JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

24 päivänä helmikuuta 2005 [1]

I Johdanto

1. Tässä asiassa on kysymys siitä, miten asetusten N:o 1408/71 ja N:o 574/72 [2] lainvalintasääntöjä on tulkittava ja sovellettava jaettaessa perhe-etuuksien myöntämiseen liittyvää toimivaltaa työskentelyvaltion ja asuinvaltion välillä tilanteessa, jossa henkilö työskentelee yhdessä jäsenvaltiossa (Itävalta) mutta asuu yhdessä avio- tai avopuolisonsa ja lastensa kanssa toisessa jäsenvaltiossa (Saksa), jossa avio- tai avopuoliso työskentelee. Samasta asiasta on kysymys myös asiassa C-153/03, Weide, [3] joka koskee työskentelyvaltiona olevan Luxemburgin ja jälleen asuinvaltiona olevan Saksan välistä samanlaista toimivaltaristiriitaa. Julkisasiamies Kokott on esittänyt ratkaisuehdotuksensa tässä asiassa 15.7.2004. [4]

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

2. Asiaa koskevassa yhteisön lainsäännössä säädetään seuraavaa:

Asetuksen N:o 1408/71 13 artikla

"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 tai jos hänen työnantajanaan toimivan yrityksen tai yksityisen

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2), sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 5.6.2001 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1386/2001 (EYVL L 187, s. 1) (jäljempänä asetus N:o 1408/71) ja asetuksen N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 574/72 (EYVL L 74, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna asetuksella N:o 1386/2001 (jäljempänä asetus N:o 574/72).

3 — Vielä vireillä oleva asia.

4 — Ratkaisuehdotus löytyy osoitteesta www.curia.eu.int.

henkilön kotipaikka on toisen jäsenvaltion alueella;

keytetään määrään, josta säädetään ensiksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännössä.

— —"

— —"

Asetuksen N:o 1408/71 73 artikla

Asetuksen N:o 574/72 10 artikla

"Palkatulla työntekijällä tai itsenäisellä ammatinharjoittajalla, johon sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöä, on toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta oikeus perhe-etuuksiin, joista säädetään ensiksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännössä, niin kuin he asuisivat tässä valtiossa, jollei liitteen VI säännöksistä muuta johdu."

"1. a) Oikeus sellaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan maksettaviin perhe-etuuksiin tai perheavustuksiin, jossa näitä etuuksia tai avustuksia koskevan oikeuden saavuttaminen ei edellytä vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausia, rajoitetaan näiden etuuksien summaan, jos samat perheenjäsenet saavat samalta ajalta etuudet joko yksinomaan toisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella tai asetuksen 73, 74, 77 tai 78 artiklan säännösten mukaisesti.

Asetuksen N:o 1408/71 76 artikla

"1. Jos samana aikana samaa perheenjäsentä varten ja ammatin harjoittamisen perusteella voidaan perhe-etuuksia suorittaa sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella perheenjäsenet asuvat, oikeus perhe-etuuksiin, jotka olisi tarvittaessa 73 tai 74 artiklan mukaan maksettava toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, kes-

b) Jos kuitenkin harjoitetaan ammatillista tai kaupallista toimintaa ensiksi mainitun jäsenvaltion alueella:

i) niissä tapauksissa, joissa on kysymys joko yksinomaan toisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella tai asetuksen 73 tai 74 artiklan mukaisesti maksettavista etuuksista, oikeus perhe-etuuksiin kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella tai näiden artiklojen mukaisesti rajoitetaan siihen summaan, joka vastaa sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisten perhe-etuuksien summaa, jonka alueella perheenjäsen asuu, henkilöltä, jolla on oikeus perhe-etuuksiin, tai henkilöltä, jolle ne maksetaan. Sen jäsenvaltion perhe-etuudet, jonka alueella perheenjäsen asuu, maksetaan tämän jäsenvaltion kustannuksella;

ii) — —"

III Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

3. Dodl ja Oberhollenzer (jäljempänä kantajat) ovat Itävallan kansalaisia, ja he työskentelevät Itävallassa mutta asuvat Saksassa Dodl aviomiehensä ja Oberhollenzer avopuolisonsa kanssa, joista kummatkin ovat Saksan kansalaisia. Poikiensa syntymän jälkeen kantajat jäivät palkattomalle hoitovapaalle kolmeksi ja puoleksi kuukaudeksi (Dodl) ja lähes kahdeksi vuodeksi (Oberhollenzer). Heidän työsuhteensa lepäsivät kyseisen ajanjakson.

4. Kumpikin kantaja haki kotihoidontukea (Bundeserziehungsgeld) Saksassa. Saksan viranomaiset hylkäsivät kyseiset hakemukset sillä perusteella, että viranomaisten mukaan Itävalta työskentelyvaltiona oli näiden etuuksien suhteen toimivaltainen jäsenvaltio. Lisäksi Dodlin tapauksessa Saksan lainsäädännön mukaan sovellettava tuloraja tämän etuuden saamiseksi oli ylittynyt. Kantajat yrittivät sen jälkeen saada kotihoidontukea (Kinderbetreuungsgeld) Itävallasta. Myös nämä hakemukset kuitenkin hylättiin. Toimivaltaisena elimenä Tiroler Gebietskrankenkasse katsoi asetuksen N:o 1408/71 73, 75 ja 76 artiklan nojalla, luettuna yhdessä asetuksen N:o 574/72 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa, että asuinvaltion on ensisijaisesti myönnettävä kyseiset etuudet.

5. Kantajat riitauttivat kyseiset päätökset Landesgericht Innsbruckissa. Koska tämä tuomioistuin katsoi, että tilanteissa, joissa lapsen vanhemmat työskentelevät eri jäsenvaltioissa, sen valtion, jossa lapsi pysyvästi asuu, on myönnettävä perhe-etuudet, se hylkäsi kantajien nostamat kanteet. Itävallassa heillä oli oikeus ainoastaan Itävallassa maksetun ja Saksassa maksetun etuuden

väliseen erotukseen, mikäli viimeksi mainittu on alhaisempi. Kantajat valittivat tästä tuomiosta Oberlandesgericht Innsbruckiin väittäen, että koska kyseisten etuuksien tarkoituksena oli taata toimeentulo sellaisille vanhemmille, joiden ammatillinen toiminta on keskeytetty, jotta he voivat kasvattaa lapsiaan, työskentelyvaltio on vastuussa kyseisten perhe-etuuksien myöntämisestä.

6. Oberlandesgericht Innsbruck päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) 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 73 artiklaa, luettuna yhdessä asetuksen 13 artiklan kanssa, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna, tulkittava siten, että myös työntekijät, joiden työsuhde on tosin voimassa, mutta työsuhde ei sisällä työ- tai palkanmaksuvelvollisuutta (palkaton hoitovapaa) eikä kansallisen lainsäädännön mukaista pakollista sosiaalivakuutusta, kuuluvat asetuksen soveltamisalaan?

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä:

Onko työskentelyvaltio tuollaisessa tapauksessa toimivaltainen suorittamaan etuuksia myös silloin, kun työntekijä ja ne perheenjäsenet, jotka voisivat olla oikeutettuja saamaan perhe-etuutta, kuten Itävallan 'Kinderbetreuungsgeldiä' (kotihoidontuki), eivät ole asuneet työskentelyvaltiossa erityisesti palkattoman hoitovapaan aikana?"

7. Tiroler Gebietskrankenkasse (pääasian oikeudenkäynnin vastaaja), Itävallan, Saksan ja Suomen hallitukset sekä komissio jättivät asiassa kirjalliset huomautuksensa. Itävallan ja Saksan hallitukset sekä komissio esittivät suulliset huomautuksensa 14.12.2004 pidetyssä istunnossa.

8. Ennen suullista käsittelyä yhteisöjen tuomioistuin pyysi Saksan hallitusta selittämään sen lapsilisän (Kindergeld) luonteen, joka vastasi Itävallan perhe-etuuksia ja jota kantajina olevien henkilöiden avio- ja avopuoliso saivat, ja selittämään, kuinka Itävallan perhe-etuudet eroavat Saksan kotihoidontuesta (Bundeserziehungsgeld). Yhteisöjen tuomioistuin sai kyseiset tiedot 5.11.2004. Vastauksessaan Saksan hallitus selittää, että Kindergeld ja Bundeserziehungsgeld eroavat

toisistaan maksutavan, tarkoituksen ja niiden edellytysten perusteella, joiden nojalla ne myönnetään. Käsiteltävänä olevassa asiassa on selvää, eikä kukaan asian käsittelyyn osallistuvista ole tätä riitauttanutkaan, että molemmat näistä etuuksista ja Itävallan Kinderbetreuunngsgeld ovat asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, tarkoitettuja perhe-etuuksia. [5]

IV Vastaukset ennakkoratkaisukysymyksiin

A *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

9. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, säilyttääkö sellainen työntekijä, joka on palkattomalla hoitovapaalla tietyn ajan mutta jonka työsuhde säilyy ennallaan, vaikka molemminpuoliset työ- ja palkanmaksuvelvollisuudet lepäävät, ja jolla ei ole kansallisen lainsäädännön mukaista pakollista sosiaalivakuutusta, asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan mukaisen työntekijän asemansa.

10. Kaikkien asian käsittelyyn osallistuvien mukaan tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

11. Vastattaessa tähän kysymykseen on syytä ensin huomauttaa, että asetuksen N:o 1408/71 2 artiklan mukaan tämän asetuksen säännöksiä sovelletaan muun muassa palkattuihin työntekijöihin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia ja jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia. Palkatun työntekijän käsite on määritelty asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdassa ja sillä tarkoitetaan henkilöä, joka on vakuutettu jossakin sosiaaliturvajärjestelmässä tässä säännöksessä mainittujen vakuutustapahtumien varalta ja siinä mainituilla edellytyksillä. [6] Kuten yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, tämä merkitsee sitä, 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. [7]

12. Tämän oikeuskäytännön valossa seikka, joka määrittelee sen, kuuluuko henkilö

5 — Ks. esim. yhdistetyt asiat C-245/94 ja C-312/94, Hoever ja Zachow, tuomio 10.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4895, 23–27 kohta) ja asia C-255/99, Humer, tuomio 5.2.2002 (Kok. 2002, s. I-1205, 31 ja 32 kohta).

6 — Asia C-2/89, Kits van Heijningen, tuomio 3.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1755, 9 kohta) ja yhdistetyt asiat C-4/95 ja C-5/95 Stöber ja Piosa Pereira, tuomio 30.1.1997 (Kok. 1997, s. I-511, 27 kohta).

7 — Asia C-85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691, 36 kohta) ja asia C-275/96, Kuusijärvi, tuomio 11.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3419, 21 kohta).

edelleen asetuksen N:o 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan, ei näin ollen ole niinkään työsuhteen tila vaan riskejä vastaan otettu vakuutussuoja tämän asetuksen 1 artiklan a alakohdassa mainitussa sosiaaliturvajärjestelmässä. Tästä seuraa, että pelkällä työsuhteen päävelvoitteiden lepäämään jättämisellä tietyksi ajaksi ei voida poistaa työntekijältä hänen asemaansa asetuksen N:o 1408/71 73 artiklassa tarkoitettuna palkattuna työntekijänä.

13. Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan, luettuna yhdessä tämän asetuksen 13 artiklan kanssa, soveltamisalaan kuuluvat työntekijät, joiden työsuhde on voimassa, mutta työsuhde ei palkattoman hoitovapaan vuoksi sisällä työ- tai palkanmaksuvelvollisuutta eikä kansallisen lainsäädännön mukaista pakollista sosiaalivakuutusta.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys*

14. Oberlandesgericht Innsbruckin yhteisöjen tuomioistuimelle esittämä toinen kysymys koskee perhe-etuuksien suorittamiseen liittyvää jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa tilanteessa, jossa yhteisön työntekijä työskentelee yhdessä jäsenvaltiossa mutta asuu puolisonsa ja lapsensa tai lapsiensa kanssa toisessa jäsenvaltiossa. Onko ensisijaisesti vastuussa oleva jäsenvaltio määriteltävä ainoastaan viittauksella kyseisen henkilön asemaan työntekijänä vai voidaanko huomioon ottaa hänen perhetilanteensa? Kuten seuraavasta asianosaisten huomautuksia koskevasta yhteenvedosta käy ilmi, tämän ongelman ratkaisemiseksi voidaan esittää erilaisia lähestymistapoja.

1. Asian käsittelyyn osallistuvien huomautukset

15. Tiroler Gebietskrankenkasse ja Itävallan hallitus katsovat, että tilanteessa, jossa molemmat vanhemmat työskentelevät eri jäsenvaltioissa ja heillä on oikeus perhe-etuuksiin kummassakin näistä valtioista, perheen etujen pääasiallisen keskuksen sijainnin tulisi olla ratkaiseva määriteltäessä sitä, mikä jäsenvaltio on ensisijaisesti vastuussa perhe-etuuksien myöntämisestä. Tältä osin viitataan yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Hoever ja Zachow antamaan tuomioon,[8] jossa katsottiin, että tässä yhteydessä huomiota on kiinnitettävä perheen kokonaistilanteeseen. Vaikka Tiroler Gebietskrankenkasse ja Itävallan hallitus myöntävät, että kantajat ovat asetuksen N:o 1408/71 73 artiklassa tarkoitettuja työntekijöitä ja että näin ollen näyttäisi siltä, että työskentelyvaltio on vastuussa, ne huomauttavat, ettei ole asianmukaista ottaa huomioon ainoastaan heidän tilannettaan. Kun niin sanotun yhtenäisyyden periaatteen nojalla perheellä on oikeus yhteen ainoaan korvauk-

8 — Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Hoever ja Zachow, tuomion 37 kohta.

seen lasta kohden, etuuksien kasaantuminen pitäisi olla vältettävissä. Tältä osin asetuksen N:o 1408/71 76 artiklassa ja asetuksen N:o 574/72 10 artiklassa säädetään, että kun ammatillista toimintaa harjoitetaan asuinvaltiossa, työskentelyvaltion myöntämät etuudet rajoitetaan siihen etuuksien määrään, joka vastaa ensin mainitun jäsenvaltion maksamia etuuksia. Mikäli nämä etuudet ovat pienemmät kuin työskentelyvaltion myöntämät etuudet, tämä jäsenvaltio on velvollinen täyttämään sen ja työskentelyvaltion myöntämän tason välisen eron. Tämä ratkaisu on parhaiten asianomaisten henkilöiden etujen mukainen, koska sillä taataan heille korkein etuuksien taso ja siten myötävaikutetaan asetusten tavoitteena olevaan työvoiman liikkuvuuden helpottamiseen. Tiroler Gebietskrankenkassen ja Itävallan hallituksen mukaan Saksa asuinvaltiona on näin ollen ensisijaisesti vastuussa kyseisten perhe-etuuksien myöntämisestä.

16. Saksan hallitus puolestaan väittää, että asetuksen N:o 1408/71 13 ja 73 artiklasta seuraa, että koska kantajat työskentelevät Itävallassa, heillä on oikeus perhe-etuuksiin tässä jäsenvaltiossa. Tällaisten etuuksien tarkoituksena on antaa toimeentulo vanhemmalle sinä ajanjaksona, jolloin ammatillinen toiminta on lasten hoidon vuoksi keskeytynyt. Asetus N:o 1408/71 ei tarjoa perustaa heidän perhetilanteensa huomioon ottamiselle. Saksan hallitus huomauttaa, että yhdistetyissä asioissa Hoever ja Zachow annetussa tuomiossa oli kysymys erityislaatuisesta tilanteesta ja että tässä tuomiossa annettu oikeusohje soveltuu ainoastaan tilanteisiin, joissa asianomaisilla henkilöillä ei ole oikeutta perhe-etuuksiin työskentelyvaltiossa sen vuoksi, että he ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Lisäksi asetuksen N:o 1408/71 76 artikla ei sovellu nyt esillä olevaan asiaan, koska kantajien puolisot eivät täytä Saksan lain mukaisia edellytyksiä tällaisten etuuksien saamiselle. Suomen hallitus yhtyy siihen, että työskentelyvaltio on nyt esillä olevassa asiassa vastuussa. Asuinvaltio on vastuussa ainoastaan, mikäli työskentelyvaltion lakia ei ole mahdollista soveltaa. Suomen hallitus lisää kuitenkin, että kun on kyseessä päällekkäiset oikeudet, vastuussa oleva jäsenvaltio on määriteltävä asetuksen N:o 574/72 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan nojalla.

17. Komissio on itse asiassa puolustanut molempia näkökantoja. Nyt esillä olevassa asiassa antamissaan kirjallisissa huomautuksissa se viittaa siihen, että se väitti asiassa Weide,[9] että jaettaessa toimivaltaa asetuksen N:o 574/72 10 artiklan 1 kohdan mukaisia perhe-etuuksia myönnettäessä tulisi pikemminkin hyväksyä "perhekeskeinen lähestymistapa", jota yhteisöjen tuomioistuin sovelsi yhdistetyissä asioissa Hoever ja Zachow annetussa tuomiossa, kuin "yksilöllinen lähestymistapa". Kyseisessä asiassa, jossa on

9 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu vireillä oleva asia.

kyse samanlaisesta tilanteesta kuin käsiteltävänä olevassa asiassa, tämä johtaisi siihen, että asuinvaltio on ensisijaisesti vastuussa. Sitä vastoin nyt esillä olevassa asiassa komissio antaa ensin ymmärtää, että se käytti hyväkseen tilaisuutta tarkastella uudelleen "perhekeskeistä lähestymistapaa", jonka se oli hyväksynyt asiassa Weide. Kirjallisissa huomautuksissaan komissio toteaa, että lähestymistapaa ei ole sovellettava yleisesti, vaan sen soveltaminen on rajoitettava yhdistetyissä asioissa Hoever ja Zachow annetussa tuomiossa kyseessä olleen tilanteen kaltaisiin tilanteisiin, joissa asianomaiset henkilöt olivat vaarassa menettää oikeutensa perheetuuksiin sen jälkeen, kun he olivat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Koska asetusten N:o 1408/71 ja N:o 547/72 perusperiaatteena on työskentelyvaltion toimivallan periaate, tälle periaatteelle tulisi antaa etusija, ellei sen soveltaminen johda sellaisiin seurauksiin, jotka eivät ole hyväksyttävissä. Suullisessa käsittelyssä komissio kuitenkin muutti jälleen kantaansa. Viitaten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa McMenamin[10] ja yhdistetyissä asioissa Hoever ja Zachow antamiin tuomioihin ja julkisasiamies Kokottin asiassa Weide esittämään ratkaisuehdotukseen komissio väittää, että perusteellisen sisäisen lisäselvityksen jälkeen se katsoo nyt, että ratkaistaessa sitä, mikä jäsenvaltio on asetettava etusijalle perheetuuksien myöntämisessä, on sovellettava "perhekeskeistä lähestymistapaa". Käsiteltävänä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa yksi puoliso työskentelee asuinvaltiossa, johon perheen siteet ovat selvästikin vahvemmat, tämä jäsenvaltio on asetuksen N:o 574/72 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan nojalla ensisijaisesti toimivaltainen myöntämään kyseiset perhe-etuudet.

10 — Asia C-199/91, McMenamin, tuomio 9.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6393).

2. Arviointi

18. Asian käsittelyyn osallistuneiden huomautuksista käy ilmi, että sosiaaliturva-asetuksissa olevien säännösten, jotka koskevat perhe-etuuksien myöntämiseen liittyvän toimivallan jakamista työskentelyvaltion ja asuinvaltion välillä tilanteissa, joissa lapsen vanhemmat työskentelevät kahdessa eri jäsenvaltiossa mutta asuvat yhdessä toisessa näistä jäsenvaltioista, oikeasta tulkinnasta ja soveltamisesta vallitsee melkoinen epäselvyys. Tätä eivät kuvaa pelkästään kahden asianomaisen jäsenvaltion esittämät täysin vastakkaiset näitä säännöksiä koskevat tulkinnat, vaan sitä korostavat myös komission tässä asiassa omaksumat horjuvat kannanotot.

19. Pääasian kantajat ovat tällä välin joutuneet kahden asianomaisen jäsenvaltion välisen negatiivisen toimivaltaristiriidan uhreiksi. Yhtäältä asuinvaltio (Saksa) noudattaa kyseisiä säännöksiä tulkitessaan "yksilöllistä lähestymistapaa", mikä johtaa työskentelyvaltion toimivaltaan. Toisaalta kantajien työskentelyvaltio (Itävalta) soveltaa "perhekeskeistä lähestymistapaa", mistä seuraa, että toimivalta kuuluu asuinvaltiolle. Tässä tilanteessa on olemassa selvä tarve yhdelle ainoalle ja yhtenäiselle näiden säännösten tulkintaa koskevalle lähestymistavalle, jotta estettäisiin tällaisten tilanteiden syntyminen. Kun päällisin puolin katsottuna kumpikin lähestymistapa näyttää olevan puolustettavissa, minun mielestäni olisi hyväksyttävä sellainen lähestymistapa, joka on käsiteltävänä olevan tapauksen kaltaisissa olosuhteissa tarkoituksenmukaisin.

20. Ensinnäkin on hyödyllistä selostaa kyseisten pääsäännösten keskeinen sisältö, jotta voidaan tunnistaa asiaan liittyvä oikeudellinen ongelma. Vaikka näissä säännöksissä ei nimenomaisesti viitata työskentelyvaltioihin ja asuinvaltioihin, esityksen yksinkertaistamiseksi minä teen niin.

21. Sosiaaliturvaetuuksiin liittyvästä toimivallan jakoa koskevasta pääsäännöstä säädetään asetuksen N:o 1408/71 13 artiklassa, jonka ensimmäisessä kohdassa lyhyesti sanottuna vahvistetaan, että yhteisön työntekijät [11] ovat yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, ja sen toisessa kohdassa säädetään, että tämä valtio on *työskentely*valtio, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella. Asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan nojalla tämän säännön soveltamisalaan kuuluu oikeus saada perhe-etuuksia toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsenten osalta. Heitä on kohdeltava niin kuin he asuisivat työskentelyvaltiossa.

22. Tämän jälkeen asetuksissa N:o 1408/71 ja N:o 574/72 säädetään erilaisista tilanteista, joissa saman perheenjäsenen osalta oikeus perhe-etuuksiin syntyy sekä työskentelyvaltiossa että asuinvaltiossa. Näiden säännösten tarkoituksena on vahvistaa se, kumman näistä kahdesta jäsenvaltiosta on ensisijaisesti myönnettävä kyseiset etuudet, jolloin estetään päällekkäisten etuuksien saaminen.

23. Asetuksen N:o 1408/71 76 artikla koskee ensimmäistä näistä tilanteista. Tämä säännös koskee tilannetta, jossa perhe-etuudet myönnetään "ammatin harjoittamisen perusteella" asuinvaltion lainsäädännössä. Tässä tapauksessa oikeus työskentelyvaltion lainsäädännön mukaisiin perhe-etuuksiin keskeytetään siihen etuuksien määrään, jonka asuinvaltio myöntää. Tämä merkitsee sitä, että työskentelyvaltio on velvollinen täyttämään sen myöntämien ja asuinvaltiossa saatujen etuuksien välillä olevan eron, mikäli viimeksi mainittujen etuuksien taso on alhaisempi. Näin ollen tässä tilanteessa *asuin*valtio on ensisijaisesti toimivaltainen.

24. Toiselle tilanteelle on tyypillistä se, että oikeus perhe-etuuksiin asuinvaltiossa ei edellytä vakuutus- tai työskentelykausia, mikä erottaa sen asetuksen N:o 1408/71 76 artiklassa tarkastellusta tilanteesta. Tässä tilanteessa oletetaan, että asuinvaltiossa ei ole työsuhdetta. Näissä olosuhteissa, asetuksen N:o 574/72 10 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla, oikeus asuinvaltiossa myönnettyihin etuuksiin rajoitetaan työskentelyvaltiossa samalle perheenjäsenelle myönnettyjen perhe-etuuksien osalta jälleen näiden etuuk-

11 — Käytetty tässä ilmaisemaan asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdassa määriteltyä "palkattua työntekijää".

sien summaan. Tässä tapauksessa *työskentely*valtio on ensisijaisesti toimivaltainen.

25. Myös kolmannessa tilanteessa asuinvaltiossa myönnettävät etuudet myönnetään vakuutus- tai työskentelykausista riippumatta. Erona toiseen tilanteeseen kuitenkin tässä tapauksessa "henkilö, jolla on oikeus perhe-etuuksiin tai jolle ne maksetaan", [12] "harjoittaa ammatillista tai kaupallista toimintaa" asuinvaltiossa. Asetuksen N:o 574/72 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan nojalla tämän asuinvaltiossa harjoitetun taloudellisen toiminnan vaikutuksena on, että se kääntää jälleen kyseisten jäsenvaltioiden välisen etusijaisuuden: oikeus työskentelyvaltiossa myönnettyihin perhe-etuuksiin rajoitetaan niiden etuuksien summaan, jotka myönnetään *asuin*valtiossa.

26. Lopuksi asetuksen N:o 574/72 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan ii alakohta liittyy neljänteen tilanteeseen, joka koskee eläkeläisten elätettävinä olevia lapsia ja orpoja ja jolla ei selvästikään ole merkitystä nyt esillä olevassa asiassa.

27. Ennen tarkastelun jatkamista on ensin ratkaistava, mikä näistä säännöksistä ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen tosiseikkojen perusteella soveltuu nyt esillä olevaan asiaan. Vaikka ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys liittyy asetuksen N:o 1408/71 73 artiklaan, Oberlandesgericht Innsbruck ei toisessa kysymyksessä mainitse täsmällisesti sitä, mitä edellä mainituista säännöksistä olisi sen mielestä sovellettava. Kun kuitenkin otetaan huomioon se seikka, että kantajien avio- ja avopuoliso työskentelevät asuinvaltiossa Saksassa, kun taas kantajat itse työskentelevät Itävallassa työsuhteen säilyessä siellä myös heidän palkattoman hoitovapaansa ajan, on selvää, että sovellettava säännös on asetuksen N:o 574/72 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohta. Kysymys, johon tämän jälkeen on vastattava, on se, onko perhe-etuuksien maksamiseen liittyvän asianomaisten jäsenvaltioiden välisen etusijaisuuden vahvistamiseksi ammattia tai kaupallista toimintaa asuinvaltiossa harjoittavan henkilön oltava se yhteisön työntekijä, jota asia koskee, vai voiko tämä henkilö olla myös hänen avio- tai avopuolisonsa.

28. Yhteisöjen tuomioistuin on itse asiassa ratkaissut tämän kysymyksen jo asiassa McMenamin antamassaan tuomiossa. [13] Tässä asiassa oli kyse tilanteesta, joka on samankaltainen kuin pääasian oikeudenkäynnin perustana oleva tilanne. Siinä raja-

12 — Englanninkielisessä käännöksessä käytetään hämmentävästi tässä ilmaisua "*to* the person" (henkilölle), jolla siten erotetaan asianomainen henkilö "ammatillisen tai kaupallisen toiminnan harjoittamisesta". Muista kieliversioista kuitenkin käy ilmi, että sillä tarkoitetaan "*by* the person" (henkilön toimesta). Yhteisöjen tuomioistuin käyttää myös ilmaisua "by the person", ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-119/91, tuomion 19 kohta.

13 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia C-119/91.

työntekijällä, jolla oli oikeus työskentelyvaltiossa (Yhdistynyt kuningaskunta) maksettaviin perhe-etuuksiin, oli oikeus avustuksiin myös asuinvaltiossa (Irlanti), jonka alueella ainoastaan hänen aviopuolisonsa työskenteli. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti ensin, että asetuksen N:o 1408/71 13 artikla ei estä sitä, että tietyistä etuuksista säädetään kyseisen asetuksen yksikohtaisemmissa säännöksissä, minkä jälkeen se tutki, "onko sellaisen henkilön, jolla on asetuksen N:o 1408/71 73 artiklassa tarkoitetulla tavalla oikeus perhe-etuuksiin tai perheavustuksiin, aviopuolison asuinvaltiossa harjoittama ammatillinen tai kaupallinen toiminta laadultaan sellaista, että se rajoittaa 73 artiklassa säädettyä oikeutta, vaikka aviopuoliso ei asuinvaltion lainsäädännön nojalla ole 'asetuksen N:o 574/72 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettu henkilö, jolla on oikeus perhe-etuuksiin tai henkilö, jolle ne maksetaan'". [14] Yhteisöjen tuomioistuin noudatti tämän säännöksen sanamuodon mukaista tarkastelutapaa, joka "edellytti niiden tapausten joukon laajentamista eikä rajoittamista, joissa asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan nojalla maksettavat etuudet pitää keskeyttää," [15] ja päätteli, että "kun henkilö, jolla on lapsia huolehdittavaan, harjoittaa ammatillista tai kaupallista toimintaa sen jäsenvaltion alueella, jossa nämä lapset asuvat, työskentelyvaltiossa artiklan 73 nojalla myönnettävät avustukset keskeytetään". [16]

29. Toisin sanoen kun toinen lapsen vanhemmista työskentelee perheen asuinvaltiossa tai muutoin harjoittaa siellä ammatillista tai kaupallista toimintaa, asuinvaltio on ensisijaisesti toimivaltainen myöntämään perhe-etuudet. Päätyessään tähän johtopäätökseen yhteisöjen tuomioistuin ei asetuksen N:o 574/72 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan soveltamisessa tehnyt eroa rajatyöntekijän ja hänen avio- tai avopuolisonsa välillä. Se hyväksyi tämän säännöksen tulkinnassa ja soveltamisessa siten selvästi "perhekeskeisen lähestymistavan".

30. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin ilmaisi itseään täsmällisemmin asiassa Hoever and Zachow antamassaan tuomiossa, jossa se huomautti, että "perhe-etuuksia ei luonteeltaan voida pitää sellaisina, että henkilöllä olisi niihin oikeus hänen perhetilanteestaan riippumatta. Koska Saksan kotihoidontuen kaltaisen tuen myöntämisen tarkoitus on perhekustannusten korvaaminen, merkitystä ei ole sillä, kummalle vanhemmista tuki maksetaan". [17] Vaikka Saksan hallitus pyrkii erottamaan kyseisen asian nyt esillä olevasta asiasta taustalla olevien tosiseikkojen eroavuuksien perusteella, on selvää, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Hoever ja Zachow annetussa tuomiossa tekemää huomautusta on pidettävä perhe-etuuksien myöntämiseen liittyvien toimivallan jakoa koskevien säännösten yleisempänä tulkintaa ohjaavana periaatteena. Vahvistus tälle löytyy yhteisöjen tuomioistuimen uudemmasta tuomiosta asiassa Humer, [18] jossa yhteisöjen tuomioistuin toisti tämän näkemyksen aivan toisessa asiayhteydessä.

14 — Tuomion 16 kohta.
15 — Tuomion 23 kohta.
16 — Tuomion 25 kohta.
17 — Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Hoever ja Zachow, tuomion 37 kohta.
18 — Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Hoever ja Zachow, tuomion 50 kohta.

31. Aineellisoikeudelliselta kannalta perheetuuksien maksamiseen liittyvän toimivallan jakamiseksi perhetilanteen huomioon ottaminen on täysin linjassa etuuksien työskentelyyn ainakin ensisijaisesti liittymättömän luonteen ja tarkoituksen kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin on siten selventänyt, että kun perhe-etuudet asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan u alakohdan i alakohdan nojalla määritellään siten, että ne on tarkoitettu perhekustannuksia varten, tällä on ymmärrettävä näiden etuuksien tarkoittavan "julkisista varoista annettua avustusta perheen menoihin lasten huollosta — — aiheutuvien kustannusten keventämiseksi". [19] Kotihoidontuella pyritään siten "mahdollistamaan se, että toinen vanhemmista voisi omistautua pienen lapsen hoidolle, ja sen tarkoituksena on erityisesti olla palkkio lapsen hoidosta, korvata lapsen hoidosta ja kasvatuksesta aiheutuneita muita kuluja ja tarpeen vaatiessa keventää taloudellista rasitusta, joka on aiheutunut siitä, että on luovuttu kokopäiväisestä työstä". [20] Vaikka viimeksi mainittu tarkoitus käsittää palkattoman hoitovapaan pitämiseen liittyvän toimeentulon menetyksen hyvittämistä koskevan elementin, mielestäni tällä ei riittävästi voida perustella sitä, että tällaiset etuudet liittyvät nimenomaisesti työskentelyyn, erityisesti, kun voidaan olettaa, että tällaisen etuuden ja asianomaisen työntekijän aikaisemmin nauttiman toimeentulotason välillä ei ole yhteyttä.

32. Huomauttaisin edelleen, että jos asetuksen N:o 574/72 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan tulkinnassa olisi hyväksyttävä "yksilöllinen lähestymistapa", tämä saattaisi teoriassa johtaa siihen, että perhe nauttii kaksinkertaisista etuuksista, kun asuinvaltiossa työskentelevällä avio- tai avopuolisolla on oikeus etuuksien maksuun, mikä on vastoin asetuksissa N:o 1408/71 ja N:o 574/72 olevien etuuksien päällekkäisyyden estävien säännösten tavoitteita.

33. Lopuksi on painotettava, että toimivallan jakamisella asuinvaltiolle ei millään tavoin vaikuteta asianomaisten perhe-etuuksien saajien aineellisiin etuihin silloin, kun etuuksien taso on alhaisempi kuin työskentelyvaltiossa myönnettyjen etuuksien taso. Tässä tapauksessa työskentelyvaltio on velvollinen täydentämään ne myöntämiensä etuuksien tasolle. Etuudet on aina taattu joko asuinvaltion tai työskentelyvaltion tason mukaisina, kumpi niistä sattuukaan olemaan korkeampi. Tämä on itsessään ilmaus siitä yleisemmästä periaatteesta, jonka mukaan henkilöitä, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ei pidä tämän johdosta kohdella epäedullisemmin kuin jos he eivät olisi käyttäneet tätä oikeutta. [21]

34. On näin ollen katsottava, että tilanteessa, jossa henkilö työskentelee yhdessä jäsenvaltiossa mutta asuu yhdessä avio- tai avopuolisonsa kanssa toisessa jäsenvaltiossa, jossa tämä avio- tai avopuoliso harjoittaa tuottavaa toimintaa, asuinvaltio on ensisijaisesti toimivaltainen myöntämään perhe-etuudet.

19 — Asia C-85/99,, Offermanns, tuomio 15.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2261, 41 kohta).

20 — Edellisessä alaviitteessä mainittu asia Offermanns, tuomion 39 kohta.

21 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Hoever ja Zachow, tuomion 36 kohta ja asia C-224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6191, 30 kohta).

V Ratkaisuehdotus

35. Ehdotan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Oberlandesgericht Innsbruckin EY 234 artiklan nojalla esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 73 artiklan, luettuna yhdessä asetuksen 13 artiklan kanssa, soveltamisalaan kuuluvat työntekijät, joiden työsuhde on tosin voimassa, mutta työsuhteeseen ei palkattoman hoitovapaan vuoksi sisälly työ- tai palkanmaksuvelvollisuutta eikä kansallisen lainsäädännön mukaista pakollista sosiaalivakuutusta.

2) Tilanteessa, jossa henkilö työskentelee yhdessä jäsenvaltiossa mutta asuu yhdessä avio- tai avopuolisonsa kanssa toisessa jäsenvaltiossa, jossa tämä avio- tai avopuoliso harjoittaa asetuksen N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21.3.1972 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettua tuottavaa toimintaa, asuinvaltio on ensisijaisesti toimivaltainen myöntämään kotihoidontuen kaltaisen perheetuuden.