JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAEL B. ELMER
21 päivänä helmikuuta 1995 *

Johdanto

1. Esillä olevassa asiassa on yhteisöjen tuomioistuimelle esitetty neljä ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1408/71 [1].

Ottaen huomioon Espanjan hallituksen suullisen käsittelyn aikana antamat selvitykset, on kysyttävä kuitenkin sitä, onko yhteisöjen tuomioistuimella ylipäänsä toimivaltaa vastata esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin.

Asiaan liittyvät tosiseikat

2. Espanjalaisessa 2 päivänä elokuuta 1984 annetussa työttömyysturvalaissa nro 31 (jäljempänä laki 31/1984) tehdään ero työttömyysavustuksia suoritettaessa lain I osaston mukaisten maksuihin perustuvien etuuksien ja lain II osaston ensimmäisen luvun mukaisten, työttömän aikaisemmin suorittamiin maksuihin perustumattomien työttömyyskorvausten välillä. Lopuksi lain II osaston toisessa luvussa annetaan mahdollisuus *asistencia sanitaria* -nimiseen etuuteen, jota voidaan saada tietyissä tilanteissa silloin, kun hakija ei täytä maksuihin perustuvan tai maksuihin perustumattoman työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä.

3. Pääasian kantajat, Teresa Zabala Erasun, Francisco Casquero Carillo ja Elvira Encabo Terrazos (jäljempänä Zabala ym.) ovat Espanjan kansalaisia, ja he kaikki ovat työskennelleet palkattuina työntekijöinä Ranskassa eri ajanjaksoina. He menettivät sittemmin työpaikkansa Ranskassa ja saivat hakemuksesta lain 31/1984 I osastossa tarkoitettua maksuihin perustuvaa työttömyyskorvausta.

Kantajat anoivat lain 31/1984 II osaston ensimmäisen luvun mukaista työttömyyskorvausta sen kauden päätyttyä, jonka ajan heillä oli oikeus maksuihin perustuvaan

* Alkuperäinen kieli: tanska.

1 — EYVL L 149, 5.7.1971, s. 2, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2 päivänä kesäkuuta 1983 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2001/83 (EYVL L 230, s. 6) sekä muutettuna viimeksi 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1249/92 (EYVL L 136, s. 28).

etuuteen. Espanjalainen Instituto Nacional de Empleo (jäljempänä INEM) hylkäsi kuitenkin hakemukset sillä perusteella, että Espanjan kuningaskunnan antamassa asetuksen N:o 1408/71 5 artiklan mukaisessa julistuksessa, joka koskee asetuksen asiallisen ulottuvuuden piiriin kuuluvia kansallisia etuuksia, mainittiin ainoastaan maksuihin perustuvat etuudet, kun taas julistuksessa ei mainittu työntekijän aikaisemmin suorittamiin maksuihin perustumattomia etuuksia. [2]

Ennakkoratkaisukysymykset

Zabala ym. ovat tämän jälkeen nostaneet kanteen INEM:ää vastaan. Asiat ovat nyt vireillä valitusinstanssissa, Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vascossa. Tämä tuomioistuin on näiden valitusten käsittelyn yhteydessä esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat neljä kysymystä:

"1) Vahvistetaanko Espanjan kuningaskunnan Euroopan yhteisöjen neuvoston puheenjohtajalle osoittamalla, *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 22.4.1987 julkaistulla julistuksella sellainen oikeudellinen sääntö, jonka tulkintaa koskevia ongelmia yleinen kansallinen tuomioistuin ei voi ratkaista?

2) Mikäli vastaus edelliseen kysymykseen on myöntävä, onko mainittuun julistukseen perustuva poissulkeminen oikeudellisesti pätevä, sikäli kuin siinä ei mainita työttömyyden aikana saatavaa Espanjan lainsäädännön mukaista sosiaaliavun luonteista etuutta?

3) Mikäli tällainen tulkinta ei ole mahdollinen, voidaanko maininnan puuttumista sanktioida sillä tavoin, että vaikka Espanjan valtion julistuksessa ei mainita tällaista etuusjärjestelmää, mainitun etuusjärjestelmän katsotaan sisältyvän epäsuorasti julistukseen ja että se lisätään näin ollen muihin nimenomaisesti mainittuihin järjestelmiin?

4) Mikäli vastaus kahteen edellä mainittuun tulkintakysymykseen on kielteinen, onko katsottava, ettei maininnan puuttumisella Espanjan kuningaskunnan julistuksesta ole haluttu jättää työttömyyden yhteydessä myönnettävää sosiaaliavun luonteista etuutta lopullisesti asetuksen asiallisen ulottuvuuden ulkopuolelle vaan ainoastaan lykätä avun myöntäminen sellaiseen myöhäisempään ajankohtaan, jota ei vielä ole vahvistettu?"

4. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vascon esitettyä yhteisöjen tuomioistuimelle edellä mainitut kysymykset Espanjan hallitus on suorittanut

2 — Julistus on julkaistu EYVL: ssä (EYVL C 107, s. 1).

pyydetyt etuudet. Espanjan kuningaskunta antoi lisäksi asetuksen N:o 1408/71 5 artiklaan perustuvan 97 artiklan mukaisen julistuksen, jonka mukaan kanteen kohteena olevat etuudet kuuluvat asetuksen asiallisen ulottuvuuden piiriin. [3]

5. Tällaisessa tilanteessa INEM hyväksyi Zabalan ym. vaatimukset ja pyysi Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vascoa peruuttamaan esittämänsä kysymykset.

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin on kuitenkin 19.5.1994 antamallaan päätöksellä pysyttänyt ennakkoratkaisua koskevan pyynnön voimassa ja siten estänyt sen, että Espanjan hallitus voisi lopettaa asian käsittelyn Zabalan ym. vaatimusten hyväksymisellä. Edellä mainitun 19.5.1994 annetun päätöksen perusteena on, ettei pääasian kaltainen asia ole Espanjan prosessioikeuden mukaan valitusasteessa dispositiivinen. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco on lisäksi esittänyt, että

"... riidanalainen etu — joka liittyy erottamattomasti ennakkoratkaisukysymykseen — ei rajoitu asianosaisten väliseksi kysymykseksi eikä pääasiassa esillä olevan tilanteen erityispiirteisiin. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle esitetty ennakkoratkaisupyyntö koskee 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen 3 artiklan 1 kohdan, 4 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 5 ja 97 artiklan soveltamista. Ennakkoratkaisupyynnöllä pyydetään, että yhteisöjen tuomioistuin selvittää näiden yhteisön johdettuun oikeuteen kuuluvien sääntöjen merkityksen ja antaa sellaisia täydennyksiä tai selvennyksiä, jotka tulevat tällaisen, näiden säännösten varsinaista sisältöä koskevan täsmennyksen jälkeen näiden säännösten velvoittaviksi osiksi".

Asetus N:o 1408/71

6. Asetuksen N:o 1408/71 4 artiklassa vahvistetaan ne jäsenvaltioiden sosiaaliturvaetuudet, jotka kuuluvat tämän asetuksen soveltamisalaan. Asetusta sovelletaan artiklan 1 kohdan mukaan mm.

"kaikkeen lainsäädäntöön, joka koskee seuraavia sosiaaliturvan aloja:

...

g) työttömyysetuuksia

..."

3 — Muutettu julistus on julkaistu EYVL:ssä (EYVL C 321, s. 2).

Säännöksen 2 kohdassa täsmennetään, että asetusta sovelletaan kaikkiin yleisiin ja erityisiin sosiaaliturvajärjestelmiin riippumatta siitä, ovatko ne maksuihin perustuvia vai maksuihin perustumattomia. Artiklan 4 kohdan mukaan asetusta ei kuitenkaan sovelleta sosiaalihuoltoon ja lääkinnälliseen huoltoon.

Asetuksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot ilmoittavat 97 artiklan mukaisesti tiedoksi annettavilla ja julkaistavilla julistuksilla muun muassa 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun lainsäädännön ja järjestelmät.

Käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

7. Espanjan hallituksen mukaan asetukseen N:o 1408/71 perustuva Espanjan kuningaskunnan antama muutettu julistus ei vaikuta ainoastaan tulevaisuudessa vaan se osoittaa myös, että Espanjan hallitus katsoo espanjalaisten työttömyysetuuksien kuuluneen aina 4 artiklan 1 kohdan g alakohdan soveltamisalaan riippumatta siitä, ovatko ne maksuihin perustuvia vai maksuihin perustumattomia.

Näin ollen ja ottaen huomioon sen, että riidanalaiset etuudet on suoritettu, Espanjan hallitus katsoo, että käsittelyllä ei enää ole kohdetta ja että yhteisöjen tuomioistuimen on sen vuoksi kieltäydyttävä vastaamasta esitettyihin kysymyksiin. Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus esitettyihin kysymyksiin ei vaikuttaisi millään tavalla esillä olevaan asiaan eikä tulevaisuudessa esiintyviin, lain 31/1984 II osaston ensimmäisen luvun mukaisia työttömyyskorvauksia koskeviin asioihin, joten yhteisöjen tuomioistuimen on asioihin Foglia vastaan Novello [4] perustuvan oikeuskäytäntönsä mukaisesti kieltäydyttävä ottamasta kantaa esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin.

8. Ottaen huomioon Espanjan hallituksen huomautukset komissio ei ole halunnut vastustaa sitä, että yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyy vastaamasta esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin; komissio ei myöskään katso, että kannanotto olisi tarpeen esillä olevan asian ratkaisemiseksi tai ohjeen antamiseksi tulevaisuudessa esiintyviä riita-asioita varten. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin katsoo itsensä toimivaltaiseksi ratkaisemaan esitetyt ennakkoratkaisukysymykset, komissio esittää, että kyseessä olevat etuudet kuuluvat asetuksen N:o 1408/71 asiallisen ulottuvuuden piiriin.

Muotoseikat

9. Yhteisöjen tuomioistuin on jo usein vakiintuneesti todennut, että

4 — Asia 104/79, tuomio 11.3.1980 (Kok. 1980, s. 745) ja asia 244/80, tuomio 16.12.1981 (Kok. 1981, s. 3045).

"... on yksinomaan niiden kansallisten tuomioistuinten asiana, joiden käsiteltäväksi riita-asia on saatettu ja jotka ovat vastuussa annettavasta tuomioistuimen päätöksestä, arvioida ennakkoratkaisun tarpeellisuus niiden annettavana olevaa tuomiota varten ja niiden yhteisöjen tuomioistuimelle esittämien kysymysten merkitys ottaen huomioon kunkin asian erityisominaisuudet". [5]

Yhteisöjen tuomioistuin on samassa yhteydessä todennut, että asian laita on toisin ainoastaan silloin, kun perustamissopimuksen 177 artiklan mukaista menettelyä käytetään vastoin sen tarkoitusta ja kun todellisuudessa yhteisöjen tuomioistuimelta pyritään saamaan ratkaisu näennäiseen riita-asiaan tai kun on ilmeistä, että sitä yhteisön oikeuden säännöstä, jonka tulkintaa pyydetään yhteisöjen tuomioistuimelta, ei sovelleta. [6]

10. Ennakkoratkaisupyyntö ei yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan menetä täysin yhteyttään pääasiaan ainoastaan sillä perusteella, että ennakkoratkaisukysymysten esittämisen aiheuttanutta riita-asiaa yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen seikkojen perusteella ei — tai ei enää — tunnu olevan olemassa. [7] Sitä seikkaa, että Espanjan hallitus on suorittanut vaaditut etuudet, ei voida sellaisenaan pitää merkityksellisenä ratkaistaessa sitä kysymystä, onko yhteisöjen tuomioistuin toimivaltainen vastaamaan esitettyihin kysymyksiin.

Ei voida liioin pitää merkityksellisenä sitä, että Espanjan hallitus aikoo vastaavissa tapauksissa tulevaisuudessa soveltaa tulkintaa, jonka mukaan kyseiset sosiaaliturvaetuudet kuuluvat asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan, jolloin vastaavia riita-asioita ei syntyisi. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen väliseen yhteistyöhön ja selvään tehtävien jakoon perustuvan perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla arvostella ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen perusteluja ja esitettyjen kysymysten aiheellisuutta. [8]

11. Lisäksi voidaan olettaa, ettei vastaavia kiistakysymyksiä synny, ainoastaan sillä edellytyksellä, että muutettu julistus on sitova sovellettaessa asetusta N:o 1408/71 ja että sillä on taannehtiva vaikutus. Kysymys siitä, onko julistuksella tällaisia vaikutuksia, ei kuitenkaan kuulu menettelypuoleen vaan varsinaisen asiakysymyksen yhteyteen.

5 — Ks. yhdistetyt asiat C-297/88 ja C-197/89, Dzodzi, tuomio 18.10.1990, 34 kohta (Kok. 1990, s. I-3763) sekä vastaavansisältöiset tuomiot asiassa C-368/89, Crispoltoni, tuomio 11.7.1991, 10 kohta (Kok. 1991, s. I-3695), asiassa C-186/90, Durighello, tuomio 28.11.1991, 8 kohta (Kok. 1991, s. I-5773), asiassa C-197/91, FAC, tuomio 25.5.1993, 12 kohta (Kok. 1993, s. I-2639) ja asiassa C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs, tuomio 2.6.1994, 18 kohta (Kok. 1994, s. I-2305).

6 — Ks. asia C-231/89, Gmurzynska, tuomio 8.11.1990, 23 kohta (Kok. 1990, s. I-4003) sekä vastaavansisältöinen määräys asiassa C-286/88, Falciola, määräys 26.1.1990, 6 kohta (Kok. 1990, s. I-191) ja vastaavansisältöiset tuomiot asiassa 126/80, Salonia, tuomio 16.6.1981, 6 kohta (Kok. 1981, s. 1563) ja asiassa C-67/91, Asociación Española de Banca Privada ym., tuomio 16.7.1992, 26 kohta (Kok. 1992, s. I-4785).

7 — Ks. esimerkiksi asia 86/78, Peureux, tuomio 13.3.1979, 6 kohta (Kok. 1979, s. 897) ja asia C-3/90, Bernini, tuomio 26.2.1992, 10 kohta (Kok. 1992, s. I-1071).

8 — Ks. asia C-297/89, Ryborg, tuomio 23.4.1991, 9 kohta (Kok. 1991, s. I-1943) ja vastaava tuomio asiassa 111/75, Mazzalai, tuomio 20.5.1976, 9 kohta (Kok. 1976, s. 657) ja asia C-83/91, Meilicke, tuomio 16.7.1992, 24 kohta (Kok. 1992, s. I-4871).

12. Mielestäni esillä olevassa asiassa ei ole kysymys näennäisestä riidasta, niin kuin asian laita oli asioissa Foglia vastaan Novello. Esillä olevassa tapauksessahan ei ole kysymys siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen on otettava kantaa menettelyllisiin järjestelyihin, jotka asianosaiset ovat toteuttaneet saadakseen yhteisöjen tuomioistuimen kannan tiettyihin yhteisön oikeuden ongelmiin ja jotka eivät ole objektiivisesti tarpeellisia tietyn riidan ratkaisemiseksi.

Sitä vastoin Espanjan hallitus on yrittänyt saada kansallisen tuomioistuimen peruuttamaan ennakkoratkaisua koskevan pyyntönsä ja se on myös pyytänyt, että yhteisöjen tuomioistuin ei tutkisi ennakkoratkaisupyyntöä.

13. Lopuksi ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen kirjeestä, jolla se pysyttää ennakkoratkaisua koskevan pyynnön voimassa, tai suullisessa käsittelyssä esitetyistä huomautuksista ei käy ilmi, että ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevat kolme asiaa eivät enää olisi vireillä. Esitettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä ei voida olla tutkimatta myöskään sillä perusteella, että ennakkoratkaisua ei otettaisi huomioon. [9]

14. Näillä perusteilla katson, ettei yhteisöjen tuomioistuimella ole syytä kieltäytyä vastaamasta esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin.

Jäsenvaltioiden 5 artiklan perusteella 97 artiklan mukaisesti antamien julistusten oikeudellinen luonne

15. Ensimmäisellä ja toisella ennakkoratkaisukysymyksellään Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco toivoo saavansa ennen kaikkea selvitystä siihen, onko jäsenvaltion asetuksen N:o 1408/71 5 artiklan perusteella antama julistus ratkaiseva siihen nähden, mitkä jäsenvaltion sosiaaliturvaetuuksista kuuluvat asetuksen asiallisen ulottuvuuden piiriin.

16. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä pidetään tietyn lain mainitsemista jäsenvaltion julistuksessa osoituksena siitä, että tämän lain perusteella myönnettävät etuudet ovat asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuja sosiaaliturvaetuuksia. [10]

17. Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole vielä ollut tilaisuutta ottaa kantaa siihen, onko jäsenvaltion julistusta pidettävä osoituksena siitä, että julistuksessa mainitun lain perusteella myönnettävät sellaiset etuudet, joihin on syntynyt oikeus ennen julistuksen julkai-

9 — Ks. tältä osin asia C-159/90, Grogan, tuomio 4.10.1991, 12 kohta (Kok. 1991, s. I-4685) asia 338/85, Pardini, tuomio 21.4.1988, 11 kohta (Kok. 1988, s. 2041) ja asia C-343/90, Lourenço Dias, tuomio 16.7.1992, 18 kohta (Kok. 1992, s. I-4673).

10 — Ks. asia 35/77, Beerens, tuomio 29.11.1977, 9 kohta (Kok. 1977, s. 2249).

semista, ovat asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuja sosiaaliturvaetuuksia.

Käsitykseni mukaan ei voitane juuri kiistää, että asian laita on näin. Asetuksen N:o 1408/71 5 artiklan perusteella annettu jäsenvaltion julistus ei selvästikään ole — kuten yhteisöjen tuomioistuin on sanalla *osoittaa* korostanut — oikeudelliselta merkitykseltään tahdonilmaisu vaan sitä vastoin pelkkä tosiasiallinen tilanne, joka osoittaa sen, mikä kyseisten etuuksien ja asetuksen N:o 1408/71 välinen suhde on koko ajan ollut.

18. Näin ollen Euroopan yhteisöjen virallisen lehden C-osastossa 27.11.1993 julkaistua Espanjan kuningaskunnan muutettua julistusta on pidettävä osoituksena siitä, että tässä muutetussa julistuksessa mainittujen sosiaaliturvajärjestelmien on katsottava kuuluneen asetuksen N:o 1408/71 asiallisen ulottuvuuden piiriin kyseisten järjestelmien käyttöön ottamisesta alkaen.

19. Mielestäni tämän vuoksi ei ole tarpeen ottaa kantaa tähän nyt vanhentuneeseen ja teoreettiseen kysymykseen, onko kyseisiä etuuksia koskevan maininnan puuttumisen Espanjan kuningaskunnan antamasta julistuksesta katsottava tarkoittavan, etteivät nämä etuudet kuuluneet asetuksen N:o 1408/71 asiallisen ulottuvuuden piiriin. [11]

Ratkaisuehdotus

20. Tämän vuoksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisisi sille esitetyt kysymykset seuraavasti:

Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 5 artiklan perusteella annettu Espanjan kuningaskunnan julistus, jonka muutos julkaistiin 27.11.1993, on katsottava osoi-

11 — Julistuksen puuttuessa ei tuskin olisi ollut vaikeaa todeta, että nämä etuudet kuuluivat 4 artiklan 1 kohdan g alakohdan soveltamisalaan. Etuudet myönnetään selvin lakisääteisten perusteiden mukaisesti siten, etteivät valtion toimivaltaiset viranomaiset voi harkita yksittäisten hakijoiden henkilökohtaista tarvetta vapaasti; kyseiset etuudet koskevat samalla yhtä 4 artiklan 1 kohdan luettelossa nimenomaisesti mainittua sosiaalista tapahtumaa.

tukseksi siitä, että muutetussa julistuksessa mainitut etuudet kuuluvat asetuksen (ETY) N:o 1408/71 asiallisen ulottuvuuden piiriin vaikka etuuksia koskeva oikeus onkin syntynyt jo ennen muutetun julistuksen julkaisemista Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä eikä sen jälkeen.