinen varojen siirto työttömän hyväksi. Se, että työtön on Saksan lainsäädännön mukaan vakuutettu sairauden ja tapaturman varalta, yhtäältä aiheuttaa maksuvelvollisuuden työttömyyskassalle tai sille viranomaiselle, joka vastaa näistä kuluista, ja toisaalta tuottaa työttömälle taloudellista etua, koska hänen ei itse tarvitse käyttää rahaa tähän. Työttömän hyväksi tapahtuu näin ollen todellinen varojen siirto ja katson, että työtön tällä tavalla saa työttömyysetuuksia jäsenvaltion lainsäädännön mukaan.

19. Tätä johtopäätöstä tukee sekin, että yhteisöjen tuomioistuin on asetuksen 67 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 1 kohdan g alakohdan työttömyysetuuksien käsitteen tulkinnan osalta eräässä asiassa [6] katsonut, että säännösten sanamuoto ei sulje pois työssäolevan työntekijän ammatillisen jatkokoulutuksen edistämiseksi saamia etuuksia ja se on todennut, että

"neuvoston asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan g alakohdan ja 67 artiklan 1 kohdan säännöksiä on tulkittava perustamissopimuksen 51 artiklan päämäärän mukaisesti, jonka mukaan on luotava mahdollisimman suotuisat olosuhteet yhteisön työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja työskentelyn toteutumiseksi kaikkien jäsenvaltioiden alueella".

20. Näillä perusteilla katson, että asetuksen 74 artiklaa on tulkittava siten, että työttö-

6 — Asia 375/85, Campana, tuomio 4.6.1987 (Kok. 1987, s. 2387).

myysetuudella tarkoitetaan myös sairaus- ja tapaturmavakuutuksena saatuja etuuksia.

21. Tämän vuoksi en pidä tarpeellisena ottaa kantaa siihen, onko työnvälityksestä esimerkiksi neuvonnan muodossa saatavia etuuksia pidettävä työttömyysetuuksina.

22. Esitettyyn kysymykseen on mielestäni vastattava, että asetuksen 74 artiklaa on tulkittava siten, että "työttömällä, joka oli aiemmin palkattu työntekijä ja joka saa työttömyysetuuksia jäsenvaltion lainsäädännön mukaan" tarkoitetaan myös sellaista työnvälitykseen ilmoittautunutta työtöntä, jonka oikeus saada työttömyyskorvausta on Saksan lainsäädännön kaltaisten säännösten nojalla keskeytetty sen vuoksi, että hän on saanut työnantajaltaan korvauksen työsuhteen päättymisestä tai työtöntä, jolle on määrätty karenssiaika, mutta joka karenssiaikanakin kuuluu sairaus- ja tapaturmavakuutusjärjestelmään Saksan lainsäädännön kaltaisten säännösten nojalla.

23. Moreno ja Espanjan hallitus ovat lisäksi esittäneet, että asetuksen 73 artiklan työssäolevien työntekijöiden perheenjäseniä koskevia säännöksiä luettuna yhdessä asetuksen 1 artiklan kanssa voidaan soveltaa myös tässä asiassa, koska sairaus- ja tapaturmavakuutusjärjestelmään kuuluminen merkitsee, että työtön karenssiaikana täyttää asetuksessa olevan työntekijän määritelmän. Saksan hallitus ja komissio ovat sitä vastoin väittäneet, että näiden vakuutusten olemassaolo ei tarkoita, että Morenoon voitaisiin soveltaa 73 artiklaa. Komissio on lisäksi todennut, että 74 artikla on *lex specialis* suhteessa 73 artiklaan. Komission mukaan on kyseenalaista voidaanko Morenoa pitää asetuksessa olevan määritelmän mukaisena työntekijänä, mitä käsitettä on käytetty sekä 73 että 74 artiklassa.

24. Ennakkoratkaisukysymyksen esittämisestä tehdystä päätöksestä ilmenee, että kansallinen tuomioistuin ei ole epäillyt sitä, että Moreno ei kuuluisi asetuksen tarkoittamiin henkilöihin ja se on myös katsonut, että Morenoa on pidettävä työttömänä, joten se, onko hänen vaatimustaan pidettävä oikeutettuna, ratkaistaan asetuksen 74 artiklan mukaan. Kansallinen tuomioistuin on ainoastaan halunnut saada selvyyden siihen, miten on tulkittava 74 artiklan ilmaisua "saa työttömyysetuuksia jäsenvaltion lainsäädännön mukaan".

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön [7] mukaan

"Perustamissopimuksen 177 artiklassa, joka perustuu kansallisten tuomioistuinten ja

7 — Ks. esim. asia 10/69, Portelange, tuomio 9.7.1969 (Kok. 1969, s. 309).

yhteisöjen tuomioistuimen väliselle selvälle toimivallan jaolle, ei sallita yhteisöjen tuomioistuimen perehtyä käsiteltävänä olevan asian tosiseikkoihin eikä myöskään arvioida tulkintaa koskevan ennakkoratkaisupyynnön perusteita.

Yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan ei kuulu ratkaista, voidaanko niitä yhteisön oikeuden säännöksiä ja käsitteitä, joiden tulkinnasta on pyydetty ennakkoratkaisua, todella soveltaa käsiteltävänä olevaan asiaan, vaan tämän asian ratkaiseminen kuuluu kansallisen tuomioistuimen tehtäviin.

Kun jokin tuomioistuin pyytää ennakkoratkaisua yhteisön oikeuden säännöksen tai tällaiseen säännökseen liittyvän käsitteen tulkinnasta, on katsottava, että se pitää tulkinnan saamista välttämättömänä siinä käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi."

25. Tämän vuoksi katson, että ei ole tarpeellista arvioida, onko Moreno asetuksessa tarkoitettu työntekijä tai onko työssäolevia työntekijöitä koskevaa asetuksen 73 artiklaa mahdollisesti sovellettava tässä asiassa.

Ratkaisuehdotus

26. Edellä esitetyn perusteella katson, että esitettyyn kysymykseen on vastattava seuraavasti:

Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 74 artiklaa, sellaisen kuin se on muutettuna neuvoston 30.10.1989 antamalla asetuksella (ETY) N:o 3427/89, on tulkittava siten, että "työttömällä, joka oli — — työntekijä — — ja joka saa työttömyysetuuksia jäsenvaltion lainsäädännön mukaan" tarkoitetaan myös sellaista työnvälitykseen ilmoittautunutta työtöntä, jonka oikeus saada työttömyyskorvausta on Saksan lainsäädännön kaltaisten säännösten nojalla keskeytetty sen vuoksi, että hän on saanut työnantajaltaan korvauksen työsuhteen päättymisestä tai jolle on määrätty karenssiaika, jos hän karenssiaikana kuuluu sairaus- ja tapaturmavakuutusjärjestelmään Saksan lainsäädännön kaltaisten säännösten nojalla.