JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
11 päivänä kesäkuuta 1998 *

A Johdanto

1. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö on tietyiltä osin samanlainen kuin yhdistetyissä asioissa C-88/95, C-102/95 ja C-103/95, Martínez Losada ym., joissa yhteisöjen tuomioistuin antoi tuomion 20.2.1997. [1] Tämän asian käsittelyä lykättiin siihen saakka, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi ratkaisun edellä mainituissa asioissa. Tuomio annettiin viipymättä tiedoksi ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle, joka piti pyyntönsä voimassa, mutta muotoili kysymyksensä uudelleen tutustuttuaan julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon.

2. Pääasian taustalla olevat tosiseikat ovat samankaltaisia kuin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa. Tältä osin voidaan siis yhtyä ratkaisuehdotukseen, jonka edeltäjäni julkisasiamies Lenz esitti, [2] sekä yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon.

3. Vuonna 1936 syntynyt pääasian kantaja oli maksanut vakuutusmaksuja Yhdistyneen kuningaskunnan sosiaaliturvajärjestelmään palkattuna työntekijänä 1 303 viikon ajan ennen paluutaan Espanjaan. Espanjassa hän sai sinne palaaville siirtotyöläisille suoritettavaa väliaikaista työttömyyskorvausta. Kuten yhdistetyissä asioissa Martínez Losada ym., myös hänen tapauksessaan on kysymys oikeudesta saada tämän jälkeen maksettavaa etuutta, eli *työttömyys*korvausta, jota maksetaan yli 52-vuotiaille. Jotta hakijoille voitaisiin myöntää tämä etuus, heillä on oltava oikeus *vanhuuseläkkeeseen* Espanjan sosiaaliturvajärjestelmän perusteella, mikä edellyttää niinikään vakuutusmaksujen suorittamisjaksojen vähimmäismäärän täyttymistä. Hakija ei ollut kuitenkaan koskaan maksanut vakuutusmaksuja Espanjan eläkevakuutusjärjestelmään.

4. Nyt käsiteltävässä asiassa on määriteltävä asetuksen N:o 1408/71 [3] 67 artiklan soveltamisedellytykset ja ulottuvuus niiden edellytysten osalta, joilla kyseistä Espanjan oikeuteen perustuvaa, väliaikaista korvausta seuraavaa työttömyyskorvausta maksetaan.

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Kok. 1997, s. I-869.

2 — Yhdistetyissä asioissa C-88/95, C-102/95 ja C-103/95, Martínez Losada ym., 12.9.1996 annettu ratkaisuehdotus (Kok. 1997, s. I-869, I-872).

3 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu asetus (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1).

Kysymykset, joihin on vastattava jo annetun tuomion valossa, ovat seuraavat:

"1) Onko asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan 1 kohtaa, sellaisena kuin se on nykyisin voimassa, tulkittava siten, että toimivaltaisen laitoksen on otettava huomioon toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan täyttyneet vakuutus- tai työskentelykaudet, kun kyseessä on yli 52-vuotiaille työttömille tarkoitettu työttömyyskorvaus, josta säädetään *Ley General de la Seguridad Social*in kodifioidun tekstin hyväksymisestä 20.6.1994 annetun kuninkaan asetuksen nro 1/94 215 §:n 3 momentissa, siltä osin kuin henkilöllä on näiden kausien aikana maksettujen maksujen perusteella ikäedellytysten täyttyessä oikeus vanhuuseläkkeeseen toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa toimivaltainen laitos sijaitsee?

2) Siinä tapauksessa, että asetuksen N:o 1048/71 67 artiklaa ei voitaisi soveltaa, koska kyse on vanhuuseläkkeen saamiseksi välttämättömän edellytyksen täyttämisestä, onko EY:n perustamissopimuksen 51 artiklaa sovellettava välittömästi ja onko toimivaltaisen laitoksen otettava huomioon jossain toisessa jäsenvaltiossa hankittu oikeus vanhuuseläkkeeseen, jotta se voisi katsoa, että hakija täyttää ikäedellytystä lukuun ottamatta *Ley General de la Seguridad Social*in kodifioidun tekstin 215 §:ssä säädetyn edellytyksen, jonka mukaan hakijalla on oltava oikeus vanhuuseläkkeeseen?

3) Sovelletaanpa asiaan asetuksen N:o 1408/71 67 artiklaa tai EY:n perustamissopimuksen 51 artiklaa, jos toimivaltaisen laitoksen on otettava huomioon jossain toisessa jäsenvaltiossa hankittu oikeus vanhuuseläkkeeseen, edellyttäen, että kyseisellä työntekijällä olisi ollut oikeus saada etuuksia espanjalaisesta sosiaaliturvajärjestelmästä joko pelkästään kansallisen lain nojalla tai yhteisön säännösten ja määräysten nojalla, riittäisikö siihen, että kyseinen työntekijä voisi saada 52 vuotta täytettyään laissa yli 52-vuotiaille työttömille tarkoitettua työttömyyskorvausta pelkästään jossain toisessa jäsenvaltiossa maksettujen maksujen tai hänen Espanjassa sekä tässä toisessa tai useammassa muussa jäsenvaltiossa maksamiensa yhteenlaskettujen maksujen perusteella se, että yhdessä jäsenvaltiossa vaadittu karenssiaika täyttyy hänen osaltaan, vai pitäisikö sitä vastoin *Ley General de la Seguridad Social*in kodifioidun tekstin 161 §:n 1 momentin b kohdassa edellyttyjen karenssiaikojen olla täyttyneet hänen osaltaan?"

5. Espanjan hallitus ja komissio ovat esittäneet huomautuksensa asian kirjallisessa käsittelyssä. Suullisessa käsittelyssä esiintyivät lisäksi pääasian kantajan edustaja ja Yhdisty-

neen kuningaskunnan asiamies. Palaan asianosaisten ja muiden osapuolten esityksiin asian oikeudellisen arvioinnin yhteydessä.

B Kannanotto

I Ensimmäinen kysymys

6. Ensimmäinen kysymys on täysin sama kuin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Martínez Losada ym. esitetty toinen kysymys, johon yhteisöjen tuomioistuin vastasi tuomionsa 29—38 kohdassa. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ja julkisasiamies omaksuivat erilaiset ratkaisut, molemmat katsoivat tämän kysymyksen koskevan asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan sovellettavuutta. Julkisasiamies katsoi ratkaisuehdotuksessaan, että asiassa ei ollut arvioitavana asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan soveltamisala, koska asetuksen perusteella henkilöllä on oikeus työttömyyskorvaukseen, kun taas käsiteltävänä olleessa asiassa kyse ei enää ollut oikeudesta etuuteen, koska oikeus oli kansallisen oikeuden mukaan jo saatu, kun maahan palanneille siirtotyöläisille oli maksettu työttömyyskorvausta. Hän katsoi, että kyse oli tästä syystä vain edellytyksistä, joilla myönnettäisiin oikeus ensimmäisen etuuden jälkeen maksettavaan etuuteen. Yhteisöjen tuomioistuin sitä vastoin katsoi 67 artiklan sovellettavuuden liittyvän kysymykseen, joka kansallisen tuomioistuimen piti ratkaista ensin.

7. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossaan, että "kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on siis määritellä, ovatko kaudet, joiden aikana Espanjan toimivaltainen laitos on maksanut vakuutusmaksuja sairausvakuutus- ja perheavustusjärjestelmiin pääasian kantajien puolesta, kansallisen lainsäädännön mukaisia vakuutuskausia". [4]

8. Jos pääasian kantajan vaatimuksia pidetään työttömyyskorvaushakemuksena, yhteisöjen tuomioistuimen vastaus on tällöin täysin johdonmukainen. Asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan 3 kohdassa näet säädetään, että "— — 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

4 — Em. asia Martínez Losada ym., tuomion 37 kohta.

sen lainsäädännön mukaisesti, jonka mukaan etuuksia haetaan".

9. Vakuutuskausien määritellään asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan r kohdassa tarkoittavan "maksukausia tai työskentelykausia, sen mukaan kuin ne on määritelty tai tunnustettu vakuutuskausiksi siinä lainsäädännössä, jonka mukaan ne on täytetty tai niitä pidetään täytettyinä, ja kaikkia kausia, joita käsitellään sellaisina, jos niitä pidetään *sanotun lainsäädännön mukaan* vakuutuskausia vastaavina". [5]

10. Pitäessään ensimmäisen kysymyksensä voimassa ja viitatessaan siinä nimenomaisesti asetuksen N:o 1408/71 *67 artiklan 1 kohtaan* kansallinen tuomioistuin on esittänyt kysymyksen, joka on laajempi kuin kyseisen säännöksen soveltamisalaa koskeva. Kysymys voitaisiin siis ymmärtää myös seuraavalla tavalla: mikäli asetuksen N:o 1408/71 67 artiklaa voidaan soveltaa, onko toisessa jäsenvaltiossa eläkevakuutuksen osalta täyttyneet vakuutuskaudet tai työskentelykaudet otettava huomioon?

11. Yhteisöjen tuomioistuin ymmärsi yhdistetyissä asioissa Martínez Losada ym. antamassaan tuomiossa edellytykset, jolla kyseinen työttömyysetuus myönnetään, siten, että asianomaisen on pitänyt maksaa vakuutusmaksuja vanhuuseläkejärjestelmään 15 vuoden ajan, *eikä* siten, että asianomaisella pitäisi sinänsä olla oikeus vanhuuseläkkeeseen. [6]

12. Asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan 1 kohta on yksiselitteinen siltä osin kuin on kyse siitä, että vakuutuskausien täyttymisestä seuraa oikeus etuuteen: "jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen — — on otettava huomioon — — vakuutus- tai työskentelykaudet, jotka ovat täyttyneet toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, niin kuin ne olisivat sen soveltaman lainsäädännön mukaan täyttyneitä vakuutuskausia — — ".

13. Tästä syystä ensimmäiseen kysymykseen on vastattava seuraavasti: asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että 20.6.1994 annetun *Real Decreto Legislativo*n nro 1/94, jolla *Ley General de la Seguridad Social*in kodifioitu teksti hyväksytään, 215 §:n 3 momentissa yli 52-vuotiaiden osalta säädettyä työttömyyskorvausta myönnettäessä kyseisessä säännöksessä edellytetään toimivaltaisen laitoksen ottavan huomioon toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan täyttyneet vakuutus- tai työskentelykaudet siltä osin kuin näiden kausien

5 — Kursivointi kirjoittajan.

6 — Em. yhdistetyt asiat Martínez Losada ym., tuomion 40 kohta.

aikana maksettujen vakuutusmaksujen perusteella voidaan ikäedellytysten täyttyessä vaatia vanhuuseläkettä toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa toimivaltainen laitos sijaitsee.

II *Toinen kysymys*

14. Toinen kysymys perustuu selvästi siihen oletukseen, että *Ley General de la Seguridad Socialin* 215 artiklassa asetetaan etuuden saannin edellytykseksi se, että asianomaisella on "oikeus vanhuuseläkkeeseen".

15. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin piti, kuten edellä on todettu, yhdistetyissä asioissa Martínez Losada ym. antamassaan tuomiossa lähtökohtana sitä, ettei asianomaisella sinänsä tarvitsisi olla oikeutta vanhuuseläkkeeseen, [7] ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin näyttää tulkitsevan edellytyksen, jolla oikeus myönnetään, kansallisen oikeuden perusteella eri tavalla.

16. Mielestäni siitä, että yli 52-vuotiaille tarkoitettu työttömyyskorvaus on väliaikainen, voidaan päätellä, ettei kyse ole ainoastaan maksukausien vähimmäismäärän täyttymisestä vaan tosiasiassa tulevasta oikeudesta vanhuuseläkkeeseen. Kyseessä on siis etuus, jonka oikeus vanhuuseläkkeeseen korvaa, kun asianomainen saavuttaa siihen edellytetyn iän. Tällaisella edellytyksellä taataan siis se, ettei asianomainen joudu pulaan tullessaan eläkeikään.

17. Tämän näkemyksen vahvistaa Espanjan hallituksen selvitys. Sen mukaan riidanalainen korvaus on tietynlainen eläkettä edeltävä järjestelmä, jolla pyritään säilyttämään aikaisemmin *Espanjan* oikeuden mukaan hankitut oikeudet vanhuuseläkkeeseen. Espanjan hallituksen mielestä on siis välttämätöntä, että asianomaisella on tulevaisuudessa toteutuva oikeus *Espanjan vanhuuseläkkeeseen.*

18. Vaikka Espanjan hallitus korostaa, että kyseinen työttömyyskorvaus myönnetään sen vuoksi, että suojeltaisiin tulevia oikeuksia vanhuuseläkkeeseen, on muistettava, että yli 52-vuotiaille myönnettävä työttömyyskorvaus on avustuksenluonteinen. On kiistatonta, että tällä etuudella pyritään takaamaan tulolähde tietylle ryhmälle työntekijöitä, jotka ovat olleet työssä ja maksaneet pakollisia vakuutusmaksuja suhteellisen pitkien ajanjaksojen aikana ja jotka ovat siis saaneet tulevan oikeuden vanhuuseläkkeeseen, mutta ovat myöhemmin joutuneet työttömiksi eivätkä enää saa tavanomaisia työttömyyskorvauksia. Se, että jo

7 — Em. yhdistetyt asiat Martínez Losada ym., tuomion 40 kohta.

hankitut oikeudet myöhemmin maksettavaan vanhuuseläkkeeseen pysyvät voimassa koko sen ajan, jolta kyseistä etuutta maksetaan, on vain sivuvaikutus.

19. Vaaditut etuudet ovat siis epäilyksettä työttömyyskorvauksen luonteisia. Espanjan hallitus on ensinnäkin määritellyt sen tällä tavoin asetuksen N:o 1408/71 5 artiklan ja 97 artiklan säännösten mukaisesti, kun näitä säännöksiä luetaan yhdessä. Lisäksi etuuden hakijan on oltava työvoimaviranomaisten käytettävissä työnhakijana. Viimeksi mainittu edellytys, joka on tyypillinen edellytys työttömyysetuuden myöntämiseksi, erottaa perustavanlaatuisella tavalla tämäntyyppiset etuudet eläkettä edeltävän järjestelmän mukaisista etuuksista. Etuuden luokitteleminen työttömyyskorvaukseksi merkitsee myös sitä, että oikeus korvaukseen lakkaa heti, kun työttömyyskausi päättyy (mikä voi tapahtua esimerkiksi siten, että työvoimaviranomaiset onnistuvat löytämään asianomaiselle työtä).

20. Se, edellytetäänkö Espanjan lainsäädännössä kyseistä työttömyyskorvausta hakevalta työnhakijalta sitä, että hän on hankkinut *tulevaisuudessa toteutuvan oikeuden vanhuuseläkkeeseen*, on *kysymys, joka on ratkaistava ensin* kansallisen oikeuden perusteella. Asetuksen N:o 1408/71 67 artiklaa ei mielestäni sovelleta tätä kysymystä ratkaistaessa.

21. Jos Espanjan lainsäädäntöä on tulkittava siten, että siinä edellytetään riidanalaista työttömyyskorvausta hakevalla työnhakijalla olevan tulevaisuudessa toteutuva oikeus vanhuuseläkkeeseen, toisessa jäsenvaltiossa hankitun tulevaisuudessa toteutuvan oikeuden pitäisi riittää. Se pitäisi silloin ottaa huomioon toisessa jäsenvaltiossa toteutuneena tosiseikkana tai oikeudellisena seikkana. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo useita tapauksia perustamissopimuksen 51 artiklaan perustuvasta velvollisuudesta ottaa tällaiset seikat huomioon. Viittaan tältä osin selvityksiin, jotka esitettiin yhdistetyissä asioissa Martínez Losada ym. annetun ratkaisuehdotuksen 48—58 kohdassa. Tämän vuoksi lähtökohtana on pidettävä sitä, että perustamissopimuksen 51 artiklan perusteella on otettava huomioon toisessa jäsenvaltiossa hankitut tulevaisuudessa toteutuvat oikeudet vanhuuseläkkeeseen.

22. Tästä syystä ehdotan, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastattaisiin seuraavalla tavalla: koska *Ley General de la Seguridad Social*in 215 artiklassa edellytetään tulevaisuudessa toteutuvaa oikeutta vanhuuseläkkeeseen, toimivaltaisen laitoksen on otettava perustamissopimuksen 51 artiklan mukaisesti huomioon toisessa jäsenvaltiossa hankitut oikeudet.

III *Kolmas kysymys*

23. Tilanne on toinen silloin kun edellytetään aineellisen oikeudenmukaisuuden vuoksi Espanjan lainsäädännön mukaista vakuutuskausien vähimmäismäärää, [8] joka on siis työttömyyskorvauksen myöntämisedellytys. Tällaisessa tapauksessa asetuksen N:o 1408/71 *67 artiklan 1 kohdassa* edellytetään toimivaltaisen laitoksen ottavan huomioon myös toisissa jäsenvaltioissa täyttyneet *kaudet*.

24. Selvyyden vuoksi korostettakoon, että tässä esitetty näkemys ei anna vastausta etuuden saamista koskevaan kysymykseen. Asetuksen N:o 1408/71 *67 artiklan 3 kohta* on tältä osin se välttämätön liittymäkohta lainsäädäntöön, jonka perusteella etuuksia haetaan. Nyt käsiteltävässä asiassa ei voida kuitenkaan jättää huomiotta sitä, että oikeus väliaikaiseen työttömyyskorvaukseen myönnettiin ensi vaiheessa yksin kansallisen lainsäädännön perusteella. Jos tämä liittymäkohta ei kuitenkaan riitä, yhteisön oikeuden kannalta on katsottava, kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Martínez Losada ym. antamassaan tuomiossa, että kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava se, ovatko kaudet, joiden aikana toimivaltainen Espanjan laitos maksoi vakuutusmaksuja sairausvakuutus- ja perhe-etuusjärjestelmään pääasian kantajan nimissä, kansallisessa oikeudessa tarkoitettuja vakuutuskausia. [9] Sikäli kuin asiaa on mahdollisuus tässä kohdin arvioida, tilanne näyttää olevan juuri tällainen, koska on otettava huomioon lähinnä vakuutuskaudet eikä se, kuka vakuutusmaksut on maksanut.

25. Tällainen tulkintatapa on vastaus myös niihin oikeudenkäynnin aikana esitettyihin näkemyksiin, joiden mukaan muissa jäsenvaltioissa täyttyneiden vakuutuskausien liian avokätinen hyväksyminen saattaisi johtaa eräänlaiseen sosiaaliseen turismiin, jolloin yli 52-vuotiaat työntekijät hankkisivat asunnon Espanjasta viettääkseen siellä eläkeikää edeltävät vuotensa Espanjan työttömyysvakuutuksen kustannuksella. Käsittääkseni etuutta voivat saada vain ne siirtotyöläiset, jotka jo saavat Espanjan oikeuden perusteella työttömyyskorvausta.

26. Ehdotan siis, että kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti: jos sitä vastoin *Ley General de la Seguridad Social*in 161 §:n 1 momentin b kohdassa edellytetään tiettyä vähimmäismäärää vakuutuskausia, mitä vaatimusta voidaan siis pitää edellytyksenä työttömyyskorvauksen myöntämiselle lain 215 §:n perusteella, myös muissa jäsenvaltioissa täyttyneet vakuutuskaudet on otettava huomioon asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

8 — Ks. *Ley General de la Seguridad Social*in 161 §:n 1 momentin b kohta.

9 — Em. yhdistetyt asiat Martínez Losada ym., tuomion 37 kohta.

C Ratkaisuehdotus

27. Edellä esittämieni seikkojen perusteella ehdotan ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavia vastauksia:

1) Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 67 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että 20.6.1994 annetun *Real Decreto Legislativo*n nro 1/94, jolla *Ley General de la Seguridad Social*in kodifioitu teksti hyväksytään, 215 §:n 3 momentissa yli 52-vuotiaiden osalta säädettyä työttömyyskorvausta myönnettäessä kyseisessä säännöksessä edellytetään toimivaltaisen laitoksen ottavan huomioon toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan täyttyneet vakuutus- tai työskentelykaudet siltä osin kuin näiden kausien aikana maksettujen vakuutusmaksujen perusteella voidaan ikäedellytysten täyttyessä vaatia vanhuuseläkettä toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa toimivaltainen laitos sijaitsee.

2) Koska *Ley General de la Seguridad Social*in 215 §:ssä edellytetään tulevaisuudessa toteutuvaa oikeutta vanhuuseläkkeeseen, toimivaltaisen laitoksen on otettava perustamissopimuksen 51 artiklan mukaisesti huomioon toisessa jäsenvaltiossa hankitut oikeudet.

3) Jos sitä vastoin *Ley General de la Seguridad Social*in 161 §:n 1 momentin b kohdassa edellytetään tiettyä vähimmäismäärää vakuutuskausia, mitä vaatimusta voidaan siis pitää edellytyksenä työttömyyskorvauksen myöntämiselle lain 215 §:n perusteella, myös muissa jäsenvaltioissa täyttyneet vakuutuskaudet on otettava huomioon asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan 1 kohdan mukaisesti.