JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
25 päivänä huhtikuuta 1996 *

A — Johdanto

1. Cour de cassation de Belgiquen esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee asetuksen (ETY) N:o 1408/71 (jäljempänä asetus) [1] 69 artiklan 4 kohdan, jossa on Belgiaa koskeva erityissäännös, tulkintaa.

2. Asetuksen 69 artiklan 1 kohdan nojalla työntekijä, joka oleskelee toisessa jäsenvaltiossa hakeakseen siellä työtä, periaatteessa säilyttääoikeutensa työttömyysetuuksiin kolmen kuukauden ajan. Saman artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä säädetään mahdollisuudesta poikkeuksellisissa tapauksissa pidentää tätä määräaikaa. Jos työtön palaa toimivaltaiseen jäsenvaltioon tämän kauden kuluessa, hänellä on 69 artiklan 2 kohdan nojalla edelleen oikeus etuuksiin tässä jäsenvaltiossa. Jos hän palaa toimivaltaiseen jäsenvaltioon tämän kauden päättymisen jälkeen, hän sen sijaan menettää tämän saman säännöksen nojalla tämän oikeuden. Jos paluu tapahtuu tämän kauden *jälkeen*, 69 artiklan 4 kohdassa on Belgiaa koskeva erityissäännös, jonka mukaan työntekijän on pitänyt työskennellä Belgiassa vähintään kolme kuukautta, jotta hän saisi uudelleen oikeuden etuuksiin.

3. Tässä riita-asiassa ratkaistava kysymys koskee siis sitä, onko asianosaisen, joka täyttää kaikki jäsenvaltion lainsäädännössä työttömyysetuuksia koskevan oikeuden saamiselle asetetut ehdot, tämän lisäksi täytettävä asetuksen 69 artiklan 4 kohdan mukainen ehto, jonka mukaan hänen on ennen etuuksia koskevan oikeuden saamista työskenneltävä kolme kuukautta.

4. Hakija, joka on vastaajana pääasiassa (jäljempänä hakija), sai työttömyysetuuksia Belgiassa; hän palasi 14.7.1985 kotimaahansa Italiaan hakeakseen sieltä työtä ja käytti asetuksen 69 artiklan 1 kohdassa hänelle annettua mahdollisuutta säilyttää oikeutensa työttömyysetuuksiin. Hän ei kuitenkaan palannut Belgiaan viimeistään 13.10.1985, kuten hänen olisi ollut tehtävä, vaan vasta vuoden 1985 joulukuun puolessa välissä, koska työnhaku oli tuloksetonta. Hakija sai 3.1.1986 uudelleen työtä Belgiassa rakennus-

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (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 1983 L 230, s. 6).

alalla. Sääolosuhteiden vuoksi hän jäi uudelleen työttömäksi 20.1.1986 ja haki työttömyysavustusta, jonka Office national de l'emploi (jäljempänä Onem) eväsi häneltä asetuksen 69 artiklan 4 kohdan nojalla. Hakija nosti kanteen tästä päätöksestä ja asia ratkaistiinkin hänen edukseen Cour du travail de Liègessä. Kyseisen tuomioistuimen antamasta tuomiosta ilmenee, että vaikka hakija ei voi vedota vuonna 1963 annetun kuninkaan asetuksen (arrêté royal, jäljempänä kuninkaan asetus) 123 pykälään [2] säilyttääkseen oikeutensa etuuksiin, hän kuitenkin täyttää kuninkaan asetuksen 118 pykälässä tarkoitetut ehdot avustusta koskevan oikeuden saamiselle eli hänen osaltaan täyttyy ehto 450 *työssäolopäivästä tai niiden veroisesta päivästä 27 kuukauden viitejaksossa*, joten hänellä on oikeus työttömyysetuuksiin.

5. Onem haki tähän tuomioon muutosta Cour de cassationilta sillä perusteella, että asetuksen 69 artiklassa annettuja mahdollisuuksia käyttävän työttömän, joka on lähtenyt toiseen jäsenvaltioon hakeakseen sieltä työtä ja joka ylittää tässä artiklassa säädetyn määräajan, on *kaikissa tapauksissa* työskenneltävä vähintään kolme kuukautta ennen kuin hän voi uudelleen saada työttömyysetuuksia Belgiassa.

6. Cour de cassation, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko 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 asetuksella (ETY) N:o 2001/83, 69 artiklan 4 kohtaa tulkittava niin, että vaatimusta siitä, että työttömän työntekijän on Belgiaan palaamisensa jälkeen työskenneltävä vähintään kolme kuukautta, sovelletaan silloin, kun työtön ei vetoa 20.12.1963 annetun kuninkaan asetuksen 123 pykälään väittääkseen säilyttäneensä oikeuden työttömyyskorvauksiin, vaan hän sen sijaan osoittaa hakemuksensa tekohetkellä täyttäneensä näitä korvauksia koskevan oikeuden saamiselle asetetut työssäoloehdot?"

7. Yhteisöjen tuomioistuimessa käydyn oikeudenkäynnin aikana Onem, joka on pääasiassa muutoksenhakijana, Belgian hallitus, Ranskan hallitus ja komissio esittivät huomautuksia. Käsittelen niiden esittämiä huomautuksia oikeudellisen erittelyn yhteydessä.

2 — Palaan jäljempänä tämän pykälän sisältöön; ks. ratkaisuehdotuksen 11 kohta.

B — Tapauksen erittely

8. Asetuksen 69 artiklan 4 kohdan tulkinnasta on jo aiemmin annettu ennakkoratkaisu, [3] mutta oikeudellinen ongelma esiintyi tuossa asiassa eri muodossa kuin tässä asiassa. Asiassa oli kyse viime kädessä siitä, saiko työtön 69 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla kolme kuukautta työskenneltyään takaisin oikeuden etuuksiin riippumatta siitä, mitä muita ehtoja jäsenvaltion lainsäädännössä asetettiin. Asiassa Di Conti annettu tuomio ei siis ole sellainen ennakkotapaus, joka vastaisi nyt esitettyyn oikeudelliseen kysymykseen.

9. Asetuksen 69 artiklan 4 kohdassa olevaa säännöstä, jota sovelletaan vain Belgiassa, ei voida tarkastella täysin irrallaan Belgian lainsäädännöstä. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin asiassa Di Conti antamassaan tuomiossa todennut, ettei 69 artiklan 4 kohtaa voida tulkita ottamatta huomioon Belgian lainsäädännön erityispiirteitä.

10. Katson, että näillä erityispiirteillä on tärkeä merkitys myös tässä asiassa. Vuonna 1963 annetun kuninkaan asetuksen 118 pykälässä [4] asetetaan ehdot työttömyysetuuksia koskevan oikeuden saamiselle. Asetuksessa säädetään ikäryhmittäin määräytyvistä työssäolon vähimmäiskausista ja niiden veroisista kausista, joiden on täytyttävä tiettyjen viitejaksojen aikana. Asiakirjoista ilmenee, että hakijan on täytettävä ehto 450 työssäolopäivästä tai niiden veroisesta päivästä 27 kuukauden viitejakson aikana.

11. Kuninkaan asetuksen 123 pykälässä [5] säädetään toisaalta ehdoista, joilla oikeus etuuksiin saadaan uudelleen sen jälkeen, kun etuudet on keskeytetty tietyiksi kausiksi. Työttömäksi joutunut työntekijä säilyttää aiemmin hankkimansa oikeuden etuuksiin, [6] jos korvausten maksamista hänelle ei ole keskeytetty kolmea vuotta pidemmäksi ajaksi.

12. On siis erotettava toisistaan etuuksia koskevan oikeuden saaminen, säilyttäminen ja takaisinsaaminen. Näistä oikeudellisista käsitteistä säädetään asetuksen 67 artiklassa. [7]

13. On siis lopullisesti määriteltävä, onko asetuksen 69 artiklan 4 kohdassa asetetun

3 — Asia C-163/89, Di Conti, tuomio 10.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1829).

4 — Tästä pykälästä tuli 30 pykälä kuninkaan asetuksen 25.11.1991 annetussa uudessa versiossa.

5 — Tästä pykälästä tuli 42 pykälä kuninkaan asetuksen 25.11.1991 annetussa uudessa versiossa.

6 — Kuninkaan asetuksen 123 pykälän 1 momentin ensimmäinen kohta.

7 — Selvyyden vuoksi todettakoon, että asetuksen (ETY) N:o 1408/71 67 artiklassa *recouvrement du droit* on käännetty oikeuden takaisinsaamiseksi ja 69 artiklan 4 kohdassa oikeuden saamiseksi uudelleen.

ehdon kolme kuukautta kestävästä työskentelystä täytyttävä joka kerta, kun työttömyysetuuksia haetaan, huolimatta siitä, mihin perusteeseen hakija vetoaa, jos hän on käyttänyt asetuksen 69 artiklan 1 kohdassa annettua mahdollisuutta ja ylittänyt tässä säännöksessä säädetyn määräajan.

14. Muutosta hakenut toimielin eli Onem pitää lähtökohtana sitä, että asetuksen 69 artiklan 4 kohdassa säädetään erityisestä valinnanvaraisesta järjestelmästä, jota sovelletaan vain silloin, kun asianosainen sitä pyytää ja kun hän näin ollen luopuu toimivaltaisen jäsenvaltion yleisen järjestelmän soveltamisesta. Onem esittää, että ehdon, jonka mukaan työttömän on työskenneltävä kolme kuukautta ennen etuuksien saamista, on täytyttävä aina, kun asetuksen 69 artiklan 1 kohtaan vedotaan, sillä päinvastaisessa tapauksessa asetuksen 69 artiklan 4 kohta menettäisi merkityksensä. Kuninkaan asetuksen 123 pykälän säännöksiä etuuksia koskevan oikeuden säilyttämisestä ei voida tarkastella kuninkaan asetuksen 118 pykälässä säädetyistä etuuksia koskevan oikeuden saamisehdoista erillään. Kuninkaan asetuksen 118 ja 123 pykälän soveltamisen lopputulos tosin on usein sama. Niinpä hakija olisi tässä tapauksessa voinut vedota sekä 118 että 123 pykälään. Etuuksia koskevan oikeuden saamisen ja säilyttämisen välinen ero on 69 artiklan 4 kohtaa sovellettaessa Onemin mukaan keinotekoinen, sillä tällaisessa tilanteessa työntekijä on *aina* aiemmin saanut työttömyysetuuksia. "Etuuksia koskevan oikeuden takaisinsaaminen" on yleiskäsite, joten voidaan pitää lähtökohtana sitä, että tämä ehto täyttyy aina 69 artiklan 4 kohdan tapauksessa etuuksia koskevan, aiemmin saadun oikeuden perusteella.

15. *Belgian hallitus* vetoaa perusteluissaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Yhdistetyissä asioissa Testa ym. [8] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että asetuksen 69 artiklassa säädetään itsenäisestä järjestelmästä, joka poikkeaa jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön säännöksistä ja jota on tulkittava yhtenäisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Asetuksen 69 artiklan 2 kohdassa säädettyä etuuksia koskevan oikeuden menetystä silloin, kun kolmen kuukauden määräaika ylitetään aiheettomasti, ei siis voida pitää viittauksena jäsenvaltion lainsäädäntöön, vaan sitä on pidettävä itsenäisenä oikeuksien menettämisenä.

16. Myös asetuksen 69 artiklan 4 kohta on erityissäännös, joka koskee sitä, kuinka Belgiaan palaava työtön saa takaisin etuuksia koskevan oikeuden. Yhdistetyissä asioissa Testa ym. annetun tuomion valossa 69 artikla voidaan ymmärtää vain niin, että turvautuminen tähän artiklaan merkitsee luopumista kansallisessa lainsäädännössä säädetyn yleisen järjestelmän soveltamisesta, ja näin ollen kuninkaan asetuksen 123 pykälään perustuva kanne ei ole mahdollinen kolmen kuukauden määräajan ylityttyä. Ainoastaan silloin, kun kolmen kuukauden työssäolokausi täyttyy ja kun uuden hakemuksen tekohetkellä kaikki kuninkaan asetuksen 118 pykälässä työttömyysetuuksia koskevan oikeuden saamiselle asetetut vaatimukset täyttyvät, voidaan etuuksia myöntää työttömyyden perusteella.

8 — Yhdistetyt asiat 41/79, 121/79 ja 796/79, tuomio 19.6.1980 (Kok. 1980, s. 1979).

17. Belgian hallitus katsoo, ettei yhteisöjen tuomioistuin kuitenkaan ole noudattanut tätä tulkintaa asiassa Di Conti antamassaan tuomiossa [9], koska yhteisöjen tuomioistuin on todennut tuossa asiassa, että työntekijä saa takaisin etuuksia koskevat oikeutensa, jos hän on pysynyt kuninkaan asetuksen 123 pykälässä tarkoitettuna edunsaajana ja jos hän on ollut töissä ainakin kolme kuukautta.

18. Belgian hallituksen mukaan asetuksen 69 artiklan yhtenäinen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa vaarantuu näin ollen, koska muut jäsenvaltiot voivat olla soveltamatta etuuksia koskevan oikeuden takaisinsaamista tai säilyttämistä koskevia kansallisia säännöksiään, kun taas asetuksen 69 artiklan 4 kohdan perusteella kansallisia säännöksiä voidaan soveltaa Belgiassa pelkästään sillä perusteella, että kolmen kuukauden työssäoloehto täyttyy. Työtön voisi pelkästään asetuksen 69 artiklan 4 kohdan perusteella käytännöllisesti katsoen aina saada Belgiassa uuden etuuksia koskevan oikeuden niiden työskentelykausien perusteella, jotka olivat toteutuneet ennen hänen ulkomaille lähtöänsä, kun taas muissa jäsenvaltioissa työtön ei voisi vedota työttömyysturvaetuuksia koskevaan, jäljellä olevaan oikeuteen, vaan hän voisi enintään saada apua sosiaaliturvajärjestelmästä.

19. Hakija perustaa tässä asiassa hakemuksensa niihin kuninkaan asetuksen 118 pykälässä asetettuihin yleisiin ehtoihin, jotka koskevat etuuksia koskevan oikeuden saamista. Yhteisöjen tuomioistuin näyttäisi asiassa Di Conti antamassaan tuomiossa tarkoittaneen sitä, että asetuksen 69 artiklan 4 kohta soveltuu vain oikeuksien takaisinsaamisiin tai niiden säilyttämisiin eikä niiden saamisiin. Etuuksia koskevan oikeuden myöntäminen hakijalle kuninkaan asetuksen 118 pykälän perusteella olisi kuitenkin kertakaikkisesti vastoin asiassa Di Conti annettua tuomiota, koska hakijan ei edes tarvitsisi työskennellä kolmea kuukautta, kuten asetuksen 69 artiklan 4 kohdassa säädetään. Koska asetuksen 69 artiklan 4 kohta on erityissäännös, kolmen kuukauden työssäolokauden on aina toteuduttava asetuksen 69 artiklan 1 kohdassa asetetun kolmen kuukauden määräajan tultua aiheettomasti ylitetyksi, ennen kuin työttömyysetuuksia koskevaa oikeutta voidaan vaatia uudelleen.

20. *Ranskan hallitus* viittaa asiassa Pinna II annettuun tuomioon [10] ja asettaa kyseenalaiseksi Belgiassa sovellettavan erityisjärjestelmän pätevyyden. Ranskan hallitus katsoo, että valittajana oleva belgialainen toimielin turvautuu yhteisön oikeuteen, jottei sen tarvitse soveltaa edullisempaa kansallista lainsäädäntöä. Asetuksen 69 artiklan 4 kohta on erityissäännös, jota on tulkittava suppeasti, kuten yleensäkin kaikkia poikkeussäännöksiä. Jos Onemin ehdottama tulkinta hyväksyttäisiin, päädyttäisiin siihen, että yhteisön oikeudessa asetettaisiin lisäeste työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle, mikä olisi vastoin asetuksen 69 artiklan tavoitetta ja lisäksi vastoin yhteisön oikeudessa tavoiteltuja päämääriä. Ranskan hallitus vetoaa tältä osin

9 — Mainittu edellä alaviitteessä 3.

10 — Asia 41/84, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 1).

asioissa Petroni [11], Baccini [12] ja Romano [13] annettuihin tuomioihin osoittaakseen, ettei työntekijä voi yhteisön oikeuden perusteella menettää sellaisia etuuksia, jotka hänelle taataan vain jäsenvaltion lainsäädännössä. Lopuksi Ranskan hallitus mainitsee, että joissain jäsenvaltioissa — osittain oikeudellisista syistä [14], osittain vakiintuneen käytännön perusteella [15] — asetuksen 69 artiklan 2 kohta jää pääsääntöisesti soveltamatta.

21. *Komissio* yrittää tulkita asetuksen sanamuotoa ja asetusta koskevaa oikeuskäytäntöä yhtenäisesti. Vedoten asiassa Di Conti annettuun tuomioon komissio väittää, että asetuksen 69 artiklan 4 kohtaa sovelletaan yksinomaan etuuksia koskevan oikeuden takaisinsaamista koskeviin tapauksiin. Komissio katsoo siis, että Onemin väitettä, joka esitettiin jo asiassa Di Conti ja jonka mukaan asetuksen 69 artiklan 4 kohdassa vaaditun kolmen kuukauden työssäolokauden täyttyminen on lisäehto etuuksia koskevan oikeuden saamiselle, ei voida hyväksyä. Kolmen kuukauden määräaika ei ole ehtona tämän oikeuden saamiselle.

22. Muutoin komissio ei näe mitään ristiriitaisuutta yhdistetyissä asioissa Testa ym. annetun tuomion ja asiassa Di Conti annetun tuomion välillä. Yhteisöjen tuomioistuin on tosin yhdistetyissä asioissa Testa ym. [16] antamassaan tuomiossa katsonut, että 69 artiklassa luodaan kansallisen oikeuden säännöksiin nähden itsenäinen järjestelmä sellaisten työntekijöiden eduksi, jotka vaativat tämän *säännöksen soveltamista, olkoonpa kansallisessa* lainsäädännössä etuuksia koskevan oikeuden säilyttämiseksi ja sen menettämiseksi säädetty järjestelmä minkälainen tahansa. [17] Tässä itsenäisessä poikkeusjärjestelmässä toiseen jäsenvaltioon työtä etsimään lähtenyt edunsaaja kuitenkin väliaikaisesti säilyttää etuuksia koskevan oikeutensa. Yhdistetyissä asioissa Testa ym. annetun tuomion perusteella ei kuitenkaan voida katsoa, että 69 artiklaan sisältyisi myös etuuksia koskevan oikeuden saamisen aineellisia ehtoja koskeva itsenäinen poikkeussäännös. Ei siis voida väittää, että asetuksen 69 artiklan 4 kohdassa olevat säännökset olisivat tältä osin tyhjentäviä Belgian osalta.

23. Asetuksen 69 artiklan 4 kohdan soveltamisalan osalta on tähän päivään menneessä kertyneen oikeuskäytännön perusteella ensinnäkin täsmennettävä, että vaikka yhdistetyissä asioissa Testa ym. annettu tuomio koskee asetuksen 69 artiklaa ja erityisesti sen 2 kohdan seurauksia, se ei sitä vastoin

11 — Asia 24/75, tuomio 21.10.1975 (Kok. 1975, s. 1149).

12 — Asia 79/81, tuomio 23.3.1982 (Kok. 1982, s. 1063).

13 — Asia 58/84, tuomio 4.6.1985 (Kok. 1985, s. 1679).

14 — Ks. asetuksen (ETY) N:o 1408/71 liitteeseen VI 18 päivänä heinäkuuta 1989 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2332/89 (EYVL 1989 L 224, s. 1) Irlannin osalta lisätty G jakson 9 kohta, joka kuuluu seuraavasti:

"Irlantiin sellaisen kolmen kuukauden kauden jälkeen palaavalla työttömällä, jolta hän edelleen sai etuuksia Irlannin lainsäädännön mukaan sovellettaessa asetuksen 69 artiklan 1 kohtaa, on oikeus hakea työttömyysetuuksia sen estämättä, mitä 69 artiklan 2 kohdassa säädetään, jos hän täyttää edellä mainitussa lainsäädännössä olevat edellytykset",

ja Yhdistyneen kuningaskunnan osalta L jakson 16 kohta, joka kuuluu seuraavasti:

"Työttömällä, joka palaa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kolmen kuukauden kauden jälkeen, jonka aikana hän sai etuuksia Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaan asetuksen 69 artiklan 1 kohdan mukaisesti, on poikkeuksena 69 artiklan 2 kohdasta edelleen oikeus työttömyysetuuksiin, jos hän täyttää edellä mainitussa lainsäädännössä olevat edellytykset."

15 — Esimerkiksi Ranskassa.

16 — Kuten komissio suullisessä käsittelyssä esittämissään perusteluissa totesi.

17 — Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 8 mainitut yhdistetyt asiat Testa ym., tuomion 5 kohta.

koske 69 artiklan 4 kohtaa. Yhdistetyissä asioissa Testa ym. antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että työntekijä, joka palaa toimivaltaiseen jäsenvaltioon asetuksen 69 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun kolmen kuukauden määräajan päättymisen jälkeen, ei periaatteessa enää voi 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen perusteella vaatia etuuksia koskevaa oikeutta toimivaltaiselta jäsenvaltiolta. Vaikka tämä sääntö voi ensi näkemältä vaikuttaa kiistattomalta, yhdistetyissä asioissa Testa ym. annetussa tuomiossa ei kuitenkaan tueta sitä, koska sääntöä on tuomion sanamuodon mukaan sovellettava vain "ellei edellä mainittua määräaikaa pidennetä 69 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaisesti". [18]

24. Tarkastellessaan asetuksen 69 artiklan 2 kohdan yhteensopivuutta yhteisön oikeusjärjestyksessä taattujen perusoikeuksien kanssa yhteisöjen tuomioistuin on erittäin selvästi ryhtynyt harjoittamaan suhteellisuusvalvontaa; asetuksen sanamuodosta sellaisenaan ei välittömästi seuraa, että suhteellisuusvalvontaa olisi harjoitettava. Tuomiossa todetaan seuraavaa:

"Lopuksi on korostettava, että 69 artiklan 2 kohdan toisessa virkkeessä säädetään 69 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun kolmen kuukauden määräajan pidentämisestä poikkeustapauksissa, millä voidaan välttää se, että 69 artiklan 2 kohdan soveltamisesta aiheutuu suhteettomia lopputuloksia. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut 20.3.1979 —— antamassaan tuomiossa, kyseisen määräajan pidentäminen voidaan hyväksyä, vaikka määräajan pidennyspyyntö esitetään vasta *määräajan päättymisen jälkeen.* Vaikka toimivaltaisilla työvoimaviranomaisilla ja valtiollisilla laitoksilla on paljon harkintavaltaa niiden päättäessä asetuksessa säädetyn määräajan mahdollisesta pidentämisestä, —— niiden on tätä harkintavaltaansa käyttäessään otettava huomioon *suhteellisuusperiaate*, joka on yksi yhteisön oikeuden pääperiaatteista. Tämän periaatteen moitteeton soveltaminen nyt käsiteltävänä olevan tapauksen kaltaisiin tapauksiin edellyttää, että toimivaltaiset viranomaiset ja laitokset *ottavat huomioon jokaisessa yksittäistapauksessa sen, kuinka kauan kyseisen määräajan päättymisestä on kulunut, paluun myöhästymisen syyn ja niiden oikeudellisten seurausten vakavuuden, jotka myöhässä tapahtuvasta paluusta aiheutuvat.*" [19]

25. Vaikka edellä esitetystä perustelusta ei välittömästi ilmene asetuksen 69 artiklan 4 kohdan tulkitsemisen edellyttämiä seikkoja, siitä ilmenee kuitenkin, että asetuksen 69 artiklan 1 kohtaan vedonnut työntekijä ei edunsaajan asemassaan saa kärsiä suhteetonta vahinkoa, vaikka hän on ylittänyt säädetyn määräajan.

26. Tässä yhteydessä on erityistä merkitystä Ranskan hallituksen esittämällä väitteellä, jonka mukaan asetuksen 69 artiklan 2 kohdan säännökset jäävät yksinkertaisesti

18 — Edellä alaviitteessä 8 mainituissa yhdistetyissä asioissa Testa ym. annetun tuomion tuomiolauselma.

19 — Ks. edellä alaviitteessä 8 mainitut yhdistetyt asiat Testa ym., tuomion 21 kohta. Kursivointi kirjoittajan.

soveltamatta sekä Ranskassa että muissa jäsenvaltioissa. [20]

27. Lopuksi todettakoon, ettei yhdistetyissä asioissa Testa ym. annetussa tuomiossa mitenkään selvitetä 69 artiklan 4 kohdan soveltamisalaa, mikä johtuu erityisesti siitä seikasta, ettei kyseisellä säännöksellä todellakaan ollut mitään merkitystä näissä yhdistetyissä asioissa; annettu tuomio koski näet kolmea Saksasta tullutta ennakkoratkaisupyyntöä.

28. Ei ole epäilystäkään siitä, että 69 artiklan 4 kohdassa luodaan Belgian osalta *poikkeusjärjestelmä*. Ei ole nähtävissä, minkä takia ei pitäisi soveltaa pääperiaatetta, jonka mukaan poikkeussäännöksiä on periaatteessa tulkittava suppeasti. Säännöksen *sanamuoto* koskee nimenomaisesti etuuksia koskevan oikeuden takaisinsaamista eikä sen säilyttämistä tai saamista. Olen jo asiassa Di Conti esittämässäni ratkaisuehdotuksessa [21] käsitellyt tämän säännöksen *alkuperää*. Muistutin tuolloin, kuten oikeudenkäynnin kuluessa oli esitetty, että asetuksen 69 artiklan 4 kohta oli suunniteltu vastapainoksi suurpiirteiselle belgialaiselle järjestelmälle, jossa edunsaaja pääsääntöisesti säilyttää asemansa edunsaajana kolmen vuoden ajan, vaikka etuuksien myöntäminen olisi keskeytetty.

29. Tämä perustelu on hyväksytty myös tuomiossa, jossa todetaan seuraavaa:

"Vastapainona sille, että työntekijät säilyttävät etuuksia koskevat oikeutensa melko pitkän ajan ilman, että heidän kuitenkaan tarvitsisi olla Belgian työvoimaviranomaisten käytettävissä, 69 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että saadakseen vielä etuuksia Belgiaan palattuaan heidän on uudelleen työskenneltävä vähintään kolme kuukautta." [22]

30. Poikkeusjärjestelmän tarkoituksena on siis kuninkaan asetuksen 123 pykälän yhteydessä luoda tasapaino toisaalta 69 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja oikeuksia koskevan etuuden säilyttämiselle asetetun, yleensä kolmen kuukauden määräajan — jonka aikana työttömän ei tarvitse olla toimivaltaisen jäsenvaltion työvoimaviranomaisten käytettävissä —, ja toisaalta sellaisen 123 pykälässä asetetun huomattavasti pidemmän määräajan eli yleensä kolmen vuoden määräajan välille, jonka aikana edunsaaja voi kuitenkin minä hetkenä tahansa saada takaisin etuuksia koskevan oikeutensa, vaikkei hän tuona aikana saakaan mitään etuuksia. [23]

31. Asiassa Di Conti [24] antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on yhdistä-

20 — Ks. edellä 20 kohta.

21 — Em. asiassa Di Conti 7.3.1990 annettu ratkaisuehdotus (Kok. 1990, s. I-1835).

22 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Di Conti, tuomion 16 kohta.

23 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Di Conti, tuomion 15 kohta.

24 — Ks. em. asia Di Conti, tuomion 12 ja 17 kohta.

nyt 69 artiklan 4 kohdan soveltamisen ainoastaan etuuksia koskevan oikeuden takaisinsaamiseen eikä kyseisen oikeuden saamiseen. Tämä ratkaisu, joka pätee myös tässä tapauksessa, perustuu lisäksi siihen ajatukseen, jonka mukaan työntekijää ei voida yhteisön oikeuden perusteella asettaa epäedullisempaan asemaan kuin missä hän olisi, jos häneen sovellettaisiin pelkästään jäsenvaltion lainsäädäntöä. Muunlainen tulkinta johtaisi työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen ja olisi siis EY:n perustamissopimuksen 51 artiklan ja asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 esitettyjen tavoitteiden vastainen. [25]

32. Onemin esittämää väitettä, jonka mukaan asetuksen 69 artiklan 4 kohdan soveltaminen pelkästään etuuksia koskevan oikeuden takaisinsaamiseen eikä kyseisen oikeuden saamisehtoihin aiheuttaisi sen, että asetuksen 69 artiklan 4 kohta menettäisi merkityksensä, ei voida hyväksyä, sillä täysin perustellusti voidaan ajatella tilanteita, joissa etuuksia koskevan oikeuden takaisinsaaminen on mahdollista, vaikkeivät etuuksia koskevan oikeuden saamisedellytykset täytykään. Esimerkiksi tapauksessa, jossa etuuksien maksaminen keskeytetään pitkäksi ajaksi kuninkaan asetuksen 123 pykälässä tarkoitettujen määräaikojen kuluessa, on aivan mahdollista, että etuuksia koskevan oikeuden saamiseksi edellytetyt työskentelykaudet eivät täyty välittömästi aikaisempana viitekautena.

33. Belgian hallituksen esittämä väite, jonka mukaan kuninkaan asetuksen 118 ja 123 pykälän soveltamisesta seuraisi tosiasiallisesti useasti sama lopputulos, ei ole omiaan poistamaan etuuksia koskevan oikeuden saamisen ja kyseisen oikeuden takaisinsaamisen välistä eroa.

34. Kyseisen säännöksen sanamuoto, sen alkuperä samoin kuin sen asema lainsäädännön yleisessä rakenteessa puoltavat 69 artiklan 4 kohdan soveltamista ainoastaan etuuksia koskevan oikeuden takaisinsaamisiin.

C — Ratkaisuehdotus

35. Tämän tarkastelun lopuksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

25 — Ks. esim. asetuksen viides perustelukappale.

"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 2 päivänä kesäkuuta 1983 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2001/83, 69 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että vaatimusta siitä, että työttömän työntekijän on Belgiaan palaamisensa jälkeen työskenneltävä vähintään kolme kuukautta, sovelletaan vain silloin, kun työtön vaatii etuuksia koskevan oikeutensa takaisinsaamista, mutta että sitä ei sovelleta jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyihin, kyseisen oikeuden saamisehtoihin."