YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

9 päivänä marraskuuta 2000 *

Asiassa C-75/99,

jonka Bundessozialgericht (Saksa) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Edmund Thelen

vastaan

Bundesanstalt für Arbeit

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 tämä asetus on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2001/83 (EYVL L 230, s. 6), sellaisena kuin se on muutettuna 18.7.1989 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2332/89 (EYVL L 224, s. 1), 6 ja 7 artiklan tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

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

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

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Saksan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön ministerineuvos W.-D. Plessing ja saman ministeriön ylijohtaja C.-D. Quassowski,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään valtionasiamies S. Ortíz Vaamonde,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja P. Hillenkamp,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.6.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Bundessozialgericht on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 21.1.1999 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 3.3.1999, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla ennakkoratkaisukysymyksen 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 tämä asetus on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2001/83 (EYVL L 230, s. 6), sellaisena kuin se on muutettuna 18.7.1989 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2332/89 (EYVL L 224, s. 1; jäljempänä asetus) 6 ja 7 artiklan tulkinnasta.

2 Tämä kysymys on esitetty oikeudenkäynnissä, jossa asianosaisina ovat Edmund Thelen ja Bundesanstalt für Arbeit (liittovaltion työvoimavirasto) ja joka koskee Thelenin oikeutta työttömyyspäivärahaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Asetuksen 6 artiklassa säädetään, että kyseisellä asetuksella korvataan, ellei asetuksen muista säännöksistä ja erityisesti sen 7 artiklasta muuta johdu, kaikkien sosiaaliturvasopimusten määräykset, jotka sitovat joko yksinomaan kahta tai useampaa jäsenvaltiota tai ainakin kahta jäsenvaltiota ja yhtä tai useampaa muuta valtiota, jos kysymyksessä olevien tapausten ratkaiseminen ei koske viimeksi mainittujen valtioiden laitoksia.

4 Työttömyyden johdosta suoritettavia etuuksia koskevat säännökset on annettu asetuksen 67—71 artiklassa, jotka muodostavat asetuksen III osaston 6 luvun, jonka otsikkona on "Työttömyysetuudet". Kyseisen luvun säännöksistä on syytä mainita erityisesti 67 artiklan 3 kohta, jossa asetetaan vakuutus- ja työskentelykausien täyttyminen viimeksi jäsenvaltiossa, jossa työttömyysetuuksia haetaan, edellytykseksi sille, että toisessa jäsenvaltiossa täyttyneet vakuutus- ja työskentelykaudet otetaan huomioon.

5 Tällaista edellytystä ei sitä vastoin ole Saksan liittotasavallan ja Itävallan tasavallan 19.7.1978 tekemässä työttömyysvakuutusta koskevassa sopimuksessa (jäljempänä työttömyysturvasopimus), jonka 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että "toisen sopimusvaltion lainsäädännön mukaisesti täyttyneet työskentelykaudet, joilta on täytynyt suorittaa pakolliset työttömyysvakuutusmaksut, otetaan huomioon arvioitaessa, onko etuuden saamisen edellytyksenä oleva aika täyttynyt, ja määritettäessä, kuinka pitkän ajan etuutta maksetaan, mikäli hakija on sen sopimusvaltion kansalainen, jossa hän vaatii etuutta, ja hän tavallisesti oleskelee tämän sopimusvaltion alueella".

6 Arbeitsförderungsgesetzin (työllisyyden edistämisestä annettu laki; jäljempänä AFG) 100 §:n 1 momentin mukaan oikeus työttömyyspäivärahaan on jokaisella työttömällä, joka on työmarkkinoiden käytettävissä, täyttää etuuden saamisen edellyttämät aikavaatimukset, on ilmoittautunut työvoimatoimistossa työttömäksi työnhakijaksi ja on hakenut kyseistä päivärahaa. AFG:n 104 §:n 1 momentin ensimmäisestä virkkeestä ja 106 §:n 1 momentin ensimmäisestä virkkeestä ilmenee, että oikeus saada työttömyyspäivärahaa 156 päivältä edellyttää, että henkilö on työskennellyt viitekauden aikana 360 päivää saman lain 168 §:ssä tarkoitetussa, vakuutusvelvollisuuden piiriin kuuluvassa työssä. AFG:n 104 §:n 2 ja 3 momentin mukaan viitekausi, joka on kolme vuotta, on aika, joka edeltää välittömästi sitä työttömyysajan ensimmäistä päivää, josta alkaen muut edellytykset työttömyyspäivärahan saamiseksi ovat täyttyneet. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee lisäksi, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen toimivaltaiset Saksan viranomaiset eivät olleet käyttäneet hyväkseen AFG:n 108 §:n ja 109 §:n mukaista mahdollisuutta antaa säännöksiä ulkomaisten työskentely- tai vakuutuskausien huomioon ottamisesta.

Pääasian oikeudenkäynti

7 Edmund Thelen on Saksan kansalainen, joka asui vuosina 1986—1996 Itävallassa, missä hän työskenteli 18.7.1991—15.6.1993, 1.—20.12.1993 ja 1.2.1994—31.1.1996 välisinä aikoina siten, että hänellä oli Itävallan oikeuden mukaan velvollisuus maksaa kyseisiltä ajoilta työttömyysvakuutusmaksuja.

8 Trieriin (Saksa) muutettuaan hän pyysi kyseisen kaupungin työvoimatoimistoa suorittamaan hänelle työttömyyspäivärahaa 4.3.—31.7.1996 väliseltä ajalta, mutta hänen hakemuksensa hylättiin sillä perusteella, että hän ei täyttänyt järjestelmään kuulumista koskevia aikavaatimuksia. Tämän jälkeen hylättiin myös hänen esittämänsä oikaisuvaatimus ja sen jälkeen hänen Sozialgericht Trierissä nostamansa kanne.

9 Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, johon päätöksestä valitettiin, totesi, että Thelenin työskentelykausia, jotka täyttyivät sen jälkeen kun Euroopan talousalueesta tehty sopimus tuli voimaan 1.1.1994, ei tullut periaatteessa ottaa huomioon, koska kyseisestä päivämäärästä alkaen työttömyysturvasopimus korvattiin asetuksella ja koska asetuksen 67 artiklan 3 kohdassa ja 71 artiklassa säädetyt edellytykset eivät täyttyneet. Se katsoi kuitenkin, että kyseiset työskentelykaudet oli otettava huomioon työttömyysturvasopimuksen 7 artiklan mukaisesti, koska EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohtaa ja 51 artiklaa (joista on muutettuina tullut EY 39 artiklan 2 kohta ja EY 42 artikla) rikottaisiin, jos työntekijät menettäisivät asetuksen voimaantulon johdosta jäsenvaltioiden väliseen sopimukseen perustuvia etuja. Landessozialgericht hyväksyi näin ollen Thelenin vaatimukset.

10 Vastapuolena ollut hallintoviranomainen haki tähän päätökseen muutosta Revision-valituksella Bundessozialgerichtissä, jonka mielestä on epäselvää, voidaanko työttömyysturvasopimuksen määräyksiä soveltaa asiassa C-227/89, Rönfeldt, 7.2.1991 annetussa tuomiossa (Kok. 1991, s. I-323), asiassa C-475/93, Thévenon, 9.11.1995 annetussa tuomiossa (Kok. 1995, s. I-3813) ja yhdistetyissä asioissa C-31/96—C-33/96, Naranjo Arjona ym., 9.10.1997 annetussa tuomiossa (Kok. 1997, s. I-5501) määritellyin edellytyksin siitä huolimatta, että asetus oli tullut voimaan Itävallassa. Bundessozialgericht on todennut muun muassa, että

nämä tuomiot koskevat eläke- ja työkyvyttömyysjärjestelmiä ja että niissä omaksuttu ratkaisu ei välttämättä ole sovellettavissa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen työttömyysvakuutusjärjestelmään, johon liittyy järjestelmään kuulumisaikaa koskevia erityispiirteitä.

11 Bundessozialgericht, joka katsoi riita-asian ratkaisun riippuvan asetuksen 6 ja 7 artiklan tulkinnasta, on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko asetuksen N:o 1408/71 6 ja 7 artiklaa tulkittava siten, että ne eivät työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen mukaisesti estä jatkamasta vakuutetulle edullisemman työttömyysvakuutusta koskevan valtioiden välisen sopimuksen soveltamista, vaikka työskentelyaikaa koskevan viitekauden johdosta ei voida enää vedota oikeuteen saada työttömyysvakuutusetuus asetuksen voimaantuloa edeltäneen ajan perusteella?"

Ennakkoratkaisukysymys

12 Saksan ja Espanjan hallitukset katsovat, että esitettyyn kysymykseen on vastattava kieltävästi. Niiden mukaan Thelenin tapaus eroaa edellä mainituissa asioissa Rönfeldt, Thévenon ja Naranjo Arjona ym. kyseessä olleista tapauksista, koska asianomaiselle henkilölle, joka ei työskennellyt Itävallassa enää 31.12.1993 ja joka alkoi työskennellä siellä uudestaan vasta asetuksen voimaantulopäivän eli 1.1.1994 jälkeisenä aikana, ei ole aiheutunut vahinkoa sen vuoksi, että asetus korvaa työttömyysturvasopimuksen. Espanjan hallitus korostaa lisäksi työttömyysetuuksien erityisluonnetta eli niiden välittömyyttä, ja Espanjan hallituksen mukaan nämä etuudet eivät voi, toisin kuin vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeet, muodostaa saavutettuja oikeuksia.

13 Komissio esittää sitä vastoin, että ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että asetuksen 6 ja 7 artikla eivät ole esteenä työttömyysturvasopimuksen soveltamisen jatkamiselle, sikäli kuin se on asianomaiselle henkilölle asetusta edullisempi. Se katsoo pääasiallisesti, että ei ole olemassa mitään syytä rajoittaa edellä mainitussa asiassa Rönfeldt annetussa tuomiossa omaksuttua ratkaisua eläke- ja työkyvyttömyysjärjestelmiin, eikä työsuhteiden lyhytaikainen keskeytys vaikuta tämän ratkaisun soveltamiseen. Komissio myöntää, että kun Thelen alkoi työskennellä uudestaan kuukausi asetuksen voimaantulon jälkeen, hän ei voinut välttämättä perustellusti odottaa saavansa edelleen työttömyysturvasopimuksen määräysten mukaista kohtelua, mutta samalla komissio katsoo erityisesti, että kun otetaan huomioon asianomaisen henkilön tekemän hakemuksen päivämäärä, Saksan lain mukainen viitekausi alkoi 4.3.1993 eli ennen sitä päivämäärää, jolloin työttömyysturvasopimus korvattiin asetuksella.

14 Yhteisöjen tuomioistuin huomautti ensiksi edellä mainitussa vanhuuseläkkeen laskemista koskeneessa asiassa Rönfeldt antamansa tuomion 22 kohdassa, että asetuksen 6 ja 7 artikloista ilmenee selvästi, kuten se oli jo katsonut asiassa 82/72, Walder, 7.6.1973 antamassaan tuomiossa (Kok. 1973, s. 599), että asetuksella säädetään pakottavalla tavalla jäsenvaltioiden välisten sosiaaliturvasopimusten määräysten korvaamisesta eikä siinä sallita muita kuin siinä nimenomaisesti mainittuja poikkeuksia.

15 Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin samassa tuomiossa, että on perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdan ja 51 artiklan vastaista, että sosiaaliturvaetuja menetetään sen vuoksi, että kahden tai useamman jäsenvaltion välisiä voimassa olevia sopimuksia, jotka on saatettu osaksi näiden valtioiden kansallista oikeusjärjestystä, ei sovelleta asetuksen voimaantulon takia.

16 Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Thévenon antamansa tuomion 25 ja 26 kohdassa täsmentänyt, että tätä periaatetta ei voida kuitenkaan soveltaa työntekijöihin, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen vasta kyseisen asetuksen voimaantulon jälkeen.

17 Yhteisöjen tuomioistuin on lopuksi katsonut, että edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Naranjo Arjona ym. annetussa tuomiossa sekä asiassa C-153/97, Grajera Rodríguez, 17.12.1998 annetussa tuomiossa (Kok. 1998, s. I-8645) omaksuttua periaatetta sovelletaan myös vanhuus- ja työkyvyttömyyseläkkeen maksamiseen työntekijöille, jotka tekivät palkkatyötä toisessa jäsenvaltiossa jo ennen kuin asetus tuli voimaan kyseisen valtion ja työntekijöiden lähtövaltion välisissä suhteissa.

18 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on kiistatonta, että asianomainen Saksasta lähtöisin oleva henkilö työskenteli Itävallassa jo ennen kuin Euroopan talousalueesta tehty sopimus, jonka vaikutuksesta työttömyysturvasopimuksen määräykset Saksan liittotasavallan ja Itävallan tasavallan välisissä suhteissa korvattiin asetuksen säännöksillä, tuli voimaan 1.1.1994. Edellä mainitun oikeuskäytännön mukaisesti hän ei saa siten menettää tämän korvaamisen johdosta sellaisia oikeuksia ja etuuksia, joita hänellä on kyseisen työttömyysturvasopimuksen perusteella.

19 Tätä toteamusta ei kumoa se, että edellä mainituissa tuomioissa oli kyse vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeestä, kun taas nyt kyseessä oleva pääasia koskee työttömyysvakuutusjärjestelmää, johon liittyy siihen kuulumisaikaa koskevia erityispiirteitä.

20 Työttömyyspäivärahan saamiseen vaadittavan järjestelmään kuulumisajan suhteellinen lyhyys ei nimittäin ole ominaista vain tämän tyyppiselle vakuutukselle. Tietyt työkyvyttömyysjärjestelmät, joissa etuuden määrä ei riipu vakuutuskausien pituudesta, toimivat vastaavanlaisen mekanismin mukaisesti.

21 Lisäksi ainoastaan se, että asianomainen henkilö on lyhytaikaisesti keskeyttänyt työskentelyn asetuksen voimaantulopäivänä, ei voi olla perusteena sille, että häneltä evätään sopimuksen soveltamiseen perustuvat oikeudet.

22 Tältä osin on riittävää todeta, että Saksan lainsäädännössä säädetty viitekauden alkamisajankohta Thelenin pyynnön perusteella laskettuna on asetuksen voimaantuloa 1.1.1994 aikaisempi päivämäärä. Lisäksi on selvää, että työttömyysturvasopimuksen määräyksiä sovellettaessa asianomainen henkilö täytti 1.1.1994 kyseisessä lainsäädännössä vaaditut järjestelmään kuulumisaikaa koskevat edellytykset. Thelen saattoi siten oikeutetusti odottaa säilyttävänsä työttömyysturvasopimukseen perustuvan oikeutensa saada Saksassa myönnettyä työttömyyspäivärahaa.

23 Ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen syytä vastata, että asetuksen 6 ja 7 artikla eivät ole esteenä sellaisten työttömyysvakuutusta koskevan valtioiden välisen sopimuksen määräysten soveltamiselle, jotka ovat vakuutetulle edullisempia, mikäli vakuutettu on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ennen asetuksen voimaantulopäivää, vaikka hänen oikeuksiensa määrittelemiseen sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä säädetyn viitekauden vuoksi ei etuuden saamiseksi enää voitaisi vedota oikeuteen, joka perustuu täysin tätä päivää edeltävään aikaan.

Oikeudenkäyntikulut

24 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Saksan ja Espanjan hallituksille ja 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 Bundessozialgerichtin 21.1.1999 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

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 tämä asetus on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2001/83, sellaisena kuin se on muutettuna 18.7.1989 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2332/89, 6 ja 7 artikla eivät ole esteenä sellaisten työttömyysvakuutusta koskevan valtioiden välisen sopimuksen määräysten soveltamiselle, jotka ovat vakuutetulle edullisempia, mikäli vakuutettu on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ennen asetuksen voimaantulopäivää, vaikka hänen oikeuksiensa määrittelemiseen sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä säädetyn viitekauden vuoksi ei etuuden saamiseksi enää voitaisi vedota oikeuteen, joka perustuu täysin tätä päivää edeltävään aikaan.

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä marraskuuta 2000.

R. Grass

kirjaaja

C. Gulmann

kuudennen jaoston puheenjohtaja