YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)
15 päivänä kesäkuuta 1995 *

Yhdistetyissä asioissa C-422/93, C-423/93 ja C-424/93,

jonka Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Espanja) on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa,

Teresa Zabala Erasun

vastaan

Instituto Nacional de Empleo,

sekä

Elvira Encabo Terrazos

vastaan

Instituto Nacional de Empleo,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

sekä

Francisco Casquero Carrillo

vastaan

Instituto Nacional de Empleo,

ennakkoratkaisun sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, 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), 4 artiklan 1 kohdan g alakohdan ja 2 kohdan sekä 5 ja 97 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. J. G. Kapteyn, tuomarit C. N. Kakouris (esittelevä tuomari) ja J. L. Murray,

julkisasiamies: M. B. Elmer,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon Euroopan yhteisöjen komission, asiamiehinään oikeudellisen osaston virkamies C. Docksey ja komission oikeudellisessa osastossa toimiva kansallinen virkamies J. Juste Ruiz, sille esittämät kirjalliset huomautukset,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Espanjan hallituksen, asiamiehenään valtionasiamies G. Calvo Díaz, ja Euroopan yhteisöjen komission, asiamiehinään C. Docksey ja J. Juste Ruiz, esittämät suulliset huomautukset 12.1.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.2.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Espanja) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimeen 15.10.1993 saapuneilla kolmella päätöksellään, joista kaksi ensimmäistä se on tehnyt 1.6.1993 ja kolmannen 22.6.1993, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan perusteella useita ennakkoratkaisukysymyksiä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, 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), 4 artiklan 1 kohdan g alakohdan ja 2 kohdan sekä 5 ja 97 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset esitettiin yhtäältä Teresa Zabala Erasunin, Elvira Encabo Terrazosin ja Francisco Casquero Carrillon sekä toisaalta Instituto Nacional de Empleon (jäljempänä INEM) välisissä asioissa, jotka koskivat sitä, että INEM oli kieltäytynyt myöntämästä kantajien pyytämiä sosiaaliavun luonteisia työttömyysavustuksia.

3 Espanjassa 2.8.1984 annetun Ley de Protección por Desempleon nro 31/84 (työttömyysturvalaki, BOE nro 186, 4.8.1984, s. 4009, jäljempänä laki 31/84) I osastossa on maksuihin perustuvia työttömyysetuuksia koskevat säännökset ja lain II osastossa sosiaaliavun luonteisia etuuksia koskevat säännökset.

4 Pääasian kantajat, jotka ovat Espanjan kansalaisia, ovat työskennelleet eri ajanjaksoina rajavyöhykkeellä Ranskassa, lähellä espanjalaista Guipúzcoan maakuntaa, missä he asuvat.

5 Työttömiksi tultuaan kantajat pyysivät INEM: ltä lain 31/84 I osastossa tarkoitettuja maksuihin perustuvia työttömyysetuuksia, jotka niille myönnettiinkin.

6 Sen kauden päätyttyä, jonka ajan heillä oli oikeus näihin etuuksiin, kantajat anoivat INEM: ltä saman lain II osastossa tarkoitettuja sosiaaliavun luonteisia työttömyysavustuksia, mutta heidän hakemuksensa hylättiin.

7 He nostivat tällöin kanteen Juzgado de lo Social de Guipúzcoassa. Heidän vaatimuksensa hylättiin 8.10.1990, 21.11.1990 ja 14.5.1991 annetuilla tuomioilla sillä perusteella, että Espanjan kuningaskunnan Euroopan yhteisöjen neuvoston puheenjohtajalle osoittamassa asetuksen N:o 1408/71 5 artiklan mukaisessa julistuksessa (EYVL C 107, s. 1) mainittiin ainoastaan lain 31/84 I osastossa tarkoitetut maksuihin perustuvat työttömyysetuudet, eikä saman lain II osastossa tarkoitettuja sosiaaliavun luonteisia työttömyysetuuksia.

8 Asianomaiset valittivat tuomioista Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vascoon, joka on päättänyt lykätä näiden kolmen asian

käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"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?"

9 Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vascon esitettyä yhteisöjen tuomioistuimelle edellä mainitut kysymykset asianomaisille on suoritettu vaaditut etuudet, ja Espanjan kuningaskunta antoi lisäksi tiedoksi asetuksen N:o 1408/71 5 ja 97 artiklan mukaisesti julistuksen, jonka mukaan sosiaaliavun luonteiset työttömyysetuudet kuuluvat asetuksen asiallisen ulottuvuuden piiriin

(EYVL C 321, s. 2). Näissä olosuhteissa INEM on pyytänyt Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vascoa peruuttamaan esittämänsä ennakkoratkaisukysymykset.

10 Espanjan kuningaskunta ilmoitti yhteisöjen tuomioistuimelle 30.3.1994, että ennakkoratkaisua pyytäneessä kansallisessa tuomioistuimessa esillä oleva asia aiottiin jättää sillensä, ja yhteisöjen tuomioistuin kysyi puolestaan kansalliselta tuomioistumelta, pysyttääkö se ennakkoratkaisupyyntönsä voimassa.

11 Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin vastasi, että se pysytti esittämänsä kysymykset voimassa. Se liitti vastaukseensa 19.5.1994 tehdyt kolme päätöstä, joihin sisältyi erityisesti ennakkoratkaisukysymysten voimassa pysyttämistä koskevat perustelut.

12 Näiden päätösten perustelut aiheuttavat yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevan esikysymyksen. On syytä ratkaista tämä kysymys ennen varsinaisten ennakkoratkaisukysymysten käsittelyä.

13 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön (ks. asia 126/80, Salonia, tuomio 16.6.1981, Kok. 1981, s. 1563, 6 kohta) mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei voi kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen väliseen selvään tehtävien jakoon perustuvan perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla arvostella ennakkoratkaisupyynnön perusteluja.

14 Itse asiassa 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 (ks. esimerkiksi asia C-369/89, Piageme ym., tuomio 18.6.1991, Kok. 1991, s. I-2971, 10 kohta).

15 Käyttäessään tätä harkintavaltaansa kansallinen tuomioistuin toteuttaa kuitenkin yhteistyössä yhteisöjen tuomioistuimen kanssa niille yhteisesti annettua tehtävää turvata se, että perustamissopimuksen soveltamisessa ja tulkinnassa noudatetaan lakia. Tällöin kansallisen tuomioistuimen harkintavallan käytöstä mahdollisesti syntyvät ongelmat ja sen suhteet yhteisöjen tuomioistuimeen 177 artiklan yhteydessä kuuluvat yksinomaisesti yhteisöoikeuden sääntöjen alaisuuteen (ks. asia 244/80, Foglia, tuomio 16.12.1981, Kok. 1981, s. 3045, 16 kohta).

16 Vaikka yhteisöjen tuomioistuimen onkin voitava tukeutua mitä laajemmassa määrin kansallisen tuomioistuimen harkintaan sille esitettyjen kysymysten tarpeellisuuden osalta, yhteisöjen tuomioistuimelle on tehtävä mahdolliseksi toteuttaa kaikki sen omien tehtävien suorittamiseen erottamattomasti liittyvä harkinta, erityisesti kun sen tarvitsee tarkastaa oma toimivaltansa, mikä puolestaan on jokaisen tuomioistuimen velvollisuutena (sama tuomio, 19 kohta).

17 Lisäksi vaikka 177 artiklan systemaattisen tulkinnan mukaan kansalliselle tuomioistuimelle kuuluukin arvioida, onko välttämätöntä saada ratkaisu niihin tosiasiallisista ja oikeudellisista seikoista esitettyihin tulkintakysymyksiin, jotka liittyvät riidan aineellista puolta koskevaan erimielisyyteen, niin silti yhteisöjen tuomioistuimen asiana on sen oman toimivallan toteamiseksi tutkia tarvittaessa ne olosuhteet, joissa kansallinen tuomioistuin on saattanut sen käsiteltäväksi ennakkoratkaisukysymyksen (sama tuomio, 21 kohta).

18 Mitä tulee esillä oleviin pääasioihin, niin 19.5.1994 tehdyt päätökset koskevat kahta seikkaa.

19 Ensimmäinen on valittajan vastapuolen INEM:n vaatimus siitä, että asetuksen N:o 1408/71 5 ja 97 artiklan mukainen Espanjan kuningaskunnan antama muutettu

julistus liitetään asiakirjoihin; mainitun julistuksen mukaan riidanalaiset etuudet kuuluvat tämän asetuksen asiallisen ulottuvuuden piiriin.

20 Espanjan hallitus on vahvistanut suullisessa käsittelyssä, että tällä muutetulla julistuksella on taannehtiva vaikutus. Näin ollen tulkintapyyntö ei ole sen mukaan aiheellinen, koska tulkintapyyntö on johtunut siitä, että aikaisemmassa julistuksessaan Espanjan kuningaskunta oli jättänyt mainitsematta riidanalaiset etuudet.

21 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin hyväksyy päätöksissään edellä mainitun Espanjan kuningaskunnan muutetun julistuksen ja liittää sen asiakirjoihin, mutta se ei katso asian raukeavan tällä perusteella.

22 Toinen seikka liittyy INEM:n julistukseen, joka koskee myöntymistä suplicación-valituksessa esitettyihin vaatimuksiin; tällä myöntymisellä tunnustetaan perusteluiksi valittajien vaatimukset, joihin näin ollen suostutaan. Mainittu myöntyminen aiheuttaa kysymyksen asian raukeamisesta, jolloin kansallisen tuomioistuimen olisi peruutettava ennakkoratkaisukysymyksensä.

23 Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin ei hyväksy päätöksissään INEM:n myöntymistä valittajien vaatimuksiin. Se perustelee tätä kahdella tavalla.

24 Ensiksi myöntyminen voidaan hyväksyä mainitun kansallisen tuomioistuimen mukaan vain, mikäli tuomioistuin pystyisi pätevästi ratkaisemaan riidanalaisen

oikeudellisen tilanteen. Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin "ei ole ainakaan tällä hetkellä enää toimivaltainen ratkaisemaan asiaa Rooman sopimuksen 177 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ennakkoratkaisua koskevan pyynnön vuoksi".

25 Toiseksi tämän kansallisen tuomioistuimen mukaan myöntyminen voidaan hyväksyä vain, jos myöntyvällä asianosaisella on määräämisvalta oikeussuojaa nauttivasta subjektiivisesta oikeudesta tai perustellusta edusta. Siten tämä etu ei saa olla niin merkittävä, että myöntyminen ei ole mahdollista. Ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen mukaan on siis kiistatonta, että ennakkoratkaisukysymykseen erottamattomasti liittyvä riidanalainen etu ei rajoitu asianosaisten väliseksi kysymykseksi eikä pääasiassa esillä olevan tilanteen erityispiirteisiin. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetty ennakkoratkaisupyyntö koskee asetuksen N:o 1408/71 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 näiden säännösten velvoittaviksi osiksi.

26 Toisin sanoen, ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin ei voi ilmoituksensa mukaan hyväksyä myöntymistä eikä todeta asian rauenneen eikä peruuttaa ennakkoratkaisukysymyksiään, ensiksi koska asia ei ole enää vireillä mainitussa tuomioistuimessa vaan se on saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja toiseksi koska näillä kysymyksillä on sellainen merkitys, joka ei rajoitu asianosaisten väliseksi ottaen huomioon, että yhteisöjen tuomioistuimen antama tulkinta on vaikutukseltaan yleinen.

27 On syytä tuoda esiin, että nämä perustelujen kaksi seikkaa eivät kuulu kansallisen oikeuden piiriin vaan perustamissopimuksen 177 artiklan tulkinnan piiriin, jonka määräykset velvoittavat ehdottomasti kansallisia tuomioistuimia (ks. asia 166/73, Rheinmühlen, tuomio 16.1.1974, Kok. 1974, s. 33, 3 kohta).

28 Ensimmäisen seikan osalta perustamissopimuksen 177 artiklan ja yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan sanamuodon ja systemaattisen tulkinnan mukaan kansallisilla tuomioistuimilla on kelpoisuus esittää ennakkoratkaisupyyntö

yhteisöjen tuomioistuimelle vain, jos asia on niissä virellä (ks. asia 338/85, Pardini, tuomio 21.4.1988, Kok. 1988, s. 2041, 11 kohta). Ennakkoratkaisumenettelyn osalta yhteisöjen tuomioistuimelle esitetään ainoastaan tulkintapyyntö tai pätevyyden arviointia koskeva pyyntö siirtämättä itse asiaa. Asia pysyy näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä ja on siellä vireillä. Asian käsittelyä kansallisessa tuomioistuimessa on ainoastaan lykätty, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on ratkaissut ennakkoratkaisukysymyksen.

29 Perustelujen toisen seikan osalta on syytä todeta, että ennakkoratkaisupyynnön perusteena ja näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan perusteena ei ole neuvoa-antavien lausuntojen esittäminen yleisistä tai teoreettisista kysymyksistä (ks. edellä mainitussa asiassa Foglia annettu tuomio, 18 kohta) vaan riita-asian todelliseen ratkaisemiseen erottamattomasti liittyvä tarve.

30 Näin ollen yhteisön oikeuden vastaista ei ole, että ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin toteaa oman kansallisen oikeutensa perusteella, että valittajien vaatimuksiin on myönnytty ja että tämä on mahdollisesti aiheuttanut pääasiain raukeamisen. Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa ratkaista ennakkoratkaisukysymyksiä ennen kuin ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin on todennut, että pääasiat eivät ole myöntymisen vuoksi rauenneet tällä tavoin sen soveltaman kansallisen oikeuden perusteella.

Oikeudenkäyntikulut

31 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Espanjan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätäkorvattaviksi. 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 (neljäs jaosto)

on ratkaissut Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vascon 1. ja 22.6.1993 esittämät kysymykset seuraavasti:

Yhteisöoikeuden vastaista ei ole, että ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin toteaa oman kansallisen oikeutensa perusteella, että valittajien vaatimuksiin on myönnytty ja että tämä on mahdollisesti aiheuttanut pääasiain raukeamisen. Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa ratkaista ennakkoratkaisukysymyksiä ennen kuin ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin on todennut, että pääasiat eivät ole myöntymisen vuoksi rauenneet tällä tavoin sen kansallisen oikeuden perusteella.

Kapteyn Kakouris Murray

Julistettiin Luxemburgissa 15 päivänä kesäkuuta 1995.

Kirjaaja

R. Grass

Neljännen jaoston puheenjohtaja

P. J. G. Kapteyn