



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
MACIEJ SZPUNAR  
10 päivänä syyskuuta 2014<sup>1</sup>

**Asia C-382/13**

**C. E. Franzen,  
H. D. Giesen ja  
F. van den Berg  
vastaan**

**Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Centrale Raad van Beroep (Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö — Siirtotyöläisten sosiaaliturva — Asetus N:o 1408/71 — 13 artiklan 2 kohta ja 17 artikla — Satunnainen työ jossain muussa jäsenvaltiossa kuin asuinvaltiossa — Sovellettava lainsäädäntö — Asuinvaltion kieltäytyminen myöntämästä lapsilisiä ja vanhuuseläkkeen pienentäminen — Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoitus

## I Johdanto

1. Sovelletaanko asetusta N:o 1408/71<sup>2</sup> henkilöön, joka on työskennellyt työuransa aikana Saksassa muutamia tunteja viikossa tai kuukaudessa satunnaista työtä ("mini-jobs") koskevan työsopimuksen perusteella mutta on asunut Alankomaissa? Jos tähän henkilöön sovelletaan Saksan sosiaaliturvalainsäädäntöä, onko tämä asetus esteenä sille, että hänet jätetään Alankomaiden lakisäateisen vanhuusvakuutusjärjestelmän ulkopuolelle? Onko tämä asetus tai primaarioikeuden säännöt, jotka liittyvät työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen, esteenä sille, että Alankomaiden lainsäädännössä jätetään tämä sama henkilö kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän eli Alankomaiden järjestelmän ulkopuolelle pelkästään sillä perusteella, että häneen sovelletaan Saksan sosiaaliturvalainsäädäntöä, vaikka hänellä ei ole oikeutta perhe-etuuksiin tai vanhuusvakuutusjärjestelmästä suoritettaviin etuuksiin Saksassakaan?

2. Nyt käsiteltävä asia antaa siis unionin tuomioistuimelle tilaisuuden tutkia edelleen arkaluontoista kysymystä, joka koskee työntekijöitä, jotka ovat käytettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen menettäneet sosiaaliturvan, joka heillä oli asuinvaltiossaan, saamatta sitä kuitenkaan työskentelyvaltiossa, jonka lainsäädäntöä sovelletaan epävarmoihin työsuhteisiin vain muodollisesti, tai heidän eläkettään on pienennetty siitä, mikä heille kuuluisi koko työuransa ajalta, koska palvelusaikoja asuinvaltiossa ei lasketa yhteen työskentelyvaltiossa suoritettujen palvelusaikojen kanssa.<sup>3</sup>

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2), sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997 L 28, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston 18.12.2006 antamalla asetuksella N:o 1992/2006 (EUVL L 392, s. 1) (jäljempänä asetus N:o 1408/71). Asetus N:o 1408/71 on kumottu ja korvattu 1.5.2010 lähtien sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1, ja oikaisu EUVL L 200, s. 1). Sitä sovelletaan kuitenkin edelleen pääasian oikeudenkäynnissä, koska siinä on riitautettu hallinnolliset päätökset, jotka on tehty aikaisemman lainsäädännön ollessa voimassa.

3 — Ks. negatiivisesta lainvalintatilanteesta mm. Rodière, P., *Droit social de l'Union européenne*, LDGJ, 2014, s. 662.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

3. Asetuksen N:o 1408/71 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa

- a) ’palkatulla työntekijällä’ ja ’itsenäisellä ammatinharjoittajalla’ tarkoitetaan:
- i) henkilöä, joka on pakollisen tai valinnaisen jatkuvan vakuutuksen perusteella vakuutettu yhden tai useamman palkattujen työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvajärjestelmän taikka virkamiesten erityisjärjestelmän kattaman vakuutustapahtuman varalta,
  - ii) henkilöä, joka on pakollisesti vakuutettu yhden tai useamman tässä asetuksessa tarkoitetun sosiaaliturvan alan kattaman vakuutustapahtuman varalta sosiaaliturvajärjestelmässä, joka koskee kaikkia asukkaita tai koko työssäolevaa väestöä, jos tällainen henkilö:
    - voidaan määrittää palkatuksi työntekijäksi tai itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi sen perusteella, kuinka tällainen järjestelmä on hallinnollisesti järjestetty tai rahoitettu, tai
    - jollei tällaista perustetta ole, on vakuutettu joidenkin muiden liitteessä I eriteltyjen vakuutustapahtumien varalta palkattujen työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien järjestelmässä, tai iii alakohdassa tarkoitetussa järjestelmässä joko pakollisen tai valinnaisen jatkuvan vakuutuksen perusteella, tai jollei kyseisessä jäsenvaltiossa ole sellaista järjestelmää, vastaa liitteessä I olevaa määritelmää;

--”

4. Kyseisen asetuksen 2 artiklan otsikkona on ”Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt”, ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja opiskelijoihin, jotka kuuluvat tai ovat kuuluneet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön piiriin ja jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia tai jotka ovat valtiottomia henkilöitä tai pakolaisia, jotka asuvat jäsenvaltion alueella, sekä heidän perheenjäseniinsä tai jälkeenjääneisiinsä.”

5. Asetuksen N:o 1408/71 13 artiklassa, joka kuuluu sen II osastoon, jonka otsikkona on ”Sovellettava lainsäädäntö”, vahvistetaan yleiset säännöt seuraavasti:

”1. Jollei 14 c tai 14 f artiklasta muuta johdu, henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia. Tämä lainsäädäntö määrätään tämän osaston säännösten mukaisesti.

2. Jollei 14–17 artiklasta muuta johdu:

- a) jäsenvaltion alueella työskentelevä henkilö on tämän valtion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella ja vaikka hänen työnantajanaan toimivan yrityksen tai yksityisen henkilön kotipaikka on toisen jäsenvaltion alueella;

--

f) henkilö, johon jäsenvaltion lainsäädäntöä lakataan soveltamasta ilman, että toisen jäsenvaltion lainsäädäntö tulee sovellettavaksi häneen jonkin tämän kohdan edellä olevassa alakohdassa säädetyn säännön mukaisesti taikka jonkin artikloissa 14–17 säädetyn poikkeuksen tai erityissäännöksen perusteella, kuuluu sen jäsenvaltion lainsäädännön piiriin, jonka alueella hän asuu, yksinomaan tämän lainsäädännön määräysten mukaisesti.”

6. Tämän asetuksen 17 artiklan otsikkona on ”Poikkeukset 13–16 artiklaan”, ja siinä säädetään seuraavaa:

”Kaksi tai useampi jäsenvaltio, näiden valtioiden toimivaltaiset viranomaiset tai näiden viranomaisten nimeämät toimielimet voivat yhteisellä sopimuksella määrätä poikkeuksista 13–16 artiklan määräyksiin tietyjen henkilöryhmien tai tiettyjen henkilöiden eduksi.”

7. Kyseisen asetuksen liitteessä I olevan I jakson E kohdassa todetaan Saksan osalta, mitä on katsottava tarkoitettavan saman asetuksen 1 artiklan a alakohdan ii alakohdan mukaan ”palkatulla työntekijällä” tai ”itsenäisellä ammatinharjoittajalla”. Sen sanamuoto on seuraava:

”Jos toimivaltainen laitos, joka myöntää perhe-etuuksia asetuksen III osaston 7 luvun mukaisesti, on saksalainen laitos, asetuksen 1 artiklan a alakohdan ii alakohdan mukaan:

a) palkatulla työntekijällä tarkoitetaan henkilöä, joka on pakollisesti vakuutettu työttömyyden varalta, tai henkilöä, joka tällaisen vakuutuksen perusteella saa sairausvakuutuksen nojalla rahaetuuksia tai niihin verrattavia etuuksia – –”

8. Asetuksen N:o 1408/71 84 artiklan otsikkona on ”Toimivaltaisten viranomaisten yhteistyö”, ja sen 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset toimittavat toisilleen kaikkea tietoa, joka koskee:

- a) tämän asetuksen täytäntöön panemiseksi toteutettuja toimenpiteitä;
- b) sellaisia muutoksia jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, jotka saattavat vaikuttaa tämän asetuksen täytäntöönpanoon.

2. Tämän asetuksen täytäntöön panemiseksi jäsenvaltioiden viranomaiset ja laitokset antavat apuaan niin kuin ne panisivat täytäntöön oman valtionsa lainsäädäntöä. Mainittujen viranomaisten ja laitosten antama hallinnollinen apu on pääsääntöisesti maksutonta. Kuitenkin jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat sopia, että tietyt kustannukset korvataan.”

## B Alankomaiden oikeus

### 1. Yleinen vanhuuseläkelaki

9. Yleisen vanhuuseläkelain (Algemene Ouderdomswet, jäljempänä AOW) 2 §:n mukaan kyseisessä laissa maassa asuvalla tarkoitetaan henkilöä, joka asuu Alankomaissa.

10. AOW:n 3 §:n 1 momentin mukaan henkilön asuinpaikka määritetään olosuhteiden mukaan.

11. AOW:n 6 §:n 1 momentin a kohdan nojalla kyseisen lain säännösten mukaisesti vakuutettu on se, joka ei ole vielä saavuttanut eläkeikää ja joka asuu Alankomaissa. Kyseisen pykälän 3 momentissa täsmennetään, että 1 ja 2 momentista poiketen vakuutettujen piiriä voidaan laajentaa tai rajoittaa asetuksella tai asetuksen nojalla.

12. AOW:hen lisättiin 29.4.1998 annetulla lailla (Stb. 1998, 267) 6a §, joka on ollut voimassa taannehtivasti 1.1.1989 lähtien ja jossa säädetään seuraavaa:

”Tarvittaessa AOW:n 6 §:stä ja siihen perustuvista säännöksistä poiketen

- a) vakuutetuksi katsotaan henkilö, jonka vakuuttaminen tämän lain nojalla perustuu kansainvälisen järjestön sopimuksen tai päätöksen soveltamiseen,
- b) vakuutetuksi ei katsota henkilöä, johon sovelletaan kansainvälisen järjestön sopimuksen tai päätöksen perusteella muun valtion lainsäädäntöä.”

13. AOW:n 13 §:n 1 momentin a kohdassa säädetään, että eläkettä vähennetään kahdella prosentilla jokaiselta kalenterivuodelta, jona eläkkeeseen oikeutettu ei ole ollut vakuutettuna sen jälkeen, kun hän on täyttänyt 15 vuotta, siihen asti, kun hän on täyttänyt 65 vuotta.

14. AOW:n 13 §:n 2 momentin a kohdassa säädetään, että etuuden bruttomäärää vähennetään kahdella prosentilla jokaiselta kalenterivuodelta, jona eläkkeeseen oikeutetun puoliso ei ole ollut vakuutettuna sen jälkeen, kun eläkkeeseen oikeutettu on täyttänyt 15 vuotta, siihen asti, kun hän on täyttänyt 65 vuotta.

15. AOW:n 45 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä, sellaisena kuin tämä säännös oli voimassa 1.4.1985, säädettiin, että vakuutetut ja aiemmin vakuutettuina olleet voivat maksaa asetuksella tai sen nojalla määritetyissä tapauksissa sekä määritettyjen ehtojen ja tariffien mukaisesti vakuutusmaksuja niiden ajanjaksojen osalta, joina heitä ei ole vakuutettu tai joina he eivät ole olleet vakuutettuina sen jälkeen, kun he ovat täyttäneet 15 vuotta mutta ennen kuin he täyttävät 65 vuotta.

16. Saman säännöksen nojalla, sellaisena kuin se oli 1.1.1990, vakuutetut ja aiemmin vakuutettuina olleet voivat asetuksella tai sen nojalla määritetyissä tapauksissa sekä määritettyjen ehtojen ja tariffien mukaisesti ottaa vapaaehtoisen vakuutuksen niiden ajanjaksojen osalta, joina heitä ei ole vakuutettu tai joina he eivät ole olleet vakuutettuina sen jälkeen, kun he ovat täyttäneet 15 vuotta mutta ennen kuin he ovat täyttäneet 65 vuotta.

## 2. Yleinen lapsilisälaki

17. Yleisen lapsilisälain (Algemene Kinderbijslagwet, jäljempänä AKW) 2 § ja 3 §:n 1 momentti ovat samansisältöisiä kuin AOW:n 2 § ja 3 §:n 1 momentti.

18. AKW:n 6 §:n 1 momentin a kohdan mukaan maassa asuva henkilö vakuutetaan tämän lain säännösten mukaisesti.

19. AKW:n 6a §:n b kohdassa säädetään, että tarvittaessa, poiketen AKW:n 6 §:stä ja siihen perustuvista säännöksistä, vakuutetuksi ei katsota henkilöä, johon sovelletaan kansainvälisen järjestön sopimuksen tai päätöksen perusteella muun valtion lainsäädäntöä.

## 3. Asetus sosiaalivakuutettujen piirin laajentamisesta ja rajoittamisesta

20. Pääasian kohteena olevien riita-asioiden kohteena olevan ajanjakson aikana annettiin AOW:n 6 §:n 3 momentin ja AKW:n nojalla useita peräkkäisiä asetuksia sosiaalivakuutuksissa vakuutettujen piirin laajentamisesta ja rajoittamisesta (Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen, jäljempänä BUB). Pääasioiden kohteena oleviin tilanteisiin ovat siten sovellettavissa 19.10.1976 annettu asetus (Stb. 557; jäljempänä vuoden 1976 BUB), 3.5.1989 annettu asetus (Stb. 164; jäljempänä vuoden 1989 BUB) ja 24.12.1998 annettu asetus (Stb. 746; jäljempänä vuoden 1999 BUB).

21. Vuoden 1976 BUB:n 2 §:n 1 momentin mukaan muun muassa AOW:n mukaisesti vakuutettuna ei pidetä maassa asuvaa henkilöä, joka työskentelee Alankomaiden kuningaskunnan ulkopuolella palkatussa työssä ja joka on tällä perusteella vakuutettu työskentelyvaltiossa voimassa olevan lainsäädännön nojalla vanhuuden tai kuoleman perusteella maksettavien etuuksien ja lapsilisien osalta.

22. Sen jälkeen kun vuoden 1976 BUB korvattiin vuoden 1989 BUB:lla, sen 10 §:n 1 momentissa säädettiin versiossa, jota sovellettiin 1.7.1989–1.1.1992, että ”sosiaalivakuutuksessa ei vakuuteta maassa asuvaa henkilöä, joka työskentelee yksinomaan Alankomaiden ulkopuolella”. Vuoden 1989 BUB:n samassa säännöksessä säädettiin ajanjakson 1.1.1992–1.1.1997 osalta, että ”sosiaalivakuutuksessa ei vakuuteta maassa asuvaa henkilöä, joka työskentelee keskeytyksettä vähintään kolmen kuukauden ajan yksinomaan Alankomaiden ulkopuolella”. 1.1.1997–1.1.1999 sovelletun, vuoden 1989 BUB:n 10 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan ”sosiaalivakuutuksessa ei vakuuteta maassa asuvaa henkilöä, joka työskentelee keskeytyksettä vähintään kolmen kuukauden ajan yksinomaan Alankomaiden ulkopuolella, ellei kyseistä työtä tehdä työsuhteessa Alankomaissa asuvaan tai rekisteröityyn työnantajaan”.

23. Vuoden 1989 BUB korvattiin 1.1.1999 vuoden 1999 BUB:llä. Sen 12 §:ssä säädetään, että ”sosiaalivakuutuksessa ei vakuuteta maassa asuvaa henkilöä, joka työskentelee keskeytyksettä vähintään kolmen kuukauden ajan yksinomaan Alankomaiden ulkopuolella, ellei kyseistä työtä tehdä yksinomaan työsuhteessa Alankomaissa asuvaan tai rekisteröityyn työnantajaan”.

24. Sekä vuoden 1989 BUB:iin (25 §) että vuoden 1999 BUB:iin (24 §) sisältyi kohtuullistamislauseke, jonka mukaan Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbankilla (sosiaaliturvalaitoksen hallintoneuvosto, jäljempänä SVB) oli oikeus poiketa tietyissä tapauksissa asetuksen muista säännöksistä kohtuullistaakseen tiettyjä erittäin vakavalla tavalla epäoikeudenmukaisia tilanteita, joita vakuutusvelvollisuudesta tai sen ulkopuolelle sulkemisesta tämän asetuksen nojalla voi aiheutua (BUB 1989) tai jättää tämän asetuksen pykälää soveltamatta tai poiketa niistä, jos niiden soveltamisesta, kun huomioon otetaan vakuutettujen piirin huomattava laajentaminen tai rajoittaminen, seuraa erittäin vakavalla tavalla epäoikeudenmukainen tilanne, joka johtuu yksinomaan vakuutusvelvollisuudesta tai sen ulkopuolelle sulkemisesta tämän asetuksen nojalla (BUB 1999).

### III Pääasian taustalla olevat tosiseikat

25. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasian kantajat Franzen, Giesen ja van den Berg ovat kaikki Alankomaiden kansalaisia ja asuvat Alankomaissa.

26. Franzen sai Alankomaissa AKW:n perusteella lapsilisää tyttärestään, jota hän kasvatti yksin. Hän ilmoitti marraskuussa 2002 SVB:lle työskennelleensä 1.1.2001 lähtien kampaajana Saksassa enintään 20 tuntia viikossa. Koska Franzenin tästä työstä saamat tulot olivat vähäisiä, hänet liitettiin pakollisesti vain Saksan lakisääteiseen työtapaturvakuutusjärjestelmään, mutta hän ei päässyt Saksan muihin sosiaaliturvajärjestelmiin.

27. SVB epäsi häneltä lapsilisän 25.2.2003 tekemällä päätöksellään 1.10.2002 lähtien.

28. Koska Franzenin Saksasta saamat tulot olivat riittämättömät, hän sai Alankomaista asuinkunnaltaan toimentulotukea yleisen sosiaaliapulain (Algemene bijstandswet) sekä työ- ja sosiaaliapulain (Wet Werk en Bijstand) perusteella. SVB:n unionin tuomioistuimelle toimittamista huomautuksista ilmenee, että viimeksi mainittu etuus on eräänlaista sosiaalihuoltoa, johon asetusta N:o 1408/71 ei sen 4 artiklan 4 kohdan nojalla sovelleta.

29. SVB täsmentää huomautuksissaan niin ikään, että Franzen oli pyytänyt 21.9.2003 päivätyllä kirjeellä vuoden 1999 BUB:n 24 §:n nojalla, että hänen sulkemisensa pois sosiaalivakuutuksen piiristä olisi peruttu. SVB hylkäsi tämän vaatimuksen 15.3.2004 tekemällään päätöksellä sillä perusteella, että Franzen ei ollut vakuutettu unionin oikeuden eikä Alankomaiden oikeussääntöjen perusteella.

30. Franzen haki 30.1.2006 uudelleen lapsilisää, jonka SVB myönsi hänelle 27.3.2006 tekemällään päätöksellä vuoden 2006 ensimmäisestä neljänneksestä alkaen. Franzenin nimissä haettiin 5.6.2007 päivätyllä kirjeellä lapsilisää vuoden 2002 viimeisestä neljänneksestä lukien.

31. SVB totesi 5.7.2007 tehdyllä päätöksellä, että Franzenilla ei ollut vuoden 2006 ensimmäisestä neljänneksestä lähtien enää oikeutta lapsilisään, mutta päätti olla perimättä perusteettomasti maksettua etuutta takaisin. Franzenin tästä päätöksestä tekemä oikaisuvaatimus todettiin perusteettomaksi 16.11.2007 tehdyllä päätöksellä, ja myös hänen valituksensa hylättiin.

32. Kun 5.7.2007 tehdystä päätöksestä tehty valitus oli vielä vireillä, SVB teki 6.2.2008 uuden päätöksen, jolla se muutti 16.11.2007 tekemänsä päätöksen perusteluja ja totesi, että lapsilisahakemukset oli hylätty sillä perusteella, että asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan perusteella Franzeniin sovellettiin vain Saksan lainsäädäntöä, joten Alankomaiden sosiaalivakuutusta ei voitu soveltaa.

33. Rechtbank Maastricht (Maastrichtin alueellinen tuomioistuin) totesi 5.8.2008 antamallaan tuomiolla 16.11.2007 ja 6.2.2008 tehdyistä päätöksistä nostetut kanteet perusteettomiksi. Pääasian asianosaiset ovat ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa eri mieltä siitä, oliko Franzen 1.10.2002 lähtien vakuutettuna AKW:n perusteella.

34. Giesenin puoliso työskenteli Saksassa aluksi kahtena ajanjaksona vuonna 1970 ja sen jälkeen niin sanottuna "geringfügig Beschäftigte" (vähäistä työtä tekevä työntekijänä) ajanjakson 19.5.1988–12.5.1993 ajan. Hän toimi muun muassa myyjänä vaatetusliikkeessä ja työskenteli kuukaudessa vain muutamia tunteja satunnaista työtä koskevalla työsopimuksella, jonka perusteella hän tuli töihin työnantajansa kutsusta mutta ei ollut velvollinen vastaamaan kutsuihin myöntävästi.

35. Giesen esitti 22.9.2006 AOW:n mukaista vanhuuseläkettä ja puolisoetuutta koskevan hakemuksen, jonka SVB hyväksyi 3.10.2007 tekemällään päätöksellä. Puolisoetuutta vähennettiin kuitenkin 16 prosenttia sillä perusteella, että Giesenin puoliso ei ollut ollut sosiaalivakuutettuna sinä aikana, jona tämä oli työskennellyt Saksassa. Giesen teki tästä päätöksestä oikaisuvaatimuksen puolisoetuuden vähennyksen osalta. Oikaisuvaatimus todettiin perusteettomaksi 20.5.2008 tehdyllä päätöksellä.

36. Rechtbank Roermond totesi 20.5.2008 tehdystä päätöksestä nostetun kanteen perusteettomaksi 13.10.2008 antamallaan tuomiolla. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että Giesenin puolisoon ei sovellettu Alankomaiden lainsäädäntöä, koska asiassa ei ollut osoitettu, ettei tämä ollut työskennellyt Saksassa kolmea kuukautta kauemmin. Asianosaiset ovat ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa eri mieltä siitä, oliko Giesenin puoliso vakuutettuna AOW:n perusteella 19.5.1988–31.12.1992.

37. Van den Berg työskenteli Saksassa ajanjaksolla 25.6.1972–24.7.1972 ja ajanjaksolla 1.1.1990–31.12.1994. Välipäätöksestä ei ilmene, millaista työtä hän teki. Van den Berg esitti 17.1.2008 hakemuksen AOW:n mukaisesta vanhuuseläkkeestä. SVB myönsi hänelle AOW:n mukaisen eläkkeen 1.8.2008 tehdyllä päätöksellä, mutta sovelsi eläkkeeseen 14 prosentin vähennystä, koska van den Berg oli ollut vakuuttamattomana yli 7 vuotta. Hänen kyseisestä päätöksestä tekemänsä oikaisuvaatimus hyväksyttiin osittain 25.11.2008 tehdyllä päätöksellä, ja vähennykseksi vahvistettiin 10 prosenttia.

38. Rechtbank Maastricht totesi 25.11.2008 tehdystä päätöksestä nostetun kanteen perusteettomaksi 19.10.2009 antamallaan tuomiolla. Van den Berg ja SVB ovat ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa eri mieltä siitä, oliko hän vakuutettuna AOW:n perusteella 1.1.1990–31.12.1994.

39. Centrale Raad van Beroep (Alankomaiden ylin sosiaalasioita käsittelevä tuomioistuin), joka käsittelee pääasian kantajien valitusta, katsoo, että heitä voidaan pitää riidanalaisten ajanjaksojen osalta asetuksen N:o 1408/71 2 artiklassa tarkoitettuina palkattuina työntekijöinä, kun kyseistä säännöstä luetaan yhdessä 1 artiklan a alakohdan kanssa, ja että AOW ja AKW kuuluvat tämän asetuksen aineelliseen soveltamisalaan.

40. Tulee kuitenkin esiin kysymys siitä, ovatko pääasian asianosaiset kuuluneet asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan johdantolauseen ja a alakohdan nojalla Saksan lainsäädännön soveltamisalaan, ja jos näin on, merkitseekö tämän säännöksen poissulkeva vaikutus sitä, että Alankomaiden lainsäädäntöä ei voida soveltaa. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä tuomioon *Kits van Heijningen* (C-2/89, EU:C:1990:183), joka koskee osa-aikaista työtä, ja pohtii, sovelletaanko tätä oikeuskäytäntöä myös satunnaista työtä koskevaan työsopimukseen.

41. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa, että nyt käsiteltävissä asioissa on kiistatonta, että asianosaiset eivät ole olleet työskentelynsä perusteella vakuutettuina Saksan lainsäädännön perusteella sillä tavoin, että he voisivat vaatia tapauksen mukaan vanhuuseläkettä tai lapsilisää. Se korostaa myös, että kansallisen lainsäädännön perusteella oli katsottava, että Giesenin puoliso ei ollut 1.7.1989–31.12.1992 vakuutettuna AOW:n ja AKW:n perusteella eivätkä van den Berg ja Franzen heitä koskevana riidanalaisina ajanjaksoina. Jotta kyettäisiin arvioimaan, onko tämä poissulkeminen unionin oikeuden vastaista, olisi tärkeää ottaa huomioon työntekijöiden (SEUT 45 artikla) ja kansalaisten (SEUT 20 ja SEUT 21 artikla) vapaata liikkuvuutta koskevat unionin oikeussäännöt.

#### IV Ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

42. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on tässä tilanteessa päättänyt 1.7.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimen kirjaamoon 4.7.2013, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) a) Onko asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan johdantolause ja a alakohta tulkittava siten, että jäsenvaltiossa asuva henkilö, johon sovelletaan kyseistä asetusta ja joka tekee palkattua työtä enintään kahtena tai kolmena päivänä kuukaudessa satunnaisesta työstä tehdyn työsopimuksen perusteella toisessa jäsenvaltiossa, on tällä perusteella työskentelyvaltion sosiaaliturvalainsäädännön alainen?
  - b) Jos ensimmäisen kysymyksen a kohtaan vastataan myöntävästi, sovelletaanko työskentelyvaltion sosiaaliturvalainsäädäntöä sekä työntekopäivinä että niinä päivinä, jolloin työtä ei tehdä, ja jos sovelletaan, kuinka kauan sitä sovelletaan tosiasiallisen työnteon päättymisen jälkeen?
- 2) Ovatko asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan johdantolause ja a alakohta, luettuna yhdessä 13 artiklan 1 kohdan kanssa, esteenä sille, että siirtotyöläinen, johon sovelletaan työskentelyvaltion sosiaaliturvalainsäädäntöä, katsotaan asuinvaltion kansallisen lainsäädännön nojalla AOW:n mukaan vakuutetuksi viimeksi mainitussa valtiossa?
- 3) a) Onko unionin oikeutta ja erityisesti työntekijöiden ja/tai unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä ja säännöksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä nyt käsiteltävien asioiden olosuhteissa AOW:n 6a §:n ja/tai AKW:n 6a §:n kaltaisen kansallisen säännöksen soveltamiselle siten, että Alankomaissa asuva siirtotyöläinen suljetaan siellä AOW:n ja/tai AKW:n mukaisen vakuutuksen ulkopuolelle sillä perusteella, että häneen sovelletaan yksinomaan Saksan sosiaaliturvalainsäädäntöä, myös silloin, kun kyseinen työntekijä suljetaan Saksassa vähäistä työtä tekevänä työntekijänä (*„geringfügig Beschäftigte“*) vanhuuseläkevakuutuksen (*„Altersrente“*) ulkopuolelle eikä hänellä ole oikeutta lapsilisään (*„Kindergeld“*)?

- b) Onko kolmannen kysymyksen a kohtaan annettavan vastauksen kannalta merkitystä sillä, että vapaaehtoisen AOW:n mukaisen vakuutuksen ottaminen oli mahdollista tai että SVB:ltä oli mahdollista vaatia asetuksen N:o 1408/71 17 artiklassa tarkoitettun sopimuksen tekemistä?”

43. SVB, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Franzenin edustajaa sekä Alankomaiden, Yhdistyneen kuningaskunnan ja komission asiamiehiä kuultiin 25.6.2014 pidetyssä istunnossa.

## V Oikeudellinen arviointi

44. Aluksi on todettava, että pääasian kohteena olevien riitojen asiayhteys koskee yhtäältä asuinvaltion viranomaisten, tässä tapauksessa SVB:n, kieltäytymistä myöntämästä Franzenille lapsilisiä, ja toisaalta näiden samojen viranomaisten päätöstä vähentää Giesenille myönnettyä puolisoetuutta ja van den Bergille myönnettyä vanhuuseläkettä sillä perusteella, että asetuksesta N:o 1408/71 seuraa, että pääasian asianosaiset kuuluivat riidanalaisten ajanjaksojen aikana työskentelyvaltionsa eli Saksan lainsäädännön soveltamisalaan. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta näet ilmenee, että heitä koski näiden ajanjaksojen ajan työskentelyvaltiossa vain työtaturmavakuutus, eikä heillä ollut Alankomaissa (asuinvaltio) eikä Saksassa (työskentelyvaltio) oikeutta lapsilisiin eikä vanhuusvakuutusjärjestelmästä suoritettaviin etuuksiin.

45. Tämän jälkeen on huomautettava, että on kiistatonta, että riidanalaiset etuudet täyttävät edellytykset, joiden perusteella niitä voidaan pitää asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuina ”vanhuusetuuksina” tai tämän asetuksen 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettuina ”perhe-etuuksina”. Pääasian kohteina olevat riitatilanteet kuuluvat siten kyseisen asetuksen aineelliseen soveltamisalaan.

46. Todettakoon lopuksi, että ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen tässä asiassa esittämän ensimmäisen kysymyksen kohteena on asetuksen N:o 1408/71 henkilöllinen soveltamisala. Tähän kysymykseen, johon on mielestäni vastattava myöntävästi, ei liity erityisiä hankaluuksia, joten käsittelen sen lyhyesti.

### A Ensimmäinen kysymys

47. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltiossa asuva henkilö, johon sovelletaan kyseistä asetusta ja joka tekee palkattua työtä enintään kahtena tai kolmena päivänä kuukaudessa satunnaisesta työstä tehdyn työsopimuksen perusteella toisessa jäsenvaltiossa, on kyseisen asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella työskentelyvaltion sosiaaliturvalainsäädännön alainen, ja mikäli näin on, sovelletaanko häneen tätä lainsäädäntöä vain työntekopäivinä vai myös muina päivinä.<sup>4</sup>

48. Jotta tähän kysymykseen voitaisiin vastata, muistutan aluksi lyhyesti asetuksen N:o 1408/71 henkilöllisestä soveltamisalasta, jotta voidaan todeta, että pääasian asianosaisia voidaan pitää tämän asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina palkattuina työntekijöinä. Toiseksi tutkin asetuksen N:o 1408/71 sovellettavuuteen liittyvää unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä osa-aikatyön asiayhteydessä ennen kuin tutkin kyseisen asetuksen liitteessä I olevan I jakson E kohdan määräysten seurauksia Franzenin konkreettisen tapauksen osalta.

4 — Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin katsoo, että Franzeniin ja van den Bergiin sovellettava lainsäädäntö oli riidanalaisina ajanjaksoina Saksan lainsäädäntö. Se on sitä vastoin epävarma siitä, mikä lainsäädäntö oli sovellettavissa Giesenin puolisoon.



## 1. Asetuksen N:o 1408/71 henkilöllinen soveltamisala

49. Asetuksen N:o 1408/71 henkilöllinen soveltamisala on määritelty sen 2 artiklassa. Tämän säännöksen 1 kohdan mukaan on kolme välttämätöntä edellytystä, joiden perusteella voidaan katsoa, että kyseinen asetus koskee työntekijää. Hänen on ensinnäkin oltava palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja.<sup>5</sup> Näillä kahdella ilmaisulla tarkoitetaan jokaista, joka on vakuutettu pakollisella tai vapaaehtoisella vakuutuksella<sup>6</sup> jossain tämän asetuksen 1 artiklan a alakohdan i ja ii alakohdassa tarkoitetuista sosiaaliturvajärjestelmistä näiden järjestelmien ehtojen mukaisesti.<sup>7</sup> Toiseksi työntekijän on oltava jonkin jäsenvaltion kansalainen. Kolmanneksi hänen täytyy kuulua tai olla kuulunut yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön soveltamisalaan.

50. Unionin tuomioistuin on todennut, että henkilöä on työsuhteen olemassaolosta riippumatta pidettävä asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuna ”työntekijänä”, jos hänellä on yhdenkin vakuutustapahtuman varalta joko pakollinen tai vapaaehtoinen vakuutus jossakin asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdassa mainitussa yleisessä taikka erityisessä sosiaaliturvajärjestelmässä.<sup>8</sup>

51. Tästä tapauksessa on kiistatonta, että pääasian asianosaiset ovat työskennelleet Saksassa tiettyjen ajanjaksojen ajan, jolloin he ovat olleet vakuutettuina kyseisessä jäsenvaltiossa. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ilmaisee, että he ovat työskennelleet vähäistä työtä tekevinä työntekijöinä (”geringfügig Beschäftigte”),<sup>9</sup> mikä merkitsee sitä, että heidät oli vakuutettu vähintään työtäturvavakuutuksella (Unfallversicherung). Näin ollen voi mielestäni tuskin olla epäilystä siitä, että pääasian asianosaisia on pidettävä asetuksen N:o 1408/71 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuina palkattuina työntekijöinä.

## 2. Lyhyt tiivistelmä asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä

52. Kuten unionin tuomioistuimelle esitetyistä kirjallisista huomautuksista kokonaisuutena ilmenee, tämän tapauksen olosuhteisiin on sovellettava tuomioon *Kits van Heijningen*<sup>10</sup> perustuva oikeuskäytäntö. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi kyseisessä tuomiossa asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohtaa osa-aikatyön yhteydessä, ja sitä on mielestäni sovellettava analogisesti myös nyt käsiteltävän asian kohteena olevien kaltaisiin satunnaista työtä koskeviin työsuhteisiin.

5 — Tässä artiklassa mainitaan paitsi työntekijät ja itsenäiset ammatinharjoittajat, myös opiskelijat, valtiottomat henkilöt ja pakolaiset, jotka ovat jonkin jäsenvaltion alueella, sekä heidän perheenjäsenensä ja jälkeensä. Unionin kansalaisuus on näet tuomiosta *Martínez Sala* (C-85/96, EU:C:1998:217) lähtien johtanut asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalan laajentamiseen. Tämä asetuksen perusteella etuja saavien piiriin laajennus on vahvistettu tuomioilla *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458) ja *Collins* (C-138/02, EU:C:2004:172). Unionin kansalaisuus on siis tuonut uuden ulottuvuuden kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamiseen. Ks. Cornelissen, R., ”The principle of territoriality and the Community regulations on social security (Regulations 1408/71 and 574/72)”, *Common Market Law Review*, 1996, 33, s. 439–471. Ks. myös Marzo, C., ”La dimension sociale de la citoyenneté européenne”, Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III, Collection B. Goldman, Presses Universitaires d’Aix-Marseille, s. 344.

6 — Asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdan iv alakohdan mukaan henkilöä, joka on vapaaehtoisesti vakuutettu yhden tai useamman tässä asetuksessa tarkoitettujen alan kattamien vakuutustapahtumien varalta jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmässä ja joka ei toimi palkattuna työntekijänä, kuuluu myös tämän asetuksen säännösten soveltamisalaan, jos hän on aiemmin ollut pakollisesti vakuutettu saman vakuutustapahtuman varalta saman jäsenvaltion palkattuja työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevassa järjestelmässä.

7 — Yhteisöjen tuomioistuin totesi sille esitetyn ensimmäisen sosiaaliturvaa koskevan ennakkoratkaisukysymyksen osalta siirtotyöläisten sosiaaliturvasta 25.9.1958 annetun neuvoston asetuksen N:o 3/58 (EYVL 1958, s. 561) perusteella, että ”palkatun työntekijän tai häneen rinnastettavan henkilön” käsite on siten yhteisön laajuinen ja sillä tarkoitetaan kaikkia henkilöitä, jotka kuuluvat sellaisenaan, millä nimityksellä hyvänsä, eri kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin” (tuomio *Unger*, 75/63, EU:C:1964:19, 1 kohta). Ks. myös tuomio *Megner ja Scheffel* (C-444/93, EU:C:1995:442, 20 kohta).

8 — Tuomio *Dodl ja Oberhollenzer* (C-543/03, EU:C:2005:364, 34 kohta) sekä tuomio *Borger* (C-516/09, EU:C:2011:136, 26 kohta).

9 — SVB:n huomautuksista ilmenee, että työntekijä, joka on ”geringfügig Beschäftigte”, ei ylitä työskennellessään tiettyä tunti- tai tulokynnystä.

10 — EU:C:1990:183.

53. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan 1 alakohdan tai 2 artiklan 1 kohdan sanamuodossa ei ole mitään sellaista, jonka perusteella tämän asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle voitaisiin jättää tietyt henkilöryhmät heidän työskentelynsä käyttämän ajan perusteella. Näin ollen henkilön on katsottava kuuluvan asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan, jos hän täyttää tämän asetuksen 1 artiklan a alakohdassa ja 2 artiklan 1 kohdassa, luettuina yhdessä, asetetut edellytykset, riippumatta siitä, mikä hänen työaikansa on.<sup>11</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ei tehdä mitään eroa sen suhteen, onko palkattu työntekijä kokopäiväinen vai osa-aikainen. Lisäksi säännöksen tavoite jäisi saavuttamatta, jos pitäisi katsoa, että asianomaisen työskentelyjäsenvaltion lainsäädännön soveltaminen koskee vain ajanjaksoja, joiden aikana työskennellään, eikä niitä ajanjaksoja, joiden aikana asianomainen ei työskentele.<sup>12</sup>

54. Tässä yhteydessä vaikuttaa selvältä, että ratkaiseva seikka, jonka perusteella henkilö kuuluu asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan on, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 50 artiklasta ilmenee, se, että hänet on vakuutettu edes yhden vakuutustapahtuman varalta pakollisen tai valinnaisen vakuutuksen perusteella jossain asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdassa mainitussa yleisessä tai erityisessä sosiaalivakuutusjärjestelmässä. Työsuhteen olemassaololla, työsuhteen tyypillä, sillä, onko kyseessä osa-aikaista tai satunnaista työtä koskeva sopimus, taikka työtuntien lukumäärällä ei ole merkitystä.<sup>13</sup> Näin ollen tässä tapauksessa sillä, että pääasian asianomaiset ovat tehneet vähäistä työtä, joka ei ylitä tiettyä kynnystä työtuntien tai -tulojen osalta, esimerkiksi nimikkeellä ”geringfügig Beschäftigte” Saksan oikeudessa, ei ole merkitystä.

55. Toteaan siis, että Franzen, Giesen ja van den Berg täyttävät asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdassa ja 2 artiklan 1 kohdassa asetetut edellytykset, luettuina yhdessä, riippumatta siitä, miten paljon aikaa he ovat käyttäneet työskentelyyn riidanalaisten ajanjaksojen aikana. He kuuluvat näin ollen tämän asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan ja heihin sovelletaan sen 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella työskentelyvaltion lainsäädäntöä. Tämä kuuluminen Saksan lainsäädännön soveltamisalaan ei koske ainoastaan päiviä, joiden aikana he ovat työskennelleet, vaan myös päiviä, joiden aikana he eivät ole työskennelleet. Ajanjakso jatkuu niin pitkään kuin asianomainen on vakuutettuna ainakin yhden vakuutustapahtuman varalta työskentelyvaltiossa.<sup>14</sup>

### 3. Asetuksen N:o 1408/71 liitteessä I olevan I jakson E kohta (”Saksa”)

56. Komissio toteaa erityisesti Franzenin osalta, että asetuksen No 1408/71 liitteessä I olevan I jakson E kohdassa olevalla Saksaa koskevalla maininnalla muutetaan tämän asetuksen henkilöllistä soveltamisalaa.

57. Tämän ratkaisuehdotuksen 49–51 kohdasta ilmenee, että Franzen kuuluu asetuksen N:o 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan. Näin ollen tämän asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla Franzeniin sovelletaan Saksan lainsäädäntöä.<sup>15</sup> Voisiko hän siis saada lapsilisää Saksasta?

11 — Sama, 10 kohta.

12 — Sama, 13 kohta.

13 — Sama, 9 ja 11 kohta.

14 — Muistutan tässä yhteydessä lisäksi siitä, että henkilöön, joka on lopettanut työnteen jäsenvaltiossa ja joka tästä syystä ei enää täytä 13 artiklan 2 kohdan a alakohdassa eikä muissakaan asetuksen N:o 1408/71 säännöksissä asetettuja edellytyksiä voidakseen kuulua jäsenvaltion lainsäädännön piiriin, sovelletaan 13 artiklan 2 kohdan f alakohdan perusteella sen jäsenvaltion lainsäädäntönä, jossa hän asuu, joko sen valtion lainsäädäntöä, jossa hän aikaisemmin työskenteli, jos hän asuu siellä edelleen, tai sen valtion lainsäädäntöä, johon hän mahdollisesti on muuttanut asumaan. Ks. tuomio Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, 34 kohta).

15 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 68 ja 69 kohta.

58. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee tältä osin, että asetuksen liitteessä I olevan I jakson E kohdan ("Saksa") mukainen määritelmä syrjäyttää tämän asetuksen 1 artiklan a alakohdan määritelmän silloin, kun perhe-etuksien maksamiseen toimivaltainen laitos on asetuksen III osaston 7 luvun mukaan saksalainen.<sup>16</sup> Siten ainoastaan henkilöitä, jotka on pakollisesti vakuutettu jossakin asetuksen N:o 1408/71 liitteessä I olevan I jakson E kohdassa mainitussa järjestelmässä, voidaan pitää tämän asetuksen 1 artiklan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitettuina "palkattuina työntekijöinä" tai "itsenäisinä ammatinharjoittajina".<sup>17</sup> Kyseisen liitteen asianomaisessa määräyksessä tarkoitettulla palkatulla työntekijällä tarkoitetaan näet "henkilöä, joka on pakollisesti vakuutettu työttömyyden varalta, tai henkilöä, joka tällaisen vakuutuksen perusteella saa sairausvakuutuksen nojalla rahaetuksia tai niihin verrattavia etuuksia". Franzenin tilanne ei ole tällainen. Hän kuuluu asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdan i alakohdan "yleissäännön" piiriin eli vastaa tässä asetuksessa tarkoitettuna palkatun työntekijän määritelmää, kun kyseessä ovat etuudet, joiden osalta hänet on vakuutettu, tässä tapauksessa työtaturmavakuutuksella. Sitä vastoin häntä ei voida pitää palkattuna työntekijänä Saksan lapsilisien myöntämisen kannalta liitteessä I olevan "erityissäännön" vuoksi. Tämä sääntö on erityissääntö asetuksen 1 artiklan a alakohdan yleissääntöön nähden. Asetuksen N:o 1408/71 liitteen I ja 1 artiklan a alakohdan ii alakohdan säännöksillä täsmennetään näet yhdessä luettuina syy-yhteyttä työntekijän hakeman etuuden tyyppin (perhe-etuudet) ja niiden edellytysten välillä, jotka työntekijän on täytettävä, jotta hänelle myönnetään oikeus etuuteen. Unionin lainsäätävä on siten halunnut täsmentää tässä asetuksessa tarkoitettuna palkatun työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan käsitettä silloin kun hän kuuluu kaikkiin asukkaisiin sovellettavaan sosiaaliturvajärjestelmään, mikä koskee lapsilisiä Saksassa.<sup>18</sup> Tästä syystä katson, että Franzenia ei voida pitää riidanalaisten ajanjaksojen aikana asetuksen N:o 1408/71 liitteessä I olevassa I jakson E kohdassa tarkoitettuna palkattuna työntekijänä sillä perusteella, että hän ei täytä 1 artiklan a alakohdan ii alakohdan edellytyksiä, luettuina yhdessä tämän asetuksen liitteen I kanssa, jotta hän voisi saada lapsilisiä Saksassa.

59. Mitä tulee lapsilisien myöntämiseen Saksan lainsäädännön nojalla, palkatun työntekijän käsite on ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan yksinomaan palkattuja työntekijöitä, jotka vastaavat määritelmää, joka perustuu tämän asetuksen 1 artiklan a alakohdan ii alakohdan säännöksiin ja liitteessä I olevan I jakson E kohdan säännöksiin, yhdessä luettuina.

#### 4. Välipäätelmä

60. Asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on mielestäni tulkittava siten, että jäsenvaltiossa asuva henkilö, johon sovelletaan kyseistä asetusta ja joka tekee palkattua työtä enintään kahtena tai kolmena päivänä kuukaudessa satunnaisesta työstä tehdyn työsopimuksen perusteella toisessa jäsenvaltiossa, kuuluu kyseisen asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella työskentelyvaltion lainsäädännön soveltamisalaan. Tämä työskentelyvaltion lainsäädännön soveltamisalaan kuuluminen ei koske ainoastaan hänen työntekopäiviään vaan myös päiviä, jolloin hän ei tee työtä. Sitä sovelletaan niin kauan kuin asianomainen henkilö on vakuutettuna vähintään yhden vakuutustapahtuman varalta työskentelyvaltiossa.

16 — Tuomio Kulzer (C-194/96, EU:C:1998:85, 35 kohta).

17 — Tuomio Merino García (C-266/95, EU:C:1997:292, 24–26 kohta); tuomio Martínez Sala (EU:C:1998:217) ja tuomio Schwemmer (C-16/09, EU:C:2010:605, 34 kohta).

18 — Ks. vastaavasti julkisasiamies La Pergolan yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira antama ratkaisuehdotus (yhdistetyt asiat C-4/95 ja C-5/95, EU:C:1996:225, 13 ja 28 kohta).

## B Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys

61. Ehdotan, että toista ja kolmatta kysymystä tutkittaisiin yhdessä. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a alakohta, luettuna yhdessä saman artiklan 1 kohdan kanssa, esteenä sille, että kansallisessa lainsäädännössä suljetaan nyt käsiteltävään asiaan liittyvissä olosuhteissa siirtotyöläinen, joka kuuluu työskentelyvaltion sosiaaliturvalainsäädännön piiriin, oman kansallisen sosiaaliturvajärjestelmänsä ulkopuolelle. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tiedustele myös, ovatko työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja/tai unionin kansalaisuuteen liittyvät primäärioikeuden säännöt esteenä tällaiselle poissulkemiselle, jos siirtotyöläinen suljetaan oman kansallisen sosiaaliturvajärjestelmänsä ulkopuolelle sillä perusteella, että häneen sovelletaan työskentelyvaltion sosiaaliturvalainsäädäntöä, vaikka tällä työntekijällä ei ole oikeutta lapsilisiin tai vanhuusvakuutuksen perusteella maksettaviin etuuksiin työskentelyvaltiossaan. Se tiedustele lisäksi, onko sillä, että työntekijällä on ollut mahdollisuus ottaa vapaaehtoinen vakuutus tai vaatia toimivaltaista viranomaista tekemään asetuksen N:o 1408/71 17 artiklassa tarkoitettu sopimus, merkitystä edelliseen kysymykseen annettavan vastauksen kannalta.

62. Jotta ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle kyetään antamaan hyödyllinen vastaus, on mielestäni tarpeen käsitellä ensin asetuksella N:o 1408/71 käyttöön otetun kansallisten sosiaaliturvalainsäädäntöjen yhteensovittamismekanismien perusteita.

### 1. Asetuksella N:o 1408/71 käyttöön otettu yhteensovittamismekanismi

63. Muistutettakoon aluksi siitä, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksella N:o 1408/71 perustettu järjestelmä perustuu pelkkään jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjen yhteensovittamiseen eikä sillä pyritä niiden yhdenmukaistamiseen.<sup>19</sup> Jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmille on ominaista niiden alueellisuus,<sup>20</sup> ja niiden yhteensovittaminen perustuu muun muassa samankaltaisiin liityntöjä koskeviin sääntöihin kuin kansainvälinen yksityisoikeus. Yhteensovittamisen tavoitteena on määrittää lainsäädäntö tai lainsäädännöt, jota tai joita sovelletaan palkattuihin työntekijöihin tai itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka ovat käyttäneet eri olosuhteissa oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen,<sup>21</sup> samalla kun sallitaan jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjen väliset erot ja siis myös niissä työskentelevien henkilöiden oikeuksien väliset erot.<sup>22</sup> Tällä yhteensovittamisella ei siten vähennetä jäsenvaltioiden tätä alaa koskevaa toimivaltaa, kuitenkin sillä edellytyksellä, että ne toimivat unionin oikeuden mukaisesti ja erityisesti yhteensovittamisasetuksen ja henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien perustamissopimuksen määräysten tarkoituksen mukaisesti.<sup>23</sup>

19 — Tuomio Lenoir (313/86, EU:C:1988:452, 13 kohta); tuomio Hervein ym. (C-393/99 ja C-394/99, EU:C:2002:182, 52 kohta) ja tuomio Pasquini (C-34/02, EU:C:2003:366, 52 kohta).

20 — Em. Cornelissen, R., s. 439–441.

21 — Tuomio Piatkowski (C-493/04, EU:C:2006:167, 20 kohta); tuomio Nikula (C-50/05, EU:C:2006:493, 20 kohta) ja tuomio Derouin (C-103/06, EU:C:2008:185, 20 kohta).

22 — Ks. esim. tuomio Gravina (807/79, EU:C:1980:184, 7 kohta); tuomio Rönfeldt (C-227/89, EU:C:1991:52, 12 kohta) ja tuomio Leyman (C-3/08, EU:C:2009:595, 40 kohta).

23 — Ks. vastaavasti tuomio Kauer (C-28/00, EU:C:2002:82, 26 kohta). Ks. myös julkisasiamies Jääskisen asiassa Reichel-Albert antama ratkaisuehdotus (C-522/10, EU:C:2012:114, 44 kohta).

64. Tällä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamismekanismeilla, joka otettiin käyttöön jo Euroopan yhteisöjen rakennustyön alussa,<sup>24</sup> pyritään edistämään henkilöiden liikkuvuutta Euroopan unionissa, samalla kun kunnioitetaan kansallisten sosiaaliturvalainsäädäntöjen ominaispiirteitä eikä aiheuteta oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville henkilöille haittoja.<sup>25</sup>

65. Unionin tuomioistuin on näet muistuttanut ensimmäisistä tuomioistaan lähtien, että SEUT 48 artiklan nojalla annettuja asetuksia on tulkittava ”kyseisen artiklan tavoitteen mukaisesti eli siten, että edistetään siirtotyöläisten vapaan liikkuvuuden mahdollisimman täysimääräistä toteutumista”.<sup>26</sup> Se on todennut, että SEUT 45–SEUT 48 artikla muodostavat sosiaaliturva-asetusten perustan, puitteet ja rajat.<sup>27</sup> Unionin tuomioistuin antaa siis ratkaisunsa kansallisten järjestelyjen yhteensovittamisesta SEUT 45 ja SEUT 48 artiklan valossa.

66. Toiseksi sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä koskevat lainvalintatilanteet johtuvat yhtäältä siitä, että henkilöt ovat käyttäneet vapaata liikkuvuutta, ja toisaalta siitä, että kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät ovat samalla säilyneet. Nämä lainvalintatilanteet, ovatpa ne positiivisia, jolloin tiettyyn tilanteeseen on sovellettavissa useita lakeja samaan aikaan, tai negatiivisia, jolloin ei ole olemassa lakia, jota voitaisiin soveltaa,<sup>28</sup> ovat esteitä vapaalle liikkuvuudelle unionin alueella.

67. Kolmanneksi asetuksen N:o 1408/71 II osaston (johon 13 artikla kuuluu) säännöksissä, jotka muodostavat täydellisen ja yhtenäisen lainvalintasääntöjä koskevan järjestelmän,<sup>29</sup> pyritään näiden sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien positiivisten tai negatiivisten lainvalintatilanteiden ratkaisemiseksi siihen, että asianosaisiin sovellettaisiin vain yhden jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmää. Unionin tuomioistuin on näet toistuvasti katsonut, että sen lisäksi, että näillä säännöksillä pyritään estämään useampien kansallisten lainsäädäntöjen samanaikainen soveltaminen ja tästä mahdollisesti aiheutuvat vaikeudet,<sup>30</sup> niillä pyritään myös estämään se, että asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan kuuluvat henkilöt jäisivät ilman sosiaaliturvaa siitä syystä, ettei heihin voida soveltaa mitään lainsäädäntöä.<sup>31</sup>

68. Asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan tältä osin periaate, jonka mukaan tiettyyn tilanteeseen voidaan soveltaa vain yhtä lainsäädäntöä<sup>32</sup> ja joka näkyy esimerkiksi siinä, että vakuutusmaksut maksetaan vain yhteen sosiaaliturvajärjestelmään. Erityisesti tämän asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään selvästi, että jollei 14–17 artiklasta muuta johdu, ”jäsenvaltion alueella työskentelevä henkilö on tämän valtion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella ja vaikka hänen työnantajanaan toimivan yrityksen tai yksityisen henkilön kotipaikka on toisen jäsenvaltion alueella” (la lex loci laboris).<sup>33</sup>

24 — Tämä mekanismi otettiin käyttöön asetuksella N:o 3/58, josta on tullut asetus N:o 1408/71. Asetusta N:o 1408/71 ja asetuksen N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1974 annettua neuvoston asetusta N:o 574/72 on muutettu useaan kertaan sekä niiden mukauttamiseksi kansallisten lainsäädäntöjen kehitykseen että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvan säännösten sisällyttämiseksi niihin. Ks. vastaavasti em. Cornelissen, s. 471.

25 — Tuomio Nikula (EU:C:2006:493, 20 kohta) ja tuomio Tomaszewska (C-440/09, EU:C:2011:114, 28 kohta). Siten sovellettavan oikeuden muutos ei saa aiheuttaa sosiaaliturvan pettämistä tai sosiaaliturvan hajautumista. Ks. Mavridis, P., *La sécurité sociale à l'épreuve de l'intégration européenne*, Bruylant, 2003, s. 34. Ks. tiettyyn tilanteeseen sovellettavan lain irtoamisesta asiayhteydestään em. Cornelissen, s. 444–446 ja 470.

26 — Ks. esim. Tuomio Belbouab (10/78, EU:C:1978:181, 5 kohta); tuomio Buhari Haji (C-105/89, EU:C:1990:402, 20 kohta); tuomio Chuck (C-331/06, EU:C:2008:188, 28 kohta) ja tuomio da Silva Martins (C-388/09, EU:C:2011:439, 70 kohta).

27 — Tuomio Duffy (34/69, EU:C:1969:71, 6 kohta) ja tuomio Massonet (50/75, EU:C:1975:159, 9 kohta).

28 — Ks. em. Rodière, P., s. 662, ja alaviite 3.

29 — Tuomio Luijten (60/85, EU:C:1986:307, 12–14 kohta).

30 — Tuomio Ten Holder (302/84, EU:C:1986:242, 19 kohta) ja tuomio Luijten (EU:C:1986:307, 12 kohta).

31 — Tuomio Kits van Heijningen (EU:C:1990:183, 12 kohta) ja tuomio Kuusijärvi (EU:C:1998:279, 28 kohta).

32 — Asetuksen N:o 1408/71 yhteensovittamismekanismi perustuu myös seuraaviin kolmeen periaatteeseen: ensinnäkin omien kansalaisten ja muiden kuin omien kansalaisten yhdenvertainen kohtelu; toiseksi vakuutuskausien laskeminen yhteen (tai kertyvien oikeuksien säilyttäminen) ja kolmanneksi etuuksien vienti unionin sisällä (asuinpaikkaa koskevien lausekkeiden poistaminen tai saavutettujen oikeuksien säilyttäminen).

33 — Tuomio Kits van Heijningen (EU:C:1990:183, 12 kohta).

69. Ellei asetuksessa N:o 1408/71 säädetystä poikkeuksista muuta johdu,<sup>34</sup> tämä sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä koskevien lainvalintatilanteiden ratkaisemiseksi luotu järjestelmä, joka perustuu yhden sovellettavan lainsäädännön periaatteeseen, on siten pakottava, ja sen vaikutuksena on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että ”jäsenvaltiot eivät ole toimivaltaisia määrittämään, miltä osin on sovellettava niiden omaa lainsäädäntöä tai jonkin toisen jäsenvaltion lainsäädäntöä, koska niiden on noudatettava voimassa olevan [unionin] oikeuden säännöksiä”.<sup>35</sup>

70. Tutkin ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen näiden seikkojen perusteella.

## 2. Yhden sovellettavan lainsäädännön periaate

71. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 67 ja 68 kohdasta ilmenee, unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 1408/71 II osaston säännöksillä, joilla määritetään lainsäädäntö, jota sovelletaan unionin sisällä liikkuviin työntekijöihin, saatetaan heidät yhden ainoan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän piiriin,<sup>36</sup> jotta vältettäisiin sovellettavien kansallisten lainsäädäntöjen päällekkäisyys ja hankaluudet, joita siitä saattaisi seurata.<sup>37</sup> Siten säännöt, joilla määritetään sovellettava lainsäädäntö, ovat vaikutuksiltaan poissulkevia, mikä merkitsee sitä, että minään ajankohtana, sanotun vaikuttamatta asetuksessa N:o 1408/71 säädettyjen poikkeusten soveltamiseen,<sup>38</sup> mitään muuta lainsäädäntöä kuin lainvalintatilannetta koskevilla säännöillä määritettyä lainsäädäntöä ei voida soveltaa.<sup>39</sup>

72. Äskettäin lapsilisien suorittamista koskevissa asioissa annetut tuomiot näyttävät kuitenkin viittaavan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön pehmenemiseen yhden lainsäädännön periaatteen tiukan noudattamisen osalta.<sup>40</sup>

73. Komissio toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, että tätä pehmenemistä ei voida kuitenkaan tulkita siten, että myös palkattuun työntekijään, joka liikkuu unionin sisällä ja johon sovelletaan työskentelyvaltion sosiaaliturvalainsäädäntöä, pitäisi soveltaa asuinvaltion vanhuusvakuutuslakia viimeksi mainitun valtion kansallisen lainsäädännön perusteella.

34 — Asetuksen N:o 1408/71 johdanto-osan 11. perustelukappaleen mukaan ”tästä pääsäännöstä olisi poikettava erityisissä tilanteissa, joissa on perusteltua käyttää muuta sovellettavan lainsäädännön määräytymisperustetta”. Lex loci laboris -sääntöä koskevista poikkeuksista säädetään asetuksen N:o 1408/71 14–17 artiklassa. Kyseisen asetuksen 17 artikla koskee sopimuksia, jotka koskevat tiettyjä henkilöryhmiä ja jotka on tehtävä tiettyjen henkilöiden eduksi. Paitsi II osastossa, poikkeuksista säädetään myös ”sosiaalisten näkökohtien ja käytännön tehokkuuden vuoksi tämän asetuksen III osastossa” (em. Mavridis, P., s. 443).

35 — Tuomio Ten Holder (EU:C:1986:242, 21 kohta) ja tuomio Luijten (EU:C:1986:307, 14 kohta).

36 — Tässä yhteydessä on huomattava, että yhden sovellettavan lainsäädännön periaate on vahvistettu asetuksen N:o 883/2004 voimaantulon myötä (ks. 11 artiklan 1 kohta).

37 — Tuomio Ten Holder (EU:C:1986:242, 19 kohta) ja tuomio Luijten (EU:C:1986:307, 12 kohta).

38 — Ks. alaviite 34.

39 — Morsa, M., *Sécurité sociale, libre circulation et citoyennetés sociales*, Anthemis, 2012, s. 142.

40 — Tuomio Bosmann (C-352/06, EU:C:2008:290) sekä tuomio Hudzinski ja Wawrzyniak (C-611/10 ja C-612/10, EU:C:2012:339). Oikeuskirjallisuudesta, joka ilmentää reaktioita tähän oikeuskäytäntöön, ks. esim. Kessler, F., ”Prestations familiales: une nouvelle remise en cause du principe d’unicité de la législation applicable”, *Revue de jurisprudence sociale*, 10 (2008), s. 770–773; Lhernould, J.-Ph., ”Ouverture de droits à prestations familiales dans deux États membres de l’Union: consolidation de nouveaux principes?”, *Revue de jurisprudence sociale*, 8-9 (2012), s. 583–584; Devetzi, S., ”The coordination of family benefits by Regulation 883/2004”, *European Journal of Social Security*, Volume 11, 1-2 (2009), s. 205–216, erityisesti s. 212.

74. Olen samaa mieltä. Erilainen tulkinta merkitsisi yleisesti sitä, että vakuutettujen pitäisi suorittaa maksuja kahden tai useamman jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, mikä ei ole asetuksen N:o 1408/71 tavoitteen mukaista, sellaisena kuin sitä on korostettu tämän ratkaisuehdotuksen 68 kohdassa. Saman asetuksen yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että tapaukset, joissa henkilöön sovellettaisiin samanaikaisesti kahden jäsenvaltion lainsäädäntöä poikkeuksena yleisestä säännöstä, on tärkeää rajoittaa määrältään ja soveltamisalaltaan niin vähäisiksi kuin mahdollista.

75. Mielestäni on joka tapauksessa tarpeen selkeyden nimissä ja hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle tutkia tätä unionin tuomioistuimen viimeaikaista oikeuskäytäntöä, jossa se näyttää tietyissä tapauksissa hyväksyvän kahden jäsenvaltion lainsäädännön samanaikaisen soveltamisen.

a) Lyhyt tiivistelmä unionin tuomioistuimen viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä: tuomio Bosmann<sup>41</sup> sekä tuomio Hudzinski ja Wawrzyniak<sup>42</sup>

76. Voimmeko tulkita edellä mainittuja tuomioita siten, että niitä pitäisi soveltaa nyt käsiteltävään asiaan? SVB ja komissio ovat kirjallisissa huomautuksissaan sitä mieltä, että on syytä erottaa toisistaan oikeuskäytäntö, joka perustuu tuomioihin Ten Holder<sup>43</sup> ja Luijten,<sup>44</sup> ja oikeuskäytäntö, joka on saatu aikaan tuomioilla Bosmann<sup>45</sup> sekä Hudzinski ja Wawrzyniak.<sup>46</sup> Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 71 kohdasta ilmenee, unionin tuomioistuin vahvisti kahdessa ensin mainitussa tuomiossa yhden sovellettavan lainsäädännön periaatteen asetuksen N:o 1408/71 II osaston säännösten perusteella. Unionin tuomioistuin totesi sen sijaan kahdessa viimeksi mainitussa tuomiossa, että sen tulkinta asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a alakohdasta ei sulje pois sitä, että ”jäsenvaltio, joka ei ole toimivaltainen valtio ja joka ei aseta tietyn perhe-etuuden saamiselle työskentelyä tai vakuutusta koskevia edellytyksiä, voi myöntää tällaisen etuuden alueellaan asuvalle henkilölle, kun tällainen etuuden myöntämismahdollisuus perustuu todella kyseisen jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön”.<sup>47</sup>

77. Katson SVB:n ja komission tavoin, että näitä viimeksi mainittuja tuomioita ei voida tulkita siten, että niitä pitäisi soveltaa nyt käsiteltävään tapaukseen. On muistettava, että Bosmann sai Saksasta lapsilisää pelkästään siitä syystä, että hän asui Saksassa, ja Hudzinski Saksan säännöksen perusteella, koska sen nojalla jokaisella, jolla ei ole kotipaikkaa tai vakinaista asuinpaikkaa Saksassa mutta joka on siellä yleisesti tuloverovelvollinen tai jota kohdellaan yleisesti tuloverovelvollisena, on oikeus lapsilisään. Toisin kuin nyt käsiteltävän asian tilanteessa, Saksan lainsäädännössä annettiin

41 — EU:C:2008:290, 32 kohta.

42 — EU:C:2012:339, 49 kohta.

43 — EU:C:1986:242. Muistutettakoon, että tuomio Ten Holder koski henkilöä, joka oli lopettanut työskentelyn Saksassa, sai sieltä sairauteen perustuvia korvauksia kyseisen lainsäädännön perusteella ja oli sijoittautunut Alankomaihin ilman että hän olisi aloittanut siellä työskentelyn uudelleen sinä aikana kun hän sai kyseisiä sairauteen perustuvia korvauksia. Ei kuitenkaan vaikuttanut siltä, että hän olisi lopettanut työskentelyn kokonaan ja että hän ei aikoo aloittaa työskentelyä uudelleen uudessa asuinvaltiossaan. Vaikka mikään asetuksen N:o 1408/71 II osaston säännöksistä ei sääntelee nimenomaisesti tätä tilannetta, unionin tuomioistuin katsoi, että tällaiseen henkilöön sovelletaan edelleen sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa hän on viimeksi työskennellyt (Saksa), tämän asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla. Huomautettakoon tässä yhteydessä, että tämäntyyppisiä tapauksia koskee nykyisin asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan f alakohta.

44 — EU:C:1986:307. Muistutettakoon, että yhteisöjen tuomioistuin toisti tuomiossa Luijten saman periaatteen, jonka mukaan sovellettavia lainsäädäntöjä voi olla vain yksi, sen vaaran yhteydessä, että sovelletaan samanaikaisesti työskentelyvaltion ja asuinvaltion lainsäädäntöä, joiden perusteella vakuutetut voivat saada lapsilisää.

45 — EU:C:2008:290. Tämä asia perustuu Saksan perheavustuksista vastaavan laitoksen päätökseen olla maksamatta enää perheavustusta Saksassa lapsineen asuvan Belgian kansalaisen Bosmannin huollettavana olevasta lapsesta siitä lähtien, kun hän ryhtyi palkkatyöhön Alankomaissa. Lapset eivät täyttäneet viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa Alankomaiden oikeuden edellytyksiä, jotka koskevat vastaavia etuuksia.

46 — EU:C:2012:339. Tämä tuomio, joka annettiin kahdessa yhdistetyssä asiassa, koski kahta puolalaista työntekijää, jotka asuivat perheineen Puolassa ja tulivat työskentelemään tilapäisesti Saksaan ja joista toinen, joka oli Puolassa itsenäinen ammatinharjoittaja, työskenteli kausityöntekijänä ja toinen palkkatyössä lähetettynä työntekijänä.

47 — Tuomio Bosmann, EU:C:2008:290, 32 kohta sekä tuomio Hudzinski ja Wawrzyniak, EU:C:2012:339, 49 kohta.

asianosaisille kansallisen oikeuden nojalla erityinen oikeus, joka perustui joko asuinpaikkaan tai tuloverovelvollisuuteen, ilman että näissä lainsäädännöissä olisi suljettu pois nimenomaisesti tämä oikeus henkilöiltä, jotka kuuluvat unionin oikeuden perusteella jonkin toisen jäsenvaltion, kuten asuinjäsenvaltion, lainsäädännön soveltamisalaan.

78. Pääasian kohteena olevissa tapauksissa AOW:n 6 a §:n johdantolauseessa ja b kohdassa sekä AKW:n 6 a §:ssä jätetään näiden lainsäädäntöjen soveltamisalan ulkopuolelle henkilöt, joihin sovelletaan asetuksen N:o 1408/71 nojalla jonkin toisen jäsenvaltion lainsäädäntöä. Siten Franzeniin, Giesenin puolisoon ja van den Bergiin sovelletaan Saksan lainsäädäntöä, eivätkä he siksi voi lähtökohtaisesti saada riidanalaisten ajanjaksojen ajalta lapsilisää AKW:n nojalla tai etuutta vanhuusvakuutuksen perusteella AOW:n nojalla.

79. Jotta mukauttaisin ennakkoratkaisukysymyksiin ehdottamani vastaukset pääasian olosuhteisiin, on mielestäni kuitenkin tarpeen edetä perusteluissa kaksivaiheisesti.

#### b) Sovellettavan lainsäädännön määrittäminen

80. Aluksi on määritettävä, mikä on asetuksen N:o 1408/71 II osaston nojalla kansallinen lainsäädäntö, jota sovelletaan pääasian kohteena oleviin tilanteisiin. Toista kysymystä koskevasta selvityksestäni ilmenee tältä osin, että asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla, kun sitä luetaan yhdessä tämän asetuksen 13 artiklan 1 kohdan kanssa, Franzenin, Giesenin puolison ja van den Bergin tilanteeseen sovelletaan Saksan lainsäädäntöä.

81. Kun sovellettava lainsäädäntö on määritetty, on toiseksi tutkittava asetuksen N:o 1408/71 säännösten sekä perusvapauksien valossa seuraukset, joita aiheutuu työskentelyvaltion lainsäädännön soveltamisesta pääasian kohteena oleviin erityisiin olosuhteisiin.

c) Seuraukset, joita aiheutuu työskentelyvaltion lainsäädännön soveltamisesta pääasian kohteena oleviin olosuhteisiin, ja niiden tulkinta asetuksen N:o 1408/71 ja primaarioikeuden valossa

82. Muistutettakoon pääasian kohteena olevista olosuhteista, että Franzeniin, Giesenin puolisoon ja van den Bergiin sovelletaan asetuksen N:o 1408/71 nojalla työskentelyvaltion sosiaaliturvalainsäädäntöä. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että heidät on liitetty riidanalaisten ajanjaksojen aikana pakollisesti vain Saksan työpataturmajärjestelmään ilman että heillä olisi ollut pääsy Saksan mihinkään muuhun sosiaalivakuutuksen osa-alueeseen, mistä on seurannut, että he ovat menettäneet mahdollisuuden liittyä Alankomaiden lainsäädännön nojalla asuinjäsenvaltionsa sosiaaliturvaan. Tästä seuraa siis, että pääasian asianosaiset ovat menettäneet asuinvaltionsa antaman sosiaaliturvan saamatta työskentelyvaltion sosiaaliturvaa. Näin ollen todellisuudessa heitä ei turvaa työskentelyvaltion sosiaaliturvajärjestelmä, koska heidän työtuntimääränsä on ollut niin pieni ja tulonsa ovat olleet niin vähäisiä, eikä asuinvaltion sosiaaliturvajärjestelmä, koska heihin on sovellettu toisen jäsenvaltion lainsäädäntöä. Näin ollen Franzen on menettänyt lapsilisät, kun taas van den Bergin vanhuuseläkettä ja Giesenin puolisoetuutta on pienennetty siitä, mikä heille kuuluu koko työuransa keston perusteella, sen vuoksi, että työskentelykausia asuinvaltiossa ei ole laskettu yhteen työskentelyvaltiossa suoritettujen työskentelykausien kanssa.

83. Kuten komissio perustellusti esittää, on näet ilmeistä, että pääasian asianosaiset ovat joutuneet epäedullisempaan tilanteeseen kuin työntekijä, joka on työskennellyt koko uransa ajan vain yhdessä jäsenvaltiossa, käytettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, koska he ovat siten menettäneet osan eläkeoikeuksistaan. Jos he olisivat jääneet Alankomaihin ja työskennelleet siellä samalla tavoin, he eivät olisi menettäneet oikeuksiaan.



84. Onko tämä epäedullinen seuraus asetuksen N:o 1408/71 säännösten mukainen, kun niitä tulkitaan työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien primaarioikeuden sääntöjen valossa?

85. Kuten SVB sekä Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset esittävät, unionin tuomioistuin on todennut useaan kertaan, että kullakin jäsenvaltiolla on edelleen toimivalta unionin oikeutta noudattaen määrittää lainsäädännössään sosiaaliturvajärjestelmän etuuksien myöntämisen edellytykset, kunhan ne noudattavat unionin oikeutta.<sup>48</sup> Se on niin ikään todennut, että unionin oikeudessa ja nimenomaisesti sen primaarioikeudessa ei voida taata vakuutetulle, että muuttaminen toiseen jäsenvaltioon ei vaikuttaisi siihen, minkä tyyppisiä ja suuruisia etuuksia hän voi vaatia lähtövaltiostaan.<sup>49</sup> Tästä syystä se, että asetuksen N:o 1408/71 mukaisesti sovelletaan mahdollisesti kansallista lainsäädäntöä, joka ei ole yhtä edullinen sosiaaliturvaetuuksien kannalta, voi lähtökohtaisesti olla henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien unionin primäärioikeuden vaatimusten mukaista.<sup>50</sup> Se, ettei liikkumisvapauden käyttämisen vaikutus tällä alalla ole välttämättä neutraali, vaan se voi olla tapauksen mukaan enemmän tai vähemmän edullinen ja jopa epäedullinen, johtuu suoraan siitä, että jäsenvaltioiden lainsäädännön välillä vallitseva ero on säilytetty.<sup>51</sup>

86. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että tällainen on unionin oikeuden mukaista kuitenkin vain muun muassa sillä edellytyksellä, että kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä ei aseteta asianomaista työntekijää epäedullisempaan asemaan verrattuna työntekijöihin, jotka harjoittavat kaikkea toimintaansa siinä jäsenvaltiossa, jossa sitä sovelletaan.<sup>52</sup> Unionin tuomioistuin on niin ikään todennut, että SEUT 45 ja SEUT 48 artiklan tavoitetta ei saavuteta, jos oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävät siirtotyöläiset menettävät sosiaaliturvaetuja, joita heille tarjotaan yksinomaan tietyn jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännössä.<sup>53</sup> Unionin tuomioistuin on korostanut asetuksen N:o 1408/71 II osaston säännösten osalta, että niiden tarkoituksena on estää se, että tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvilta henkilöiltä evättäisiin sosiaaliturva heihin sovellettavan lainsäädännön puuttumisen vuoksi.<sup>54</sup>

87. Nimenomaan sellaisen sovellettavan sosiaaliturvalainsäädännön puuttuminen, jonka perusteella Franzen voisi saada lapsilisiä sekä van den Berg ja Giesen etuuksia vanhuusvakuutusten perusteella, on ominaista pääasian kohteena oleville olosuhteille. Vaikka ei liene epäilystäkään siitä, että asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla lainsäädäntö, jota virallisesti sovelletaan pääasian olosuhteissa, on Saksan lainsäädäntö, sen soveltamisen lopputulos ei mielestäni ole yhdenmukainen asetuksen N:o 1408/71 kanssa, jonka tavoitteena on edistää henkilöiden vapaata liikkumista unionissa, eikä asetuksen perustana olevien SEUT 45 ja SEUT 48 artiklan kanssa. Pääasian asianosaisten osalta kyse ei näet ole sen selvittämisestä, onko heidän liikkumisvapautta koskevan oikeutensa käyttäminen ollut enemmän vai vähemmän edullista tai jopa epäedullista, vaan sosiaaliturvajärjestelmän antaman turvan täydellisestä puuttumisesta riidanalaisten ajanjaksojen aikana, mikä on mielestäni sekä asetuksen N:o 1408/71 että myös SEUT 45 ja SEUT 48 artiklan vastaista.

88. Pohdin siis, olisiko mahdollista ratkaista pääasian asianosaisten tilanne, johon he ovat joutuneet käytettyään liikkumisvapautta koskevaa perusoikeuttaan ja joka on sekä valitettava että mahdoton hyväksyä, ja silti noudattaa asetuksella N:o 1408/71 käyttöön otettua yhteensovittamismekanismia ja tarkemmin sanottuna yhden lainsäädännön soveltamisen periaatetta.

48 — Tuomio van Delft ym. (C-345/09, EU:C:2010:610, 99 kohta).

49 — Ibidem, 100 kohta.

50 — Tuomio von Chamier-Glisczinski (C-208/07, EU:C:2009:455, 85 ja 87 kohta) ja tuomio da Silva Martins (EU:C:2011:439, 72 kohta).

51 — Ks. julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus asiassa Reichel-Albert (EU:C:2012:114, 45 kohta).

52 — Tuomio da Silva Martins (EU:C:2011:439, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 — Ibidem, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

54 — Tuomio Kits van Heijningen, EU:C:1990:183, 12 kohta.

89. Mielestäni tässä yhteydessä unionin tuomioistuimelle ehdotettavassa ratkaisussa pitäisi ottaa huomioon työskentelyvaltiossa myönnettävien etuuskien taso niissä tapauksissa, joissa tässä lainsäädännössä suljetaan pääasian kohteena olevan kaltaisissa olosuhteissa työntekijät sosiaaliturvan perustavanlaatuisten osa-alueiden tarjoaman turvan ulkopuolelle. Tämä suojan tason huomioon ottaminen sovellettavan lainsäädännön määrittämiseksi siinä tapauksessa, että tämä suoja on lähes olematonta, kuten silloin kun kyseessä on satunnainen tai vähäinen työskentely, on perustamissopimuksella tavoiteltavan sosiaalisten olojen kohentamisen ja asetuksen N:o 1408/71 johdanto-osan ensimmäiseen perustelukappaleeseen kirjatun tavoitteen mukainen, sillä sen mukaan ”kansallisten sosiaaliturvalainsäädäntöjen yhteensovittamissäännöt ovat osa henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta, ja niillä on tämän vuoksi myötävaikutettava heidän elämäntasonsa ja työolojensa parantumiseen”.

90. Työskentelyvaltion lainsäädännön soveltaminen pitäisi mielestäni väliaikaisesti keskeyttää, jos sen soveltamisen aiheuttavat satunnaiset lyhytkestoiset tai vähäistä työtä koskevat sopimukset, ja silloin pitäisi soveltaa asuinvaltion lainsäädäntöä. Tämän keskeytyksen pitäisi koskea vain ajanjaksoa, jonka aikana työskentelyvaltion lainsäädännössä edelleen jätetään näihin ryhmiin kuuluvat työntekijät sosiaaliturvan muiden perustavanlaatuisten osa-alueiden kuin työtaturmavakuutuksen ulkopuolelle.<sup>55</sup>

91. Työskentelyvaltion lain soveltamisen keskeyttämisen kaltaisen toimenpiteen toteuttaminen perustuu mielestäni asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan a alakohdan sanamuotoon, kun niitä luetaan SEUT 45 ja SEUT 48 artiklan valossa, ja sen avulla voidaan välttää se, että palkattua työntekijää, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja joka työskentelee useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa, kohdellaan ilman objektiivista perustetta epäedullisemmin kuin sitä, joka on työskennellyt koko työuransa ajan yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa. Tällainen asetuksen N:o 1408/71 tulkinta mahdollistaisi myös sen, että otetaan huomioon unionin kansalaisten uudet työn muodot ja urapolut, erityisesti epävarman työn muodot, joita ovat satunnaista tai vähäistä työtä koskevat sopimukset.<sup>56</sup>

92. Se, että työntekijällä on ollut mahdollisuus ottaa vapaaehtoinen vakuutus<sup>57</sup> tai vaatia toimivaltaista viranomaista tekemään asetuksen N:o 1408/71 17 artiklassa tarkoitettu sopimus, ei mielestäni vaikuta ehdotettavaan vastaukseen.

93. Muistutan kuitenkin siitä, että asetuksen N:o 1408/71 17 artiklan perusteella asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset tai näiden viranomaisten nimeämät toimielimet voivat yhteisellä sopimuksella määrätä poikkeuksista 13–16 artiklan määräyksiin tiettyjen henkilöryhmien tai tiettyjen henkilöiden eduksi. Asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset olisivat voineet harkita tällaista sopimusta sellaisten palkattujen työntekijöiden osalta, joilla on satunnaisia lyhytkestoisia tai vähäisiä töitä koskevia työsopimuksia, jotta olisi vältetty pääasian kohteena olevien kaltaiset ei-toivottavat tilanteet.

55 — Huomautan tässä yhteydessä, että asetuksen N:o 1408/71 84 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset toimittavat toisilleen kaikkea tietoa, joka koskee sellaisia muutoksia jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, jotka saattavat vaikuttaa tämän asetuksen täytäntöönpanoon. Huomautan lisäksi, että istunnossa esitetyistä lausumista ilmenee, että Saksan lainsäädäntöä on tammikuusta 2013 lähtien muutettu siten, että vanhuus- ja sairausvakuutukset koskevat työntekijöitä, jotka tekevät vähäistä työtä.

56 — Vaikuttaa tarpeelliselta tutkia uusien liikkuvuuden muotojen vaikutuksia sosiaaliturvan yhteensovittamista koskeviin asetuksiin. Ks. esim. Jorens, Y. ja Van Overmeiren, F., ”General principles of coordination in Regulation 883/2004”, *European Journal of Social Security*, Volume 11, 1-2 (2009), s. 47–79, erityisesti s. 73.

57 — Unionin tuomioistuin on todennut, että ”toimet, joihin vapaaehtoisen vakuutuksen haluavien ulkomailla asuvien työntekijöiden on ryhdyttävä omasta aloitteestaan, samoin kuin tämän kaltaiseen vakuutukseen liittyvät vaikeudet – kuten vakuutushakemuksen jättämisessä noudatettava määräaika – muodostavat joukon tekijöitä, joilla ulkomailla asuvat työntekijät, joilla on mahdollisuus ainoastaan vapaaehtoiseen vakuutuksen, asetetaan epäedullisempaan tilanteeseen kuin maassa asuvat työntekijät, jotka kuuluvat pakollisen vakuutuksen piiriin”. Ks. tuomio Saleminck (C-347/10, EU:C:2012:17, 44 kohta).

### 3. Välipäätelmä

94. Asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, luettuna yhdessä tämän artiklan 1 kohdan kanssa, on tulkittava SEUT 45 ja SEUT 48 artiklan valossa siten, että se ei ole esteenä sille, että kansallisessa lainsäädännössä suljetaan pääasian kohteena olevan kaltaisissa olosuhteissa siirtotyöläinen kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle sillä perusteella, että hän kuuluu työskentelyvaltion sosiaaliturvalainsäädännön piiriin. Siinä tapauksessa, että tällä työntekijällä ei ole oikeutta lapsilisiin tai vanhuusvakuutusjärjestelmän perusteella suoritettaviin etuuksiin työskentelyvaltiossa, koska työskentelyvaltion lainsäädännössä annettu sosiaaliturva on lähes olematon, sen soveltaminen pitäisi tilapäisesti keskeyttää, jos sen soveltamisen ovat aiheuttaneet lyhytkestoiset tai vähäiseen työhön perustuvat satunnaiset sopimukset, ja soveltaa sen sijaan asuinvaltion lainsäädäntöä. Tämä tilapäinen keskeytys on voimassa vain sen aikaa, kun työskentelyvaltion lainsäädännössä edelleen suljetaan näihin ryhmiin kuuluvat työntekijät sosiaaliturvan muiden osa-alueiden kuin työtaturmavakuutuksen ulkopuolelle, ja ainoastaan näiden muiden osa-alueiden osalta. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on suorittaa pääasian olosuhteet huomioon ottaen tarpeelliset tarkastukset.

95. Se, että työntekijällä olisi ollut mahdollisuus ottaa vapaaehtoinen vakuutus tai vaatia toimivaltaista viranomaista tekemään asetuksen N:o 1408/71 17 artiklassa tarkoitettu sopimus, ei vaikuta tähän.

### VI Ratkaisuehdotus

96. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Centrale Raad van Beroepin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) S\*osiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 18.12.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1992/2006 (EUVL L 392, s. 1), 13 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltiossa asuva henkilö, johon sovelletaan kyseistä asetusta ja joka tekee palkattua työtä enintään kahtena tai kolmena päivänä kuukaudessa satunnaisesta työstä tehdyn työsopimuksen perusteella toisessa jäsenvaltiossa, kuuluu kyseisen asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella työskentelyvaltion lainsäädännön soveltamisalaan. Tämä työskentelyvaltion lainsäädännön soveltamisalaan kuuluminen ei koske ainoastaan hänen työntekopäiviään vaan myös päiviä, jolloin hän ei tee työtä. Sitä sovelletaan niin kauan kuin asianomainen henkilö on vakuutettuna vähintään yhden vakuutustapahtuman varalta työskentelyvaltiossa.
- 2) Asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, luettuna yhdessä tämän artiklan 1 kohdan kanssa, on tulkittava SEUT 45 ja SEUT 48 artiklan valossa siten, että se ei ole esteenä sille, että kansallisessa lainsäädännössä suljetaan pääasian kohteena olevan kaltaisissa olosuhteissa siirtotyöläinen kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle sillä perusteella, että hän kuuluu työskentelyvaltion sosiaaliturvalainsäädännön piiriin. Siinä tapauksessa, että tällä työntekijällä ei ole oikeutta lapsilisiin tai vanhuusvakuutusjärjestelmän perusteella suoritettaviin etuuksiin työskentelyvaltiossa, koska työskentelyvaltion lainsäädännössä annettu sosiaaliturva on lähes olematon, sen soveltaminen pitäisi tilapäisesti keskeyttää, jos sen soveltamisen ovat aiheuttaneet lyhytkestoiset tai vähäiseen työhön perustuvat satunnaiset sopimukset, ja soveltaa sen sijaan asuinvaltion lainsäädäntöä. Tämä tilapäinen keskeytys on voimassa vain sen aikaa, kun työskentelyvaltion lainsäädännössä edelleen suljetaan näihin ryhmiin kuuluvat työntekijät sosiaaliturvan muiden osa-alueiden kuin työtaturmavakuutuksen ulkopuolelle, ja ainoastaan näiden muiden osa-alueiden osalta. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on suorittaa pääasian

olosuhteet huomioon ottaen tarpeelliset tarkastukset. Se, että työntekijällä olisi ollut mahdollisuus ottaa vapaaehtoinen vakuutus tai vaatia toimivaltaista viranomaista tekemään asetuksen N:o 1408/71 17 artiklassa tarkoitettu sopimus, ei vaikuta tähän.