

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS ANTONIO SAGGIO

13 päivänä huhtikuuta 2000 *

1. Bundessozialgericht on esittänyt 19.4.1999 tekemällään päätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelle — asiassa, jossa kantajana on siirtotyöläinen ja vastaajana Saksan sosiaaliturvahallinto, — ennakkoratkaisukysymyksen, joka koskee sellaisen ajanjakson, jonka aikana palkattu työntekijä on hoitanut lastaan muussa jäsenvaltiossa kuin Saksassa, mahdollista rinnastamista sosiaaliturvan alaan kuuluvien etuuksien myöntämisen osalta ”lapsen hoitoon käytettyyn aikaan” (Kindererziehungszeit), jonka osalta Saksan sosiaalilainsäädännössä katsotaan pakolliset vakuutusmaksut vanhuuden varalta suoritetuiksi.

1 momentissa pakolliset vakuutusmaksut vanhuuden varalta katsotaan suoritetuiksi ”lapsen hoitoon käytetyn ajan” (”Kindererziehungszeit”) osalta, kunnes 1.1.1992 jälkeen syntynyt lapsi on täyttänyt kolme vuotta tai, mikäli lapsi on syntynyt ennen tätä päivämäärää, kunnes lapsi on vuoden ikäinen. SGB VI:n 57 §:n mukaan lisäksi lapsen hoitoon tämän 10. ikävuoteen saakka käytetty aika otetaan huomioon ”vakuutuskautta määritettäessä” sillä edellytyksellä, että kaikki ”lapsen hoidosta kertyvän” vakuutuskauden edellytykset täyttyvät myös tänä aikana. On korostettava, että kyseiset vakuutusmaksut ovat hypoteettisia, koska niitä laskettaessa ei edellytetä, että ne olisi todella suoritettu ennen lapsen hoitoon käytettyjä ajanjaksoja tai niiden jälkeen: oikeus vanhuusvakuutukseen voi näin ollen perustua pelkästään lapsen hoitoon käytetyn ajan osalta kertyneisiin hypoteettisiin vakuutusmaksuihin ilman, että näitä ajanjaksoja edeltäisi tai seuraisi palkattu työskentely.

Sovellettava kansallinen lainsäädäntö

2. Saksan vakuutusjärjestelmä mahdollistaa sen, että vanhuusvakuutuksen vakuutuskautta määritettäessä voidaan ottaa huomioon ajanjaksot, jotka työntekijä on käyttänyt pelkästään lasten hoitoon.¹ Sozialgesetzbuchin 18.12.1989 julkaistun VI osan (jäljempänä SGB VI) 56 §:n

3. Saksan lainsäädännössä säädetty sosiaaliturvaetus liittyy sellaisiin perhepoliittisiin valintoihin, joilla pyritään siihen, että

* Alkuperäinen kieli: italia.

¹ — Termillä ”hoito” viitataan tässä asiassa vanhempien harjoittamaan lastenkasvatukseen.

työntekijä voi hoitaa lastaan ilman, että hänen eläkeoikeutensa vaarantuvat. Siten lapsen hoitoa pidetään yleishyödyllisenä etuutena ja lapsen hoitoon käytettyä aikaa itsenäisenä eläkeoikeuksien lähteenä, jotta voitaisiin taata perheessä tehdyn työn ja kodin ulkopuolella tehdyn työn yhdenvertainen kohtelu.²

4. Lapsen hoitoon käytetyn ajan huomioon ottamista koskee Saksan lainsäädännössä lisäksi alueellinen ehto. Edellä mainitun SGB VI:n 56 §:n 1 momentin mukaan se, että vanhempi voi saada tämän sosiaaliturvaedun, edellyttää, että lasta on hoidettu Saksan liittotasavallan alueella tai että hoito on ainakin rinnastettavissa siellä tapahtuneeseen lastenhoitoon. Lasta on hoidettu Saksassa, jos vanhempi on tavallisesti asunut siellä vakituisesti lapsensa kanssa. Saman 56 §:n 3 momentissa täsmennetään, että lapsen hoito on rinnastettavissa Saksan liittotasavallan alueella tapahtuneeseen lastenhoitoon, kun "hoidosta huolehtiva vanhempi on asunut lapsensa kanssa tavallisesti ulkomailla ja suorittanut lakisääteiset vakuutusmaksut lapsen hoidon aikana tai lapsen syntymää välittömästi edeltävänä aikana ulkomailla työskentelyn tai siellä tapahtuvan itsenäisen ammatinharjoittamisen vuoksi".

Sovellettava yhteisön säännöstö

5. Huomaatan ennen kaikkea, että EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) 1 ja 2 kohta turvaavat työntekijöiden vapaan liikkuvuuden yhteisössä. Tämä vapaus "merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työ sopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan". EY:n perustamissopimuksen 51 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 42 artikla) todetaan lisäksi, että neuvosto toteuttaa "sellaiset sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi".

6. On tunnettua, että keskeinen siirtotyöläisten sosiaaliturvaa koskeva yhteisön säädös on sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71³ (jäljempänä asetus N:o 1408/71), joka on myöhemmin koodifioitu 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2001/83⁴ ja jota on muutettu ja täydennetty useita kertoja. Näistä muutoksista 25.6.1991 annettu

2 — Katso Saksan hallituksen esittämät kirjalliset huomautukset, 6 kohta.

3 — EYVL L 149, s. 2.

4 — EYVL L 230, s. 6.

neuvoston asetus (ETY) N:o 2195/91⁵ (jäljempänä asetus N:o 2195/91) koskee epäsuorasti tässä esillä olevaa asiaa.

7. Asetusta N:o 1408/71 sovelletaan sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan ”työntekijöihin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia ja jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia”, mukaan lukien ne rajatyöntekijät, jotka 1 artiklan b kohdassa on määritelty työntekijöiksi, jotka työskentelevät yhden jäsenvaltion alueella ja asuvat toisen jäsenvaltion alueella, jonne he palaavat ”joka päivä tai vähintään kerran viikossa”. Asiallisen soveltamisalan osalta 4 artiklassa täsmennetään, että asetusta N:o 1408/71 sovelletaan kansalliseen sosiaaliturvan alan lainsäädäntöön, joka koskee muun muassa ”vanhuusetuuksia” ja ”perhe-etuksia”, joista viime mainituilla ymmärretään luontoisetuuksia tai rahanetuksia, jotka on tarkoitettu perhekustannuksia varten. Yhdenvertaisen kohtelun periaate ilmaistaan asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdassa: ”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.” Asumista koskevien edellytysten lainvastaaisuus on sitä vastoin selvästi ilmaistu 10 artiklan 1 kohdassa: ”Jollei tässä ase-

tuksessa toisin säädetä, työkyvyttömyys-, vanhuus- tai jälkeenjääneiden rahanetuksia, työtapaturma- tai ammattitautieläkkeitä ja kuolemantapauksen johdosta annettavia avustuksia, joihin on saavutettu oikeus yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, ei saa vähentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai takavarikoida sen vuoksi, että etuuden saaja asuu muun jäsenvaltion alueella kuin sen, jossa maksamisesta vastuussa oleva laitos sijaitsee.” Muistutan vielä, että asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan a alakohdan perusteella ”työntekijä, johon tätä asetusta sovelletaan, on vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alainen” ja että ”jäsenvaltion alueella työssä oleva työntekijä on tämän valtion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella”.

8. Asetuksen N:o 1408/71 liite VI (sellaisena kuin se on kodifioituna) sisältää eräiden jäsenvaltioiden lainsäädännön soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä. Tätä liitettä on Saksan osalta muutettu asetuksen N:o 2195/91 1 artiklan 12 kohdan b alakohdan v alakohdalla, jossa lisätään — ”1 päivästä tammikuuta 1986 alkaen” — jaksoon ”C. Saksa” 19 kohta, jossa todetaan: ”Vakuutuskausi lapsen hoitamista varten Saksan lainsäädännön mukaan on pätevä myös sellaisen kauden osalta, jonka aikana asianomainen työntekijä hoiti lasta toisessa jäsenvaltiossa edellyttäen, että tämä henkilö ei voinut

harjoittaa ammattitoimintaa äitien suojelulain (Mutterschutzgesetz) 6 §:n 1 momentin perusteella tai otti vanhempainlomaa liittovaltion lastenhoitoavustuslain (Bundeserziehungsgeldgesetz) 15 §:n perusteella eikä ole työskennellyt missään vähäisemmässä (geringfügig) työssä SGB IV:n 8 §:n mukaisesti.”

muksen, jossa hän vaati tätä toteamaan vakuutuskaudeksi 1.9.1984 ja 31.8.1985 välisen ”lapsen hoitoon käytetyn ajan” sekä 22.8.1984 ja 31.8.1994 välisen ajan ”vakuutuskautta määritettäessä huomioon otettavaksi”. Toimivaltainen vakuutuslaitos hylkäsi hakemuksen 12.9.1995 teke-mällään päätöksellä ja vahvisti päätöksen valitukseen 21.8.1996 antamallaan päätöksellä.

Pääasian taustalla olevat tosiseikat

9. Ursula Elsen, Saksan kansalainen, muutti toukokuussa 1981 Saksasta Ranskaan, missä hän on siitä saakka asunut vakituisesti aviomiehensä ja Saksassa elokuussa 1984 syntyneen poikansa kanssa. Vuoden 1985 maaliskuuhun asti hän työskenteli Saksassa pakollisen vakuutuksen piiriin kuuluvana työntekijänä, ja Ranskaan muutettuaan (toukokuussa 1981) hänestä tuli rajatyöntekijä. Elsenin työskentely keskeytyi heinäkuun 1984 ja helmikuun 1985 väliseksi ajaksi, jolloin hän oli lapsensa syntymän vuoksi äitiyslomalla. Vuoden 1985 maaliskuun jälkeen Elsen ei ole enää ollut pakollisesti vakuutettuna työntekijänä Saksassa eikä Ranskassa.

11. Berliinin Sozialgericht hylkäsi 11.8.1997 antamallaan tuomiolla kanteen, jonka asianosainen oli nostanut hakemuksen lopullista hylkäämistä koskevasta päätöksestä. Elsen valitti tuomiosta revisiomenettelyssä Bundessozialgerichtiin vaatien ensimmäisen oikeusasteen tuomion kumoamista ja hänelle mielestään kuuluvien sosiaaliturvaetujen myöntämistä.

Ennakkoratkaisukysymys

10. Syyskuussa 1994 Elsen jätti Berliinissä toimivaan Saksan työntekijöiden liittovaltiotason vakuutuslaitokseen (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte) hake-

12. Edellä mainitulla 19.4.1999 teke-mällään päätöksellä Bundessozialgericht pyysi yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, velvoitetaanko yhteisön oikeudessa ottamaan huomioon Saksan

lainsäädännössä säädettyjä sosiaaliturvaetuksia määritettäessä ennen 1.1.1986 lapsen hoitamiseen käytetty aika, jos lasta on hoidettu toisessa jäsenvaltiossa (tässä Ranskassa), kun lapsen hoidosta huolehtinut vanhempi on työskennellyt pakollisesti vakuutettuna rajatyöntekijänä Saksan liittotasavallassa siihen asti kun häneen alettiin soveltaa äitiyshuoltoa koskevia säännöksiä sekä äitiysloman jälkeen.

ollut lainmukainen, mutta jos se olisi vastoin yhteisön oikeutta, hylkäämistä olisi pidettävä lainvastaisena ja kantajalla olisi oikeus hänelle kuuluvaan sosiaaliturvaetuuteen.

13. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin selittää, miksi sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämää ennakkoratkaisupyynnöä on pidettävä pääasian ratkaisun kannalta merkityksellisenä. Tämän osalta se toteaa, että Saksan vakuutuslaitos oli hylännyt kantajan hakemuksen, jossa kantaja vaati ottamaan vakuutuskautta laskettaessa huomioon lapsen hoitoon käytetyn vuoden pituisen ajanjakson ja vakuutuskautta määritettäessä huomioon otettavan kymmenen vuoden lapsen hoitoon käytetyn ajanjakson, sillä perusteella, että Saksan asiaa koskeva lainsäädäntö edellytti tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, että lasta hoidetaan Saksan alueella tai että asianomainen vanhempi asuisi Saksassa, kun taas esillä olevassa asiassa asianomainen vanhempi (Ursula Elsen) oli puolisoineen asunut Ranskassa toukokuusta 1981 lähtien ja hoitanut siellä lastaan, ja sillä perusteella, että lapsen hoitoa ei voitu rinnastaa Saksassa tapahtuneeseen lastenhoitoon. Siten eräs kyseessä olevan sosiaaliturvaetuuden myöntämisen keskeinen edellytys ei täyttynyt, ja tämä edellytys oli kiistattomasti *alueellinen*. Jos tällainen edellytys olisi yhteisön oikeuden mukainen, kantajan vaatimuksen hylkääminen olisi

14. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan tämän riita-asian ratkaisemisen kannalta ei ole merkitystä sillä, mitä asetuksen N:o 1408/71 liitteen VI C otsikon 19 kohdassa, joka asetuksen N:o 2195/91 mukaan on voimassa 1.1.1986 alkaen, säädetään. Kantajan lapsen hoitoon käytämä ajanjakso sijoittui kahteen tätä edeltävään vuoteen (1.9.1984—31.8.1995), ja myös kymmenen vuoden vakuutuskautta määritettäessä huomioon otettava lapsen hoitoon käytetty aika alkoi 22.8.1984, eli kauan ennen uuden säännöksen voimaantuloa. Lisäksi, vaikka nämä seikat jätettäisiin huomiotta, tämä säännös ei voisi johtaa kantajan hakemuksen hyväksymiseen kokonaisuudessaan. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin näet toteaa, että ”Mutterschutzgesetzin (äitien suojelulaki) 6 §:ää — — sovelletaan vain henkilöihin, jotka harjoittavat ammattia (edellytys, joka kantajan tapauksessa täyttyi vain maaliskuuhun 1985 saakka)”; toisaalta ”Bundeserziehungsgeldgesetzin (lastenhoitoavustuslaki) 15 §:n mukaista vanhempainlomaa on voitu ottaa vasta 1.1.1986 lukien, koska laki tuli voimaan vasta tuolloin”.

Vastaus ennakkoratkaisukysymykseen

Kansallisen tuomioistuimen esittämään ongelmaan liittyvät oikeussäännöt

15. Jotta olisi mahdollista yksilöidä ne yhteisön oikeuden säännökset, joita yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty tulkitsemaan, on ennen kaikkea tarpeen määrittää, mihin ajanjaksoon on viitattava sen selvittämiseksi, millainen asema vakuutuksen kannalta oli pääasian kantajan asemassa olevalla työntekijällä. Tämän osalta totean, että ennakkoratkaisupyynnön mukaan Elsen työskenteli Saksassa maaliskuuhun 1985 saakka ja hänen työskentelynsä keskeytyi heinäkuun 1984 ja helmikuun 1985 väliseksi ajaksi, koska hän tuon ajanjakson ajan oli lapsensa syntymän vuoksi Saksan lainsäädännön mukaisella äitiyslomalla. Hakemus, jossa Elsen syyskuussa 1994 vaati Saksan toimivaltaista vakuutuslaitosta toteamaan vakuutuskausiksi 1.9.1984 ja 31.8.1985 välisen ”lapsen hoitoon käytetyn ajan” sekä 22.8.1984 ja 31.8.1994 välisen ”vakuutuskautta määritettäessä huomioon otettavan ajan”, perustui lapsen syntymään ja siitä seuranneeseen tarpeeseen hoitaa lasta. Tästä seuraa, että ajanjakso, joka on otettava huomioon, jotta voidaan päättää,

mitä säännöksiä sovelletaan pääasiassa kysymyksessä olevaan tilanteeseen sekä kaikkiin vastaaviin tilanteisiin, alkaa Elsenin lapsen syntymästä elokuussa 1984: tämä sen vuoksi, että tuolloin syntyivät asianomaisen työntekijän vaatimusten perusteet Saksan sosiaaliturvahallintoa kohtaan.

16. Tämän jälkeen on tutkittava, mikä on sellaisen työntekijän asema, joka on tilanteessa, jossa pääasian kantaja oli elokuussa 1984. Lapsen syntyessä Elsen oli kiistattomasti asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan b kohdassa tarkoitettu ”rajatyöntekijä”: hän työskenteli palkattuna työntekijänä Saksan alueella, mutta asui Ranskan alueella, jonne hän palasi ”joka päivä tai vähintään kerran viikossa”. Tätä eivät ole kiistäneet komissio eivätkä hallitukset, jotka ovat tässä asiassa esittäneet huomautuksia. Elokussa 1984 Elsen oli Saksan liittotasavallan sosiaaliturvalainsäädännön alainen ja tämän valtion kansalainen ja täytti näin ollen molemmat subjektiiviset edellytykset (jonkin jäsenvaltion lainsäädännön alaisuus ja jonkin jäsenvaltion kansalaisuus), jotka koskevat asetuksen N:o 1408/71 henkilöllistä soveltamisalaa 2 artiklan 1 kohdan nojalla.⁶ Häneen voitiin siten soveltaa edellä mainittua asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan sään-

6 — Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691, 36 kohta), että henkilöä on pidettävä asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuna työntekijänä ”sillä perusteella, että hänellä on vaikka vain yhden vakuutuspahtuman varalta pakollinen tai vapaaehtoinen vakuutus jossain — yleisessä taikka erityisessä sosiaaliturvajärjestelmässä työsuhteen olemassaolosta riippumatta”.

nöstä, jonka mukaan ”jäsenvaltion alueella työssä oleva työntekijä on tämän valtion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella”. Näin ollen tarkastelun kohteena olevana aikana, toisin sanoen elokuussa 1984, Elsenin asemassa olevaan työntekijään oli sovellettava vain Saksan vakuutusjärjestelmää, vaikka hän asui toisessa jäsenvaltiossa.

17. Seuraavaksi on tutkittava, onko SGB VI:n 56, 57 ja 249 §:n mukaista vakuutusmaksujen hypoteettinen laskeminen niiden ajanjaksojen osalta, joina vanhempi hoitaa lastaan, asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan mukainen ”vanhuusetuus” vai ”perhe-etuus”, joista viime mainituilla ymmärretään luontoisetuuksia tai rahaetuksia, jotka on tarkoitettu perhekustannuksia varten. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin jättää tämän kysymyksen avoimeksi, koska se ei esitä kumpaakaan tulkintaa: omasta puolestani katson, että kyseistä sosiaaliturvaetuutta voidaan pitää samalla sekä vanhuusetuutena että perheetuutena. Se, että Saksan lainsäätäjät on säätänyt edellä mainitusta hypoteettisten vakuutusmaksujen huomioon ottamisesta lakisääteisen vanhuusvakuutusjärjestelmän alalla, ei näet mielestäni merkitse sitä, ettei tällaista huomioon ottamista voitaisi pitää myös sosiaaliturvan alaan kuuluvana perhekustannuksia varten tarkoitettuna etuutena sen vuoksi, että tällainen etuus toisaalta kuuluu lakisääteisen vanhuuseläkkeen piiriin, koska se muodostuu hypoteettisesta vakuutusmaksujen laskentamekanismista niiden ajanjaksojen osalta, jotka vakuutettu on käyttänyt pelkästään lapsen hoitoon, ja toisaalta sen vuoksi, että se on taloudellinen tukimuoto, jonka valtio

myöntää työntekijälle perhekustannuksia varten. On aivan totta, että tällainen etuus eroaa Bundeserziehungsgeldgesetzillä säädetystä vanhempien lastenkasvatusavustuksesta, koska, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, se on maksuihin perustumaton rahaetus, joka myönnetään työntekijälle tämän huollossa olevan lapsen kasvattamista ja hoitoa varten, kun työntekijä ei tämän vuoksi työskentele tai toimi itsenäisenä ammatinharjoittajana kokopäiväisesti.⁷ On kuitenkin myös niin, että sillä pyritään samaan perhepolitiikan tavoitteeseen kuin vanhempien lastenkasvatusavustuksella ja se tarjoaa työntekijälle mahdollisuuden käyttää aikaansa pelkästään lapsen hoitoon ilman liiallista taloudellista räsitusta siten, että hän samalla säilyttää riittävän tulotason ja vakuutuksen, joka jatkuvasti kertyy hypoteettisesti lasketuista vakuutusmaksuista.⁸ Kaikissa tapauksissa tässä käsiteltävä sosiaaliturvaetus kuuluu sekä tavoitteidensa että myöntämisehtojensa osalta asetuksen N:o 1408/71 asialliseen soveltamisalaan.⁹

18. Näyttää kiistattomalta, että SBG VI:n 56 §:n 1 momentissa säädetty alueellinen

7 — Saksan lastenhoitoavustuslaki (Bundeserziehungsgeldgesetz), annettu 6.12.1985, 1 §:n 1 momentti. Yhdistetyissä asioissa C-245/94 ja C-312/94, Hoefer ja Zachow, 10.10.1996 annettussa tuomiossa (Kok. 1996, s. I-4895, 27 kohta), yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että edellä mainitussa laissa säädetyn vanhempien lastenkasvatusavustuksen kaltaista etuutta on pidettävä asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan mukaisena perhe-etuutena.

8 — Katso Saksan hallituksen tässä esillä olevaan asiaan liittyvät kirjalliset huomautukset, 6 kohta, ja edellä alaviitteisä 7 mainitun julkisasiamies Jacobsin yhdistetyissä asioissa C-245/94 ja C-312/94 esittämän ratkaisuehdotuksen 26 kohta.

9 — On huomattava, että asiassa C-78/91, Hughes, 16.7.1992 antamassaan tuomiossa (Kok. 1992, s. I-4839, 15 kohta), yhteisöjen tuomioistuin on aiempaan oikeuskäytäntöön viitaten todennut, että ”etuutta voidaan pitää sosiaaliturvaetuutena, jos sen myöntäminen etuudensaajille perustuu tiettyyn laissa määriteltyyn asemaan yksilöllisestä tarveharkinnasta riippumatta ja jos etuus liittyy johonkin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittuun vakuutustapahtumaan”.

edellytys rajoittaa pääasian kantajan kaltaisessa asemassa olevan työntekijän mahdollisuutta hyötyä kyseessä olevasta sosiaaliturvaetuudesta. Sosiaaliturvaetuuden saamiselle asetetaan näet se edellytys, että lasta hoidetaan Saksan alueella tai hoito on rinnastettavissa siellä tapahtuneeseen lastenhoitoon. Tämä merkitsee sitä, että hoidosta vastaavan vanhemman on asuttava lapsensa kanssa vakituaisesti Saksassa tai ulkomailla työskennellen kuitenkin Saksassa — lapsen hoidon tai lapsen syntymää edeltävänä aikana — pakollisen vakuutuksen piiriin kuuluvana työntekijänä (SBG VI:n 56 §:n 3 momentti). Nyt esillä olevassa asiassa edellä mainittu edellytys johti siihen, että Elsenin kaltainen työntekijä ei lapsen hoitoon käytetyn ajanjakson osalta voinut hyötyä häneen sovellettavassa Saksan vakuutusjärjestelmässä säädetystä vanhuusvakuutuksen pakollisten vakuutusmaksujen hypoteettisesta laskemisesta. Elsen ei näet asunut lapsensa kanssa Saksassa vaan Ranskassa, jossa hän ei kuitenkaan työskennellyt. Näin ollen voidaan todeta, että tällainen alueellinen edellytys merkitsee sitä, että asianomainen menettää sosiaaliturvaetuuden, koska hänen lapsensa hoitoon Ranskassa käyttämää aikaa ei voida ottaa huomioon laskettaessa vanhuuseläkettä, johon hänellä on Saksan lainsäädännön perusteella oikeus.

19. Edellä esitetystä voi esittää seuraavan yhteenvedon: elokuussa 1984 rajatyöntekijä, joka asui Ranskassa ja työskenteli Saksassa, missä hän kuului säännönmukaisesti lakisäateisen vanhuusvakuutuksen piiriin, ei voinut saada vakuutukseen kuu-

luvaa etuutta, jota voidaan pitää sosiaaliturvan alaan kuuluvana ja Saksan vanhuusvakuutusjärjestelmässä säädettyinä etuutena, vain sen vuoksi, että hän ei asunut Saksan alueella.

Voidaan perustellusti kysyä, onko tällainen tilanne yhteisön oikeuden mukainen.

Kirjallisessa käsittelyssä esitetyt kannat

20. Komissio ja Saksan hallitus katsovat, ettei edellä kuvattu tilanne ole yhteisön oikeuden vastainen. Mahdollisuus asettaa eräiden etuuksien saamiselle alueellisia edellytyksiä kuuluu näet niiden mukaan valtioiden sosiaaliturvan alan päätösvallan piiriin, jotta voitaisiin saavuttaa ne sosiaaliset ja taloudelliset tavoitteet, joihin kansallisilla vakuutusjärjestelmillä pyritään. Lisäksi komissio toteaa, että käsiteltävänä oleva tapaus on pelkästään sisäinen asia, koska pääasian kantaja on Saksan kansalainen, joka vaatii sen jäsenvaltion, jonka kansalainen hän on, sosiaaliturvan alan lainsäädännössä säädettyä sosiaaliturvaetuutta.

21. Espanjan hallitus sitä vastoin katsoo, ettei Elsenin asemassa olevan työntekijän

tilanne ole yhteisön oikeuden mukainen. Tällainen tilanne on näet sen mukaan vastoin asetuksessa N:o 1408/71 säädettyjä sosiaalietuuksien myöntämisen edellytyksiä ja erityisesti vastoin periaatetta, jonka mukaan kaikki tällaisia etuuksia asuinpaikan perusteella rajoittavat edellytykset ovat lainvastaisia. Yleisemmin Espanjan hallitus huomauttaa, että tällainen tilanne, jolla on yhteisön laajuista — ei pelkästään sisäistä — merkitystä, on vastoin siirtotyöläisten vapaan liikkuvuuden periaatetta, josta edellä mainitussa EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa säädetään.

Julkisasiamiehen kanta

22. Kuten ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuimien perustellusti huomauttaa, esillä oleva asia ei ole luonteeltaan pelkästään sisäinen. Kysymyksessä on sellaisen rajatyöntekijän asema, jolle ei myönnetä sosiaaliturvaetuutta siinä jäsenvaltiossa, jossa hän työskentelee, koska hän asuu toisessa jäsenvaltiossa. Siten asia liittyy tiettyyn tilanteeseen (rajatyö), jonka yhteisön oikeudessa katsotaan olevan peruste siirtotyöläisen vaatimuksille sitä jäsenvaltiota kohtaan, jonka vakuutusjärjestelmää siirtotyöntekijään sovelletaan, minkä vuoksi sekä EY:n perustamissopimuksen henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä että asetuksen N:o 1408/71 säännöksiä voidaan soveltaa tässä asiassa. Tästä seuraa, että ei

voida viitata oikeuskäytäntöön, jonka mukaan ”perustamissopimuksen henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä ei voida soveltaa sellaiseen toimintaan, joka tapahtuu kaikilta osiltaan yhden jäsenvaltion sisällä”.¹⁰

23. Näin ollen komission ja Saksan hallituksen esittämä väite, jonka mukaan mahdollisuus asettaa tiettyjen sosiaaliturvaetuuksien saamiselle alueellisia edellytyksiä kuuluisi kokonaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvan alan päätösvaltaan, ei mielestäni ole vakuuttava. Tämän osalta totean, että voimassa olevan yhteisön oikeuden mukaan ”jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa säännellä sosiaaliturvajärjestelmään”¹¹ ja ne voivat vapaasti päättää sosiaaliturvajärjestelmien rahoitusmuodoista.¹² On kuitenkin otettava huomioon myös, että yhteisöjen tuomioistuimien on toistuvasti todennut, että edellä mainittuun toimivaltaan kuuluvaa sääntelyä harjoittaessaan jäsenvaltioiden on noudatettava yhteisön oikeutta ja erityisesti perustamissopimuksen työn-

10 — Yhdistetyt asiat C-29/94—C-35/94, Aubertin ym., tuomio 16.2.1995 (Kok. 1995, s. I-301, 9 kohta). Kirjallisissa huomautuksissaan komissio viittaa tähän tuomioon ja oikeuskäytäntöön, johon tuomioissa viitataan (43 kohta). Tämä tuomio ei kuitenkaan liity rajatyöntekijöiden asemaan. Tuomio koskee näet sellaisen Ranskan lainsäädännön yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa, jossa kampaamoliikkeen hoidossa asetetaan omille kansalaisille ankarampia edellytyksiä (erityisesti tutkintotodistus) kuin muiden jäsenvaltioiden kansalaisille ja toteutetaan siten ”käänteistä syrjintää”.

11 — Asia C-238/94, Garcia ym., tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1673, 15 kohta).

12 — Asia C-18/95, Terhoeve, tuomio 26.1.1999 (Kok. 1999, s. I-345, 33 kohta).

tekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä.¹³ Yhteisöjen tuomioistuimien lisäksi korostanut, että on ehdottoman välttämätöntä varmistaa yhteisön oikeuden noudattaminen myös muiden jäsenvaltioiden toimivallan piiriin kuuluvien oikeuksien osalta.¹⁴ Näiden seikkojen vuoksi katson, että tässä esillä olevan Saksan lainsäädännön kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä ei edes rahoitukseen liittyvien syiden vuoksi voida tehdä poikkeusta asetuksen N:o 1408/71 säännöksistä ja työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta.¹⁵

24. Tämän osalta korostan, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tullut asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, jonka mukaan henkilö, joka on palkatussa työssä yhden jäsenvaltion alueella, on tämän valtion lainsäädännön alainen, ”vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella” siten, että tämän säännöksen tehokas vaikutus riistetään, ”jos jäsenvaltion lainsäädännöllä, jossa edellytykseksi tässä valtiossa työs-

kentelevän palkansaajan oikeudelle tulla vakuutetuksi tässä lainsäädännössä säädetyn vakuutusjärjestelmän mukaisesti asetetaan se, että tällainen henkilö asuu tässä valtiossa”.¹⁶ Niin ikään merkittävä on asetuksen N:o 1408/71 10 artiklan 1 kohta, joka koskee ”Asumista koskevista edellytyksistä luopumista” ja jonka mukaan sosiaaliturvaetuksiin ei pääsääntöisesti voida vaikuttaa ”sen vuoksi, että etuuden saaja asuu muun jäsenvaltion alueella kuin sen, jossa maksamisesta vastuussa oleva laitos sijaitsee”. Mielestäni pääasian kantajan tilanne kuuluu täysin asetuksen N:o 1408/71 10 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalaan, koska hänelle asetettu asumista koskeva edellytys estää häntä saamasta sosiaaliturvaetuutta, joka hänelle muuten olisi varmasti myönnetty.

25. Yleisesti ottaen katson kyseisen edellytyksen olevan EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 1 kohdassa määrätyn työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen vastainen, koska Saksan lainsäädännössä siirtotyöläiset asetetaan tässä käsiteltävien sosiaaliturvaetujen osalta huonompaan asemaan kuin työntekijät, jotka eivät käytä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Tältä osin huomautan ettei se, että Elsen on Saksan kansalainen, ole ennakkoratkaisukysymyksen ratkaisun kannalta merkitseellinen seikka. Ratkaisuehdotuksessa,

13 — Viittaa ennen kaikkea seuraaviin tuomioihin: asia C-120/95, Decker, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1831, 23 kohta) ja C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1931, 19 kohta).

14 — Esimerkiksi välittömiä veroja koskeva ala. Asiassa C-279/93, Schumacker, tuomio 14.2.1995 (Kok. 1995, s. I-225, 21 kohta) yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ”vaikka välittömiä veroja koskeva ala ei sinänsä kuulukaan yhteisön toimivallan piiriin yhteisön oikeuden nykytilassa, jäsenvaltioiden on silti käytettävä niiden omia toimivaltuuksia yhteisön oikeutta noudattaen”.

15 — Komissio viittasi väitteensä tueksi myös asiassa C-275/96, Kuusijärvi, 11.6.1998 annettuun tuomioon (Kok. 1998, s. I-3419) ja väitti, että tässä tuomiossa olisi vahvistettu, että henkilö, joka ei ole missään palkatussa työssä, olisi yleensä sen jäsenvaltion lainsäädännön alainen, jonka alueella hän asuu. Minusta tämä viittaus ei ole asiaan kuuluva. Elokuussa 1984 Elseniä oli varmasti pidettävä rajatyöntekijänä, joka oli Saksan lainsäädännön mukaisella äitiystomalalla. Näin ollen häneen sovellettiin Saksan lainsäädäntöä, sillä hän työskenteli Saksassa ja kuului siellä lakisääteisen vanhuusvakuutuksen piiriin, eikä Ranskassa, missä hän asui.

16 — Asia C-2/89, Kits van Heijningen, tuomio 3.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1755, 21 kohta). Katso myös edellä alaviitteessä 15 mainittu tuomio asiassa Kuusijärvi, 31 kohta.

jonka esitin 29.9.1998 asiassa C-90/97, Swaddling,¹⁷ olen jo huomauttanut, että EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa ilmaistaan siirtotyöläisen ja sellaisen henkilön, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, yhdenvertaisen kohtelun periaate, jossa yhdenvertaisuus on ymmärrettävä siten, että lukuun ottamatta selvästi kansalaisuuteen perustuvia poikkeuksia, jotka ovat kaikissa tapauksissa kiellettyjä, erilainen kohtelu on sallittua vain, jos se voidaan perustella yhteisön oikeuden mukaisilla vaatimuksilla ja jos suhteellisuusperiaatetta noudatetaan.¹⁸ Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi monta kertaa todennut, että edellä mainitulla 48 artiklalla toteutetaan EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan c alakohdassa (josta on tullut EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohta) ilmaistu keskeinen periaate, jonka mukaan ”yhteisön toimintaan sisältyy henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittavien esteiden poistaminen jäsenvaltioiden väliltä”.¹⁹ Siten sellainen kansallinen lainsäädäntö, joka asettaa jonkin jäsenvaltion alueella taloudellista toimintaa harjoittavan yhteisön kansalaisen epäedulliseen asemaan, on todellakin EY:n perustamissopimuksen vastainen: näin ollen sellaisten kansallisten säännösten, joilla oikeus vapaaseen liikkuvuuteen tehdään työntekijän kannalta vähemmän houkuttelevaksi, on katsottava ”rajoittavan tätä vapautta, vaikka näitä säännöksiä sovellettaisiin riippumatta kyseessä olevien työntekijöiden kansalaisuudesta”.²⁰ Näitä

periaatteita soveltaen on todettava, että esillä olevassa asiassa pääasian kantajan asemassa olevan työntekijän perusoikeutta eli oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen rajoitetaan, koska Saksan ennen 1.1.1986 voimassa olleessa lainsäädännössä eräiden lastenhoitoa tukevien sosiaaliturvaetuuksien saamiselle asetettiin se edellytys, että lasta hoidetaan Saksassa ja että asianomainen työntekijä siis asuu lastensa kanssa Saksan alueella.

26. Esittämäni väite ei ole ristiriidassa asetuksen N:o 1408/71 liitteen VI C jakson 19 kohdan säännöksen kanssa, joka tuli voimaan asetuksella N:o 2195/91 1.1.1986 alkaen. Tämän säännöksen mukaan voidaan näet ottaa huomioon — pakollisten vanhuuden varalta maksettavien vakuutusmaksujen hypoteettisessa laskennassa — myös ajanjakso, jona asianomainen työntekijä hoitaa lasta toisessa jäsenvaltiossa, mutta säännöksessä asetetaan tälle mahdollisuudelle sängen täsmällisiä edellytyksiä: työntekijän on oltava äitiyslomalla tai vanhempainlomalla eikä hän ole saanut työskennellä missään Saksan lainsäädännössä tarkoitettussa ”vähäisemmässä” työssä. Mielestäni asetukseen N:o 1408/71 liitetyn uuden säännöksen päämääränä ei kuitenkaan ole uudistaa entistä asetusta, koska siinä ei säädetä kokonaan uusista sosiaaliturvaetuksista, vaan pikemminkin sillä säädetään yksityis-

17 — Asia C-90/97, tuomio 25.2.1999 (Kok. 1999, s. I-1077).

18 — Ratkaisuehdotos, 22 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-90/97, Swaddling, 25.2.1999 antamassaan tuomiossa (Kok. 1999, s. I-1075) todennut, että sellainen lainsäädäntö, jossa toimeentulotuen myöntämiselle asetetaan edellytys, että hakijan on asuttava vakinaisesti tiettyssä jäsenvaltiossa, on asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan h alakohdan ja 10 a artiklan vastainen. Yhteisöjen tuomioistuin ei tutkinut EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan mahdollista vaikutusta pääasiain.

19 — Edellä alaviiteessä 12 mainittu asia Terhoeve, tuomion 36 kohta.

20 — Edellä alaviiteessä 12 mainittu asia Terhoeve, tuomion 39 kohta. Katso myös asia C-10/90, Masgio, tuomio 7.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1119, 18 ja 19 kohta).

kohtaisesti sellaiseen tilanteeseen sovellettavasta järjestelmästä, joka aiemmin saattoi aiheuttaa epävarmuutta tulkinnassa (kuten tässä käsittelemäni ennakkoratkaisukysymyksen osoittaa). Näin ollen vastauksessa, jota ehdotan annettavaksi

ennakkoratkaisukysymykseen, ei puututa neuvoston vuonna 1991 tekemään lainsäädäntöpoliittiseen valintaan, joka ei täydentävän säännöksen sanamuodon eikä sen voimaantuloajan vuoksi välittömästi koske pääasian kantajan tilannetta.

Ratkaisuehdotus

27. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 1 kohtaa (josta on muutettuna tullut EY 39 artiklan 1 kohta) ja sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 10 artiklan 1 kohtaa ja 13 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että niiden kanssa ristiriidassa on Saksassa ennen 1.1.1986 voimassa olleen lainsäädännön kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan rajatyöntekijän lapsen hoitoon käyttämä aika otetaan huomioon vanhuuden varalta maksettavien pakollisten vakuutusmaksujen hypoteettisessa laskennassa vain sillä edellytyksellä, että lasta on hoidettu Saksan liittotasavallan alueella tai että hoito on rinnastettavissa tällaiseen hoitoon.