JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
30 päivänä huhtikuuta 1998 *

A Johdanto

1. Komissio on nostanut kanteen Kreikkaa vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen vuoksi, koska sen lain säännöksillä, täytäntöönpanosäännöksillä ja syrjivällä hallintokäytännöllä loukataan yhteisön oikeuden mukaista syrjimättömyysperiaatetta. Pääasiallisesti esillä olevassa asiassa kysymys on muiden kuin kreikkalaisten perheiden tunnustamisesta monilapsisiksi perheiksi Kreikan lainsäädännön tarkoittamassa merkityksessä sekä tähän asemaan liittyvistä sosiaalisista eduista, jotka pääsääntöisesti myönnetään vain Kreikan kansalaisille.

2. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Kreikka ei ole noudattanut yhteisön oikeuden ja erityisesti EY:n perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklan, asetuksen N:o 1612/68 [1] 7 artiklan, asetuksen N:o 1251/70 [2] 7 artiklan, direktiivin 75/34/ETY [3] 7 artiklan ja asetuksen N:o 1408/71 [4] 3 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska sen antamien säännösten tai sen noudattaman hallintokäytännön mukaan palkattuina työntekijöinä ja itsenäisinä ammatinharjoittajina työskenteleville jäsenvaltion kansalaisille sekä heidän perheenjäsenilleen ei heidän kansalaisuutensa vuoksi tunnusteta monilapsisen perheen asemaa siihen liittyvine etuuksineen eikä myöskään myönnetä perhelisiä,

— velvoittaa Kreikan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3. Kreikka vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1 — EYVL L 257, 19.10.1968, s. 2.
2 — EYVL L 142, 30.6.1970, s. 24.
3 — EYVL L 14, 20.1.1975, s. 10.
4 — EYVL L 149, 5.7.1971, s. 2.

* Alkuperäinen kieli: saksa.

— hylkää kanteen,

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

B Tosiseikat

4. Komissio kiinnitti huomion syrjivään menettelyyn valitusten johdosta. Vielä yhteisön tuomioistuimen kirjallisenkin menettelyn kuluessa komissiolle osoitettiin valituksia. Ennen kuin komissio virallisesti aloitti menettelyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamiseksi, komissio oli jo vuonna 1992 kirjeenvaihdossa Kreikan pysyvän edustuston kanssa. Komissio lähetti 2.3.1992 [5] ja 11.6.1992 [6] päivätyt kirjeet pysyvälle edustustolle, joka vastasi 23.6.1992 [7] päivätyllä kirjeellä. Komissio katsoi Kreikassa sovellettavan oikeuden olevan yhä edelleen yhteisön oikeuden vastaista ja käynnisti 20.7.1993 [8] päivätyllä virallisella huomautuksella menettelyn sen toteamiseksi, että Kreikka ei ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan. Koska huomautukseen ei vastattu, komissio laati 18.5.1995 [9] perustellun lausunnon, johon sisältyi kahden kuukauden määräaika. 3.8.1995 [10] päivätyllä kirjelmällä Kreikan pysyvä edustusto ilmoitti lainmuutoksesta. Komissio otti siihen kantaa 13.10.1995. [11] Kirjelmällään, joka oli päivätty 19.12.1995, [12] pysyvä edustusto toimitti komissiolle lakiehdotuksen. Komissio vastasi siihen 24.4.1996 [13] päivätyllä kirjelmällä. Komissio ei pitänyt hyväksyttävänä lainmuutoksen ajankohtaa ja laajuutta, joten se laati kannekirjelmän, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 31.5.1996 ja joka annettiin tiedoksi Kreikan hallitukselle 11.7.1996.

5. Oikeudenkäynnin aikana Kreikan hallitus ilmoitti 3.4.1997 päivätyllä kirjelmällä, että aiemmin ilmoitettu lainmuutos oli toteutettu lain 2459/97 [14] 39 §:llä. Lainmuutoksesta huolimatta komissio pysyi kanteessaan.

6. Yksittäiset kiistanalaiset oikeussäännökset ovat seuraavat:

1. Laki 1910/1944

Lain 1 §:ssä asetetaan monilapsisen perheen edunsaajien aineellisoikeudelliset edellytykset.

5 — Viite nro 3411, ks. kanteen liite I.

6 — Viite nro 9495, ks. kanteen liite I.

7 — Viite nro AM 3082/A/5458, ks. kanteen liite II.

8 — Viite nro SG (93) D/12255, ks. kanteen liite IV.

9 — Viite nro SG (95) D/6528 = E (95) 0578, ks. kanteen liite V; kirjelmä on päivätty 18.5.1995, vaikka perusteltu lausunto on päivätty 22.5.1995. Kanteessa ilmoitetaan perustellun lausunnon lähettämispäiväksi 14.6.1995.

10 — Viite nro 3082.5/A/4348, ks. vastineen liite A.

11 — Viite nro 1423, ks. vastineen liite B.

12 — Viite nro 3082.5/A/6433, ks. kanteen liite VI.

13 — Viite nro 0685, ks. kanteen liite VII, vastaa vastineen liitettä.

14 — Julkaistu Kreikan tasavallan virallisessa lehdessä nro 17, 18.2.1997, osa A.

Lain 2 §:ssä määritetään monitahoiset menettelylliset edellytykset tällaisen monilapsisen perheen statuksen toteamiseksi. Lain 3—12 §:ssä säädetään useista eri sosiaalisista etuuksista, joiden ajankohtaisuus on vaihteleva.

2. Laintasoinen asetus 1153/1972

Tässä asetuksessa säädetään niin kuukausittain kuin vuosittainkin maksettavista perheeduista. Suoritus on lasten lukumäärästä riippuen kuukausittain 500—1000 drakhmaa taikka vuosittain 2000—2500 drakhmaa, [15] ja se myönnetään ainoastaan Kreikan kansalaisille tai syntyperäisille kreikkalaisille.

3. Laki 1892/1990

Tämän 31.7.1990 annetun lain 63 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään äideille, jotka ovat synnyttäneet kolmannen lapsen, maksettavaksi kuukausittain 34 000 drakhmaa kolmen vuoden ajan taikka siihen saakka kunnes lapsi täyttää kolme vuotta. Laissa 1910/1944 tarkoitetun monilapsisen perheen äidille taataan säännöksen 3 momentissa kuukausittainen tuki siihen saakka, kunnes hänen nuorin ja naimaton lapsensa täyttää 25 vuotta.

15 — Ks. asetuksen 3, 4 ja 7 §.

Säännöksen 4 momentissa säädetään äidille elinikäinen eläke.

4. Ministeriön 7. ja 21.2.1991 antama asetus CIa/440

Kyseessä on lain 1892/1990 täytäntöönpanoasetus. Sen 2, 13 ja 14 §:ssä asetetaan tiettyjä ehtoja lain 1892/1990 63 §:ssä säädettyjen etuuksien saamiseksi. Yhteenvedonomaisesti voidaan todeta, että kaikki tämän säädöksen nojalla myönnettävät etuudet on sidottu edunsaajien kreikkalaiseen syntyperään tai Kreikan kansalaisuuteen. Esimerkiksi kansalaisuuden menetys aiheuttaa välittömästi sen, että oikeus etuuteen menetetään. [16]

7. *Komission* mukaan kaikki edellä mainittuihin säännöksiin perustuvat etuudet ovat Kreikan kansalaisuuteen [17] sidottuja, mikä on yhteisön oikeuden vastaista kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää. Syrjivä kohtelu perustuu joko suoraan lain säännöksiin tai joka tapauksessa syrjivään hallintokäytäntöön, kuten esimerkiksi sovellettaessa lakia 1910/1944. Syrjivä kohtelu on vastoin yhteisön oikeuden

16 — Ks. esim. ministeriön asetuksen 13 §:n 2 momentin d kohta sekä 14 §:n 1 momentin c kohta.

17 — Kyseessä on Kreikan kansalaisuus tai kreikkalainen syntyperä. Kun jäljempänä puhutaan kansalaisuudesta, tulee käsite ymmärtää tässä laajassa merkityksessä.

syrjintäkieltoa, sellaisena kuin se ilmenee EY:n perustamissopimuksesta sekä johdetusta yhteisön oikeudesta.

8. Komissio perustaa väitteensä EY:n perustamissopimuksen 7, [18] 48 ja 52 artiklaan sekä asetuksen N:o 1612/68 [19] 7 artiklaan, asetuksen N:o 1251/70 [20] 7 artiklaan, direktiivin 75/34/ETY [21] 7 artiklaan sekä asetuksen N:o 1408/71 [22] 3 artiklaan.

9. Komissio toteaa, että etuuksille on yhteistä se, että kyse on sosiaalisluontoisista avustuksista, joista osa on tarveharkintaista, osa ei. Muutamat etuuksista voivat sen mukaan asiaa täysin abstraktisti tarkasteltaessa kuulua sekä asetuksen N:o 1408/71 että asetuksen N:o 1612/68 soveltamisalaan. Soveltamisalan ratkaisevat olosuhteet yksittäistapauksessa. Oikeuskäytännössä [23] on katsottu, että etuus voi kuulua hypoteettisesti kummankin asetuksen soveltamisalaan.

10. Eräitä etuuksia on komission mukaan pidettävä asetuksessa N:o 1408/71 [24] tarkoitettuina perhe-etuuksina tai perheavustuksina. Hakijan henkilökohtainen elämäntilanne on ratkaiseva arvioitaessa kysymystä siitä, onko etua pidettävä asetuksen N:o 1612/68, asetuksen N:o 1408/71, asetuksen N:o 1251/70 vai direktiivin 75/34/ETY mukaisena. Näin ollen on selvitettävä, onko hakija palkatun työntekijän vai itsenäisen ammatinharjoittajan asemassa, onko hakija edelleen työelämässä vai vetoaako hän oikeuteensa jäädä jäsenvaltion alueelle sekä vetoaako hän henkilökohtaiseen oikeuteensa vai johdettuun oikeuteen. Yhteisöjen tuomioistuimen pyynnöstä komissio esitti selvityksen kysymyksessä olevista säädöksistä ja niiden mahdollisesta soveltamisalasta.

11. Kreikan hallituksen vedotessa siihen, että osa etuuksista on taattu väestöpoliittisista syistä, komissio huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön [25] mukaan tällaisilla syillä ei voi oikeuttaa syrjintää. Arvostelun kohteena olevia lakeja koskevan muutosehdotuksen esittämistä on ainakin osittain pidettävänä kyseessä oleviin säädöksiin kohdistuvan muutostarpeen myöntämisenä. Työlainsäädäntö, johon Kreikan hallitus on vedonnut, ei komission mukaan ole oikeudenkäynnin kohteena.

18 — *Komissio vetoaa kanteessaan sinänsä perustamissopimuksen 7 artiklaan, mutta yleinen syrjintäkielto on kuitenkin siirretty Maastrichtin sopimuksella 6 artiklaan.*

19 — Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, 19.10.1968, s. 2).

20 — Työntekijöiden oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siinä valtiossa 29 päivänä kesäkuuta 1970 annettu komission asetus (ETY) N:o 1251/70 (EYVL L 142, 30.6.1970, s. 24).

21 — Jäsenvaltion kansalaisten oikeudesta jäädä toisen jäsenvaltion alueelle toimittuaan siellä itsenäisenä ammatinharjoittajana 17 päivänä joulukuuta 1974 annettu neuvoston direktiivi 75/34/ETY (EYVL L 14, 20.1.1975, s. 10).

22 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71, konsolidoitu versio (EYVL L 28, 30.1.1997, s. 4).

23 — Asia C-111/91, komissio v. Luxemburg, tuomio 10.3.1993 (Kok. 1993, s. I-817, 21 kohta).

24 — Ks. 1 artiklan u alakohta.

25 — Asia 65/81, Reina v. Landeskreditbank Baden-Württemberg, tuomio 14.1.1982 (Kok. 1982, s. 33, 15 kohta).

12. *Kreikan hallituksen* mukaan kanne on hylättävä. Lisäksi esitettyjen väitteiden tueksi ei osittain ole perusteita. Lähtötilanteet on Kreikan hallituksen mukaan epätarkasti esitetty.

13. Kreikan hallituksen mukaan monilapsisten perheiden oikeudellinen asema on säännelty useilla normeilla. Monilapsiselle perheelle myönnetyistä oikeuksista säädetään useassa säädöksessä. Jo pelkkä määritelmä "monilapsinen perhe" on epäyhtenäinen. Säännösten lukuisuus selittää tähän saakka puutteellisen yhteisön kansalaisten huomioon ottamisen. Säännöksiä ollaan muuttamassa siten, että yhteisön kansalaisille tunnustetaan oikeus etuuksiin.

14. Monilapsisen perheen jäsenille suoritettaville etuuksille on tunnusomaista se, että ne perustuvat historiallisiin ja sosiaalisiin syihin. Perheen suoja on tunnustettu perustuslain tasolla. Osa etuuksista perustuu väestöpoliittisiin syihin Kreikan vanhusväestön suhteellisen osuuden kasvun vuoksi. Eräät komission mainitsemista säännöksistä on Kreikan hallituksen mukaan kumottu. Lain 1910/1944 3, 4, 5, 6, 9 ja 12 § ovat sittemmin eri syistä käyneet yleisesti — tai tämän oikeudenkäynnin kannalta [26] — merkityksettömiksi.

26 — Ks. lain 5 §, jossa säädetään asepalveluksesta vapauttamisesta.

15. *Asetuksen 1153/1972* [27] mukaisten etuuksien osalta lain 1910/1944 mukainen monilapsisen perheen määritelmä ei ole ratkaiseva. Tämän lain nojalla voivat Kreikan hallituksen mukaan myös yhteisön kansalaiset olla edunsaajina, koska liittymisasiakirjan 21 artiklan mukaisessa luettelossa, joka on liittymisasiakirjan liitteessä I ja jonka otsikon "IX — sosiaalipolitiikka" alla on laajennettu asetuksen N:o 1408/71 liitettä V kohdalla "E — Kreikka", lisäämällä määritelmä työntekijöistä, joilla on oikeus perheavustukseen. [28]

16. Kreikan hallitus väittää, että *lain 1892/1990* 63 §:ssä [29] määritellyt etuudet on säädetty väestöpoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Niiden tarkoituksena on antaa tunnustusta monilapsisen perheen äidille tämän erityisestä panoksesta yhteiskunnan hyväksi. Erityisesti elinajaksi myönnettävä eläke maksetaan "kunnia-asiana". Juuri tätä eläkettä ei ole pidettävä asetuksen N:o 1408/71 tai asetuksen N:o 1612/68 soveltamisalaan kuuluvana. Mikäli väestöpoliittiset syyt eivät yksin riitä oikeuttamaan etuuden myöntämistä kreikkalaista alkuperää oleville henkilöille, on vielä otettava huomioon halu antaa moraalinen tunnustus suorituksista yhteiskunnan hyväksi. Tältä osin viitataan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön asioissa Even ja ONPTS ja de Vos. [30] Lisäksi lain

27 — Ks. edellä 6 kohdan toinen kappale.

28 — EYVL L 291, 19.11.1979, s. 99 ja s. 101.

29 — Ks. edellä 6 kohdan kolmas kappale.

30 — Ks. asia 207/78, Even ja ONPTS, tuomio 31.5.1979 (Kok. 1979, s. 2019) ja asia C-315/94, de Vos, tuomio 14.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1417).

1892/1990 63 §:ssä mainittujen muiden etuuksien osalta valmistellaan lainmuutosta. Työlainsäädäntöä ollaan muutenkin muuttamassa, jotta se täyttäisi yhteisön oikeuden vaatimukset.

17. Kreikan hallituksen 3.4.1997 päivätyllä kirjeellä ilmoittama lainmuutos lain 2459/97 39 §:llä [31] kuuluu pääkohdissaan seuraavasti: Lain 1910/1944 1 ja 2 § (määritelmä ja menettely perheen tunnustamiseksi monilapsiseksi) laajennetaan nimenomaisesti koskemaan yhteisön kansalaisia. [32] Lain 1892/1990 63 §:n 1—3 momentissa kuvatut etuudet (kuukausittain äideille maksettava perhe-etu) säädetään nimenomaisesti koskemaan myös yhteisön kansalaisia samoilla edellytyksillä kuin kreikkalaisia. [33]

C Kannanotto

a *Tutkittavaksi ottaminen*

18. Ottaen huomioon kirjallisen käsittelyn kuluessa voimaan tullut lainmuutos esiin nousee ainakin osittain kysymys oikeussuojasta.

19. Koska Kreikan hallitus on säätänyt oikeusnormeja, jotka — otaksuttavasti — ainakin osittain vastaavat kanteessa esitettyjä vaatimuksia, voitaisiin katsoa pääasia osittain ratkaistuksi. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin vain poikkeuksellisesti todettu lausunnon antamisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta asiasta raukeavan. Tämä perustuu tällaisen asian erityispiirteisiin. Toisaalta on yleinen käytäntö, että komissio, joka ajaa kannetta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, lopettaa käsittelyn peruuttamalla kanteen, mikäli jäsenyysvelvoitteet on täytetty. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa oikeudenkäyntiä edeltää välttämättä hallinnollinen menettely. Sen tarkoituksena on mahdollistaa sovinnon syntyminen menettelyn joka vaiheessa. [34] Toisaalta yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeussuojaintressi on olemassa, mikäli jäsenyysvelvoitteiden vastainen asiantila yhä jatkuu perustellussa lausunnossa esitetyn määräajan umpeuduttua. [35]

31 — Julkaistu Kreikan tasavallan virallisessa lehdessä nro 17, 18.2.1997, osa A.

32 — Ks. lain 2459/97 39 §:n 5 momentti.

33 — Ks. lain 2459/97 39 §:n 6 momentti.

34 — Yhteisön tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan täytyy myös kyseisellä jäsenvaltiolla olla mahdollisuus oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä täyttää yhteisön oikeuden velvoitteensa. Ks. asia C-207/96, komissio v. Italia, tuomio 4.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6869, 17 kohta) ja asia C-96/95, komissio v. Saksa, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1653, 22 kohta).

35 — Vrt. asia C-361/95, komissio v. Espanja, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7351, 13 ja 14 kohta); asia C-61/94, komissio v. Saksa, tuomio 10.9.1996 (Kok. 1996, s. I-3989, 42 kohta) ja asia C-123/94, komissio v. Kreikka, tuomio 1.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1457, 7 kohta).

20. Komission arvostelemat säännökset olivat kiistämättä täysimittaisesti voimassa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan umpeutuessa. Näin ollen voidaan katsoa, että kantajalla on oikeussuojaintressi, eikä tämä edellytä enempää selvittämistä.

b *Aineelliset perusteet*

21. Yhteisön oikeuden syrjintäkielto kuuluu yhteisön oikeusjärjestyksen perustavanlaatuisiin periaatteisiin. Se on erottamaton osa perusvapauksia. Näin ollen henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta perusteltu lähtökohta ovat perustamissopimuksen 6 artikla, 48 artiklan 2 kohta sekä 52 artikla. Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kielto konkretisoituu yhteisön johdetun oikeuden normeissa ja tulee näin sovellettavaksi kulloinkin käsiteltävänä olevien säännösten yhteydessä.

22. Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annetun neuvoston asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään esimerkiksi seuraavaa:

"1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.

2. Hänen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden."

Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen N:o 1408/71 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."

Työntekijöiden oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siinä valtiossa annetun asetuksen N:o 1251/70 7 artiklan mukaan "neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 mukainen oikeus yhdenvertaiseen kohteluun koskee myös henkilöitä, joihin sovelletaan tämän asetuksen säännöksiä".

Jäsenvaltion kansalaisten oikeudesta jäädä toisen jäsenvaltion alueelle toimittuaan siellä itsenäisenä ammatinharjoittajana annetun direktiivin 75/34/ETY 7 artiklan mukaan "jäsenvaltioiden on sovellettava niihin henkilöihin, joilla on oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle, oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun, joka on tunnustettu sijoittautumisvapauden rajoitusten poistamiseksi annetuissa, tätä koskevan yleisen toimintaohjelman III osaston mukaisissa neuvoston direktiiveissä".

N:o 1408/71 asiallinen soveltamisala määritellään asetuksen 4 artiklassa seuraavasti:

"1. Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen lainsäädäntöön, joka koskee seuraavia sosiaaliturvan aloja:

— —

h) perhe-etuuksia

— —"

23. Yhteenvedonomaisesti voidaan todeta, että yhteisön oikeuden palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sovelletaan asianomaisen ollessa työelämässä ja myös tämän jälkeen, mikäli työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja käyttää oikeuttaan jäädä jäsenvaltion alueelle. Asianomaisten säännösten henkilöllisen soveltamisalan vuoksi yhdenvertaisen kohtelun periaate koskee myös kyseisten henkilöiden perheenjäseniä.

25. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan etuutta voidaan pitää sosiaaliturvaetuutena, "mikäli se myönnetään henkilökohtaisten tarpeiden yksilöllisestä arvioinnista ja harkinnasta riippumatta edunsaajille lakisääteisesti määritellyn tilanteen perusteella ja mikäli se koskee jotakin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti luetelluista aloista". [36]

24. Oikeudenkäynnin kohteena olevat, Kreikan oikeuden takaamat etuudet ovat kaikki sosiaalisluontoisia etuuksia, joihin sovelletaan joko asetusta N:o 1408/71 taikka asetuksen N:o 1612/68 7 artiklaa. Asetuksen

36 — Ks. edellä alaviitteessä 23 mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

26. Asetuksen 1 artiklan u alakohta sisältää perhe-etuuksien ja -avustusten määritelmän, jonka mukaan "i) 'perhe-etuuksilla' tarkoitetaan kaikkia luontois- tai rahaetuuksia, jotka on tarkoitettu korvaamaan perhekustannuksia 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitetun lainsäädännön mukaisesti, lukuun ottamatta liitteessä II mainittuja erityisiä syntymä- tai adoptioavustuksia; ii) 'perheavustuksilla' tarkoitetaan yksinomaan perheenjäsenten lukumäärän ja tapauksen mukaan iän perusteella määräajoin suoritettavia rahaetuuksia".

Asetuksen liitteessä II ei ole Kreikan kohdalla mainintaa syntymä- tai adoptioavustuksista. Siinä todetaan nimenomaisesti: "ei mitään".

27. Kuten komissio oikein toteaa, on lopullinen päätös siitä, mitä yhteisön oikeuden säännöksiä on sovellettava, tehtävä arvioimalla edunsaajan konkreettista tilannetta. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa abstraktissa menettelyssä tällaista arviointia ei tehdä. Tämä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti estä sen toteamista, että yhteisön oikeuden vastaisesti on loukattu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, koska kaikki edellä mainitut säännökset ovat ilmaisuja yhteisön oikeuden kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellosta.

1. Laki 1910/1944

28. Lain 1910/1944 1 ja 2 §:ssä säädetään edellytyksistä ja menettelystä "monilapsisen perheen" oikeudellisen aseman muodolliseksi saamiseksi. Vaikka näissä säännöksissä ei suoraan edellytetä Kreikan kansalaisuutta, on lähdettävä siitä, että vakiintuneessa hallintokäytännössä monilapsisen perheen aseman saamisen edellytyksenä oli kreikkalainen alkuperä. Tästä osoituksena ovat ensinnäkin valitukset, jotka saivat komission aloittamaan menettelyn. Toisaalta myös Kreikan hallituksen vastine antaa olettaa, että yhteisön kansalaisilla ei ollut mahdollisuutta saada tunnustetuksi perhettään monilapsiseksi säännöksissä tarkoitetulla tavalla, koska hallitus esitti aluksi ainoastaan lain vanhentuneen sisällön, vaikka lailla 2459/97 sittemmin kuitenkin laajennettiin lain 1910/1944 1 ja 2 § koskemaan yhteisön kansalaisia.

29. Vaikka — niin kuin Kreikan hallitus väittää — lain 1910/1944 3, 4, 5, 6, 9 ja 12 § olisivatkin vanhentuneet, jäävät vielä jäljelle yhä sovellettavat 7, 8, 10 ja 11 §, mihin komissio suullisessa käsittelyssä myös nimenomaisesti viittasi. Näissä pykälissä säädetään sosiaalisista etuuksista, joiden saamisen välttämättömänä edellytyksenä on se, että perhe on katsottu lain 1 ja 2 §:n tarkoittamassa merkityksessä monilapsiseksi. Lain 7 §:ssä säädetään esimerkiksi kaikkien oikeudenkäynnin aikana syntyneiden kulujen puolittamisesta. Lain 8 §:ssä säädetään eräistä verohelpotuksista tai -vapauksista. Lain 10 §:ssä säädetään

tiettyjen julkisia palveluja koskevien etuuksien ohella julkisten kulkuneuvojen lippujen hinnan alentamisesta. Lain 11 §:ssä säädetään taloudellisesta tuesta alaikäisten tai sairaiden lasten hoitamiseksi sekä tuesta, jonka tarkoituksena on avustaa tyttärien myötäjäisten kustantamisessa.

2. Laintasoinen asetus 1153/1972

30. Tämä asetus on välittömästi kansalaisuuden perusteella syrjivä, koska siinä nimenomaisesti vaaditaan Kreikan kansalaisuutta. Kreikan hallitus väittää tosin, että etuuden saamisedellytykset on liittymisasiakirjalla laajennettu koskemaan myös yhteisön kansalaisia. Liittymisasiakirjan kyseinen kohta sisältää kuitenkin ainoastaan määritelmän perheavustuksiin oikeutetuista työntekijöistä sovellettaessa asetusta N:o 1408/71. Tässä yhteydessä ei mainita myöntämismenettelyä koskevia säännöksiä. Vaikka näitä voisikin soveltaa asetuksen N:o 1408/71 osalta, ei se muuta sitä, että asetuksen 1153/1972 sanamuoto on tällöin harhaanjohtava. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallintokäytännön muuttaminen ei riitä siihen, että jäsenyysvelvoitteiden vastaiset lainsäännökset voitaisiin katsoa oikaistuiksi. [37] Kyseiset säännökset täytyy muuttaa yhteisön oikeuden vaatimuksia selvästi vastaaviksi.

3. Laki 1892/1990

31. Lain 63 §:n 1—3 momentissa säädetyt etuudet ovat asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuja perhe-etuuksia. Niiden saaminen on 7. ja 21.2.1991 annetun ministeriön asetuksen CIa/440 vuoksi nimenomaisesti mahdollista vain kreikkalaisille. Väestöpoliittiset syyt, joilla Kreikan hallitus perustelee etuuksien myöntämistä, eivät kuitenkaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön [38] mukaan voi oikeuttaa kansalaisuudesta johtuvaa syrjintää. Näiden säännösten kohdalla ei myöskään ole kyse kansallisen oikeuden virheellisestä tulkinnasta yhteisön oikeuden valossa, vaan nimenomaisesti Euroopan yhteisöön liittymisen jälkeen annetusta syrjivästä sääntelystä.

32. Sama pätee myös 63 §:n 4 momentissa säädettyyn eläkkeeseen. Koska kyse on "yksinomaan perheenjäsenten lukumäärän ja tapauksen mukaan iän perusteella määräajoin suoritettavista rahaetuuksista", on niitä tarkasteltava asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitet-

37 — Ks. asia C-197/96, komissio v. Ranska, tuomio 13.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1489, 14 kohta) ja asia C-334/94, komissio v. Ranska, tuomio 7.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1307, 30 kohta).

38 — Ks. edellä alaviitteessä 25 mainittu asia Reina.

tuina perhe-avustuksina. Myös työntekijän aviopuoliso voi asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalan osalta vedota asetuksen 3 artiklan yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen. [39]

33. Mikäli etuuden luokittelu asetuksen N:o 1408/71 mukaiseen jaotteluun on epävarmaa, voidaan joka tapauksessa olettaa, että kyseessä on asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sosiaalinen etu. Tällainen etu määritellään yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan siten, että sellaisina "on pidettävä kaikkia sellaisia etuja, jotka riippumatta niiden mahdollisesta yhteydestä työsopimukseen myönnetään tavallisesti kotimaisille työntekijöille sen vuoksi, että he ovat objektiivisesti arvioiden työntekijöitä, tai yksinkertaisesti *sen vuoksi, että he asuvat valtion alueella*, ja joiden myöntäminen myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisille työntekijöinä voi siten ilmeisesti helpottaa näiden liikkuvuutta yhteisössä". [40] Vaikka monilapsisen perheen äiti ei henkilökohtaisesti olisikaan työntekijä, riittäisi, että perheen isää pidettäisiin säännöksen tarkoittamana työntekijänä, koska asetuksen N:o 1612/68 10 artiklassa säädetään, että asetusta sovelletaan myös työntekijän puolison eduksi. Perheenjäsenten yhdenvertainen kohtelu asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan mukaisten sosiaalisten etujen osalta on oikeuskäytännössä vakiintuneesti tunnustettu. [41] Tästä seuraa, että lain 63 §:n 4 momentin mukainen eläke on myönnettävä usean lapsen äideille, jotka ovat yhteisön kansalaisia, samoilla edellytyksillä, kuin mitä se myönnetään kreikkalaisille äideille.

34. Kreikan hallituksen väitteeseen siitä, että eläke myönnettäisiin monilapsisten perheiden äideille "kunnia-asiana" ja tästä syystä vain kreikkalaisille äideille, on vastattava, että yhteisön kansalaisia olevien äitien panos yhteiskunnalle on verrattavissa kreikkalaisten äitien panokseen. Voidaan olettaa, että Kreikassa pysyvästi asuvan monilapsisen perheen vanhemmat ja lapset *maksavat verot ja sosiaalimaksut Kreikkaan.* Yhteiskunnan saama hyöty on näin ollen paljon suurempi kuin sen moraalinen merkitys. Edellä mainituissa asioissa Even ja ONPTS ja de Vos annettuja tuomioita, joissa kyse oli helpotuksista vanhuuseläkkeen saamisessa sodan aikana maan puolesta suoritetun palveluksen vuoksi [42] ja sosiaaliturvana maksettavasta etuudesta, jolla korvataan osittain varusmiespalveluksen suorittamisesta aiheutuneita kustannuksia, [43] ei voida soveltaa esillä olevaan asiaan. Tilanne, jossa edunsaaja tekee henkilökohtaisen uhrauksen maalle, jonka kansalainen hän on, ei ole rinnastettavissa tähän asiaan. Sikäli kuin lain 1892/1990 63 §:n 4 momentin etuudet sisältyvät asetuksen N:o 1408/71 taikka asetuksen N:o 1612/68 asialliseen soveltamisalaan, tässä

39 — Asia C-308/93, Cabanis-Issarte, tuomio 30.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2097, 44 kohta).

40 — Asia C-57/96, Meints, tuomio 27.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6689, 39 kohta).

41 — Ks. asia Cabanis-Issarte, tuomion 38 kohta.

42 — Ks. edellä alaviitteessä 30 mainittu asia Even ja ONPTS, tuomion 23 kohta.

43 — Ks. edellä alaviitteessä 30 mainittu asia de Vos, tuomion 21 kohta.

esitettyä käsitystä tukee myös asiassa Mora Romero annettu tuomio, [44] jonka mukaan asepalveluksen vuoksi keskeytynyt opiskeluaika — myös jos asepalvelus suoritettiin toisessa jäsenvaltiossa — katsottiin ajaksi, joka on otettava huomioon maksettaessa orvoneläkettä.

35. Lopuksi on tarkasteltava lain 2459/97 39 §:ää. On yhdyttävä komission käsitykseen siitä, että tämä laki on vain osittain oikaissut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen. Laintasoisen asetuksen 1153/1972 harhaanjohtava muotoilu on edelleen voimassa. Lain 1892/1990 63 §:n etuudet ovat vain osittain yhteisön kansalaisten saatavilla. Tähän on lisättävä vielä se, että laki 1892/1990 yhdessä 7. ja 21.2.1991 annetun ministeriön asetuksen CIa/440 yhteydessä säädettiin vasta melkoisen aikaa sen jälkeen, kun Kreikan tasavalta liittyi Euroopan yhteisöön. Lain 1892/1990 63 §:n 4 momentissa säädettyjen etuuksien suhteen Kreikan hallitus pysyy kannassaan, että syrjintä voidaan oikeuttaa väestöpoliittisilla syillä. Vaikka otettaisiin huomioon laki 2459/97, [45] olisi silti todettava jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen. Tällä ei kuitenkaan ole ratkaisevaa merkitystä, koska säännöksiä ei perustellussa lausunnossa asetetun määräajan umpeutuessa ollut saatettu yhteisön oikeuden mukaisiksi, joten jäsenyysvelvoitteet ovat tuolloin olleet noudattamatta jätettyjä. Komission kanne on näin ollen kokonaisuudessaan perusteltu.

Oikeudenkäyntikulut

Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska vastaaja tämän ratkaisuehdotuksen mukaan häviää asian, olisi se velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

D Ratkaisuehdotus

36. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaa seuraavan ratkaisun:

1) Helleenien tasavalta ei ole noudattanut yhteisön oikeuden ja erityisesti EY:n perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklan, asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan, ase-

44 — Asia C-131/96, Mora Romero, tuomio 25.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3659).

45 — Lain sisällön osalta ks. edellä 17 kohta.

tuksen N:o 1251/70 7 artiklan, direktiivin 75/34/ETY 7 artiklan ja asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska sen antamien säännösten ja sen noudattaman hallintokäytännön mukaan työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville yhteisön kansalaisille sekä heidän perheenjäsenilleen ei heidän kansalaisuutensa vuoksi yhtäältä tunnusteta monilapsisen perheen asemaa siihen liittyvien etuuksien myöntämiseksi eikä toisaalta myönnetä perheavustuksia.

2) Helleenien tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.