JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
30 päivänä marraskuuta 2000 [1]

1. Sosiaaliturvaa koskevaa yhteisön perusasetusta eli asetusta N:o 1408/71 [2] sovelletaan sanamuotonsa mukaan yhteisön kansalaisten ohella myös valtiottomiin henkilöihin ja pakolaisiin. Nyt esillä olevissa asioissa on kysymys pääasiallisesti kahdesta asetuksen pätevyyttä ja tulkintaa koskevasta seikasta; kysymys on ensinnäkin siitä, oliko neuvostolla toimivalta sisällyttää valtiottomat henkilöt ja pakolaiset asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan, ja — jos tähän vastataan myöntävästi — toiseksi siitä, sovelletaanko asetusta henkilöihin, jotka ovat tulleet jäsenvaltioon suoraan kolmannesta valtiosta ja jotka eivät ole liikkuneet yhteisössä, kun tapaukseen ei liity mitään muutakaan yhteisön sisäiset rajat ylittävää tekijää. Yhteisöjen tuomioistuimelta on lisäksi kysytty, onko asetuksen perusteella maksettava tiettyjä perhe-etuuksia, jos edellä mainittuihin kahteen pääkysymykseen vastataan myöntävästi.

Asetus N:o 1408/71 ja sen oikeudellinen perusta

2. EY:n perustamissopimuksen 51 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 42 artikla) määrätään seuraavaa:

"Neuvosto toteuttaa yksimielisesti komission ehdotuksesta sellaiset sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi, erityisesti ottamalla käyttöön järjestelmän, joka turvaa siirtotyöläisille ja heidän huollettavilleen sen, että:

a) kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi, lasketaan yhteen;

b) etuudet maksetaan jäsenvaltioiden alueella asuville."

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2). Uusin konsolidoitu versio asetuksesta on julkaistu sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta ja saattamisesta ajan tasalle 2 päivänä joulukuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1) liitteessä A olevassa I osassa. Asetus N:o 118/97 on tullut voimaan vasta sen jälkeen, kun toimivaltaiset viranomaiset olivat tehneet pääasioiden oikeudenkäynneissä riitautetut päätökset, mutta säännökset, joilla on merkitystä nyt esillä olevissa asioissa, eivät ole muuttuneet.

3. EY:n perustamissopimuksen 235 artiklassa (josta on tullut EY 308 artikla) määrätään seuraavaa:

"Jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä tässä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan."

4. Asetus N:o 1408/71 (joka on jäljempänä tarkasteltavan, vuonna 1958 annetun asetuksen N:o 3 [3] seuraaja) koski alun perin vain palkattuja työntekijöitä, ja sen nimi oli "sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71". [4] Tämä alkuperäinen versio perustui erityisesti EY:n perustamissopimuksen 2, 7 [5] ja 51 artiklaan [6] (2 artiklasta on muutettuna tullut EY 2 artikla ja 7 artiklasta muutettuna EY 12 artikla).

3 — Siirtotyöläisten sosiaaliturvasta 25 päivänä syyskuuta 1958 annettu neuvoston asetus N:o 3 (EYVL 1958, 30, s. 561).

4 — Mainittu edellä alaviitteessä 2.

5 — Josta on Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa tullut 6 artikla.

6 — Asetuksen johdanto-osan ensimmäinen viittauskappale.

5. Asetuksen tämän version 2 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

"Tätä asetusta sovelletaan työntekijöihin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia ja jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia tai jotka ovat valtiottomia henkilöitä tai pakolaisia, jotka asuvat jäsenvaltion alueella sekä heidän perheenjäseniinsä ja jälkeenjääneisiinsä."

6. Vuonna 1981 asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaa laajennettiin asetuksella N:o 1390/81 [7] niin, että se kattaa myös itsenäiset ammatinharjoittajat ja heidän perheenjäsenensä. Asetus N:o 1390/81 perustuu erityisesti perustamissopimuksen 2, 7, 51 ja 235 artiklaan. [8] Asetuksella N:o 1390/81 ei yllättävää kyllä ole tehty mitään muutosta asetuksen N:o 1408/71 johdanto-osaan tämän laajennuksen selittämiseksi; näin tehtiin ilmeisesti vasta vuonna 1997, kun asetuksella N:o 118/97 [9] korvattiin asetuksen N:o 1408/71 nimi, johdanto-osa, sisällysluettelo ja säännökset uudella ajan tasalle saatetulla tekstillä, jossa otettiin huomioon edellisen, vuonna 1983 tapahtuneen ajantasaistamisen [10] (joka ei koskenut johdanto-osaa) jälkeen

7 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheisiinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 laajentamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 12 päivänä toukokuuta 1981 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1390/81 (EYVL L 143, s. 1).

8 — Asetuksen johdanto-osan ensimmäinen viittauskappale.

9 — Mainittu edellä alaviitteessä 2; asetus tuli voimaan 1.2.1997.

10 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta ja ajan tasalle saattamisesta 2 päivänä kesäkuuta 1983 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2001/83 (EYVL L 230, s. 6).

tehdyt lukuisat muutokset. Vuonna 1997 ajan tasalle saatetussa muodossaan johdanto-osassa viitataan oikeudellisina perustoina erityisesti perustamissopimuksen 51 ja 235 artiklaan.

7. Vuonna 1981 soveltamisalaltaan laajennetun asetuksen 2 artiklan 1 ja 2 kohdassa, sellaisina kuin ne olivat voimassa nyt kyseessä olevana aikana, säädetään seuraavaa:

"1. Tätä asetusta sovelletaan palkattuihin työntekijöihin tai itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia ja jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia tai jotka ovat valtiottomia henkilöitä tai pakolaisia, jotka asuvat jäsenvaltion alueella, sekä heidän perheenjäseniinsä ja jälkeenjääneisiinsä.

2. Lisäksi tätä asetusta sovelletaan palkattujen työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien jälkeenjääneisiin, joihin sovelletaan yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädäntöä, riippumatta tällaisen palkatun työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan kansalaisuudesta, jos heidän jälkeenjääneensä ovat jäsenvaltion kansalaisia taikka valtiottomia henkilöitä tai pakolaisia, jotka asuvat jäsenvaltion alueella."

8. "Palkattu työntekijä" ja "itsenäinen ammatinharjoittaja" on asetuksen 1 artiklan a kohdassa määritelty hyvin laajasti niin, että termit kattavat lähtökohtaisesti kaikki henkilöt, jotka on jollakin perusteella vakuutettu jonkin sellaisen vakuutustapahtuman varalta, joita asetuksessa tarkoitetut sosiaaliturvajärjestelmän alat kattavat. Asetus kattaa näin ollen sekä työttömyysetuuksia saavat että työssä olevat henkilöt.

9. Asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jollei tämän asetuksen erityisistä säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltion alueella asuvat henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat jäsenvaltion lainsäädännön mukaan samojen velvoitteiden alaisia ja nauttivat samoja etuja kuin tämän valtion kansalaiset."

10. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan asetusta sovelletaan kaikkeen lainsäädäntöön, joka koskee kyseisessä kohdassa lueteltuja sosiaaliturvan aloja. Näihin aloihin kuuluvat "perhe-etuudet", joihin sisältyvät sekä lapsilisät että kotihoidontuki, joista on kysymys nyt esillä olevissa asioissa. [11]

11 — "Perhe-etuuden" määritelmän osalta ks. asetuksen 1 artiklan u alakohdan i alakohta ja kotihoidontuen osalta ks. yhdistetyt asiat C-245/94 ja C-312/94, Hoever ja Zachow, tuomio 10.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4895, 27 kohta).

Tosiseikat ja pääasioiden oikeudenkäynnit

11. Asia C-95/99, Khalil, asia C-97/99, Osseili, ja asia C-98/99, Nasser, koskevat puolisoita, jotka ovat Libanonin palestiinalaisia ja jotka ovat tulleet Saksaan 1980-luvulla sisällissotapakolaisina. He ovat siitä lähtien asuneet Saksassa keskeytyksettä, eikä heitä ole tunnustettu poliittisiksi pakolaisiksi. Khalilin perheen tulot ovat kyseessä olevana aikana muodostuneet pääasian kantajan aviomiehelle maksetusta työttömyyskorvauksesta ja täydentävästä sosiaaliturvasta, kun taas asiassa Osseili ja asiassa Nasser pääasioiden kantajina olevat aviomiehet ovat olleet työssä.

12. Asia C-96/99, Chaaban, koskee puolisoita, jotka ovat Libanonin kurdeja ja jotka ovat tulleet Saksaan vuonna 1985 Libanonista sisällissotapakolaisina. He ovat siitä lähtien asuneet Saksassa keskeytyksettä, eikä heitä ole tunnustettu poliittisiksi pakolaisiksi. Kyseessä olevana aikana pääasian kantajana oleva aviomies oli työssä.

13. Asia C-180/99, Addou, koskee Algerian kansalaista, jonka puoliso oli kyseessä olevana aikana Marokon kansalainen. Puolisot muuttivat Saksaan vuonna 1988 Algeriasta ja Marokosta ja ovat siitä saakka asuneet keskeytyksettä Saksassa. Pääasian kantajaa ei ole tunnustettu poliittiseksi pakolaiseksi; hänen puolisonsa on sitä vastoin tunnustettu pakolaiseksi tammikuussa 1994 ja hän on saanut sittemmin Saksan kansalaisuuden. [12] Pääasian kantajan aviomies oli työssä kyseessä olevana aikana.

14. Ensin mainitut neljä asiaa (Khalil, Chaaban, Osseili ja Nasser) koskevat lapsilisää (Kindergeld) ja asia Addou puolestaan kotihoidontukea (Erziehungsgeld). Näitä etuuksia koskevaa kansallista lainsäädäntöä [13] on muutettu 1.1.1994 lukien [14] siten, että ulkomaalaisilla on oikeus näihin etuuksiin vain, jos heillä on oleskeluoikeus (Aufenthaltsberechtigung) tai oleskelulupa (Aufenthaltserlaubnis), mutta heillä ei enää ole oikeutta näihin etuuksiin pelkän tilapäisen oleskeluluvan (Aufenthaltsbefugnis) perusteella.

15. Bundessozialgericht selittää ennakkoratkaisupyynnöissään lainsäätäjän pyrkineen uusilla säännöillä siihen, että oikeus lapsilisään ja kotihoidontukeen rajattaisiin koskemaan vain niitä ulkomaalaisia, joiden

12 — Oletettavasti pääasian kanteessa tarkoitetun ajan jälkeen, vaikka tätä seikkaa ei olekaan nimenomaisesti mainittu.

13 — Bundeskindergeldgesetz (liittovaltion lapsilisälaki), sellaisena kuin se on muutettuna 30.1.1990 (BGBl. I, s. 149), ja Bundeserziehungsgeldgesetz (kotihoidontuesta annettu liittovaltion laki), sellaisena kuin se on muutettuna 9.7.1990 (BGBl. I, s. 1354).

14 — Liittovaltion lapsilisälakia on muutettu säästö-, vakauttamis- ja kasvuohjelman täytäntöönpanosta 21.12.1993 annetun ensimmäisen lain (BGBl. I, s. 2353) 5 §:n 1 momentilla ja kotihoidontuesta annettua liittovaltion lakia liittovaltion vakauttamisohjelman täytäntöönpanosta 23.6.1993 annetun lain (BGBl. I, s. 944) 4 §:n 1 momentilla.

voidaan pääsääntöisesti olettaa jäävän Saksaan pysyvästi; lainsäätäjä oletti näin vain niiden henkilöiden osalta, joilla on oleskeluoikeus tai oleskelulupa. Ausländergesetzin (liittovaltion ulkomaalaislaki) systematiikassa tilapäinen oleskelulupa on oleskeluoikeutta koskevana asiakirjana alempiarvoinen oleskeluoikeuteen ja oleskelulupaan nähden. Tämä oleskeluluvan luokka on luotu erityisesti tosiasiallisia pakolaisia varten eli sellaisia ulkomaalaisia varten, joiden oleskelu liittovaltion alueella sallitaan vain humanitäärisistä syistä, esimerkiksi näiden henkilöiden kotimaassa käytävän sisällissodan vuoksi.

16. Pääasioiden kantajien Khalilin, Chaabanin, Osseilin ja Nasserin lapsilisähakemukset hylättiin sillä perusteella, ettei heillä ollut vaadittua oleskeluoikeutta tai oleskelulupaa. Samasta syystä Addou ei saanut kotihoidontukea tyttärestään.

17. Kussakin tapauksessa kantajat valittivat tuloksetta päätöksistä, joilla etuudet oli evätty. Kaikissa tapauksissa kantajat hakivat muutosta Bundessozialgerichtiin saakka. Neljässä ensin mainitussa asiassa pääasioiden kantajat väittivät kansallisissa tuomioistuimissa, että joko kantaja (asioissa Khalil, Osseili ja Nasser) tai kantajan puoliso (asiassa Chaaban) oli valtioton henkilö ja että heitä pitäisi asetuksen 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan mukaan kohdella samalla tavalla kuin Saksan kansalaisia ja muita Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisia siltä osin kuin on kysymys oikeudesta asetuksen soveltamisalaan kuuluviin etuuksiin, jolloin on merkityksetöntä, onko henkilöllä tietyntyyppinen oleskelulupa. Asiassa Addou Landessozialgericht katsoi, että kantajaa oli kohdeltava samalla tavalla kuin Euroopan unionin kansalaisia, koska hän oli pakolaiseksi tunnustetun henkilön perheenjäsen.

18. Bundessozialgericht on kuitenkin epäillyt, onko valtiottomien henkilöiden ja pakolaisten sisällyttämiselle asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan asianmukaista oikeudellista perustaa. Tämän vuoksi se on lykännyt asioiden käsittelyä ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle joukon ennakkoratkaisukysymyksiä. Kaikissa asioissa Bundessozialgerichtin kaksi ensimmäistä kysymystä koskevat ensinnäkin sitä, sovelletaanko asetusta N:o 1408/71 valtiottomiin henkilöihin tai pakolaisiin ja heidän perheenjäseniinsä, jos näillä henkilöillä ei ole EY:n perustamissopimuksen perusteella oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, ja — jos tähän vastataan myöntävästi — toiseksi sitä, sovelletaanko asetusta N:o 1408/71 henkilöihin, jotka ovat tulleet jäsenvaltioon suoraan kolmannesta maasta ja jotka eivät ole liikkuneet yhteisössä. Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, yhteisöjen tuomioistuimelta kysytään lisäksi, onko perhe-etuus myönnettävä, kun toinen puolisoista on kolmannen maan kansalainen ja työntekijän asemassa ja toinen on valtioton henkilö, joka ei ole työntekijä (kuten asiassa Chaaban), tai kun toinen puoli-

soista on pakolainen ja palkatun työntekijän asemassa ja toinen ei ole jäsenvaltion kansalainen eikä palkattu työntekijä eikä häntä ole tunnustettu pakolaiseksi (kuten asiassa Addou).

Ensimmäisen kysymyksen tarkastelu

19. EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla), joka on perustamissopimuksen III osaston (henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus) 1 luvun ensimmäinen artikla, määrätään työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisössä. Huolimatta joistakin alkuvaiheessa esitetyistä näkemyksistä, joiden mukaan 48 artiklassa ei edellytetä, että työntekijän pitäisi olla jäsenvaltion kansalainen voidakseen käyttää oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen,[15] vakiintuneeksi oikeuskäytännöksi on muodostunut, että määräyksessä turvataan vapaa liikkuvuus vain yhteisön kansalaisille (jotka ovat nyt unionin kansalaisia).[16]

20. Edellä lainatussa EY:n perustamissopimuksen 51 artiklassa,[17] joka sisältyy samoin III osaston 1 lukuun, edellytetään neuvoston toteuttavan sellaiset sosiaaliturvaa koskevat toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi, muun muassa etuuksien yhteenlaskemista ja maastavientiä koskevat järjestelmät.

21. Asetusta sovelletaan sanamuotonsa mukaan valtiottomiin henkilöihin ja pakolaisiin,[18] joilla ei sellaisenaan ole oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen EY:n perustamissopimuksen perusteella, koska he eivät ole yhteisön kansalaisia. Tämän vuoksi on noussut esiin kysymys, oliko neuvostolla toimivalta asetusta antaessaan sisällyttää nämä henkilöt asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan.

22. Ensimmäiseen kysymykseen vastaamista voitaisiin pitää tarpeettomana, koska kansallinen tuomioistuin pystyy jo sen vastauksen perusteella, joka mielestäni on annettava toiseen kysymykseen, ratkaisemaan käsiteltävänään olevat asiat, kuten jäljempänä ilmenee. Ensimmäiseen kysymykseen liittyy kuitenkin tärkeä ja uudenlainen periaatteellinen seikka, johon yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi mielestäni ottaa kantaa.

EY:n perustamissopimuksen 51 artiklan ja asetuksen historiallinen tausta

23. Mielestäni on hyödyllistä aloittaa tarkastelemalla historiallista taustaa.

15 — Ks. esim. Plender, R., "An Incipient Form of European Citizenship", *European Law and the Individual*, 1976.

16 — Asia 238/83, Meade, tuomio 5.7.1984 (Kok. 1984, s. 2631, 7 kohta).

17 — Ks. edellä 2 kohta.

18 — Ks. 2 artiklan 1 kohta ja 2 artiklan 2 kohta, jotka on esitetty edellä 7 kohdassa.

24. Lähtökohtana voitaneen tässä pitää pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta, joka on allekirjoitettu Genevessä 28.7.1951,[19] ja valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta, joka on allekirjoitettu New Yorkissa 28.9.1954.[20] (Molempien yleissopimusten taustalla on itse asiassa toista maailmansotaa välittömästi seurannut tilanne. Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeustoimikunta asetti pian perustamisensa jälkeen työryhmän käsittelemään valtiottomuusongelmaa. Toimikunta antoi myöhemmin päätöslauselman, jossa ilmaistiin toive, että "Yhdistyneet Kansakunnat tarkastelisi hyvissä ajoin valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa — — erityisesti — — siltä osin kuin on kysymys näiden henkilöiden oikeudellisesta ja sosiaalisesta suojasta". Tämän johdosta talous- ja sosiaalineuvosto asetti pakolaisiin ja valtiottomiin henkilöihin liittyviä kysymyksiä käsittelevän komitean, joka aloitti työnsä vuonna 1950. Komitean suosituksesta talous- ja sosiaalineuvosto antoi päätöslauselmia, joissa Kansainvälisen oikeuden toimikuntaa kehotettiin laatimaan tarvittavat valmisteluasiakirjat valtiottomuuden poistamiseen tähtäävän kansainvälisen sopimuksen perustaksi. Komitea laati itse ehdotuksen pakolaisten oikeusasemaa koskevaksi yleissopimukseksi.)[21]

25. Euroopan yhteisöjen alkuperäiset kuusi jäsenvaltiota allekirjoittivat molemmat yleissopimukset.

26. Geneven yleissopimuksella oli tarkoitus "tarkistaa ja yhdistää aikaisemmat pakolaisten asemaa koskevat kansainväliset sopimukset ja laajentaa niiden soveltamisalaa ja pakolaisille myöntämää turvaa — — ".[22] Yleissopimuksen perustana oli Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa ja ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa vahvistettu periaate, jonka mukaan ihmisten on saatava rajoituksitta nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.[23] Geneven yleissopimuksen 24 artiklassa, jonka otsikko on "Työlainsäädäntö ja sosiaaliturva", määrätään — siltä osin kuin sillä on merkitystä nyt esillä olevissa asioissa — seuraavaa:

"1) Sopimusvaltiot myöntävät niiden alueella laillisesti oleskeleville pakolaisille saman kohtelun kuin valtion omille kansalaisille seuraavissa tapauksissa:

— —

b) sosiaaliturvan osalta (lakisääteiset määräykset työtapaturmista, ammattitaudeista, äitiydestä, sairaudesta, invaliditeetista, vanhuudesta, kuolemantapauksesta, työttömyydestä, velvollisuudesta huoltaa perhettään sekä muista tapauksista, joita kysymyksessä

19 — Yhdistyneiden Kansakuntien sopimussarja, osa 189, s. 150, nro 2545 (1954).

20 — Yhdistyneiden Kansakuntien sopimussarja, osa 360, s. 130, nro 5158 (1960).

21 — Ks. Mutharika, A. P., *The Regulation of Statelessness under International and National Law*, 1989, s. 28—34.

22 — Kolmas perustelukappale.

23 — Ensimmäinen perustelukappale.

olevan valtion lakien mukaan sosiaaliturva koskee) — —."

27. New Yorkin yleissopimuksella, joka samaten perustuu periaatteeseen, jonka mukaan ihmisten on ilman syrjintää saatava nauttia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia,[24] on tarkoitettu järjestää ja parantaa valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa.[25] Yleissopimuksen 24 artiklassa, jonka otsikko on "Työlainsäädäntö ja sosiaaliturva", annetaan valtiottomille henkilöille samanlainen suoja kuin Geneven yleissopimuksen 24 artiklassa pakolaisille.

28. Molempien yleissopimusten 7 artiklassa määrätään lisäksi seuraavaa:

"Mikäli tämä yleissopimus ei sisällä edullisempia määräyksiä, on sopimusvaltion myönnettävä [pakolaisille/valtiottomille henkilöille] sama [kohtelu/asema], jonka kysymyksessä oleva valtio myöntää ulkomaalaisille yleensä."

29. Euroopan yhteisöjen kuusi alkuperäistä jäsenvaltiota allekirjoittivat 11.12.1953 — eli Geneven yleissopimuksen allekirjoittamisen ja New Yorkin yleissopimuksen allekirjoittamisen välillä — kaksi Euroopan neuvoston yleissopimusta eli vanhuuteen, työkyvyttömyyteen ja jälkeenjääneisiin liittyviä sosiaaliturvajärjestelmiä koskevan Euroopan väliaikaisen sopimuksen[26] ja muuta sosiaaliturvaa kuin vanhuuteen, työkyvyttömyyteen ja jälkeenjääneisiin liittyviä järjestelmiä koskevan Euroopan väliaikaisen sopimuksen.[27]

30. Euroopan neuvoston kaksi sopimusta perustuivat periaatteeseen, jonka mukaan sopimusvaltion kansalaisia ja toisen sopimusvaltion kansalaisia on sosiaaliturvalainsäädännön osalta kohdeltava yhdenvertaisesti. Pöytäkirjoilla, jotka alkuperäiset kuusi jäsenvaltiota allekirjoittivat Euroopan neuvoston edellä mainittujen kahden sopimuksen allekirjoittamispäivänä, näiden sopimusten määräykset ulotettiin koskemaan pakolaisia samoilla edellytyksillä kuin sopimusvaltioiden kansalaisia; "pakolainen" määriteltiin Geneven yleissopimuksen mukaisesti.[28]

31. Alkuperäiset kuusi jäsenvaltiota olivat tällä välin allekirjoittaneet 18.4.1951 Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen. Tämän perustamissopimuksen 69 artiklassa määrätään — siltä osin kuin sillä on merkitystä nyt esillä olevissa asioissa — seuraavaa:

"1. Jollei terveyttä tai yleistä järjestystä koskevista olennaisista tarpeista johtuvista

24 — Ensimmäinen perustelukappale.
25 — Neljäs perustelukappale.
26 — European Treaty Series, Volume 1, nro 12.
27 — European Treaty Series, Volume 1, nro 13.
28 — Molempien pöytäkirjojen 1 artikla.

rajoituksista muuta johdu, jäsenvaltiot sitoutuvat poistamaan kaikki kansalaisuuteen perustuvat rajoitukset työskentelystä hiili- ja terästeollisuudessa sellaisten työntekijöiden osalta, jotka ovat todistetusti päteviä hiili- ja teräsalan ammateissa ja joilla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus.

— —

4. Jäsenvaltiot kieltävät kaiken syrjinnän kotimaisten työntekijöiden ja siirtotyöläisten palkkauksessa ja työehdoissa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta rajatyöntekijöitä koskevia erityistoimenpiteitä; erityisesti jäsenvaltiot pyrkivät keskinäisiin järjestelyihin, jotta sosiaaliturvaan liittyvät säännökset eivät estäisi työvoiman liikkuvuutta."

32. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön alkuperäiset kuusi jäsenvaltiota allekirjoittivat 9.12.1957 Euroopan yleissopimuksen siirtotyöläisten sosiaaliturvasta. Tämän yleissopimuksen johdanto-osassa vahvistetaan, että yhdenvertaisuusperiaate koskee kaikkia sopimuspuolten kansalaisia ja sopimusvaltion alueella asuvia valtiottomia henkilöitä ja pakolaisia, kun on kysymys kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta.[29] "Pakolainen" on määritelty Geneven yleissopimuksen mukaisesti;[30] "valtiotonta henkilöä" ei ole määritelty.

33. Euroopan yleissopimuksella on pyritty sovittamaan yhteen kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät[31] erityisesti vaatimalla yhtäältä, että muun kuin asuinvaltion asemassa olevan sopimusvaltion lainsäädännön mukaisesti täyttyneet vakuutuskaudet lasketaan yhteen,[32] ja toisaalta, että määrätyt etuudet maksetaan toisessa sopimusvaltiossa asuville henkilöille.[33] Yleissopimusta sovellettiin "sellaisiin palkattuihin työntekijöihin ja heihin rinnastettaviin henkilöihin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman sopimuspuolen lainsäädännön alaisia ja jotka ovat sopimuspuolen kansalaisia tai jotka ovat valtiottomia henkilöitä tai pakolaisia, jotka asuvat sopimuspuolen alueella, sekä heidän perheenjäseniinsä ja jälkeenjääneisiinsä".[34] *

34. Euroopan talousyhteisön neuvosto antoi vajaata vuotta myöhemmin eli 25.9.1958 siirtotyöläisten sosiaaliturvaa koskevan asetuksen N:o 3. Tämä asetus

29 — Seitsemäs perustelukappale.
30 — Euroopan yleissopimuksen 1 artiklan k alakohta.
31 — Euroopan yleissopimuksen viides perustelukappale.
32 — Euroopan yleissopimuksen 9 artiklan 1 kohta.
33 — Euroopan yleissopimuksen 10 artikla.
34 — Euroopan yleissopimuksen 4 artiklan 1 kohta.
* — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

perustui perustamissopimuksen 51 artiklaan ja 227 artiklan 2 kohtaan. [35]

Järjestelmä, joka turvaa siirtotyöläisille ja heidän huollettavilleen yhtäältä sen, että kaudet, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi, lasketaan yhteen, ja toisaalta sen, että etuudet maksetaan jäsenvaltioiden alueella asuville, on keskeinen tekijä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamisessa.

35. Asetuksen N:o 3 kuudessa ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: *

"Euroopan hiili- ja teräsyhteisön jäsenvaltioiden hallitukset ovat allekirjoittaneet Kansainvälisen työtoimiston avustuksella laaditun Euroopan yleissopimuksen siirtotyöläisten sosiaaliturvasta Roomassa 9.12.1957.

Edellä mainittu yleissopimus vastaa perustamissopimuksen 51 artiklassa asetettuihin tavoitteisiin, joten sen määräykset voidaan sisällyttää edellä mainitussa 51 artiklassa asetetuin edellytyksin annettuun asetukseen, jollei tarpeellisista mukautuksista muuta johdu.

Tämä yleissopimus on allekirjoitettu ennen Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen voimaatuloa.

Euroopan hiili- teräsyhteisön korkea viranomainen on todennut, että jäljempänä olevassa asetuksessa säädetty järjestelmä voi toimia Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen 69 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuina järjestelyinä — —. "

Tässä perustamissopimuksessa velvoitetaan yhteisön toimielimet toteuttamaan välittömästi toimenpiteitä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaiseksi toteuttamiseksi.

35 — EY:n perustamissopimuksen 227 artiklan 2 kohta (josta on muutettuna tullut EY 299 artiklan 2 kohta) sisälsi määräykset yhteisön lainsäädännön soveltamisesta Algerian demokraattisessa kansantasavallassa ja Ranskan merentakaisissa departementeissa.

* — Tässä ja jäljempänä ratkaisuehdotuksessa esitetyt lainaukset asetuksesta on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä.

36. Asetuksessa N:o 3 toistetaan lähes sanatarkasti Euroopan yleissopimusta; kuten julkisasiamies Lagrange on todennut vuonna 1964, "asetuksessa N:o 3 on sen

johdanto-osan mukaan ainoastaan toistettu sosiaaliturvaa koskevaa yleissopimusta, joka on jo allekirjoitettu mutta joka ei ole vielä tullut voimaan".[36] On erityisesti todettava, että asetuksen N:o 3 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tämän asetuksen säännöksiä sovelletaan sellaisiin palkattuihin työntekijöihin ja heihin rinnastettaviin henkilöihin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia ja jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia tai jotka ovat valtiottomia henkilöitä tai pakolaisia, jotka asuvat jäsenvaltion alueella, sekä heidän perheenjäseniinsä ja jälkeenjääneisiinsä."

37. Kyseessä olevan lainsäädännön historiallista taustaa koskevan katsauksen päätteeksi toteaisin, että asetuksen N:o 1408/71 2 artiklan 1 kohdan sanamuoto on asiasisällöltään muutoin samanlainen, mutta ilmaisu "palkatut työntekijät ja heihin rinnastettavat henkilöt" on asetuksen N:o 1408/71 alkuperäisessä versiossa korvattu sanalla "työntekijät" ja myöhemmin ilmaisulla "palkatut työntekijät tai itsenäiset ammatinharjoittajat", kun asetusta N:o 1408/71 muutettiin vuonna 1981.

38. Historiallisen yhteyden olemassaolo on nimenomaisesti vahvistettu asetuksen N:o 1408/71 johdanto-osassa, jonka viimeisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"tässä asetuksessa voidaan toteuttaa Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen 69 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut järjestelyt".

39. Kuten komissio huomauttaa, se, että pakolaiset ja valtiottomat henkilöt on sisällytetty vuonna 1958 annetun asetuksen N:o 3 ja sittemmin asetuksen N:o 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan, on pelkästään heijastanut kansainvälisiä velvollisuuksia, joihin alkuperäiset kuusi jäsenvaltiota olivat jo aiemmin sitoutuneet (sekä Yhdistyneiden Kansakuntien että Euroopan neuvoston tasolla). Näiden velvollisuuksien seurauksena kansallisessa lainsäädännössä pakolaiset ja valtiottomat henkilöt oli jo rinnastettu kansalaisiin sosiaaliturvan osalta, kun taas ulkomaiden kansalaisten kohtelu riippui vastavuoroisuudesta tai kahden- taikka monenvälisistä sopimuksista. Toisen maailmansodan jälkitilanteessa kamppailevassa 1950-luvun Euroopassa olisi epäilemättä ollut poliittisesti ja moraalisesti mahdoton hyväksyä, että eräässä niistä ensimmäisistä asetuksista, joita toimintaansa aloitteleva Euroopan talousyhteisö antoi, olisi suljettu soveltamisalan ulkopuolelle henkilöryhmä, joka oli nimenomaisesti sisällytetty alkuperäisiä jäsenvaltioita sitoviin aikaisempiin sopimuksiin ja yleissopimuksiin ja jota oli nimenomaisesti suojeltu näillä sopimuksilla ja yleissopimuksilla.

36 — Asia 75/63, Hoekstra, tuomio 19.3.1964 (Kok. 1964, s. 347).

Asetusten henkilöllistä soveltamisalaa koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

40. Ennen kuin ryhdytään käsittelemään sitä keskeistä kysymystä, onko pakolaisten ja valtiottomien henkilöiden sisällyttäminen asetuksen N:o 3 ja asetuksen N:o 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan yhteensoveltuvaa perustamissopimuksen 51 artiklan kanssa, saattaa olla hyödyllistä tarkastella tapauksia, joissa yhteisöjen tuomioistuin näyttää — vaikkakin vain implisiittisesti — hyväksyneen, että nämä henkilöt sisällytetään asetusten soveltamisalaan.

41. Tärkein tapaus on asia Rzepa, [37] jossa yhteisöjen tuomioistuin asetuksen N:o 3 pätevyyttä kyseenalaistamatta katsoi, että pakolaisella (ja aikaisemmin työntekijän asemassa olleella henkilöllä) oli tämän asetuksen perusteella oikeus työkyvyttömyysetuuteen. Yhteisöjen tuomioistuimen voidaan siis katsoa implisiittisesti tunnustaneen, että kansallisia sosiaaliturvalainsäädäntöjä on tarpeen sovittaa yhteen valtiottomien henkilöiden ja pakolaisten osalta.

42. On lisäksi olemassa joukko tapauksia, joissa yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaisesti viitannut pakolaisten ja valtiottomien henkilöiden sisällyttämiseen asetuksen N:o 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan kyseenalaistamatta tällaisen sisällyttämisen lainmukaisuutta; myös tätä voidaan pitää osoituksena implisiittisestä hyväksymisestä. [38]

43. Voidaan myös todeta, että asiassa Zaoui [39] sekä yhteisöjen tuomioistuin että julkisasiamies da Cruz Vilaça näyttävät katsoneen, että jos kantaja olisi ollut valtioton henkilö, hän olisi voinut vedota asetuksen N:o 1408/71 2 artiklan 1 kohtaan.

44. Vaikka yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa asioissa esittämät toteamukset eivät ole liittyneet tilanteisiin, joissa olisi kyseenalaistettu, onko pakolaisten ja valtiottomien henkilöiden sisällyttäminen vuonna 1958 annetun asetuksen N:o 3 ja asetuksen N:o 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan lainmukaista, toteamukset osoittavat siitä huolimatta, että kun yhteisöjen tuomioistuinta on asetusten tulkintaa koskevissa asioissa pyydetty analysoimaan pakolaisiin ja valtiottomiin henkilöihin viittaavia säännöksiä, se ei ole nähnyt estettä sille, että nämä henkilöt voidaan sisällyttää asetusten henkilölliseen soveltamisalaan. Nämä toteamukset tukevat näin ollen jossain määrin käsitystä, että pakolaisten ja valtiottomien henkilöiden sisällyttäminen asetusten soveltamisalaan ei ole ensi arviolta lainvastaista.

37 — Asia 35/74, Rzepa, tuomio 12.11.1974 (Kok. 1974, s. 1241).

38 — Ks. asia 40/76, Kermaschek, tuomio 23.11.1976 (Kok. 1976, s. 1669, 7 kohta ja julkisasiamies Reischlin ratkaisuehdotus, s. 1682); edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Meade, julkisasiamies Mancinin ratkaisehdotuksen 3 kohta; asia C-308/93, Cabanis-Issarte, tuomio 30.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2097, 21 kohta) ja asia C-131/96, Mora Romero, tuomio 25.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3659, 21 kohta).

39 — Asia 147/87, Zaoui, tuomio 17.12.1987 (Kok. 1987, s. 5511, 10 kohta ja julkisasiamies da Cruz Vilaçan ratkaisuehdotuksen 40 kohta).

Yhteisöjen tuomioistuimen kanta 51 artiklan tulkintaan

45. Bundessozialgericht on ennakkoratkaisupyynnössään esittänyt käsityksenään, että perustamissopimuksen mukaan neuvostolla ei periaatteessa ole oikeutta ulottaa antamiensa asetusten henkilöllistä soveltamisalaa sen henkilöryhmän ulkopuolelle, joka määräytyy ja määritellään sen oikeudellisen perustan mukaisesti, johon asetus perustuu. EY:n perustamissopimuksen 51 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan neuvoston on toteutettava "sellaiset sosiaaliturvan alan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi". Määräyksen sanamuodon mukaan neuvoston on siis rajoituttava antamaan yhteensovittamista koskevia sääntöjä siirtotyöläisen asemassa olevien unionin kansalaisten hyväksi, koska vain heillä on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen.

46. Mielestäni tätä käsitystä on vaikea sovittaa yhteen yhteisöjen tuomioistuimen näiden asetusten osalta omaksuman näkemyksen kanssa. Vaikka pitää tietenkin paikkansa, että sekä vuonna 1958 annettu asetus N:o 3 että asetus N:o 1408/71 perustuvat pääasiallisesti EY:n perustamissopimuksen 51 artiklaan, yhteisöjen tuomioistuin on näitä asetuksia tulkitessaan vakiintuneesti ymmärtänyt tämän artiklan ja siten myös siihen perustuvien asetusten henkilöllisen soveltamisalan laajasti. Kuten Ruotsin hallitus on huomauttanut, on muodostunut vakiintuneeksi oikeuskäytännöksi, että tässä artiklassa ja asetuksessa N:o 1408/71 käytetty työntekijän käsite ei välttämättä ole sama kuin 48 artiklassa.[40] On syytä selvittää, miten tämä periaate on kehittynyt.

47. Ensimmäisenä osoituksena tästä periaatteesta voidaan ehkä pitää niitä yhteisöjen tuomioistuimen varhaisessa vaiheessa esittämiä toteamuksia, joiden mukaan 51 artiklalla tavoiteltu päämäärä ei rajoitu artiklassa mainittuihin kahteen nimenomaiseen tavoitteeseen, eli a) vakuutus- ja työskentelykausien yhteenlaskemiseen ja b) etuuksien vientiin. Asiassa Hoekstra,[41] joka oli ensimmäinen asetusta N:o 3 koskeva asia, julkisasiamies Lagrange totesi, että 51 artiklan a ja b alakohdan määräykset eivät ole tyhjentäviä, koska niiden edellä on sana "erityisesti",[42] ja yhteisöjen tuomioistuin viittasi 51 artiklan "pääasialliseen" tavoitteeseen.[43] Asiassa Singer antamassaan tuomiossa[44] yhteisöjen tuomioistuin samoin viittasi 51 artiklan "tavoitteisiin". Tätä voidaan pitää osoituksena siitä, että 51 artiklan perusteella ja asetuksen N:o 1408/71 yhteydessä voidaan saavuttaa muitakin tavoitteita. On silmiinpistävää, että yhteisön neljässä ensimmäisessä virallisessa kielessä — eli ranskassa, saksassa, italiassa ja hollannissa — 51 artiklassa käytetään ilmaisua, joka tarkoittaa "erityisesti",[45] mikä selvästi tukee tätä käsitystä.

40 — Asia C-85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691, 31 kohta).

41 — Mainittu edellä alaviitteessä 36.

42 — Kok. 1964, s. 379.

43 — Kok. 1964, s. 362.

44 — Asia 44/65, Singer, tuomio 9.12.1965 (Kok. 1965, s. 1191, erityisesti s. 1199).

45 — "Notamment" (ranska), "insbesondere" (saksa), "in particolare" (italia) ja "met name" (hollanti).

48. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Hoekstra vuonna 1964 antamassaan tuomiossa ilmeisesti olettanut, että "työntekijän" käsite on 48 ja 51 artiklan yhteydessä sama, vaikka se katsoi, että sellaisena "työntekijänä", jota suojellaan vuonna 1958 annetulla asetuksella N:o 3, "ei pidetä yksinomaan työntekijää, joka on tällä hetkellä työssä".[46] Seuraavana vuonna julkisasiamies Gand kuitenkin asetti perustan tulevalle oikeuskäytännölle todetessaan asiassa Singer esittämässään ratkaisuehdotuksessa, että 48 ja 51 artikla eivät välttämättä kata samaa alaa.[47]

49. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kehittyessä tuli aina vain selvemmäksi, että 51 artikla — ja näin ollen sen perusteella annettujen asetusten henkilöllinen soveltamisala — oli ymmärrettävä laajemmaksi kuin 48 artikla. Asiassa Singer antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyi katsomasta, että asetuksen N:o 3 52 artikla,[48] jonka yhteisöjen tuomioistuin oli tulkinnut olevan sovellettavissa entiseen työntekijään, joka ei ollut siirtotyöläinen ja joka ei ollut kyseisenä ajankohtana työssä mutta joka maksoi vapaaehtoisia vakuutusmaksuja mahdollisen työhönpääsyn varalta,[49] työntekijään, joka ei ollut siirtotyöläinen ja joka joutui onnettomuuteen toisen jäsenvaltion poikki ulottuvalla työmatkallaan,[50] ja rajatyöntekijään, joka joutui onnettomuuteen, joka ei liittynyt hänen työhönsä,[51] olisi lainvastainen sen johdosta, että neuvosto olisi säännöksen antaessaan mennyt toimivaltaalueensa ulkopuolelle ja ylittänyt sille perustamissopimuksen 51 artiklassa annetut valtuudet. Ratkaisuehdotuksessaan, jota yhteisöjen tuomioistuin noudatti ja jonka mukaan asetuksen N:o 3 52 artiklaa pitäisi soveltaa myös silloin, kun jäsenvaltiossa asuva ja työskentelevä työntekijä joutuu toisessa jäsenvaltiossa onnettomuuteen, joka ei liity hänen työhönsä, julkisasiamies Gand kuvaili yhteisöjen tuomioistuimen asetuksen N:o 3 52 artiklan osalta aiemmin noudattamaa tulkintaa siten, että se on seurausta siitä "hyvin laajasta käsityksestä, jonka [yhteisöjen tuomioistuin on] muodostanut asetuksen N:o 3 henkilöllisestä soveltamisalasta".[52]

50. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi 51 artiklaa ja asetusten soveltamisalaa edelleen laajasti 1960- ja 1970-luvuilla. Asiassa Vaassen-Göbbels antamassaan tuomiossa[53] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asetusta N:o 3 voitiin soveltaa sellaisen työntekijän, joka ei ollut siirtotyöläinen, leskeen, vaikka ainoa kansainvälinen tekijä oli se, että leski, joka ei ollut työntekijä, oli muuttanut asuinpaikkaansa; asiassa De Cicco antamassaan tuomiossa[54] yhteisöjen tuomioistuin rinnasti käsityöläisen palkattuun työntekijään laajentaen siten asetuksen N:o 3 henkilöllistä soveltamisalaa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa De Cicco antamassaan tuomiossa, että asetuksen N:o 3 4 artikla, jossa säädetään asetuksen henkilöllisestä soveltamisalasta, "perustuu siihen, että asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden piiri käsitetään laajaksi — —. Tässä suhteessa 4 artikla noudattaa sitä

46 — Kok. 1964, s. 363.

47 — Kok. 1965, s. 1206.

48 — Säännös koski tilannetta, jossa henkilölle, joka sai etuuksia jäsenvaltiosta, aiheutui tapaturma toisessa jäsenvaltiossa.

49 — Edellä alaviitteessä 36 mainittu asia Hoekstra.

50 — Asia 31/64, Bertholet, tuomio 11.3.1965 (Kok. 1965, s. 111).

51 — Asia 33/64, Koster, tuomio 11.3.1965 (Kok. 1965, s. 131).

52 — Asia 27/69, Entr'aide Médicale ja Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, tuomio 12.11.1969 (Kok. 1969, s. 405, erityisesti s. 415).

53 — Asia 61/65, Vaassen-Göbbels, tuomio 30.6.1966 (Kok. 1966, s. 377; Kok. Ep. I, s. 263).

54 — Asia 19/68, De Cicco, tuomio 19.12.1968 (Kok. 1968, s. 689, erityisesti s. 700).

jäsenvaltioiden sosiaalioikeudessa vallalla olevaa yleistä suuntausta, että sosiaaliturvan tarjoamat edut ulotetaan koskemaan uusia henkilöryhmiä riskien ja uhkatekijöiden samanlaisuuden vuoksi".

51. Yhteisöjen tuomioistuin on toistanut asiassa De Cicco esittämänsä toteamuksen asiassa Janssen antamassaan tuomiossa,[55] jossa se rinnasti maatilalla itsenäisenä ammatinharjoittajana toimivan apulaisen palkattuun työntekijään, ja asiassa Brack antamassaan tuomiossa,[56] jossa se katsoi, että asetusta N:o 1408/71 (ennen vuonna 1981 tehtyä muutosta, jolla itsenäiset ammatinharjoittajat ja heidän perheenjäsenensä sisällytettiin asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan) sovellettiin henkilöön, joka toimi itsenäisenä ammatinharjoittajana silloin, kun se vakuutustapahtuma (sairaus), jonka varalta hänet oli vakuutettu, sattui. Julkisasiamies Mayras totesi asiassa Brack esittämässään ratkaisuehdotuksessa, että "uusien jäsenvaltioiden liittymisen [joka tapahtui 1973] aattona yhteisön lainsäädäntö ja Yhdistyneen kuningaskunnan säännöstö ovat — useimpien jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien tavoin — kehittyneet samansuuntaisesti ja lähestyneet toisiaan, mikä on osoitus sen suuntauksen yleistymisestä, että suojan on koskettava koko väestöä".[57]

52. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa F:n puolisot antamassaan tuomiossa[58] katsonut, että asetuksen N:o 1408/71 2 artiklan 1 ja 3 kohta ja 3 artiklan 1 kohta vaikuttivat yhdessä siten, että työntekijän perheenjäsenten, jotka eivät olleet eivätkä olleet koskaan olleet asetuksessa tarkoitettuja työntekijöitä, oli päästävä asuinvaltionsa sosiaalilainsäädännön alaisuuteen samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisten. Julkisasiamies Trabucchi totesi julkisasiamies Mayrasia mukaellen seuraavaa:

"Jos haluamme, ettei yhteisön oikeus ole pelkkää mekaanista taloudellista sääntelyä vaan että se muodostaa oikeusjärjestyksen, joka on yhteismitallinen sen yhteiskunnan kanssa, jota sen kuuluu säännellä, ja jos haluamme, että on olemassa oikeusjärjestelmä, joka vastaa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ajatusta ja Euroopan yhdentymisen vaatimuksia paitsi talouden myös kansojen tasolla, emme voi pettää [ennakkoratkaisua pyytäneen] tuomioistuimen enemmän kuin perusteltua odotusta [saada apua sen omatunnon kanssa ristiriidassa olevan tilanteen korjaamiseksi]".

53. Asiassa Inzirillo antamassaan tuomiossa[59] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että alaikäinen vammainen henkilö kuului asetuksen soveltamisalaan täysi-ikäiseksi tultuaankin, vaikka hän ei voinut työskennellä, joten yhteisöjen tuomioistuin jatkoi asetuksen N:o 1408/71 ja siis myös 51 artiklan laajaa tulkintaa. Suuntaus jatkuu edelleen, sillä yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin katsonut, että asetuksen yhteensovittamissääntöjä sovelletaan myös henkilöihin, jotka eivät ole liikkuneet

55 — Asia 23/71, Janssen, tuomio 27.10.1971 (Kok. 1971, s. 859, 6 ja 8 kohta).

56 — Asia 17/76, Brack, tuomio 29.9.1976 (Kok. 1976, s. 1429, 20 kohta).

57 — Kok. 1976, s. 1463.

58 — Asia 7/75, F:n puolisot, tuomio 17.6.1975 (Kok. 1975, s. 679, erityisesti s. 697).

59 — Asia 63/76, Inzirillo, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 2057).

yhteisössä, jos heidän tilanteeseensa liittyy jokin rajat ylittävä tekijä, joka edellyttää sosiaaliturvalainsäädännön yhteensovittamista, [60] ja vahvistanut, että 51 artiklassa ja asetuksessa N:o 1408/71 käytetty työntekijän käsite ei välttämättä ole sama kuin 48 artiklassa. [61]

54. Päätän tämän katsauksen viittaamalla kahteen asiaan, jotka ovat koskeneet Algeriassa työskennelleiden yhteisön kansalaisten asemaa ja joissa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että Algeria kuului asetuksen N:o 3 maantieteelliseen soveltamisalaan (joka oli määritelty asetuksen liitteessä A) 1.6.1962 tapahtuneesta itsenäistymisestään lähtien 18.1.1965 saakka, ja siten hyväksynyt, että neuvostolla oli 51 artiklan perusteella toimivalta säätää, että kolmannen maan alue rinnastetaan jäsenvaltion alueeseen. [62]

55. Lopuksi on todettava 48 ja 51 artiklan soveltamisalojen osalta, että asetusta N:o 1408/71 sovelletaan virkamiehiin, [63] jotka on nimenomaisesti jätetty 48 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. [64]

56. Mielestäni on näin ollen täysin selvää, että 51 artiklan soveltamisala on huomattavasti laajempi kuin 48 artiklan. EY:n perustamissopimuksen 51 artiklan nojalla annettujen asetusten soveltamisala voi siten olla laajempi kuin 48 artiklan soveltamisala; tästä on selvänä osoituksena lähestymistapa, jota yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti noudattanut sekä 51 artiklan että sen nojalla annettujen asetusten tulkinnassa.

Ratkaisuehdotus ensimmäiseen kysymykseen

57. Edellä tarkastellut kolme seikkaa — historiallinen asiayhteys, jossa pakolaiset ja valtiottomat henkilöt sisällytettiin asetusten henkilölliseen soveltamisalaan, se, että yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan implisiittisesti hyväksynyt tämän sisällyttämisen, ja laaja tulkinta, jota yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti noudattanut 51 artiklan ja sen nojalla annettujen asetusten henkilöllisen soveltamisalan osalta — kaikki tukevat käsitystä, että neuvostolla oli toimivalta sisällyttää pakolaiset ja valtiottomat henkilöt 51 artiklan nojalla annettujen asetusten henkilölliseen soveltamisalaan.

58. Kuten edellä on nähty, historiallisesta näkökulmasta tarkasteltuna asetus N:o 3 ainoastaan korvasi olemassa olevaa säännöstöä, sillä alkuperäiset jäsenvaltiot olivat

60 — Asia C-194/96, Kulzer, tuomio 5.3.1998 (Kok. 1998, s. I-895, 31 kohta).

61 — Edellä alaviitteessä 40 mainittu asia Martínez Sala, tuomion 31 kohta.

62 — Asia 110/73, Fiege, 10.10.1973 (Kok. 1973, s. 1001) ja asia 6/75, Horst, tuomio 26.6.1975 (Kok. 1975, s. 823).

63 — Asetuksen N:o 1408/71 2 artiklan 3 kohta.

64 — EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohta.

jo kansainvälisten yleissopimusten ja Euroopan neuvoston sopimusten perusteella velvollisia myöntämään pakolaisille ja valtiottomille henkilöille saman kohtelun kuin omille kansalaisilleen. Kuten komissio on huomauttanut, Euroopan neuvoston sopimusten pöytäkirjoista ilmenee selvästi, että pakolaiset kuuluivat sopimusten soveltamisalaan vain siinä määrin kuin sopimuspuolten kansalaiset saattoivat vedota sopimuksista seuraaviin oikeuksiin, ja että pakolaiset saattoivat nauttia näistä oikeuksista vain sopimuspuolten välisissä, rajat ylittävissä suhteissa mutta eivät vastaanottavan maan sisällä, koska kyseisiä sopimuksia ei sovellettu sopimusvaltion ja kyseisessä valtiossa työskentelevien valtion omien kansalaisten välisiin puhtaasti sisäisiin suhteisiin. Euroopan yleissopimus ja sittemmin asetus N:o 3 ja asetus N:o 1408/71 itse asiassa heijastavat tätä käsitystä.

59. On lisäksi todettava, että asetuksessa N:o 3, samoin kuin sitä seuranneessa asetuksessa N:o 1408/71, ei ole pakolaisia ja valtiottomia henkilöitä koskevaa erillistä säännöstä, vaan siinä on kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamistarkoituksessa ainoastaan rinnastettu nämä henkilöt jäsenvaltion kansalaisiin samalla tavalla kuin heidät on jo rinnastettu kansalaisiin kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden perusteella. Rinnastamisen voidaan katsoa olevan tarpeen järjestelmän johdonmukaisuuden varmistamiseksi, koska vaihtoehtona olisi ollut, että jäsenvaltioilla on kaksi erillistä yhteensovittamissäännöstöä, toinen yhteisön kansalaisia varten ja toinen pakolaisia ja valtiottomia henkilöitä varten. Kuten Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio ovat huomauttaneet, rinnakkaiset järjestelmät väistämättä ovat hallinnollisesti monimutkaisia ja johtavat käytännön ongelmiin, jotka voidaan helposti välttää yksinkertaisesti sisällyttämällä pakolaiset ja valtiottomat henkilöt yhteisön asetusten soveltamisalaan.

60. Edellä todettu huomioon ottaen sitä, että pakolaiset ja valtiottomat henkilöt sisällytetään asetuksen N:o 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan, voidaan pitää 51 artiklan ja sen nojalle annettujen asetusten pääasiallisiin tavoitteisiin nähden liitännäisenä ja siten lainmukaisena. Sisällyttäminen oli välttämätöntä tehokkaan yhteensovittamisen onnistumiseksi, mutta koska sen ulottuvuus ja vaikutus ovat erittäin rajallisia, sitä voidaan aiheellisesti pitää yhteensovittamistavoitteeseen nähden liitännäisenä.

61. On lisäksi tärkeää pitää mielessä, ettei sen enempää asetuksessa N:o 3 kuin asetuksessa N:o 1408/71 anneta niiden soveltamisalaan kuuluville henkilöille mitään itsenäisiä oikeuksia sosiaaliturvaetuuksiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa; yleisesti ottaen voidaan todeta, että tällaisten oikeuksien syntyminen ja laajuus määräytyvät edelleen kansallisten sääntöjen perusteella. Asetuksissa pelkästään taataan, että niiden soveltamisalaan kuuluvat henkilöt hyötyvät etuuksien yhteenlaskemista ja maastavientiä koskevista periaatteista ja ettei heille aiheudu mitään haittaa, jos he liikkuvat yhteisössä tai jos heidän tilantee-

seensa muutoin liittyy jokin rajat ylittävä tekijä. Asetuksissa siten pelkästään sovitetaan yhteen kansallisia säännöksiä luomatta mitään yhteisön oikeuteen perustuvia oikeuksia sosiaaliturvaetuuksiin tai puuttumatta jäsenvaltioilla tällä alalla olevaan toimivaltaan.

62. EY:n perustamissopimuksen 235 artiklaan turvautuminen ei ole tarpeen, eikä se kuitenkaan auttaisi osoittamaan, että pakolaisten ja valtiottomien henkilöiden sisällyttäminen asetuksen N:o 1408/71 henkilölliseen soveltamisalaan on lainmukaista. Kyseinen artikla on ollut yhtenä nimenomaisena oikeudellisena perustana asetukselle N:o 1390/81,[65] jolla on laajennettu asetuksen N:o 1408/71 henkilöllistä soveltamisalaa niin, että se kattaa itsenäiset ammatinharjoittajat ja heidän perheenjäsenensä. Tätä artiklaa ei voida pitää oikeudellisena perustana asetuksen N:o 1408/71 muille osille, jotka on annettu ennen laajennusta ja joita laajennus ei koske.[66]

Toisen kysymyksen tarkastelu

63. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy varsinaisesti, voidaanko asetusta soveltaa sen käsiteltävinä olevien asioiden olosuhteissa, kun otetaan huomioon, että kantajat eivät ole liikkuneet yhteisössä.

64. On muistutettava, että kaikissa tapauksissa kantaja ja hänen puolisonsa ovat tulleet Saksaan kolmannesta maasta. Kantaja tai hänen puolisonsa tai lapsensa eivät ole yhdessäkään tapauksessa tulleet Saksaan toisesta jäsenvaltiosta. Kyseessä olevana aikana kantaja Khalilin puoliso sai työttömyyskorvausta Saksasta, kun taas kantajat Osseili, Nasser ja Chaaban sekä kantaja Addoun puoliso työskentelivät Saksassa.

65. Mielestäni toiseen kysymykseen voidaan vastata suhteellisen yksinkertaisesti ja (kuten Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio ovat ehdottaneet) kieltävästi. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee selvästi, että työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten täytäntöönpanemiseksi annettuja asetuksia ei sovelleta tapauksiin, joissa kaikki tosiseikat ovat tapahtuneet yhden jäsenvaltion sisällä,[67] tai — toisin ilmaistuna — tapauksiin, joissa ei ole mitään liittymäkohtaa mihinkään yhteisön oikeu-

65 — Mainittu edellä alaviitteessä 7.

66 — Ks. asia C-20/96, Snares, tuomio 4.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6057, julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotuksen 71 kohta) ja edellä alaviitteessä 60 mainittu asia Kulzer, julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotuksen 36 kohta.

67 — Asia C-153/91, Petit, tuomio 22.9.1992 (Kok. 1992, s. I-4973, 8 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

dessa säänneltyyn tilanteeseen.[68] Kuten Yhdistynyt kuningaskunta on aiheellisesti huomauttanut, vaadittavana rajat ylittävänä tekijänä ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voida pitää pelkästään sitä seikkaa, että kyseessä olevat henkilöt ovat kolmannen maan kansalaisia;[69] mielestäni asiaa ei muuta se, että kysymys on pakolaisista tai valtiottomista henkilöistä.

66. Espanjan hallituksen asiamies on istunnossa todennut, että rajat ylittävää yhteyttä ei yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Kulzer antaman tuomion[70] jälkeen enää vaadita. Mielestäni tämä tulkinta on virheellinen. Kulzer oli Saksassa asuva Saksan kansalainen; hän oli työskennellyt Saksassa koko työikänsä ja sai eläkettä Saksasta. Kulzerin tytär oli muuttanut Saksasta Ranskaan ja asui siellä Kulzerista eronneen äitinsä luona. Kulzer haki lapsilisää tyttärestään, mutta hakemus hylättiin sillä perusteella, ettei tytär asunut Saksassa. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi erityisesti asetuksen N:o 1408/71 viidenteen perustelukappaleeseen, jonka mukaan asetuksessa tarkoitetaan myös tilannetta, jossa työntekijän perheenjäsenet liikkuvat yhteisössä, ja katsoi, että Kulzer kuului asetuksen soveltamisalaan siinä tapauksessa, että hänen huollettavanaan oleva lapsi oli liikkunut yhteisössä hänen entisen puolisonsa kanssa.[71]

67. Julkisasiamies Fennelly on tuonut saman seikan esiin todetessaan ratkaisuehdotuksessaan seuraavaa:

"Yhteisöjen tuomioistuin esitti asiassa Entr'aide médicale antamassaan tuomiossa asetusta N:o 3 koskevan testin, jolla pienin mukautuksin määritellään edelleen asetuksen henkilöllinen soveltamisala: sitä 'sovellettiin kehen tahansa palkattuun työntekijään tai vastaavaan, joka on kyseisessä asetuksessa tarkoitetussa asemassa, johon liittyy kansainvälisiä seikkoja, sekä heidän jälkeenjääneisiinsä'.[72]"

68. Julkisasiamies päätteli, että "sosiaaliturvaetuuksia vaativa henkilö voi periaatteessa kuulua asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan, vaikka hän ei olisi koskaan asunut tai työskennellyt muualla kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, silloin kun kaikki asian tosiseikat eivät ole tapahtuneet kyseisen jäsenvaltion alueella ja esimerkiksi silloin, kun se perheenjäsen, jonka osalta etuuksia vaaditaan, asuu toisessa jäsenvaltiossa".[73]

68 — Yhdistetyt asiat 35/82 ja 36/82, Morson ja Jhanjan, tuomio 27.10.1982 (Kok. 1982, s. 3723, 16 kohta; Kok. Ep. VI, s. 579).

69 — Ks. edellä alaviitteessä 68 mainitut yhdistetyt asiat Morson ja Jhanjan ja yhdistetyt asiat C-64/96 ja C-65/96, Uecker ja Jacquet, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3171).

70 — Mainittu edellä alaviitteessä 60.

71 — Ks. tuomion 30 ja 31 kohta.

72 — Edellä alaviitteessä 52 mainittu asia, tuomion 4 kohta.

73 — Ratkaisuehdotuksen 35 ja 37 kohta.

69. Näin ollen näyttää selvältä, että asiassa Kulzer annettu tuomio ei ole asettanut kyseenalaiseksi vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jonka mukaan sosiaaliturva-asetusten soveltaminen edellyttää rajat ylittävän tekijän olemassaoloa, ja katson tämän perusteella, ettei asetusta N:o 1408/71 voida soveltaa, jos pakolaisen tai valtiottoman henkilön asemassa oleva työntekijä ja hänen perheenjäsenensä ovat tulleet jäsenvaltioon suoraan kolmannesta maasta eivätkä he ole liikkuneet yhteisössä eikä ole mitään muutakaan asiassa merkityksellistä liittymäkohtaa toiseen jäsenvaltioon.

Kolmas kysymys (asiassa Chaaban ja asiassa Addou)

70. Kolmannella kysymyksellään, joka on esitetty ainoastaan asiassa Chaaban ja asiassa Addou, Bundessozialgericht kysyy, onko perhe-etuus myönnettävä, jos toinen puolisoista on kolmannen maan kansalainen ja palkattu työntekijä ja toinen on valtioton henkilö, joka ei ole palkatun työntekijän asemassa, tai jos toinen puolisoista on pakolainen ja palkattu työntekijä ja toinen ei ole jäsenvaltion kansalainen eikä palkattu työntekijä eikä häntä ole tunnustettu pakolaiseksi.

71. Nämä kysymykset on esitetty siltä varalta, että toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi. Koska toiseen kysymykseen on mielestäni ilman muuta vastattava kieltävästi, en aio vastata kolmanteen kysymykseen.

Kysymys, jota ei ole esitetty asiassa Addou

72. Lopuksi on syytä tuoda esiin, että Addoun tapaukseen voidaan mahdollisesti soveltaa Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välistä yhteistyösopimusta, jota voitiin soveltaa kyseessä olevana ajankohtana. [74]

73. Bundessozialgericht on ennakkoratkaisupyynnössään todennut, että yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jollei seuraavien kohtien määräyksistä muuta johdu, työntekijät, jotka ovat Marokon kansalaisia, ja heidän kanssaan asuvat perheenjäsenet saavat sosiaaliturvan alalla hyväkseen järjestelyn, jossa näitä työntekijöitä ei millään tavalla syrjitä sen jäsenvaltion omiin kansalaisiin nähden, jonka alueella he työskentelevät. Yhteistyösopimuksen 41 artiklan 3 kohdan mukaan nämä työntekijät saavat lisäksi perhe-etuudet yhteisön alueella asuville

74 — Yhteistyösopimus on allekirjoitettu Rabatissa 27.4.1976 ja hyväksytty yhteisön puolesta 26.9.1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2211/78 (EYVL L 264, s. 1).

perheenjäsenilleen. Bundessozialgericht on edelleen todennut yhteisöjen tuomioistuimen katsoneen, että yhteistyösopimuksen määräykset, jotka koskevat yhdenvertaisen kohtelun varmistamista, ovat välittömästi sovellettavissa eivätkä siis edellytä myöhempiä toimia, kuten yhteistyöneuvoston päätöksiä. [75]

74. Bundessozialgericht on todennut, ettei myöskään ole mitään epäilystä siitä, että kotihoidontuki on 41 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu "perhe-etuus" ja että on lisäksi merkityksetöntä, että kotihoidontukea ei hae työssäkäyvä henkilö itse vaan perheenjäsenen ominaisuudessa hänen puolisonsa, joka ei ole työssä. [76] Koska yhteistyösopimuksen 41 artiklan mukaan Marokon kansalaisuutta vaaditaan ainoastaan työntekijältä mutta ei hänen perheenjäseneltään, se, että hakija on Algerian kansalainen, ei estä häntä vaatimasta kotihoidontukea.

75. Bundessozialgericht katsoo kuitenkin, ettei yhteistyösopimus voi koskea henkilöitä, jotka tulevat Saksaan pakolaisina eivätkä työntekijöinä. Yhteistyösopimuksen 1 artiklan mukaan sopimuksen tavoitteena on edistää sopimuspuolten välistä kattavaa yhteistyötä, jolla on tarkoitus edistää Marokon taloudellista ja sosiaalista kehitystä ja sopimuspuolten välisten suhteiden lujittamista. Jos tarkastellaan objektiivisesti, mikä oli Marokon tilanne sopimuksentekoajankohtana, on todettava, ettei tuona ajankohtana voinut loogisesti ajatellen olla mitään tarvetta ratkaista, mitä sosiaalisia oikeuksia oli myönnettävä henkilöille, jotka tulivat Marokosta Eurooppaan pakolaisina eivätkä työntekijöinä. Bundessozialgericht on katsonut, että määräys on selvä (acte clair), ja sen vuoksi nimenomaisesti pidättynyt pyytämästä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua tältä osin.

76. Komissio on kirjallisissa huomautuksissaan pitänyt tätä päätöstä valitettavana, koska komission mukaan ei ole ehdottoman varmaa, ettei yhteistyösopimusta sovelleta pakolaisiin, jotka ovat Marokon kansalaisia.

77. Olen taipuvainen yhtymään komission käsitykseen, koska en ole Bundessozialgerichtin tavoin varma siitä, että asia on selvä (acte clair). Koska Bundessozialgericht kuitenkin on päättänyt olla pyytämättä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua tähän kysymykseen, yhteisöjen tuomioistuin ei mielestäni voi vastata siihen.

75 — Asia C-18/90, Kziber, tuomio 31.1.1991 (Kok. 1991, s. I-199; Kok. Ep. XI, s. 9); asia C-58/93, Yousfi, tuomio 20.4.1994 (Kok. 1994, s. I-1353) ja asia C-126/95, Hallouzi-Choho, tuomio 3.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4807).

76 — Asetuksen N:o 1408/71 73 artiklaan perustuvasta kotihoidontukea koskevasta vaatimuksesta ks. edellä alaviitteessä 11 mainitut yhdistetyt asiat Hoever ja Zachow.

Ratkaisuehdotus

78. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Bundessozialgerichtin ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen seuraavasti:

1) Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annettua neuvoston asetusta N:o 1408/71 sovelletaan jäsenvaltion alueella asuviin pakolaisiin ja valtiottomiin henkilöihin sekä heidän perheenjäseniinsä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, vaikka kyseisillä henkilöillä ei perustamissopimuksen mukaan ole oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

2) Asetusta N:o 1408/71 ei sovelleta, jos pakolaisen tai valtiottoman henkilön asemassa oleva työntekijä ja hänen perheenjäsenensä ovat tulleet jäsenvaltioon suoraan kolmannesta maasta eivätkä he ole liikkuneet yhteisössä eikä ole mitään muutakaan asiassa merkityksellistä liittymäkohtaa toiseen jäsenvaltioon.