YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

5 päivänä helmikuuta 2002 *

Asiassa C-277/99,

jonka Verwaltungsgerichtshof (Itävalta) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Doris Kaske

vastaan

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien

ennakkoratkaisun siitä, voidaanko Saksan liittotasavallan ja Itävallan tasavallan välillä tehtyä työttömyysvakuutussopimusta soveltaa sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2) 3, 6, 67 ja 71 artiklan sijasta soveltamalla asiassa C-227/89, Rönfeldt, 7.2.1991 annetussa tuomiossa (Kok. 1991, s. I-323; Kok. Ep. XI, s. 19) vahvistettuja periaatteita, ja EY:n perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 39 ja EY 42 artikla) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja F. Macken sekä tuomarit N. Colneric, J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari), R. Schintgen ja V. Skouris,

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Kaske, edustajanaan Rechtsanwalt F.-C. Sladek,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään S. Ortiz Vaamonde,

— Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Fernandes ja S. Pizarro,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään P. Hillenkamp ja G. Braun,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.10.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Verwaltungsgerichtshof on 29.6.1999 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 26.7.1999, esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla neljä ennakkoratkaisukysymystä siitä, voidaanko Saksan liittotasavallan ja Itävallan tasavallan välillä tehtyä työttömyysvakuutussopimusta (jäljempänä Saksan ja Itävallan välinen sopimus) soveltaa sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2) 3, 6, 67 ja 71 artiklan sijasta soveltamalla asiassa C-227/89, Rönfeldt, 7.2.1991 annetussa tuomiossa (Kok. 1991, s. I-323; Kok. Ep. XI, s. 19) vahvistettuja periaatteita, ja EY:n perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 39 ja EY 42 artikla) tulkinnasta.

2 Kysymykset on esitetty oikeudenkäynnissä, jonka Kaske on saattanut vireille Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wienin (Wienin alueen työvoimatoimisto, jäljempänä työvoimatoimisto) 28.11.1996 tekemää päätöstä vastaan. Päätös oli tehty Ausschuss für Leistungsangelegenheitenin (etuuksia koskevissa asioissa toimivaltainen lautakunta) tekemän päätöksen perusteella ja sillä hylättiin Kasken vaatimus saada Arbeitslosenversicherungsgesetzin (työttömyysvakuutuslaki, jäljempänä AlVG) 14 §:n 5 momentin perusteella työttömyyskorvausta.

Yhteisön oikeussäännökset

3 Asetus N:o 1408/71 tuli Itävallan tasavallan osalta voimaan tämän liittyessä Euroopan talousalueeseen 1.1.1994.

4 Asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jollei tämän asetuksen erityisistä säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltion alueella asuvat henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat jäsenvaltion lainsäädännön mukaan samojen velvoitteiden alaisia ja nauttivat samoja etuja kuin tämän valtion kansalaiset".

5 Asetuksen N:o 1408/71 6 artiklan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jollei 7, 8 artiklan ja 46 artiklan 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, tällä asetuksella korvataan sen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden ja asioiden osalta kaikkien sosiaaliturvasopimusten määräykset, jotka sitovat:

a) yksinomaan kahta tai useampaa jäsenvaltiota."

6 Asetuksen N:o 1408/71 67 artiklassa, jonka otsikkona on "Vakuutuskausien yhteenlaskeminen" säädetään seuraavaa:

"1. Sellaisen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen, jonka lainsäädännön mukaan edellytetään etuuksia koskevan oikeuden saamiseksi, säilyttämiseksi tai takaisinsaamiseksi vakuutuskausien täyttymistä, on otettava huomioon tarpeellisessa määrin vakuutus- tai työskentelykaudet, jotka ovat täyttyneet toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, niin kuin ne olisivat sen soveltaman lainsäädännön mukaan täyttyneitä vakuutuskausia edellyttäen kuitenkin, että työskentelykaudet olisi laskettu vakuutuskausiksi, jos ne olisivat täyttyneet tämän lainsäädännön mukaan.

2. Sellaisen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen, jonka lainsäädännön mukaan edellytetään etuuksia koskevan oikeuden saamiseksi, säilyttämiseksi tai takaisinsaamiseksi työskentelykausien täyttymistä, on otettava huomioon tarpeellisessa määrin vakuutus- tai työskentelykaudet, jotka ovat täyttyneet toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, niin kuin ne olisivat sen soveltaman lainsäädännön mukaan täyttyneitä työskentelykausia.

3. Lukuun ottamatta 71 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdassa ja b alakohdan ii alakohdassa tarkoitettuja tapauksia, 1 ja 2 kohdan säännösten soveltaminen edellyttää, että sen osalta, jonka etua asia koskee, olisi viimeksi täyttynyt:

— 1 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa vakuutuskaudet ja

— 2 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa työskentelykaudet

sen lainsäädännön mukaisesti, jonka mukaan etuuksia haetaan.

4. Jos sen kauden pituus, joksi ajaksi etuuksia voidaan myöntää, riippuu vakuutus- tai työskentelykausien pituudesta, 1 tai 2 kohdan säännöksiä sovelletaan kunkin tapauksen mukaisesti."

7 Asetuksen N:o 1408/71 71 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohdassa 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:

— —

b) — —

ii) muu työntekijä kuin rajatyöntekijä, joka on kokonaan työtön ja joka asettuu työvoimaviranomaisten käytettäväksi työnsaantia varten sen jäsenvaltion alueelle, 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 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."

Kansallinen oikeus

8 AlVG:n 14 §:ssä säädetään seuraava:

"*Oikeuden syntyminen*

1. Oikeus työttömyyspäivärahaan syntyy ensimmäistä kertaa, kun työtön on työskennellyt tätä koskevan hakemuksen tekemistä edeltäneiden viimeisen 24 kuukauden aikana (viiteajanjakso) Itävallassa yhteensä 52 viikkoa siten, että hän on tällöin ollut työttömyyden osalta vakuutusmaksuvelvollinen.

— —

5. Ulkomailla täyttyneet vakuutus- tai työskentelykaudet on otettava huomioon määritettäessä oikeutta etuuteen, jos niiden huomioon ottamisesta on määräyksiä kahden- tai monenvälisissä kansainvälisissä sopimuksissa. Ulkomaisten työskentely- tai vakuutuskausien huomioon ottaminen ei edellytä, että työtön on työskennellyt Itävallassa edellä mainitun vähimmäisajan ennen työttömyyskorvauksen hakemista, jos

1. työttömän kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on ollut Itävallassa ennen hänen viimeistä työskentelykauttaan ulkomailla yhteensä vähintään 15 vuotta tai

2. työtön on muuttanut Itävaltaan perheen yhdistämiseksi ja hänen puolisonsa kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on ollut Itävallassa yhteensä vähintään 15 vuotta,

ja hän ilmoittautuu Itävallassa työttömäksi työnhakijaksi kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun työskentely tai vakuutusvelvollisuus ulkomailla on päättynyt.

6. Määritettäessä oikeutta etuuteen 4 ja 5 §:ssä mainitut ajanjaksot otetaan huomioon vain kerran."

Saksan ja Itävallan välinen sopimus

9 Saksan ja Itävallan välinen sopimus tuli voimaan 1.10.1979 ja on edelleen voimassa. Sopimuksen 7 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Sellaisten työskentelykausien huomioon ottaminen, jotka ovat täyttyneet toisen sopimusvaltion lainsäädännön mukaisesti ja joiden osalta työntekijällä on ollut velvollisuus suorittaa vakuutusmaksuja

1) Sellaiset työskentelykaudet, jotka ovat täyttyneet toisen sopimusvaltion säännösten mukaisesti ja joiden osalta työntekijällä on ollut velvollisuus suorittaa vakuutusmaksuja, otetaan huomioon arvioitaessa oikeuden syntymisen edellyttämän ajan täyttymistä ja vahvistettaessa etuutta koskevan oikeuden kestoa, jos hakija on sen sopimusvaltion kansalainen, jossa hän hakee etuutta, ja hän asuu pysyvästi tämän sopimusvaltion alueella. Näin on myös silloin, kun hakija on muuttanut perheen yhdistämiseksi siihen sopimusvaltioon, jossa hän hakee etuutta, ja hänen siellä jo asuva puolisonsa on tämän sopimusvaltion kansalainen.

2) Muiden työttömien osalta sellaiset työskentelykaudet, jotka ovat täyttyneet toisen sopimusvaltion säännösten mukaisesti ja joiden osalta työntekijällä on velvollisuus suorittaa vakuutusmaksuja, otetaan huomioon vain, jos työtön on sen jälkeen, kun hän viimeksi saapui siihen sopimusvaltioon, jossa hän hakee etuutta, työskennellyt siellä vähintään neljä viikkoa rikkomatta ulkomaalaisten työskentelyä koskevia säännöksiä."

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

10 Kaskella, joka on syntyperältään saksalainen, on myös Itävallan kansalaisuus vuodesta 1968 lähtien. Hän työskenteli vuodesta 1972 lähtien 31.12.1982 asti Itävallassa työntekijänä, jota koskee eläkkeen, sairauden, tapaturman ja työttömyyden osalta vakuutusvelvollisuus. Hän muutti vuonna 1983 Saksaan, jossa hän työskenteli huhtikuuhun 1995 asti suorittaen muun muassa työttömyysvakuutusmaksua. Hän sai sieltä työttömyyskorvausta 1.5.1995—14.2.1996. Kaske työskenteli Saksassa uudelleen 15.2.—31.5.1996 ollen velvollinen suorittamaan työttömyysvakuutusmaksuja. Tämän jälkeen hän palasi Itävaltaan, jossa hän haki 12.6.1996 työttömyyskorvausta alueelliselta työvoimatoimistolta.

11 Työvoimatoimisto hylkäsi 8.8.1996 tekemällään päätöksellä Kasken hakemuksen. Työvoimatoimisto perusteli päätöstään sillä, että Kaske ei ollut välittömästi ennen työttömyyskorvauksen hakemista työskennellyt tai ollut vakuutettuna Itävallassa, kuten asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan 3 kohdassa säädetään. Tämän perusteella työvoimatoimisto katsoi, ettei toisessa jäsenvaltiossa täyttyneitä työskentelykausia voitu laskea yhteen asetuksen mukaisesti. Koska niiden huomioon ottaminen ei ollut mahdollista, työttömyyskorvauksen suorittamisen edellyttämä vähimmäisaika ei sen mukaan täyttynyt.

12 Kaske teki 8.8.1996 tätä päätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen, jonka työvoimatoimisto hylkäsi perusteettomana 28.11.1996 tekemällään päätöksellä. Valitusviranomainen totesi päätöksensä perusteluissa, ettei kantaja kuulunut asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan täytäntöön panemiseksi annetun AlVG:n 14 §:n 1 momentin soveltamisalaan, koska hän ei ollut kyennyt osoittamaan täyttäneensä 24 kuukauden aikana ennen hakemuksen tekemistä Itävallassa pakollisen työttömyysvakuutuksen alaisia työskentelykausia. Valitusviranomainen katsoi myös, että AlVG:n 14 §:n 5 kohtaa ei voitu soveltaa, koska ennen vakuutuskausien täyttymistä Saksassa valittaja ei ollut asunut 15 vuoden ajan

Itävallassa eikä hän ollut muuttanut Itävaltaan perheen yhdistämisen vuoksi. Ulkomailla täyttyneitä työskentelykausia ei näin ollen voitu ottaa huomioon työttömyyskorvausta koskevan oikeuden saamiseksi.

13 Kaske saattoi 28.11.1996 tehdyn hylkäävän päätöksen Verwaltungsgerichtshofin käsiteltäväksi. Tämä katsoi, että Kaskella saattaisi olla oikeus työttömyyskorvaukseen, jos Saksassa täyttyneet työskentelykaudet otettaisiin oikeuden saamiseksi tähän etuuteen, ja että nämä kaudet saatettaisiin lukea hänen hyväkseen, jos häneen sovellettaisiin edellä mainittuja Saksan ja Itävallan välisen sopimuksen määräyksiä, ja päätti esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko yhteisöjen tuomioistuimen niin sanottua Rönfeldt-oikeuskäytäntöä sovellettava myös sellaisessa asiassa, jossa siirtotyöläinen on käyttänyt 'oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen' (tarkemmin ilmaistuna on käyttänyt tätä oikeutta etukäteen) ennen asetuksen N:o 1408/71 voimaantuloa mutta myös ennen EY:n perustamissopimuksen voimaantuloa hänen kotivaltiossaan eli ajankohtana, jolloin hän ei työskentelyvaltiossaan vielä voinut vedota EY 39 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin (aiempi 48 artikla ja sitä seuraavat artiklat)?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Merkitseekö Rönfeldt-oikeuskäytännön soveltaminen työttömyysvakuutuksen osalta sitä, että siirtotyöläinen voi vedota hänen kannaltaan asetuksen N:o 1408/71 säännöksiä edullisempaan Euroopan unionin kahden jäsenvaltion väliseen kahdenväliseen sopimukseen (tässä tapauksessa työttömyysvakuutuksesta Saksan ja Itävallan välillä tehtyyn sopimukseen) koko siltä ajanjaksolta, jona hän käyttää edelleen EY 39 artiklan ja sitä seuraavien artikloiden (aiempi 48 artikla ja sitä seuraavat artiklat) mukaista oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, erityisesti sellaisten etuuksien saamiseksi, joita työntekijä hakee palattuaan työskentelyvaltiosta kotivaltioonsa?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Onko tällaisia oikeuksia arvioitava kyseisen — työntekijän kannalta edullisemman — sopimuksen mukaisesti ainoastaan, jos ne perustuvat pakollisen työttömyysvakuutuksen vakuutuskausiin, jotka ovat täyttyneet työskentelyvaltiossa ennen asetuksen N:o 1408/71 voimaantuloa (tässä tapauksessa siis ennen 1.1.1994)?

4) Jos jompaankumpaan kahdesta ensimmäisestä kysymyksestä vastataan kieltävästi tai kolmanteen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Kun otetaan huomioon EY 39 artiklan (aiempi EY:n perustamissopimuksen 48 artikla) mukainen syrjintäkielto ja asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohta, saako jäsenvaltio sisällyttää toisessa jäsenvaltiossa täyttyneiden vakuutuskausien huomioon ottamiseksi oikeusjärjestykseensä sääntelyn (eli sääntelyn, jossa ei vaadita välittömästi edeltävää vakuutettuna olemista asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla), joka tosin on työntekijän kannalta asetusta N:o 1408/71 edullisempi mutta jonka soveltamisedellytyksenä on kuitenkin — lukuun ottamatta perheen yhdistämistä koskevaa poikkeusta — se, että työntekijä on asunut tässä jäsenvaltiossa vähintään 15 vuoden ajan ennen vakuutuskausien täyttymistä toisessa jäsenvaltiossa?"

Ensimmäinen kysymys

14 Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee sitä, voidaanko yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Rönfeldt antamassa tuomiossa vahvistettuja

periaatteita, joiden perusteella voidaan syrjäyttää asetuksen N:o 1408/71 säännösten soveltaminen ja soveltaa työntekijään, joka on jäsenvaltion kansalainen, edelleen kahdenvälistä sopimusta, joka muuten on tällä asetuksella korvattu, soveltaa myös sellaisessa tapauksessa, jossa tämä työntekijä on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ennen asetuksen voimaantuloa ja ennen kuin perustamissopimusta sovelletaan hänen kotijäsenvaltiossaan.

15 Yhteisöjen tuomioistuin toteaa edellä mainitussa asiassa Rönfeldt annetun tuomion 29 kohdassa, että perustamissopimuksen 48 ja 51 artikla estävät sen, että työntekijät, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, menettävät sosiaaliturvaetuja siksi, että kahden tai useamman jäsenvaltion välisiä sopimuksia, jotka on saatettu osaksi niiden kansallista oikeutta, ei voida soveltaa neuvoston asetuksen N:o 1408/71 voimaantulon vuoksi.

16 Kaske on työskennellyt ensin Itävallassa ja sitten Saksassa ja ollut tämän jälkeen työttömänä Saksassa. Palattuaan välittömästi työttömäksi joutumisensa jälkeen Itävaltaan hän on vaatinut työttömyyskorvausta uudessa asuinvaltiossaan vedoten niihin kausiin, jotka hän oli työskennellyt Saksassa. Kaske katsoo, että Saksan ja Itävallan välisen sopimuksen perusteella nämä kaudet voidaan ottaa huomioon Itävallan työttömyyslainsäädännön mukaisesti ja että niiden huomioon ottaminen perustaa hänelle oikeuden saada kausia vastaavat avustukset Itävallan viranomaisilta.

Kysymysten tutkittavaksi ottaminen

17 Itävallan hallitus esittää ensisijaisesti, että niiden työskentelykausien huomioon ottaminen, jotka ovat täyttyneet Kasken osalta Saksassa, ei vaikuta pääasian ratkaisuun, koska niiden kausien yhteenlaskettu määrä, jotka voitaisiin ottaa huomioon sen työttömyysjakson jälkeen, jonka osalta Saksan viranomaiset ovat suorittaneet työttömyyskorvausta, ei riitä työttömyyskorvaukseen AlVG:ssä

säädettyjen työskentelyjakson kestoa koskevien edellytysten mukaisesti. Itävallan hallitus katsoo siis ainakin implisiittisesti, että pääasian ratkaisun kannalta on täysin merkityksetöntä, voidaanko Saksan ja Itävallan välistä sopimusta soveltaa Kasken tilanteeseen.

18 On muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 234 artiklan mukaisessa yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuimien yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityspiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuimen on siten yleensä ratkaistava esitetyt kysymykset (ks. erityisesti asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001, Kok. 2001, s. I-2099, 38 kohta).

19 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut myös, että oman toimivaltaisuutensa arvioimiseksi sen on poikkeustapauksissa tutkittava ne olosuhteet, joiden vallitessa kansallinen tuomioistuin esitti ennakkoratkaisukysymyksen. Yhteisöjen tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos yhteisöjen tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. erityisesti em. asia PreussenElektra, tuomion 39 kohta).

20 Esillä olevassa asiassa kansallisen tuomioistuimen kysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa. Työttömyyskorvaukseen oikeuttavan työskentelyjakson pituuden arviointi on sellainen kansallista oikeutta koskeva kysymys, jota yhteisöjen tuomioistuin ei voi ratkaista. Esillä olevassa asiassa ei ole kysymys yhdestäkään edellisessä kohdassa mainituista seikoista, joiden perusteella kysymykset olisi jätettävä tutkimatta.

21 Esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin on siis vastattava.

Pääasia

22 Itävallan hallitus väittää, että edellä mainitussa asiassa Rönfeldt annetussa tuomiossa vahvistettuja periaatteita ei voida soveltaa Kasken tilanteeseen kahdesta syystä. Asetusta N:o 1408/71 on jo sovellettu häneen, koska hän on saanut tämän asetuksen perusteella Saksassa korvauksen ensimmäisestä työttömyysjaksosta. Tämän vuoksi hän kuuluu Itävallan hallituksen mukaan lopullisesti asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan, koska jos siirtotyöläinen voisi vaatia kannaltaan edullisimman säännöksen soveltamista aina, kun hän joutuu uransa aikana työttömäksi, johtaisi tämä huomattaviin hallinnollisiin vaikeuksiin. Itävallan hallitus katsoo lisäksi, että edellä mainitussa asiassa Rönfeldt annettu tuomio koski eläkeoikeuksia, jotka eroavat huomattavasti nyt esillä olevassa pääasiassa kyseessä olevista työttömyysvakuutusetuuksista.

23 Espanjan hallitus esittää myös tämän viimeksi mainitun väitteen. Se katsoo, että eläke- ja työkyvyttömyysetuuksista poiketen, joihin jäsenvaltion kansalaisella voi olla oikeus siitä riippumatta, missä jäsenvaltiossa vakuutustapahtuma sattui, oikeus työttömyyskorvaukseen edellyttää asetuksen N:o 1408/71 nojalla, että viimeinen vakuutus- tai työskentelykausi on täyttynyt siinä jäsenvaltiossa, jossa etuutta vaaditaan. Tämä ero ei sen mukaan ole millään tavoin sattumanvarainen, vaan se selittyy työttömyyskorvausten luonteella ja sillä, että ne liittyvät kiistatta viimeiseen työskentelyyn ja niiden suorittaminen lakkaa, kun henkilö aloittaa työskentelyn uudelleen.

24 Aluksi on ratkaistava se, voidaanko edellä mainitussa asiassa Rönfeldt annetussa tuomiossa vahvistettuja periaatteita soveltaa työttömyysvakuutusetuuksiin, koska niistä on kyse pääasiassa.

25 Edellä mainitussa asiassa Rönfeldt annetun tuomion 21 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallisen tuomioistuimen kyseisessä asiassa esittämä kysymys oli ymmärrettävä siten, että sillä pyritään selvittämään, onko se, että kyseiset työntekijät menettävät sosiaaliturvaetuja siksi, että jäsenvaltioiden välisiä sopimuksia ei voida soveltaa asetuksen N:o 1408/71 voimaantulon vuoksi, sopusoinnussa perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan kanssa. Tässä tuomiossa annettu vastaus koskee siis kaikkia asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuja sosiaaliturvaetuja, suoritettiinpa etuuksia vakuutetulle lopullisesti tai ainoastaan tietyn jakson ajan. Tältä osin on todettava, että edellä mainitussa asiassa Rönfeldt annetussa tuomiossa vahvistetut periaatteet koskevat tosin eläke-etuuksia, jotka ovat epäilemättä luonteeltaan lopullisia, mutta ne koskevat myös työkyvyttömyysetuuksia, jotka voivat työttömyysetuuksien tavoin vaihdella ja jopa olla tietyissä tapauksissa väliaikaisia (ks. vastaavasti asia C-475/93, Thévenon, tuomio 9.11.1995, Kok. 1995, s. I-3813, 2, 26 ja 27 kohta ja yhdistetyt asiat C-31/96 ja C-33/96, Naranjo Arjona ym., tuomio 9.10.1997, Kok. 1997, s. I-5501, 2 ja 29 kohta). Edellä mainitussa asiassa Rönfeldt annetussa tuomiossa omaksutun sosiaaliturvaedun määritelmän kannalta näitä etuuksia ei siis voida pitää luonteeltaan todella erilaisina.

26 Esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Rönfeldt vahvistamien periaatteiden soveltaminen merkitsee sitä, että Itävallan kansalaisella, jonka hyväksi olisi voitu soveltaa Saksan ja Itävallan välisen sopimuksen, joka allekirjoitettiin ennen asetuksen N:o 1408/91 voimaantuloa Itävallassa, määräyksiä, on saavutettu oikeus siihen, että sopimusta sovelletaan edelleen asetuksen voimaantulon jälkeenkin. Joka tapauksessa, jotta tämä henkilö on voinut kuulua tämän sopimuksen soveltamisalaan ennen asetuksen voimaantuloa, edellytettiin, että hän oli jo työskennellyt Saksassa.

27 Edellä mainitussa asiassa Rönfeldt annetussa tuomiossa vahvistettujen periaatteiden ainoana tarkoituksena on tehdä pysyväksi sosiaaliturvan alalla saavutettu oikeus, jota ei säännelty yhteisön oikeudessa hetkellä, jolloin jäsenvaltion kansalainen, joka vetoaa tähän oikeuteen, olisi voinut saada oikeuden hyväkseen. Se, että asetus N:o 1408/71 on tullut voimaan henkilön kotijäsenvaltiossa tämän jäsenvaltion liittyessä Euroopan yhteisöön, ei vaikuta henkilön saavutettuun oikeuteen vaatia sellaisen kahdenvälisen sääntelyn soveltamista, joka oli ainoa

häneen sovellettavissa oleva sääntely silloin kun hän käytti oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Kuten komissio on todennut, tämä ratkaisu lähtee siitä ajatuksesta, että asianomaisella henkilöllä oli perusteltu oikeus luottaa siihen, että häneen sovelletaan kahdenvälisen sopimuksen määräyksiä.

28 Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Rönfeldt antamassa tuomiossa vahvistamia periaatteita, joiden perusteella voidaan syrjäyttää asetuksen N:o 1408/71 säännösten soveltaminen ja soveltaa työntekijään, joka on jäsenvaltion kansalainen, edelleen kahdenvälistä sopimusta, joka muuten on tällä asetuksella korvattu, voidaan soveltaa myös sellaisessa tapauksessa, jossa työntekijä on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ennen asetuksen voimaantuloa ja ennen kuin perustamissopimusta voitiin soveltaa hänen kotijäsenvaltiossaan.

Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys

29 Kansallisen tuomioistuimen toinen ja kolmas kysymys koskevat sitä, koskeeko Itävallan kansalaisen saavutettu oikeus vaatia Saksan ja Itävallan välisen sopimuksen soveltamista asetuksen N:o 1408/91 sijasta koko sitä jaksoa, jonka aikana hän on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ja voidaanko tämä oikeus perustaa kaikkiin asianomaisen henkilön osalta täyttyneisiin työttömyysvakuutuskausiin vai onko se perustettava yksinomaan ennen tämän asetuksen voimaantuloa Itävallassa täyttyneisiin kausiin.

30 Kuten asiassa Rönfeldt annetun tuomion 29 kohdassa ja tämän tuomion 15 kohdassa on todettu, perustamissopimuksen 48 artiklassa ja 51 artiklassa estetään se, että työntekijät, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, menettävät sosiaaliturvaetuja siksi, että kahden tai useamman jäsenvaltion välisiä sopimuksia, jotka on saatettu osaksi niiden kansallista oikeutta, ei voida soveltaa neuvoston asetuksen N:o 1408/71 voimaantulon vuoksi.

31 Toisin sanoen, jos sosiaaliturvaedun osalta jäsenvaltion kansalaiseen voidaan soveltaa kahden jäsenvaltion välillä tehtyä sopimusta ja jos tämä sopimus on tämän henkilön kannalta edullisempi kuin yhteisön asetus, josta on tullut häneen nähden sovellettavaa oikeutta jälkikäteen, oikeus, jonka tämä henkilö voi saada kyseisen sopimuksen perusteella, on hänen kannaltaan lopullisesti saavutettu, joten kaikki tätä oikeutta mahdollisesti koskevat rajoitukset ovat perustamissopimuksen 48 ja 51 artiklan vastaisia.

32 Työttömyyskorvausten osalta on siten todettava, että silloin kun ne vakuutus- tai työskentelykaudet, joihin työntekijän oikeudet perustuvat, ovat täyttyneet ainakin osittain aikana, jolloin voitiin soveltaa ainoastaan kahdenvälistä sosiaaliturvasopimusta, työntekijän kokonaistilannetta on arvioitava tämän sopimuksen määräysten kannalta, jos sopimus on työntekijälle edullinen. Tältä osin ei ole syytä tehdä eroa niiden kausien, joiden aikana henkilö on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ja vakuutus- tai työskentelykausien välillä sen mukaan, sijoittuvatko ne ajallisesti ennen tai jälkeen sen, kun perustamissopimus ja asetus N:o 1408/71 ovat tulleet voimaan työntekijän kotijäsenvaltiossa.

33 Jos sitä vastoin työntekijän oikeuksien perusta sijoittuu ajallisesti täysin asetuksen N:o 1408/71 voimaantulon jälkeiselle ajanjaksolle, eli kuten Itävallan hallitus esittää, jos työntekijä on käyttänyt loppuun kaikki oikeudet, jotka perustuivat tiettyyn aikaisempaan vakuutus- tai työskentelykauteen, jota seuraa työttömyysjakso, jonka aikana työntekijälle on suoritettu työttömyyskorvausta, asianomainen henkilö on uudessa tilanteessa, jota on arvioitava tämän asetuksen säännösten kannalta (edellä mainittu asia Thévenon).

34 Asetusta N:o 1408/71 voidaan näin soveltaa ainoastaan, jos kahdenvälisen sopimuksen perusteella saavutetut oikeudet on kokonaan käytetty loppuun ensimmäisen työttömyysjakson aikana. Ellei niitä ole käytetty kokonaan loppuun, asianomainen henkilö on sopimukseen perustuvan edullisemman järjestelmän alainen myös myöhempien jaksojen osalta.

35 Toiseen ja kolmanteen kysymykseen on tämän perusteella vastattava, että jos vakuutus- tai työskentelykaudet, jotka perustavat työntekijälle, joka on jäsenvaltion kansalainen, oikeuden työttömyyskorvaukseen, jota hän vaatii, ovat alkaneet ennen asetuksen N:o 1408/71 voimaantuloa, hänen tilannettaan on arvioitava kahdenvälisen sopimuksen määräysten kannalta koko sen jakson osalta, jonka aikana hän on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ottaen huomioon kaikki täyttyneet vakuutus- ja työskentelykaudet siitä riippumatta, sijoittuvatko nämä jaksot ajallisesti ennen tai jälkeen sen, kun perustamissopimus ja asetus N:o 1408/71 ovat tulleet voimaan työntekijän kotijäsenvaltiossa. Jos sitä vastoin asianomainen henkilö käyttää uudelleen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen sen jälkeen kun hän on käyttänyt loppuun kaikki sopimukseen perustuvat oikeutensa ja hänen osaltaan täyttyy uusia vakuutus- tai työskentelykausia, jotka sijoittuvat ajallisesti täysin asetuksen N:o 1408/71 voimaantulon jälkeiselle ajanjaksolle, hänen uusi tilanteensa kuuluu tämän asetuksen soveltamisalaan.

Neljäs kysymys

36 Kansallisen tuomioistuimen neljäs kysymys koskee sitä, noudatetaanko AlVG:n 14 §:n 5 momentin kaltaisella säännöksellä perustamissopimuksen 48 artiklassa asetettua syrjintäkieltoa, kun tällä säännöksellä poiketaan asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan 3 kohdasta säätämällä kahdesta tapauksesta — tapauksesta, jossa henkilö on oleskellut Itävallassa vähintään 15 vuoden ajan, tai tapauksesta, jossa on kyse perheen yhdistämisestä —, joissa työttömyyskorvausta koskevaa vaatimusta ei ole välttämättä esitettävä siinä valtiossa, jossa työntekijän osalta on viimeksi täyttynyt vakuutus- tai työskentelykausi, vaan vaatimus voidaan esittää Itävallassa.

37 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeudessa ei kielletä sitä, että kansallisessa oikeudessa säädetään edullisempia säännöksiä kuin yhteisön oikeudessa, jos nämä säännökset ovat yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa (ks. vastaavasti asia 34/69, Duffy, tuomio 10.12.1969, Kok. 1969, s. 597, 9 kohta; asia 100/78, Rossi, tuomio 6.3.1979, Kok. 1979, s. 831, 14 kohta; Kok. Ep. IV, s. 421; asia 733/79, Laterza, tuomio 12.6.1980, Kok. 1980, s. 1915,

8 kohta, asia 807/79, Gravina ym., tuomio 9.7.1980, Kok. 1980, s. 2205, 7 kohta; em. asia Rönfeldt, tuomion 26 kohta ja asia C-370/90, Singh, tuomio 7.7.1992, Kok. 1992, s. I-4265, 23 kohta; Kok. Ep. XIII, s. 19).

38 Esillä olevassa pääasiassa AlVG:n 14 §:n 5 momentilla sellaisille työntekijöille varattu etu, jotka ovat oleskelleet 15 vuoden ajan Itävallassa ennen viimeistä työskentelykauttaan ulkomailla, koituu pääasiallisesti Itävallassa pysyvästi asuvien Itävallan kansalaisten hyväksi niiden Itävallan kansalaisten, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ja lähes kaikkien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten vahingoksi. Tällaista säännöstä on siis pidettävä vapaan liikkuvuuden rajoituksena ja kansalaisuuteen perustuvana syrjintänä.

39 Neljänteen kysymykseen on tämän perusteella vastattava, että kansallisessa oikeudessa voidaan säätää säännöksiä, jotka ovat edullisempia kuin yhteisön oikeuden säännökset, edellyttäen että tällaisilla säännöksillä noudatetaan yhteisön oikeuden periaatteita. Jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa asetetaan työttömyyskorvauksen saamisedellytysten osalta edullisempaan asemaan työntekijät, jotka ovat oleskelleet 15 vuoden ajan tämän jäsenvaltion alueella ennen heidän viimeistä työskentelykauttaan ulkomailla, on perustamissopimuksen 48 artiklan vastainen.

Oikeudenkäyntikulut

40 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Itävallan, Espanjan ja Portugalin hallituksille sekä komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut Verwaltungsgerichtshofin 29.6.1999 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-227/89, Rönfeldt, 7.2.1991 antamassa tuomiossa vahvistamia periaatteita, joiden perusteella voidaan syrjäyttää sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 säännösten soveltaminen ja soveltaa työntekijään, joka on jäsenvaltion kansalainen, kahdenvälistä sopimusta, joka muuten on tällä asetuksella korvattu, voidaan soveltaa myös sellaisessa tapauksessa, jossa työntekijä on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ennen asetuksen voimaantuloa ja ennen kuin EY:n perustamissopimusta voitiin soveltaa hänen kotijäsenvaltiossaan.

2) Jos vakuutus- tai työskentelykaudet, jotka perustavat työntekijälle, joka on jäsenvaltion kansalainen, oikeuden työttömyyskorvaukseen, jota hän vaatii, ovat alkaneet ennen asetuksen N:o 1408/71 voimaantuloa, hänen tilannettaan on arvioitava kahdenvälisen sopimuksen määräysten kannalta koko sen jakson osalta, jonka aikana hän on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ottaen huomioon kaikki täyttyneet vakuutus- ja työskentelykaudet siitä riippumatta, sijoittuvatko nämä jaksot ajallisesti ennen tai jälkeen sen, kun perustamissopimus ja asetus N:o 1408/71 ovat tulleet voimaan työnte-

kijän kotijäsenvaltiossa. Jos sitä vastoin asianomainen henkilö käyttää uudelleen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen sen jälkeen kun hän on käyttänyt loppuun kaikki sopimukseen perustuvat oikeutensa ja hänen osaltaan täyttyy uusia vakuutus- tai työskentelykausia, jotka sijoittuvat ajallisesti täysin asetuksen N:o 1408/71 voimaantulon jälkeiselle ajanjaksolle, hänen uusi tilanteensa kuuluu tämän asetuksen soveltamisalaan.

3) **Kansallisessa oikeudessa voidaan säätää säännöksiä, jotka ovat edullisempia kuin yhteisön oikeuden säännökset, edellyttäen että tällaisilla säännöksillä noudatetaan yhteisön oikeuden periaatteita. Jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa asetetaan työttömyyskorvauksen saamisedellytysten osalta edullisempaan asemaan työntekijät, jotka ovat oleskelleet 15 vuoden ajan tämän jäsenvaltion alueella ennen heidän viimeistä työskentelykauttaan ulkomailla, on perustamissopimuksen 48 artiklan vastainen.**

Macken Colneric Puissochet

Schintgen Skouris

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä helmikuuta 2002.

R. Grass

kirjaaja

F. Macken

kuudennen jaoston puheenjohtaja