

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

25 päivänä marraskuuta 2003 ¹

I Johdanto

1. Oberste Gerichtshof haluaa nyt käsiteltävällä ennakkoratkaisupyyntöllään selvittää, miten 11.10.1978 annetussa Bundesgesetz über die Sozialversicherung der in der gewerblichen Wirtschaft selbständig Erwerbstätigen -nimisessä laissa (liittovaltion laki kaupan alalla työskentelevien henkilöiden sosiaalivakuutuksesta; jäljempänä GSVG)² tarkoitettua korvauslisää on luonnehdittava asetuksen N:o 1408/71³ yhteydessä. Tämä korvauslisä myönnetään eläkkeensaajille, jotka ovat toimineet itsenäisinä ammatinharjoittajina, täydentämään heidän eläkettään, mikäli se alittaa vähimmäistoimeentulorajan.

työskentelevien henkilöiden sosiaaliturvalaitos), joka on pääasian oikeudenkäynnissä valituksen vastapuolena (jäljempänä Sozialversicherungsanstalt), voi asettaa suorituksen edellytykseksi sen, että etuuteen oikeutetun asuinpaikka on Itävallassa. Mikäli korvauslisä on sitä vastoin yleinen vanhuusetuus, sen on suoritettava se saajalle myös toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan asuinpaikkaan.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Mikäli etuus on maksuihin perustumaan erityisetuus, Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (kaupan alalla

A Yhteisön lainsäädäntö

3. Asetusta N:o 1408/71 sovelletaan sen 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan sosiaaliturvan vanhuusetuuksiin.

¹ — Alkuperäinen kieli: saksa.

² — BGBl. nro 560/1978.

³ — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuvien palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetusta (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2), sellaisena kuin se on muutettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1408/71).

4. Asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan maksuihin perustumattomiin erityisetuksiin, jotka annetaan muun kuin 1 kohdassa tarkoitetun lainsäädännön tai järjestelmän perusteella — — , jos tällaiset etuudet on tarkoitettu:

a) antamaan lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa sellaista tapahtumaa vastaan, joka kuuluu 1 kohdan a-h alakohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin; tai

b) vain vammaisten erityistä suojelemista varten.”

5. Maksuihin perustumattomia erityis-etuuksia koskee asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan 1 kohta, jossa säädetään seuraavaa:

”Sen estämättä, mitä 10 artiklassa ja III osastossa säädetään, henkilöille, joihin tätä asetusta sovelletaan, myönnetään 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettuja maksuihin perustumattomia rahallisia erityis-etuuksia yksinomaan sen jäsenvaltion

alueella ja kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella he asuvat, edellyttäen että nämä etuudet on lueteltu liitteessä II a. Etuudet myöntää asuinpaikan laitos omalla kustannuksellaan.”

6. Liitteessä II a olevan K kohdan a alakohdassa mainitaan muun muassa GSVG:n mukainen korvauslisä.

7. Asetukseen N:o 1408/71 lisättiin 4 artiklan 2 a kohta ja 10 a artikla asetuksella N:o 1247/92,⁴ jonka johdanto-osan kolmannen ja neljännen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”On myös tarpeellista ottaa huomioon yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan tietyt kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettut etuudet saattavat samanaikaisesti kuulua sekä sosiaaliturvan että sosiaalihuollon alaan tällaisten lakien soveltamisalaan kuuluvien henkilöryhmien, niiden päämäärien ja niiden soveltamistapojen vuoksi,

yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että lainsäädäntö, jonka mukaan tällaiset etuu-

4 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammattiharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1247/92 (EYVL L 136, s. 1).

det annetaan, muistuttaa joiltain ominaisuuksiltaan sosiaalihuoltoa sikäli, että tarve on olennainen soveltamisperuste, eikä etuuden saaminen perustu työskentely- tai maksukausien yhteenlaskemiseen, kun taas lainsäädäntö toisilta ominaisuuksiltaan muistuttaa sosiaaliturvaa sikäli, että tällaisten etuuksien antamistavassa ei käytetä harkintavaltaa ja etuudensaajilla on laillisesti määritetty asema.”

B Kansallinen lainsäädäntö

8. GSVG:n 149 §:n 1 momentissa säädetään korvauslisän saamisen edellytyksistä seuraavaa:

”Mikäli eläkkeensaajan eläke ei yllä häneen sovellettavaan viitetasoon (150 §) sen jälkeen kun siihen on lisätty eläkkeensaajan muista lähteistä saama nettotulo ja 151 §:n⁵ mukaan huomioon otettavat määrät, eläkkeensaajalla on oikeus saada tämän kohdan säännösten mukaisesti las-

kettu korvauslisä eläkkeeseensä sillä edellytyksellä, että hänen tavanomainen oleskelupaikkansa on Itävallassa.”

9. Tässä yhteydessä viitetasolla tarkoitetaan vähimmäistuloa, joka on välttämätön asianmukaisen toimeentulon varmistamiseksi. Viitetaso suuruus riippuu GSVG:n 150 §:n mukaan muun muassa saajan elämäntilanteesta, erityisesti hänen taloudestaan elävien henkilöiden lukumäärästä, ja sitä mukautetaan kuluttajahintojen kehityksen mukaan. Korvauslisä lasketaan ja myönnetään tarvittaessa viran puolesta eläkehakemuksen käsittelyn yhteydessä.

10. GSVG:n 156 §:n 1 momentissa säädetään lähtökohtaisesti, että korvauslisän maksaminen kuuluu sen osavaltion Sozialversicherungsanstaltille, jossa sijaitsee korvauslisän saajan osalta toimivaltainen sosiaaliturvalaitos. Käytännössä liittovaltio vastaa kuitenkin menoista, jotka aiheutuvat korvauslisän myöntämisestä.

III Tosiseikasto ja ennakkoratkaisukysymykset

11. Pääasian valittaja Friedrich Skalka (jäljempänä valittaja) on Itävallan kansa-

⁵ — GSVG:n 151 §:n mukaisilla määrillä tarkoitetaan tiettyjä elatussaamisia sekä samassa kotitaloudessa elävän avio- puolison tuloja.

lainen. Hän on saanut Sozialversicherungsanstaltilta työkyvyttömyyseläkettä 1.5.1990 alkaen. Täytettyään 60 vuotta valittaja saa tämän etuuden pitkän vakuutettunaoloajan johdosta myönnettynä varhennettuna vanhuuseläkkeenä.

12. Valittajan tavanomainen oleskelupaikka on ollut vuoden 1999 lopusta alkaen Teneriffa (Espanja).

13. Valittaja haki Sozialversicherungsanstaltilta 16.12.1999 GSVG:n mukaista korvauslisää. Sozialversicherungsanstalt hylkäsi hakemuksen 12.10.2000 sillä perusteella, että valittajan tavanomainen oleskelupaikka oli ulkomailla ja että riidanalaista etuutta ei voida viedä maasta.

14. Valittaja valitti tästä hylkäämispäätöksestä. Ensimmäinen oikeusaste ja muutoksenhakutuomioistuin katsoivat, että korvauslisää on pidettävä asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklassa tarkoitettuna maksuihin perustumattomana erityisetuutena, jota ei voida myöntää silloin, kun tavanomainen oleskelupaikka on muussa jäsenvaltiossa kuin Itävallassa. Muutoksenhakutuomioistuin viittasi yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Jauch antamaan tuomioon⁶ ja katsoi, ettei ennakkoratkaisuu-

pyynnön esittäminen yhteisöjen tuomioistuimelle ollut tarpeen.

15. Valittaja teki muutoksenhakutuomioistuimen tuomiosta Revision-valituksen. Revision-valitusta käsittelevä Oberste Gerichtshof 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 ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella N:o 118/97, 10 a artiklan ja liitteen II a säännöksiä tulkittava siten, että kaupan alalla työskentelevien henkilöiden sosiaalivakuutuksesta 11.10.1978 annetussa liittovaltion laissa tarkoitettu korvauslisä kuuluu tämän asetuksen soveltamisalaan ja on siten tämän asetuksen 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus, jolloin valittajan kaltaiseen henkilöön, joka on täyttänyt tämän etuuden myöntämistä koskevat edellytykset 1.6.1992 jälkeen, sovelletaan yksinomaan 10 a artiklalla

⁶ — Asia C-215/99, Jauch, tuomio 8.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1901).

käyttöön otettua yhteensovittamisjärjestelyä?”

A Kansallista lainsäädäntöä koskeva selvitys

IV Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

16. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeudenkäynnissä ovat huomautuksiaan esittäneet Sozialversicherungsanstalt, Itävallan, Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Suomen ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio.

18. Itävallan hallitus esittelee aluksi SGVG:hen sisältyvän sääntelyn taustoja. Eläkkeiden suuruus riippuu Itävallassa lähökohtaisesti vakuutuskausien kestosta ja tietyntä tarkasteluajanjaksona keskimäärin suoritettujen maksujen suuruudesta. Tämä saattaa tietyissä tapauksissa johtaa siihen, että sen perusteella saatavat eläkkeet alittavat vähimmäistoimeentulorajan. Jotta eläkkeensaajat, joiden eläke on näin pieni, säästettäisiin leimaavalta käynniltä sosiaalitoimistossa, on otettu käyttöön korvauslisä, joka lasketaan viran puolesta eläkehakemusta käsiteltäessä.

17. Kaikki osapuolet katsovat, että GSVG:n mukaisen korvauslisän kaltainen etuus on asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa ja 10 a artiklassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus. Komissio tosin viittaa siihen, että asetuksen N:o 1408/71 10 a artikla on poikkeus 10 artiklan yleissäännöstä, jonka mukaan sosiaaliturvaetuudet on lähtökohtaisesti myönnettävä riippumatta siitä, onko saajan asuinpaikka kotimaassa. Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset korostavat, että yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että 10 a artiklalla käyttöön otettu asuinpaikkaa koskeva edellytys on yhteensopiva EY 39 ja EY 42 artiklan kanssa.⁷

B Asetuksen N:o 1408/71 liitteen II a merkitys

19. Lähes kaikki osapuolet viittaavat yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Jauch antamassaan tuomiossa esittämään toteamukseen, jonka mukaan se, että jokin etuus on otettu asetuksen N:o 1408/71 liitteeseen II a, ei yksinään ratkaise sitä, onko se loppujen lopuksi katsottava mak-

7 — Nämä hallitukset viittaavat asiassa C-20/96, Snares, 4.11.1997 annettuun tuomioon (Kok. 1997, s. I-6057, 38–52 kohta) ja asiassa C-297/96, Partridge, 11.6.1998 annettuun tuomioon (Kok. 1998, s. I-3467, 34 kohta) sekä julkisasiamies Léger'n asiassa C-20/96, Snares, 6.5.1997 antamaan ratkaisuehdotukseen (Kok. 1997, s. I-6059, 70–104 kohta).

suihin perustumattomaksi erityisetuudeksi.⁸ Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus lisää, että mikäli yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että riidanalaista lisää ei voida pitää maksuihin perustumattomana erityisetuutena, sen pitäisi todeta liite II a vain siltä osin mutta ei kokonaisuudessaan pätemättömäksi.⁹

C Erityisetuus

20. Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ja — hieman eri asiayhteydessä — myös Itävallan hallitus tarkastelevat asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohtaan ja 10 a artiklaan sisältyvän erityisetuuden käsitettä tulkittaessaan niin sanottuja sekamuotoisia etuuksia koskevaa yhteisöjen tuomioistuimen varhaisempaa oikeuskäytäntöä.¹⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen näkemyksen mukaan nämä etuudet muistuttavat näet ominaisuuksiltaan sekä sosiaaliturvaetuksia että valtion sosiaaliapua ja sosiaalihuoltoa. Lainsäätäjät on reagoineet tähän oikeuskäytäntöön lisäämällä asetukseen N:o 1408/71 4 artiklan

2 a kohdalla ja 10 a artiklalla erityissääntelyn, joka koskee tällaisia sekamuotoisia etuuksia.¹¹

21. Kaikki osapuolet katsovat, että toisin kuin hoitoraha, jonka osalta yhteisöjen tuomioistuin antoi ratkaisun asiassa Jauch,¹² nyt käsiteltävä etuus on erityisetuus. Koska korvauslisä myönnetään vanhuuseläkkeen täydennykseksi, se ensinnäkin liittyy sosiaaliturvaetuuteen. Toiseksi sen myöntäminen riippuu saajan tarpeesta, mikä lähentää sen sosiaalihuollon etuun. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mielestä tässä yhteydessä on merkitystä sillä, että tarpeen olemassaoloa ei ratkaista yksinomaan taloudellisten seikkojen vaan myös muiden seikkojen, kuten työkyvyttömyyden asteen perusteella.¹³

22. Suomen, Itävallan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio korostavat lisäksi, että korvauslisää koskeva sääntely perustuu eri-

8 — Edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Jauch annetun tuomion 20–22 kohta.

9 — Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus viittaa tässä yhteydessä asiassa C-43/99, Leclerc ja Deaconescu, 31.5.2001 annettuun tuomioon (Kok. 2001, s. I-4265, 38 kohta).

10 — Asia 1/72, Frilli, tuomio 22.6.1972 (Kok. 1972, s. 457, Kok. Ep. II, s. 11); asia 24/74, Bignon, tuomio 9.10.1974 (Kok. 1974, s. 999); asia 139/82, Piscitello, tuomio 5.5.1983 (Kok. 1983, s. 1427, Kok. Ep. VII, s. 123); yhdistetyt asiat 379/85–381/85 ja 93/86, Giletti, tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 955); asia 147/87, Zaoui, tuomio 17.12.1987 (Kok. 1987, s. 5311); asia C-307/89, komissio v. Ranska, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2903) ja asia C-65/92, Levatino, tuomio 22.4.1993 (Kok. 1993, s. I-2005).

11 — Hallitukset viittaavat tässä yhteydessä asetuksen N:o 1247/92 johdanto-osan perustelukappaleisiin, joita on siteerattu edellä 7 kohdassa.

12 — Mainittu edellä alaviitteessä 6.

13 — Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus viittaa tässä yhteydessä asiassa C-356/89, Newton, 20.6.1991 annettuun tuomioon (Kok. 1991, s. I-3017).

tyisiin elinolosuhteisiin asuinpaikassa,¹⁴ eli Itävallassa tarvittavaan vähimmäistoimentuloon.

sella yhteydellä Sozialversicherungsanstaltiin ei ole merkitystä.

D Maksuihin perustumattomuus

23. Osapuolet pitävät korvauslisää yksimielisesti maksuihin perustumattomana sillä perusteella, että se rahoitetaan yksinomaan liittovaltion varoista eikä vakuutettujen suorittamilla maksuilla.

24. Se, että maksuihin perustumattomuus riippuu rahoituksesta, ilmenee Itävallan ja Saksan hallitusten mielestä myös arviointiperusteista etuuksien ottamiselle maksuihin perustumattomina erityisetuuksina asetuksen (ETY) N:o 1408/71 liitteessä II olevaan III osaan tai liitteeseen II a 29.6.2000 tehdystä hallintotoimikunnan päätöslauselmasta.¹⁵

25. Saksan ja Suomen hallitukset korostavat, että lisän suorittamisen organisatorii-

26. Saksan, Alankomaiden ja Itävallan hallitukset viittaavat lopuksi perusteluun, jonka mukaan lisä riippuu kuitenkin (välillisesti) sosiaalivakuutusmaksuista, koska se myönnetään vain silloin, jos asianomaisella on oikeus eläkkeeseen. Erityisetuuksille on ominaista nimenomaan se, että ne myönnetään sosiaalietuuden täydennykseksi. Tämä ilmenee myös asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan 3 kohdan selkeästä sanamuodosta ja sekamuotoisia etuuksia koskevasta yhteisöjen tuomioistuimen varhaisemmasta oikeuskäytännöstä.¹⁶ Maksuihin perustumattomuutta tai perustuvuutta on arvioitava erikseen pääetuuden ja lisäetuuden osalta.

27. Saksan hallitus lisää tähän, että maksuihin perustuvan etuuden on välttämättä oltava maasta vietävissä, koska asianomainen on saanut suorittamillaan maksuilla oikeuden tulevaan etuuteen. Tämä ei päde täydentävään erityisetuuteen, koska sitä ei myönnetä suoritettujen maksujen perusteella.

14 — Hallitukset viittaavat tämän perusteen osalta asiassa 313/86, Lenoir, 27.9.1988 annettuun tuomioon (Kok. 1988, s. 5391, Kok. Ep. IX, s. 703, 16 kohta) ja edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa Leclerc ja Deaconescu annetun tuomion 32 kohtaan.

15 — EYVL 2001, C 44, s. 13.

16 — Ks. tästä edellä 20 kohta.

E Muut huomioon otettavat seikat

28. Itävallan hallitus vetoaa periaatteeseen, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat suunnitella sosiaaliturvajärjestelmänsä vapaasti. Jäsenvaltioiden harkintavaltaa rajoitettaisiin, mikäli etuudet, joiden tavoitteet ovat samat, olisivat maasta vietävissä tai eivät olisi maasta vietävissä ainoastaan sillä perusteella, ovatko ne jäsenvaltioiden mahdollisesti toisistaan poikkeavien ratkaisujen vuoksi lisäetuuksia vai itsenäisiä sosiaaliturvaetuuksia.

V Oikeudellinen arviointi

29. On tutkittava, onko pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen korvauslisä asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus. Mikäli kyseessä on maksuihin perustumaton erityisetuus, sen suorittaminen voidaan asetuksen 10 a artiklan 1 kohdan nojalla rajoittaa asuinpaikan jäsenvaltioon eikä sitä tarvitse myöntää pääasian valittajalle, jonka asuinpaikka on toisessa jäsenvaltiossa.

30. Tämä asetuksen 10 a artiklan 1 kohdassa säädetty poikkeus sosiaaliturvaetuuk-

sien maastaviennin periaatteesta on yhteensopiva liikkumisvapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa.¹⁷ Koska asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan 1 kohta on poikkeussäännös, sitä on kuitenkin tulkittava suppeasti.¹⁸

31. Korvauslisä on mainittu nimenomaisesti asetuksen N:o 1408/71 liitteessä II a olevan K kohdan a alakohdassa maksuihin perustumattomana erityisetuutena. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut asiassa Jauch antamassaan tuomiossa, yksistään se, että riidanalainen etuus on mainittu asetuksen liitteessä II a, ei ole riittävä peruste katsoa, että se on maksuihin perustumaton; sen on lisäksi täytettävä tätä koskevat aineelliset edellytykset.¹⁹ Etuudella on siis oltava tosiasiallisesti erityis-etuuden ominaisuudet ja sen on oltava maksuihin perustumaton.

32. Tässä yhteydessä maksuihin perustumattomuus ei voi olla ainoa ratkaiseva peruste, koska asetusta N:o 1408/71 sovelletaan sen 4 artiklan 2 kohdan mukaan kaikkiin yleisiin ja erityisiin sosiaaliturvajärjestelmiin riippumatta siitä, ovatko ne

17 — Edellä alaviitteessä 7 mainitussa asiassa Snares annetun tuomion 49 kohta.

18 — Edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Jauch annetun tuomion 21 kohta.

19 — Edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Jauch annetun tuomion 21 kohta. Ks. myös kattavat perustelut, joita julkisasiamies Alber on esittänyt asiassa C-215/98, Jauch, 14.12.2000 antamassaan ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2001, s. I-1903, 61–79 kohta).

maksuihin perustuvia vai *maksuihin perustumattomia*.²⁰

sesta, koska se myönnetään ainoastaan yhdessä maksuista rahoitetun eläkkeen kanssa.

A Maksuihin perustumattomuus

33. Etuus on maksuihin perustumaton, kun sitä ei rahoiteta sosiaalivakuutettujen maksamilla suorituksilla. Se, että rahoitus-tapa on tässä yhteydessä ratkaiseva peruste, ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Jauch antamassa tuomiossa²¹ esittämistä toteamuksista, ja sitä korostetaan myös osapuolten mainitsemassa hallintotoimikunnan päätöslauselmassa.²² Tässä tapauksessa korvauslisän suorittaa tosin Sozialversicherungsanstalt. Tähän käytettävät varat ovat kuitenkin peräisin yksinomaan liittovaltiolta, kuten ennakkoratkaisupyynnöstä samoin kuin Itävallan hallituksen esityksestä ilmenee.

34. Kansallinen tuomioistuin esittää tiettyjä epäilyksiä maksuihin perustumattomuuden käsitteen tulkinnasta. Se nojautuu julkisasiamies Alberin asiassa Jauch antamaan ratkaisuehdotukseen²³ esittäen myös sen näkemyksen, että korvauslisä riippuu ainakin välillisesti maksujen suorittami-

35. Tässä yhteydessä on ensinnäkin todettava, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole käsitellyt tätä näkemystä asiassa Jauch antamassaan tuomiossa. Toiseksi tämä tulkinta ei ole yhtä osuva silloin, jos asetuksen saksankielisen version, jossa puhutaan vain etuuksien maksuihin perustumattomuudesta, rinnalla tarkastellaan myös muita kieliversioita, joista ilmenee selvemmin, että itse erityisetuutta ei saa rahoittaa maksuilla. Vastaava käsite kuuluu esimerkiksi englanniksi ”special non-contributory benefits” ja ranskaksi ”prestations spéciales à caractère non contributif”.

36. Lisäksi maksuihin perustumattomien erityisettuuksien käsite koskee asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdan a alakohdan määritelmän mukaan nimenomaan etuutta, jolla täydennetään tai lisätään sosiaaliturvaetuutta. Mikäli katsottaisiin, että lisää on aina pidettävä maksuihin perustuvana, kun se myönnetään maksuihin perustuvan pääetiuuden lisäksi, maksuista riippumattomia erityisettuuksia koskevat erityissäännökset tehtäisiin näissä tapauksissa tyhjiksi. Vaikka otetaan huomioon, että asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan 1 kohtaa on tulkittava

20 — Ks. edellä alaviitteessä 19 mainitun asiassa Jauch annetun ratkaisuehdotuksen 83 kohta.

21 — Edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Jauch annetun tuomion 29 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

22 — Mainittu edellä alaviitteessä 14.

23 — Mainittu edellä alaviitteessä 19, tuomion 110 kohta.

suppeasti, maksuihin perustumattomuuden käsitettä tulkittaessa ei voida kuitenkaan ottaa huomioon sellaista tulkintaa, jolla supistetaan sen soveltamisalaa — — ainakin lisäetuuksien osalta — — lähes olemattomaksi.

tuttavia ominaisuuksia voi liittyä erityisesti siihen, että etuuden myöntämisen peruste tai etuuden suuruus eivät riipu tietyistä työskentely- tai maksukausista vaan saajan tarpeesta.

B Erityisetuus

37. Erityisetuuden käsitettä ei määritellä yksityiskohtaisesti asetuksen säännöksissä. Asetuksen 4 artiklan 2 a kohdasta tosin seuraa, että voidaan määritellä kaksi tapausryhmää, jotka eivät voi olla erityisetuuksia. Ensinnäkään kyseessä eivät saa olla 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut varsinaiset sosiaaliturvaetuudet vaan — — 4 artiklan 2 a kohdan a alakohdan tapauksissa — — vain vakuutuksesta saataville etuuksille korvaavaa, täydentävää tai lisäturvaa antavat etuudet. Toiseksi kyseessä eivät saa olla pelkät 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut sosiaalihuollon etuudet.

38. Erityisetuuksien ominaispiirteenä on siten niiden yhteys sosiaaliturvaetuuksiin, mikä erottaa ne sosiaalihuollosta. Toisaalta niillä on tiettyjä yhtymäkohtia sosiaalihuollon kanssa. Tällaisia sosiaalihuoltoa muis-

39. Asetuksen (ETY) N:o 1247/92 johdanto-osan perustelukappaleista²⁴ ilmenee, että lainsäätäjä halusi antaessaan 4 artiklan 2 a kohdan ja 10 a artiklan ottaa käyttöön erityissääntelyn, joka oikeuskäytännön mukaan muistuttaa ominaisuuksiltaan sekä sosiaaliturvaetuuksia että sosiaalihuoltoa.

40. Yhteisöjen tuomioistuin oli ennen näiden säännösten antamista käsitellyt vastavia etuuksia useissa tuomioissaan.²⁵ Asian Giletti²⁶ kohteena oli varsin samankaltainen lisä kuin GSVG:n mukainen korjauslisä, sillä sen kohteena oli Ranskassa vähimmäistoimeentulorajan alittaviin vanhuus-, työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeisiin maksettava täydennyslisä. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan sitä koskevilla Rans-

24 — Siteerattu edellä 7 kohdassa.

25 — Ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu oikeuskäytäntö.

26 — Mainittu edellä alaviitteessä 10.

kan säännöksillä oli kaksi tavoitetta, eli ”ensinnäkin taata vähävaraisille henkilöille vähimmäistoimeentulo ja toiseksi turvata sosiaaliturvasta riittämättömiä etuuksia saaville henkilöille tulojen täydennystä”.²⁷

liturvajärjestelmään. Siinä ei suljettu pois sitä, että samaa etuutta voitaisiin luonnehtia toisin toisten edunsaajaryhmien osalta.²⁸

41. Lisäksi se totesi seuraavaa: ”Jos tällaisilla oikeussäännöillä annetaan oikeus lisäetuuksiin, joilla sosiaaliturvaan perustuvien eläkkeiden määrää lisätään arvioimatta millään tavoin asianomaisten tarvetta ja olosuhteita sillä tavoin kuin sosiaalihuollossa yleensä tehdään, ne kuuluvat asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuun sosiaaliturvajärjestelmään. Se, että sama laki koskee myös etuuksia, joita sellaisenaan voidaan pitää sosiaalihuoltona, ei yhteisön oikeuden kannalta voi muuttaa sitä, että etuus, joka on sidottu työkyvyttömyys-, vanhuus- tai perhe-eläkkeeseen, joihin se automaattisesti liittyy, on sosiaaliturvaetuus.”

43. Yhteisöjen tuomioistuin oli katsonut näiden sekamuotoisten etuuksien kuuluvan kaiken kaikkiaan sosiaaliturvaetuuksia koskevien säännösten soveltamisalaan, jolloin ne voitiin viedä maasta.

44. Se oli kylläkin tulkinnut perhe-etuuksien käsitettä suppeasti asiassa *Lenoir* antamassaan tuomiossa.²⁹ Näin ollen jo aikaisemman oikeustilan perusteella sellaisten etuuksien maastavienti ei ollut mahdollista, joiden tarkoituksena oli kattaa tietyt sosiaaliseen ympäristöön ja näin ollen asianomaisten asuinpaikkaan läheisesti liittyvät kulut. Se on esittänyt tämän saman perustelun myös maksuihin perustumattomien erityisetuuksien osalta asiassa *Leclere* annetussa tuomiossa sen jälkeen, kun asetukseen lisättiin 4 artiklan 2 a kohta ja 10 a artikla.³⁰

42. Asiassa *Newton* antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin teki sen päätelmän, että vammautuneille henkilöille maksettua liikkuvuuslisää oli pidettävä sosiaaliturvaetuutena, koska se myönnettiin henkilöille, jotka aikaisemman työskentelynsä perusteella kuuluivat valtion sosiaa-

45. Yhteisön lainsäätäjä on reagoinut edellä mainittuun oikeuskäytäntöön, sillä se on sisällyttänyt etuudet, joilla on kaksi tavoitetta, maksuista riippumattomina erityisetuuksina nimenomaisesti asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan. Samalla se

27 — Edellä alaviitteessä 10 mainitussa asiassa *Giletti* annetun tuomion 10 kohta.

28 — Edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa *Newton* annetun tuomion 14 ja 15 kohta.

29 — Mainittu edellä alaviitteessä 14.

30 — Mainittu edellä alaviitteessä 9, tuomion 32 kohta.

on kuitenkin säätänyt erilaisista oikeudellisista seurauksista. Koska erityisetuudet liittyvät sosiaalihuoltoon, niiden maastavienti ei ole mahdollista. Se on kuitenkin huolehtinut asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan 2 ja 3 kohdan säännöksillä siitä, että toisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvat asetetaan vastaanottavassa valtiossa samaan asemaan siellä mahdollisesti myönnettävien erityisetuuksien osalta.

46. Näin ollen ratkaisu siihen, onko kyseessä erityisetuus, riippuu ensinnäkin siitä, liittyykö etuuden myöntäminen sosiaaliturvauteen, mikä erottaa sen sosiaalihuollon etuudesta. Toiseksi kyseessä ei saa olla itse sosiaaliturvaetus, mikä ei ole mahdollista silloin, jos se muistuttaa ominaisuuksiltaan sosiaalihuoltoa.

47. GSVG:n mukaisen korvauslisän kaltainen etuus ei ole puhdas sosiaalihuollon etuus. Etuuden edellytyksenä on nimittäin kuuluminen sosiaaliturvajärjestelmään, tässä tapauksessa itsenäisten ammatinharjoittajien eläkevakuutusjärjestelmään, ja se, että asianomaisella on oikeus asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun vanhuusetuuteen.

48. Vaikka lisä on tällä tavoin yhteydessä vanhuuseläkkeeseen, se ei kuitenkaan tee siitä sosiaaliturvaetuutta. Eläkeiän saavuttaminen on kuitenkin välillisesti myös korvauslisän saamisen edellytyksenä, koska sitä voidaan vaatia ainoastaan yhdessä pääetuuden eli vanhuuseläkkeen kanssa. Samoista syistä on katsottava, että koska lisä ei ole maksuihin perustuva³¹ huolimatta sen yhteydestä eläkkeeseen, sillä on erityisominaisuudet. Mikäli nimittäin katsottaisiin, että kyseessä ei voi koskaan olla erityisetuus, mikäli riidanalaisen etuuden myöntäminen tapahtuu sosiaaliturvaetuuden myöntämisen yhteydessä, ei olisi käytännössä olemassa tapauksia, joissa asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdan a alakohdassa nimenomaisesti mainittuun lisä- ja täydentävään turvaan liittyviä säännöksiä voitaisiin soveltaa.

49. Osapuolet ovat lisäksi korostaneet, että korvauslisä muistuttaa ominaisuuksiltaan sosiaalihuoltoa, koska sen myöntäminen riippuu saajan tarpeesta.

50. Jotta sosiaalihuolto voitaisiin erottaa sosiaaliturvaetuuksista, on aluksi muistuu-

31 — Ks. tästä edellä 36 kohta.

tettava sosiaaliturvaetuuksien määritelmästä, joka on esitetty yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä:

”Etuutta voidaan pitää sosiaaliturvaetuutena, jos sen myöntäminen etuudensaajille perustuu tiettyyn laissa määriteltyyn asemaan yksilöllisestä tarveharkinnasta riippumatta ja jos etuus liittyy johonkin asetuksen N:o 1308/71 4 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittuun vakuutustapahtumaan.”³²

51. Asiassa Hughes antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin käsitteli vastaväitettä, jonka mukaan kyseisessä asiassa riidanalainen perhelisä myönnettiin tarveharkinnan perusteella ja että kyseessä oli tämän vuoksi sosiaalihuollon etuus. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tältä osin seuraavaa:

”Vaikka Family creditin kaltaisen etuuden myöntämisessä tai epäämisessä ratkaisevat yksinomaan hakijan omaisuus ja tulot sekä hänen huollettavinaan olevien lasten lukumäärä ja ikä, tästä ei seuraa, että tämän etuuden myöntäminen riippuisi sosiaali-

huollolle ominaisesta hakijaan kohdistuvasta tapauskohtaisesta tarveharkinnasta. — Kyseessä ovat näet objektiiviset ja laissa vahvistetut edellytykset, joiden täyttyminen antaa oikeuden tähän etuuteen, ilman että toimivaltainen viranomaislainen saa ottaa huomioon muita henkilökohtaisia olosuhteita.”

52. Mikäli samaa mittapuuta käytetään korvauslisää arvioitaessa, sekin pitäisi oikeastaan luokitella sosiaaliturvaetuudeksi. Sekin näet myönnetään lain nojalla objektiivisin perustein. Eläkkeensaajalla on oikeus lisään, kun hänen tulonsa alittavat tietyn viitetason, ja myös sovellettava viitetaso vahvistetaan objektiivisin perustein. Viitetaso riippuu esimerkiksi siitä, eläkö eläkkeeseen oikeutettu aviopuolison kanssa yhteisessä taloudessa ja kuinka monta lasta hänellä on. Ei vaikuta siltä, että Sozialversicherungsanstalt saisi ottaa harkintavaltaansa annetussa tapauskohtaisessa tarveharkinnassa huomioon muita kuin laissa säädettyjä perusteita.

32 — Edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Jauch annettun tuomion 25 kohta, jossa viitataan asiassa 249/83, Hoeckx, 27.3.1985 annettuun tuomioon (Kok. 1985, s. 973, 12–14 kohta); edellä alaviitteessä 13 mainitussa asiassa Newton annettuun tuomioon; asiassa C-78/91, Hughes, 16.7.1992 annettuun tuomioon (Kok. 1992, s. I-4839, 15 kohta) ja asiassa C-160/96, Molenaar, 5.3.1998 annettuun tuomioon (Kok. 1998, s. I-843, 20 kohta).

53. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Hughes antamassaan tuomiossa esittämää näkemystä yleistää. Sosiaaliturvaetuuden määri-

telmästä, sellaisena kuin se siinä ymmärretään, ilmenee käänteisesti, että kyseessä on sosiaalihuollon etuus ainoastaan silloin, kun etuutta ei myönnetä objektiivisten, laissa vahvistettujen edellytysten perusteella vaan viranomaisten harkintavaltaan annetun tapauskohtaisen tarveharkinnan perusteella.

54. Jo yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamiseksi sosiaalihuollon etuudet myönnetään kuitenkin useissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä tapauskohtaista tarveharkintaa koskevien objektiivisten, laissa vahvistettujen edellytysten perusteella. Myöskään vähimmäistoimeentulon myöntämistä ei enää pidetä valtion antamana armopalana. Moderneissa sosiaalivaltioissa tilanne on usein pikemminkin se, että yksityishenkilöllä on ihmisarvonsa perusteella tätä koskevia oikeuksia.

55. Tästä seuraa, että etuudella voi olla sosiaalihuollon ominaisuuksia, jotka ovat erityisetuudeksi luokittelemisen edellytyksenä, myös silloin, kun se myönnetään tarveharkinnan perusteella siten, että henkilökohtainen tarve voidaan määrittää objektiivisten, laissa vahvistettujen perusteiden mukaan.

56. Tarveperusteisuuden lisäksi sosiaalihuoltoon rinnastamisen kannalta on ratkai-

sevaa myös se, että korvauslisän myöntäminen ei perustu tiettyjen työskentely- tai maksukausien yhteenlaskemiseen. Oikeudellinen seuraus siitä, että etuus luokitellaan maksuihin perustumattomaksi erityisetuudeksi, on se, että etuus suoritetaan vain siinä tapauksessa, että eläkkeensaajan asuinpaikka on kotimaassa. Kuten Saksan hallitus perustellusti korostaa, tämä maastavientikielto on sallittu vain siinä tapauksessa, että etuun oikeutettu ei ole hankkinut eläkkeeseen odotusoikeuksia työskentely- tai maksukausien kautta.

57. Maastaviennin rajoittaminen on lisäksi hyväksyttävää silloin, kun erityisetuudella pyritään antamaan etuun oikeutetun käyttöön varoja, jotka ovat välttämättömiä toimeentulolle jäsenvaltiossa, joka myöntää etuuden.³³

58. Vahva indisio siitä, että korvauslisällä pyritään takaamaan vähimmäistoimeentulo Itävallan elinkustannusten mukaan, sisältyy viitetason mukauttamisesta annettuun sääntelyyn, joka ratkaisee korvauslisän suuruuden. GSVG:n 150 §:n 2 momentin mukaan viitetasoa näet korotetaan vuosittain kertomella, jonka on vähintään vastattava kuluttajahintojen nousua Itävallassa.

33 — Vrt. edellä alaviitteessä 14 mainitussa asiassa Lenoir annettun tuomion 16 kohta ja edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa Leclerc annettun tuomion 32 kohta.

VI Ratkaisuehdotus

59. Ehdotan, että kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisupyyntöön vastattaisiin seuraavasti:

Etuus on 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 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97, 4 artiklan 2 a kohdan a alakohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetus, jonka myöntämiseksi voidaan kyseisen asetuksen 10 a artiklan 1 kohdan mukaan edellyttää, että asianomaisella on asuinpaikka kotimaassa, mikäli

— se mainitaan asetuksen N:o 1408/71 liitteessä II a

— sitä ei rahoiteta sosiaaliturvajärjestelmään suoritettavilla maksuilla ja

— se yhtäältä maksetaan asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetun vanhuusetuuden lisäksi tai täydennykseksi ja se toisaalta muistuttaa ominaisuuksiltaan sosiaalihuoltoa esimerkiksi siten, että

- sen myöntämisen peruste tai suuruus eivät riipu tietyistä työskentely- tai maksukausista vaan yksinomaan eläkkeensaajan tarpeesta, jolloin henkilökohtainen tarve voidaan määrittää objektiivisten, laissa vahvistettujen perusteiden mukaan ja

- etuuden suuruus on määritetty sen mukaan, miten paljon varoja tarvitaan elämiseen etuuden myöntävässä valtiossa.