JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS ANTONIO LA PERGOLA

6 päivänä kesäkuuta 1996 *

1. Landessozialgericht Nordrhein-Westfalenin esittämät kysymykset koskevat asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [1] (jäljempänä asetus) säännösten henkilöllistä soveltamisalaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tarkemmin sanottuna tietää, mitä yhteisön asetuksen 1 artiklaan sisältyvistä säännöksistä on sovellettava "itsenäisen ammatinharjoittajan" käsitteen määrittelemiseksi, kun on kysymys siitä, myöntääkö toimivaltainen saksalainen laitos perhe-etuuksia ulkomailla asuvista lapsista saman asetuksen 73 artiklan mukaisesti.

2. Tarkastelen seuraavaksi asian C-4/95 tosiseikkoja. Saksan kansalainen Fritz Stöber työskenteli Irlannissa vuodesta 1965 vuoteen 1969, minkä jälkeen hän palasi Saksaan. Vuodesta 1969 vuoteen 1977 hän työskenteli palkattuna työntekijänä ja kuului lakisääteiseen pakolliseen sairaus- ja vanhuusvakuutusjärjestelmään. Hän ryhtyi 1.2.1977 alkaen harjoittamaan itsenäistä ammattia ja alkoi *vapaaehtoisesti* maksaa vakuutusmaksuja työntekijöiden lakisääteiseen vakuutusjärjestelmään ja liittyi *samoin vapaaehtoisesti* lakisääteiseen täydentävään sairausvakuutusjärjestelmään.

3. Vuoden 1988 marraskuussa Stöber esitti Saksan toimivaltaiselle hallintoviranomaiselle pyynnön, että kun se laskee perhe-etuuksia hänen toisesta avioliitosta syntyneistä kahdesta Saksassa asuvasta lapsestaan, se ottaisi huomioon myös hänen ensimmäisestä avioliitosta syntyneen ja äitinsä luona Irlannissa asuvan tyttärensä, koska tämä viettää lomaajat isänsä luona ja kuuluu Saksan väestörekisteriin.

4. Hallintoviranomainen hylkäsi pyynnön 22.12.1988 ja 13.2.1989 tekemillään päätöksillä. Stöberin hakemat etuudet evättiin kansallisen lainsäädännön mukaisesti, koska tyttärellä ei ollut Saksassa sen enempää kotipaikkaa kuin vakinaista asuinpaikkaakaan. Sozialgericht Dortmund, jonka käsiteltäväksi hakija oli asian saattanut, kumosi kuitenkin hallintoviranomaisen päätöksen ja katsoi asiaa koskevien yhteisön säännösten perusteella, että Stöberillä oli oikeus saada perhe-etuuksia myös Irlannissa asuvasta tyttärestään. Hallintoviranomainen haki muutosta tähän päätökseen väittäen, että näitä säännöksiä ei olisi pitänyt soveltaa tässä asiassa, koska Stöberiä ei voitu pitää asetuksen 1 artiklassa olevien määritelmien mukaisena "itsenäisenä ammatinharjoittajana".

5. Asian C-5/95 tosiseikat ovat vastaavat. Myös Espanjan kansalainen José Manuel Piosa Pereira työskenteli Saksassa palkattuna

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — 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 1992 C 325, 10.12.1992, s. 1).

työntekijänä 9.9.1988 saakka ja oli tällä perusteella velvollinen maksamaan vakuutusmaksuja pakolliseen sairaus- ja vanhuusvakuutusjärjestelmään. Hän ryhtyi 1.4.1989 alkaen toimimaan itsenäisenä ammatinharjoittajana ja myös hän maksoi *vapaaehtoisesti* vakuutusmaksuja hyväksyttyyn itsenäiseen sairausvakuutuskassaan.

6. Piosa Pereira haki 31.10.1989 lapsilisää kolmesta lapsestaan (jotka asuvat Espanjassa äitinsä luona, josta Piosa Pereira on eronnut, ja jotka eivät saa mitään perhe-etuuksia toimivaltaiselta espanjalaiselta laitokselta) sekä Saksassa asuvasta aviottomasta tyttärestään. Hallintoviranomainen katsoi, että Piosa Pereira ei kuulunut asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan, joten se hylkäsi hakemuksen kolmen Espanjassa asuvan lapsen osalta, mutta katsoi sen sijaan, että hänellä oli kansallisen lainsäädännön perusteella oikeus perhe-etuuksiin Saksassa asuvasta aviottomasta tyttärestään. Sozialgericht Dortmund hyväksyi Piosa Pereiran nostaman kanteen ja katsoi, että asetuksen säännöksiä sovelletaan tässä asiassa. Vastaaja haki tähän päätökseen muutosta samoilla perusteilla kuin edellä mainitussa asiassa.

7. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka käsittelee molempia asioita toisena oikeusasteena, on katsonut, että hakijoilla ei ole oikeutta perhe-etuuksiin Saksan lainsäädännön perusteella, koska Saksassa sovellettavan lain mukaan "lapsia, jotka eivät asu tai vakinaisesti oleskele Saksan liittotasavallassa, ei oteta huomioon liittotasavallan lapsilisälain mukaan". [2] Koska kansallinen tuomioistuin ei ollut yhteisön säännösten sanamuoto huomioon ottaen varma siitä, oliko tällainen oikeus olemassa asetuksen 73 artiklan perusteella, se päätti lykätä asian ratkaisemista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kummankin sen käsiteltävänä olevan asian osalta ennakkoratkaisukysymyksiä asetuksessa säädetyn perhe-etuusjärjestelmän henkilöllisestä soveltamisalasta.

8. Kysymykset kuuluvat seuraavasti:

Asiassa C-4/95

"Onko lapsilisän maksamiseksi Saksan liittotasavallassa 'itsenäinen ammatinharjoittaja' asetuksen (ETY) N:o 1408/71 73 artiklassa tarkoitetulla tavalla henkilö, joka harjoittaa Saksan liittotasavallassa itsenäistä ammattia ja täyttää 'itsenäisen ammatinharjoittajan' määritelmän 1 artiklan a alakohdan iv alakohdassa tarkoitetulla tavalla, mutta ei täytä ii alakohdan toisen luetelmakohdan ensimmäisessä vaihtoehdossa esitettyä määritelmää luettuna yhdessä liitteessä I olevan I jakson C kohdan b alakohdan määritelmän kanssa?"

2 — Lapsilisiä koskevan liittotasavallan lain 2 pykälän 5 momentti (25.6.1969 annetussa Bundeskindergeldgesetzissä [BGBl. I, s. 168] tosiasiassa säädetään, että "[l]apsia, joilla ei ole Saksassa kotipaikkaa tai vakinaista asuinpaikkaa, ei oteta huomioon [perhe-etuuksia laskettaessa])".

Asiassa C-5/95

"Onko lapsilisän maksamiseksi Saksan liittotasavallassa 'itsenäinen ammatinharjoittaja' asetuksen (ETY) N:o 1408/71 73 artiklassa tarkoitetulla tavalla henkilö, joka harjoittaa Saksan liittotasavallassa itsenäistä ammattia ja täyttää 'itsenäisen ammatinharjoittajan' määritelmän 1 artiklan a alakohdan i ja iv alakohdassa tarkoitetulla tavalla, mutta ei täytä ii alakohdan toisen luetelmakohdan ensimmäisessä vaihtoehdossa esitettyä määritelmää luettuna yhdessä liitteessä I olevan I jakson C kohdan b alakohdan määritelmän kanssa?"

Asiaa koskevat säännökset

9. Kun esitetyt kysymykset on näin täsmennetty, ennen niiden tarkastelua on vielä mainittava ne säännökset, joilla on merkitystä tässä arvioinnissa, ja niissä säädetään seuraavasti:

Asetuksen 1 artiklan a alakohta:

"Määritelmät tässä asetuksessa:

a) 'palkatulla työntekijällä' ja 'itsenäisellä ammatinharjoittajalla' tarkoitetaan:

i) henkilöä, joka on pakollisen tai valinnaisen jatkuvan vakuutuksen perusteella vakuutettu yhden tai useamman palkattujen työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvajärjestelmän alan kattaman vakuutustapahtuman varalta;

ii) henkilöä, joka on pakollisesti vakuutettu yhden tai useamman tässä asetuksessa tarkoitetun sosiaaliturvan alan kattaman vakuutustapahtuman varalta sosiaaliturvajärjestelmässä, joka koskee kaikkia asukkaita tai koko työssäolevaa väestöä, jos tällainen henkilö:

— voidaan määrittää palkatuksi työntekijäksi tai itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi sen perusteella, kuinka tällainen järjestelmä on hallinnollisesti järjestetty tai rahoitettu, tai

— jollei tällaista perustetta ole, on vakuutettu joidenkin muidenkin liitteessä I eriteltyjen vakuutustapahtumien varalta palkattujen työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien järjestelmässä, tai iii)-alakohdassa tarkoitetussa järjestelmässä joko pakollisen tai valinnaisen jatkuvan vakuutuksen perusteella, tai, jollei kyseisessä jäsenvaltiossa ole sellaista järjestelmää, vastaa liitteessä I olevaa määritelmää;

— —

iv) henkilöä, joka on vapaaehtoisesti vakuutettu yhden tai useamman tässä asetuksessa tarkoitetun alan kattaman vakuutustapahtuman varalta jäsenvaltion palkattuja työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia tai kaikkia asukkaita tai tiettyjä asukasryhmiä koskevassa sosiaaliturvajärjestelmässä:

— jos tällainen henkilö toimii palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, tai

— jos tällainen henkilö on aiemmin ollut pakollisesti vakuutettu saman vakuutustapahtuman varalta saman jäsenvaltion palkattuja työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevassa järjestelmässä".

b) 'itsenäisellä ammatinharjoittajalla' tarkoitetaan henkilöä, joka harjoittaa itsenäisesti ammattia ja on velvollinen:

— ottamaan vanhuusvakuutuksen itsenäisten ammatinharjoittajien järjestelmästä tai maksamaan siihen maksuja, taikka

— ottamaan pakollisen eläkevakuutuksen."

Asetuksen liitteessä I olevan I jakson C kohta:

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

— —

Asetuksen 73 artikla:

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

Pääasia

on vakuutettu valinnaisesti "jäsenvaltion palkattuja työntekijöitä — — koskevassa — — järjestelmässä".

10. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt nämä kysymykset, koska se on asiaa ratkaistessaan joutunut toteamaan, että itsenäisestä ammatinharjoittajasta on annettu eri määritelmiä: asetuksen 1 artiklan a alakohdan i ja iv alakohdan määritelmät ja liitteessä oleva toinen erityinen määritelmä, joka koskee toimivaltaisten saksalaisten laitosten myöntämiä, 73 artiklassa tarkoitettuja perhe-etuuksia.

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa edelleen, että koska kantajat olivat *valinnaisesti* maksaneet maksuja tällaisiin järjestelmiin, heidän pitäisi kuulua asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan itsenäisinä ammatinharjoittajina, jolloin olisi katsottava, että perhe-etuuksia koskevia säännöksiä on sovellettava heihin.

11. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää kaksi vaihtoehtoa siitä, miten itsenäisen ammatinharjoittajan käsitteen määrittteleviä säännöksiä voidaan soveltaa sovellettaessa asetusta käsiteltävänä olevana asiaan.

Espanjan kuningaskunta on kirjallisissa huomautuksissaan pääasiallisesti kannattanut tätä vaihtoehtoa.

12. Ensimmäinen vaihtoehto voidaan esittää tiivistettynä seuraavasti: ne *valinnaiset* sosiaalivakuutusjärjestelmät, joihin Stöber ja Piosa Pereira ovat kuuluneet itsenäisen ammatinharjoittamisen aloitettuaan, sisältävät vakuutuksen sairauden varalta. Näin ollen nämä järjestelmät kuuluvat joko 1 artiklan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettuihin järjestelmiin, joissa henkilö on "valinnaisen jatkuvan vakuutuksen perusteella vakuutettu yhden tai useamman palkattujen työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvajärjestelmän alan kattaman vakuutustapahtuman varalta", tai Piosa Pereiran tapauksessa saman artiklan a alakohdan iv alakohdan toisessa luetelmakohdassa tarkoitettuihin järjestelmiin, koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan hän oli jo aiemmin ollut pakollisesti vakuutettu sen saman vakuutustapahtuman (sairauden) varalta, jonka varalta hänet nyt

13. Toisessa vaihtoehdossa, joka kansallisen tuomioistuimen mukaan on nimenomaan se, jota Saksan oikeustiede ja oikeuskäytäntö tukevat, viitataan liitteen säännöksiin, jotka koskevat tämän valtion viranomaisten maksamia perhe-etuuksia. Perhe-etuuksia koskeva Saksan sosiaaliturvajärjestelmä vastaa 1 artiklan a alakohdan ii alakohdassa mainittuja järjestelmiä, sillä kyseinen sosiaaliturvajärjestelmä koskee kaikkia asukkaita. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, että itsenäisiä ammatinharjoittajia ja palkattuja työntekijöitä ei tässä järjestelmässä voida erotella siten kuin ii alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa edellytetään; Stöber ja Piosa Pereira eivät täytä myöskään ii alakohdan toisen luetelmakohdan ensimmäisessä vaihtoehdossa asetettuja edellytyksiä, koska heitä ei ole vakuutettu joidenkin liitteessä I eriteltyjen vakuutustapahtumien varalta itsenäisten ammatinharjoittajien järjestelmässä. Koska nämä edellytykset eivät täyty, on tarkasteltava edellä mainitussa

liitteessä olevassa määritelmässä säädettyjä edellytyksiä: järjestelmä, joka on toteutettu määritelmäsäännöksillä yhdessä luettuina, on erityisjärjestelmä, jolla on etusija asetuksen 1 artiklan a alakohdassa säädettyyn yleiseen järjestelmään nähden.

14. Tämän jälkeen kansallinen tuomioistuin selvittää, mitä seurauksia olisi siitä, jos tätä viimeksi mainittua määritelmää sovellettaisiin käsiteltävänä olevaan asiaan. Kantajat eivät ole *velvollisia* "ottamaan vanhuusvakuutu[sta] itsenäisten ammatinharjoittajien järjestelmästä tai maksamaan siihen maksuja" eivätkä "ottamaan pakollis[ta] eläkevakuutu[sta]", vaan he maksavat sosiaalivakuutusmaksuja *valinnaisesti*. He eivät siis kuulu liitteen mukaisen itsenäisen ammatinharjoittajan käsitteen piiriin, ja koska he jäävät näin ollen myös yhteisön säännöstön soveltamisalan ulkopuolelle, heillä on oikeus perhe-etuuksiin ainoastaan heihin sovellettavan Saksan lainsäädännön asettamissa rajoissa.

Saksan hallitus on kirjallisissa huomautuksissaan puoltanut nimenomaan tätä ratkaisua.

15. Aloitan asian tarkastelun palauttamalla mieliin tässä asiassa kyseessä olevan yhteisön säännöstön vaiheet. Asetuksella säädetty järjestelmä koski aluksi vain palkattuja työntekijöitä, mutta sen soveltamisalaa laajennettiin kahdessa vaiheessa koskemaan myös itsenäisiä ammatinharjoittajia.

16. Palkattuja työntekijöitä koskevaa järjestelmää laajennettiin itsenäisiin ammatinharjoittajiin asetuksella (ETY) N:o 1390/81 ottaen huomioon, että "henkilöiden vapaa liikkuvuus — — ei rajoitu pelkästään palkattuihin työntekijöihin, vaan se koskee myös itsenäisiä ammatinharjoittajia osana sijoittautumisoikeutta ja vapaata palvelujen tarjoamista". [3] Vaikka yhteisöjen lainsäätäjää on ohjannutkin selvä — "laajentamishakuinen" — logiikka, se on tässä yhteydessä tehnyt perhe-etuuksien osalta selvän poikkeuksen. Järjestelmän mukaan asetuksen 73 artiklan säännöstä ei nimittäin sovelleta itsenäisiin ammatinharjoittajiin, joten siinä vahvistettiin, että viimeksi mainitut eivät voi viedä maasta perhe-etuuksia.

17. Asetus (ETY) N:o 3427/89 [4] annettiin muun muassa tämän aukon täyttämiseksi, ja sillä muutettiin 73 artiklan sanamuotoa siten, että mahdollisuus vedota siinä säädettyyn oikeuteen laajennettiin koskemaan myös

3 — 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, toinen ja kuudes perustelukappale).

4 — 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 30 päivänä lokakuuta 1989 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3427/89 (EYVL L 331, s. 1, viidennen perustelukappaleen toinen virke).

itsenäisiä ammatinharjoittajia. [5] Muutoksen pääsisältönä oli, että tässä säännöksessä säädetty "alueellinen ajatusrakennelma", jonka mukaan ulkomailla asuvien lasten katsotaan asuvan jäsenvaltiossa, laajennettiin koskemaan myös itsenäisiä ammatinharjoittajia.

18. Asetuksen tavoitteena on sovittaa yhteen eri jäsenvaltiossa voimassa oleva lainsäädäntö, "joissa kussakin määrätään niistä edellytyksistä, joilla eri sosiaaliturvajärjestelmiin voidaan liittyä". [6] Jäsenvaltioilla ei ole tältä osin täydellistä harkintavaltaa, vaan niiden on käytettävä lainsäädäntövaltaansa yhteisön oikeuden asettamissa rajoissa. Yhteisön oikeudella näin ollen yhteensovitetaan eri kansallisia lainsäädäntöjä, niitä kuitenkaan suoranaisesti yhdenmukaistamatta. [7]

19. Asetuksen logiikan mukaan työntekijän ja ammatinharjoittajan käsitteen avulla määritetään "pääsy" yhteisön lainsäädännössä säädettyjen oikeuksien soveltamisalaan. [8] Tässä tarkoituksessa ratkaiseva peruste asetuksen soveltamiselle on se, kuuluuko henkilö sosiaaliturvajärjestelmään. Asetuksen 1 artiklan a alakohdassa erotellaan eri tyyppisiä järjestelmiä: asetuksen säännöksiä voidaan soveltaa ainoastaan sellaisiin työntekijöihin tai ammatinharjoittajiin, jotka kuuluvat johonkin näistä järjestelmistä, ja ainoastaan tällaiset henkilöt voivat saada siinä säädettyjä oikeuksia.

20. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, säännöstön tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että työntekijän ja ammatinharjoittajan käsite on ymmärrettävä laajasti. [9] Tämä tulkintaperiaate perustuu asetuksen (ETY) N:o 1408/71 tarkoitukseen sekä perustamissopimuksen tavoitteisiin, ja sitä on sovellettava sekä palkattuihin työntekijöihin että itsenäisiin ammatinharjoittajiin. [10] Suppeat tulkinnat nimittäin tekisivät tyhjiksi kaikki järjestelmien yhteensovittamispyrkimykset, jolloin työntekijät ja ammatinharjoittajat jäisivät vaille asianmukaista suojaa. Mahdollisuutta käyttää oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, joka on asetuksen perimmäinen tavoite, rajoitettaisiin siten perusteettomasti. [11]

21. Olen samaa mieltä siitä, että itsenäisen ammatinharjoittajan käsite on periaatteessa ymmärrettävä edellä esitetyn laajan tulkinnan mukaisesti. Katson kuitenkin, että huomioon otettavan yhteisön säännöstön logiikka ja

5 — Tästä monivaiheisesta historiasta voidaan nyt tehdä ensimmäinen tulkinnallinen johtopäätös. Siitä nimittäin ilmenee, että lainsäätäjä on laajentanut palkatuille työntekijöille myönnetyt oikeudet — ja perhe-etuuksia koskevat oikeudet, jotka erityisesti kiinnostavat meitä — koskemaan itsenäisiä ammatinharjoittajia asteittain. Kun tämän seikan perusteella tulkitaan niitä säännöksiä, joilla tämä laajennus on toteutettu, on mielestäni pidettävä mielessä se, että lainsäätäjä on päättänyt käyttää vapauttaan nimenomaisesti tietyllä tavalla määritellessään tämän oikeuden saamisen rajat.

6 — Asia 266/78, Brunori, tuomio 12.7.1979 (Kok. 1979, s. 2705). Siitä vaatimuksesta, että nämä edellytykset eivät saa olla syrjiviä, ks. asia 110/79, Coonan, tuomio 24.4.1980 (Kok. 1980, s. 1445).

7 — Ks. asia 101/83, Brusse, tuomio 17.5.1984 (Kok. 1984, s. 2223, 28 kohta).

8 — Vastaavasti julkisasiamies Reischlin antama ratkaisuehdotus asiassa 84/77, Recq, tuomio 19.1.1978 (Kok. 1978, s. 7, ratkaisuehdotus s. 19).

9 — Se, että työntekijän ja ammatinharjoittajan käsitteille on annettava yhteisössä oma merkitys ja että käsitteiden on sisällettävä nimityksestä riippumatta kaikki eri kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien piiriin kuuluvat henkilöt, on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevä periaate, joka on ensimmäisen kerran vahvistettu asiassa 75/63, Unger, tuomio 19.3.1964 (Kok. 1964, s. 347).

10 — Asia 300/84, van Roosmalen, tuomio 23.10.1986 (Kok. 1986, s. 3097, 20 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

11 — Ks. julkisasiamies Mayrasin antama ratkaisuehdotus asiassa 17/76, Brack, tuomio 29.9.1976 (Kok. 1976, s. 1429, ratkaisuehdotus s. 1455 ja erityisesti s. 1463), jossa todettiin, että perustamissopimuksen 51 artiklan tavoite huomioon ottaen ei ole mahdollista tulkita työntekijöiden ja ammatinharjoittajien ryhmiä "suppeasti".

sanamuoto estävät kantajia vaatimasta kyseisiä oikeuksia asetuksen yleissäännöksissä tarkoitettujen palkansaajien ja ammatinharjoittajien ryhmään kuuluvina itsenäisinä ammatinharjoittajina. Olen päätynyt tähän näkemykseen jäljempänä esitetyillä perusteilla.

22. Yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa asiassa on kyse työtä tekevistä henkilöistä, jotka ovat hakeneet toimivaltaiselta saksalaiselta laitokselta perhe-etuuksia. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on huomauttanut, sitä järjestelmää, joka Saksan oikeusjärjestyksessä koskee näitä etuuksia, sovelletaan kaikkiin Saksan alueella asuviin henkilöihin. Kyseessä on siis asetuksen 1 artiklan a alakohdan ii alakohdan mukainen järjestelmä. [12] Mielestäni tulkitsijan on ratkaistava tähän säännökseen sisältyvien määritelmien perusteella, onko henkilö työntekijä tai ammatinharjoittaja.

23. On siis syytä tarkastella kyseisen järjestelmän ominaisuuksia, siten kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ne esittänyt. Järjestelmää sovelletaan ensinnäkin kaikkiin maan asukkaisiin. Sen perusteella, miten järjestelmä on hallinnollisesti järjestetty, ei ole mahdollista erotella palkattuja työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia. Työntekijöitä ja ammatinharjoittajia ei toisaalta ole pakollisesti tai valinnaisesti vakuutettu perhe-etuuksien myöntämiseksi. Sen paremmin asetuksen 1 artiklan a alakohdan ii alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa olevaa määritelmää kuin toisen luetelmakohdan ensimmäisessä vaihtoehdossakaan olevaa määritelmää ei näin ollen voida soveltaa heihin.

24. Koska näitä säännöksiä ei voida soveltaa, on turvauduttava toisen luetelmakohdan toisessa vaihtoehdossa olevaan jäännösmääritelmään. Tässä säännöksessä viitataan liitteeseen, jossa itsenäinen ammatinharjoittaja määritellään siinä tapauksessa, että saksalainen hallintoviranomainen myöntää perhe-etuuksia, viittaamalla kuulumiseen *pakolliseen* vakuutusjärjestelmään. [13]

25. Käsiteltävänä olevan asian tällainen muotoilu vastaa parhaiten asetuksen logiikkaa. Kuten julkisasiamies Gand on jo todennut, "asetuksen soveltamisala määritetään sosiaaliturvaan eikä suinkaan työoikeuteen liittyvillä perusteilla, mikä kuvastaa ensin mainitun alan lisääntyvää itsenäisyyttä suhteessa työoikeuteen". [14] Jos tästä perusteesta pidetään kiinni, itsenäisen ammatinharjoittajan

12 — Muita tämän tyyppisiä järjestelmiä ovat Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan yleiset vakuutusjärjestelmät, Alankomaiden vanhuuseläke- sekä lesken- ja orvoneläkejärjestelmät, Italian ja Alankomaiden sairauskulujärjestelmät sekä Luxemburgin, Ranskan ja Kreikan perhe-etuusjärjestelmät.

13 — On syytä täsmentää, että tavoitteidensa osalta tämä määritelmä poikkeaa selvästi asetuksen liitteessä V olevasta Isoa-Britanniaa koskevasta määritelmästä, jota yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli edellä mainitussa asiassa 17/76, Brack, 29.9.1976 antamassaan tuomiossa (Kok. 1976, s. 1429). Tällä säännöksellä nimittäin on tarkoitus taata asetuksen 1 artiklan a alakohdan ii alakohtaan sisältyvien määritelmien "laaja soveltaminen". Kun on kyse sellaisesta lainsäädännöstä kuin Isossa-Britanniassa, jonka nojalla myös sellaisilla henkilöillä, jotka "työoikeuden mukaan eivät olleet" palkattuja työntekijöitä, oli velvollisuus "maksaa vakuutusmaksuja" työntekijöinä, liitteen säännöksestä — jonka mukaan työntekijöinä pidetään kaikkia henkilöitä, jotka ovat velvollisia maksamaan vakuutusmaksuja palkattuina työntekijöinä — ilmenee selvä laajan tulkinnan tavoite (10—12 kohta).

14 — Julkisasiamies Gandin 10.12.1968 antama ratkaisuehdotus asiassa 19/68, Di Cicco, tuomio 19.12.1968 (Kok. 1968, s. 689, ks. erityisesti s. 702).

määritteleminen perhe-etuuksien saamiseksi ei mielestäni voi tapahtua liitteessä olevia määritelmiä huomioon ottamatta. Työntekijöiden ja ammatinharjoittajien oikeus saada tällaisia etuuksia yhteisön järjestelmässä perustuu näihin eikä mihinkään muihin säännöksiin.

26. Tiedän, että tämä näkökanta voi olla kiistanalainen. Asetuksen 1 artiklan määritelmien "vaihtoehtoisuudesta" johtuva ongelma on ainakin kerran nimenomaisesti saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta sitä ei käsitelty eikä ratkaistu. Viittaan asiaan 388/87, Warmerdam-Steggerda. [15] Tuon asian oikeudenkäynnissä toimivaltainen alankomaalainen laitos ja komissio puolsivat ajatusta määritelmien vaihtoehtoisuudesta. Tarkemmin sanottuna komissio väitti tuolloin nimenomaan asetuksen N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1390/81, liitteessä I olevan C kohdan perusteella, että jokaisen vakuutustapahtuman osalta on erikseen määriteltävä, onko kyseinen henkilö asetuksessa tarkoitettu työntekijä tai ammatinharjoittaja. [16] Kantansa tueksi komissio vetosi myöskin siihen, mitä yhteisöjen tuomioistuin oli todennut asiassa 17/76, Brack, antamassaan tuomiossa, jossa oli käytetty vakuutustapahtumaan liittyviä määrittelyperusteita. [17]

27. Kuten mainitsin, yhteisöjen tuomioistuin ei käsitellyt tätä ongelmaa, joten kysymys jäi avoimeksi. En aio käsitellä sitä tyhjentävästi tässä ratkaisuehdotuksessa. Haluan vain tuoda esiin ne syyt, joiden perusteella katson tässä asiassa, että ne säännökset, joissa määritellään tällaisen tietyn tyyppisen sosiaaliturvajärjestelmän alaisuuteen kuuluminen ja näin ollen myös oikeus saada sen mukaisia etuuksia, on välttämättä asetettava yhteyteen niiden säännösten kanssa, joissa määritellään työntekijän ja ammatinharjoittajan käsitteet. Tässä asiassa on merkittävää se, että lainsäätäjä on päättänyt säätää itsenäisen ammatinharjoittajan erityismääritelmästä sellaisia tapauksia varten, joissa perhe-etuuden myöntää saksalainen laitos. Sekä Saksan viranomaisten osalta säädetty poikkeus että liitteessä olevan määritelmän sisältö vaativat tältä osin, että asiaa on arvioitava kahdella tavalla.

15 — Asia 388/87, Warmerdam-Steggerda, tuomio 12.5.1989 (Kok. 1989, s. 1203). Tässä asiassa oli kyse siitä, oliko Alankomaiden kansalaisella Warmerdamilla oikeus saada työttömyysetuuksia tämän valtion toimivaltaiselta laitokselta. Kantaja oli aluksi saanut työttömyyskorvausta Alankomaissa, mutta hän oli sittemmin saanut työtä Skotlannista. Ison-Britannian järjestelmän mukaan hänet oli vakuutusmaksujen maksamiseen perustuen vakuutettu yksinomaan työtapaturmien varalta. Palattuaan kotimaahansa eli Alankomaihin Warmerdan pyysi, että hänet rekisteröitäisiin työttömäksi. Alankomaiden hallintoviranomainen ei hyväksynyt hakemusta, koska hän ei Yhdistyneessä kuningaskunnassa olleen työsuhteen aikana ollut vakuutettu työttömyyden varalta eikä häntä se vuoksi voitu pitää asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuna palkattuna työntekijänä kyseisen etuuden myöntämiseksi. Ongelmaan ei tuomiossa puututtu (ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys, joka koski nimenomaan eri määritelmien suhdetta, jäi vaille kohdetta toiseen kysymykseen annetun vastauksen johdosta).

16 — Komission kannan osalta ks. em. asian Warmerdam-Steggerdan suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen II luvun 4 kohta.

17 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia 17/76, Brack, tuomio 29.9.1976. Tässä asiassa oli ratkaistava, voitiinko brittiläistä kirjanpitäjää, joka kuului sosiaaliturvajärjestelmään itsenäisenä ammatinharjoittajana maksettuaan aikaisemmin vakuutusmaksuja palkattuna työntekijänä, pitää asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuna työntekijänä tai ammatinharjoittajana sovellettaessa asetuksen 22 artiklan 1 kohtaa, jossa säädetään oikeudesta saada korvausta toisessa jäsenvaltiossa saadusta terveydenhoidosta. Tässä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseinen henkilö oli ammatinharjoittaja, pelkästään sillä perusteella, että hänet oli vakuutettu sen tapahtuman varalta, josta asiassa oli kysymys, eli sairauden varalta. Komissio on tehnyt tästä tuomiosta sen johtopäätöksen, että asetuksen soveltamisessa on noudatettava selektiivistä lähestymistapaa, joka perustuu kuhunkin vakuutustapahtumaan erikseen.

28. Ennen kaikkea se seikka, että erityismääritelmästä, joka koskee sitä tapausta, että etuuksien myöntämiseen toimivaltainen laitos on saksalainen, on säädetty yksinomaan 1 artiklan a alakohdan ii alakohdan osalta, osoittaa, että asetuksen logiikan mukaan nimenomaan tämä ja vain tämä säännös koskee työntekijän tai ammatinharjoittajan oikeutta perhe-etuuteen, jos kansalliselle järjestelmälle on ominaista, että työntekijöitä ja ammatinharjoittajia ei voida erottaa toisistaan, kuten tässä tapauksessa. Asetuksen ja sen liitteen säännökset yhdessä luettuina auttavat mielestäni täsmentämään, että työntekijän tai ammatinharjoittajan hakemien erityyppisten sosiaaliturvaetuuksien (tässä asiassa perhe-etuuksien) ja niiden edellytysten, jotka työntekijän tai ammatinharjoittajan on täytettävä saadakseen oikeuden etuuteen, välillä on olemassa selvä kausaliteettisuhde. Sitä paitsi myös edellä mainitun asetuksen N:o 1390/81 johdanto-osan viimeisen perustelukappaleen nimenomainen säännös puoltaa tätä käsitystä. Siinä todetaan nimittäin, että yhteisöjen lainsäätäjä on katsonut, että liitteessä I on "tarpeen täsmentää — —, mitä asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 on ymmärrettävä sanoilla 'palkattu työntekijä' ja 'itsenäinen ammatinharjoittaja', kun asianomaiseen sovelletaan jäsenvaltion kaikkiin asukkaisiin — — sovellettavaa sosiaaliturvajärjestelmää".

29. Tämän lopputuloksen paikkansapitävyys vahvistuu, kun asiaa arvioidaan toisella tavalla ja tarkastellaan niitä perusteita, joita liitteessä on käytetty itsenäisen ammatinharjoittajan käsitteen määrittelemiseksi. Tältä osin on syytä huomata, että "henkilö[—], joka — — on velvollinen ottamaan vanhuusvakuutuksen itsenäisten ammatinharjoittajien järjestelmästä tai maksamaan siihen maksuja" (liitteessä oleva määritelmä) on rinnastettava "henkilö[ön], joka on pakollisen — — vakuutuksen perusteella vakuutettu yhden tai useamman — — itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvajärjestelmän alan kattaman vakuutustapahtuman varalta" (1 artiklan a alakohdan i alakohdassa oleva määritelmä).

30. Saksan hallitus on huomauttanut aivan oikein, että tällainen rinnastaminen merkitsee, että lainsäätäjä on sillä, mitä liitteessä on säädetty, halunnut yksinomaisesti ja täydellisesti vahvistaa itsenäisen ammatinharjoittajan määritelmän siltä osin, kuin kyse on perhe-etuuksien saamisesta Saksan hallintoviranomaisilta. Jos asia on näin, en näe, miten voitaisiin olla samaa mieltä kuin Espanjan hallitus, joka asetuksen tavoitteiden perusteella katsoo, että määrittelysäännöksiä voidaan tulkita yhdistämällä ne.

31. Lainsäädännöllisen tekstin johdonmukaisuutta on nimittäin kunnioitettava. Ei voida perustellusti katsoa, että lainsäätäjä olisi halunnut määrätä asetuksen henkilöllisestä soveltamisalasta viittaamalla erityisellä tavalla Saksan toimivaltaisten viranomaisten myöntämiin perhe-etuuksiin ja samaan aikaan antaa tällaisen oikeuden myös toista kautta. Eikä tässä ole vielä kaikki. Jos asetusta tulkittaisiin jollain muulla tavalla, se merkitsisi, että jätettäisiin huomiotta se kansallisille oikeusjärjestyksille tunnustettu itsenäinen valta säätää "kansallisiin järjestelmiin liittymisen edellytyksistä".

32. Tähän johtopäätökseen ei vaikuta se, mitä yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-2/89, Kits van Heijningen, 3.5.1990

antamassaan tuomiossa, [18] johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut. Tätä ratkaisua ei mielestäni voida soveltaa tässä asiassa. Vaikka jätettäisiin huomiotta ne huomattavat erot, joita on tuolloin käsiteltävänä olleen asian ja tämän asian välillä, katson, että yhteisöjen tuomioistuin ei ottanut kantaa nyt kyseessä olevaan ongelmaa todetessaan, että asetuksen mukaisen palkatun ammatinharjoittajan käsitteen on sisällettävä kaikki jossakin 1 artiklan a alakohdassa mainituista sosiaaliturvajärjestelmistä vakuutetut henkilöt. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin rajoittui määrittelemään asetuksen 2 artiklaan sisältyvän säännöksen soveltamisalan eikä sillä ollut tarkoitus ratkaista 1 artiklan a alakohdan määritelmiin liittyviä ongelmia ja näin täsmentää, ketä on tämän viimeksi mainitun säännöksen mukaan pidettävä palkattuna työntekijänä.

Jos tätä yhteisöjen tuomioistuimen kantaa halutaan soveltaa tässä asiassa, sillä on mielestäni viime kädessä se merkitys, että Piosa Pereira ja Stöber kuuluvat asetuksen mukaisen itsenäisen ammatinharjoittajan määritelmän alaisuuteen ainoastaan niiden etuuksien osalta, joiden varalta he ovat ottaneet valinnaisen vakuutuksen; sitä vastoin heitä ei voida pitää tällaisina henkilöinä perheetuuksien osalta kun otetaan huomioon liitteen erikoislain luonteinen säännös. [19]

33. Teen muutamia lisähuomautuksia kahdesta muusta käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvästä näkökohdasta. Liitteen säännöksissä ensinnäkin määritellään perhe-etuuksien saamiseksi sekä palkatun työntekijän että itsenäisen ammatinharjoittajan käsite. Edellä mainituille määritelmille on yhteistä, että niissä viitataan pakolliseen sosiaalivakuutusjärjestelmään kuulumiseen (palkattujen työntekijöiden osalta työttömyysvakuutukseen ja itsenäisten ammatinharjoittajien osalta vanhuusvakuutukseen tai pakolliseen eläkevakuutukseen). Katson samoin kuin komissio ja Saksan hallitus, että kyse ei ole itsenäisten ammatinharjoittajien syrjinnästä. Molemmissa ryhmissä oikeus etuuksiin on nimittäin sidoksissa vakuutusmaksujen maksamiseen. Oikeus etuuksien maastavientiin edellyttää molemmissa tapauksissa, että työntekijä tai ammatinharjoittaja kuuluu Saksan sosiaaliturvajärjestelmän yhteisvastuulliseen yhteisöön.

18 — Asia C-2/89, Kits van Heijningen, tuomio 3.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1755). Tässä asiassa (ja erityisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä) oli kyse sen arvioimisesta, oliko Belgiassa asuvaa Alankomaiden kansalaista, joka työskenteli osa-aikaisesti (opettaen kaksi kertaa viikossa Eindhovenissa sijaitsevassa oppilaitoksessa), pidettävä asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuna palkattuna työntekijänä, jolla siten oli oikeus saada perheavustusta opiskelevista lapsistaan. Tämä kysymys ratkaistiin sillä perusteella, että kantaja kuului pakolliseen vakuutusjärjestelmään, joten sen varmistamisella, oliko kantajan työskentely todellista ja tosiasiallista, ei ollut merkitystä asetuksen soveltamisalaa määriteltäessä. Tällä perusteella ja tässä tarkoituksessa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi tuomion 9 kohdassa, että jokaista, joka on vakuutettu jossakin 1 artiklan a alakohdassa mainitussa sosiaaliturvajärjestelmässä, on pidettävä asetuksessa tarkoitettuna itsenäisenä ammatinharjoittajana. En voi myöskään olla mainitsematta, että yhteisöjen tuomioistuimen kanta perustui yksittäistapaukseen, jossa ei ollut kyse sen (Alankomaiden perheavustuksia koskevan lain säätelemän) vakuutusjärjestelmän, johon kantaja kuului, ja hänen hakemansa etuuden (nimenomaan perheavustus) "vastaavuudesta".

19 — Pidän samoista syistä merkityksettömänä asetuksen saksankielisen sanamuodon muutosta, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut katsoen, että siinä on vahvistettu, että 1 artiklan a alakohdassa olevat itsenäisen ammatinharjoittajan määritelmät ovat vaihtoehtoisia. Myöskään tällaisten huomioiden perusteella ei voida ratkaista sitä, miten liitteessä olevia määritelmiä tulkittaisiin hyödyllisesti, eikä yleisemmin myöskään sitä, mikä on niiden looginen asema asetuksen sisällä.

34. Kyseinen kansallinen laki tukee kannattamaani tulkintaa myös toiselta näkökannalta. Saksan sosiaaliturvalaissa (kuudes kirja) säädetään nimenomaisesti, että itsenäinen ammatinharjoittaja voi liittyä *pakolliseen* järjestelmään *valinnaisesti*. [20] Kuten Saksan hallitus on myöntänyt kirjallisissa huomautuksissaan, jos Stöber ja Piosa Pereira olisivat käyttäneet tätä mahdollisuutta, he kuuluisivat asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan ja heillä olisi näin ollen asetuksen 73 artiklassa myönnetty oikeus myös muualla kuin Saksassa asuvien lastensa perusteella. Katson, että tämä mahdollisuus — jota kumpikaan kantajista ei ole käyttänyt säädetyissä määräajoissa — objektiivisesti tarkasteltuna auttaa poistamaan niitä vääristymiä, joita Saksan kansallisessa järjestelmässä voi olla itsenäisten ammatinharjoittajien osalta verrattuna palkattuihin työntekijöihin.

35. Tarkasteltujen seikkojen perusteella voidaan tehdä ensimmäinen johtopäätös: kantajia ei sen paremmin säännöksen sanamuodon kuin sen tavoitteenkaan perusteella voida pitää asetuksessa tarkoitettuina itsenäisinä ammatinharjoittajina, jotta toimivaltaiset saksalaiset laitokset myöntäisivät perheetuuksia asetuksen 73 artiklan nojalla. Kun tämä johtopäätös on tehty, edessä on kuitenkin väistämätön ongelma: Saksan lainsäädäntöä sovellettaessa Stöberille ja Piosa Pereiralle on myönnetty oikeus perheetuuksiin Saksassa asuvien lasten osalta mutta ei muissa jäsenvaltioissa asuvien lasten osalta. On siis kysyttävä, onko tällainen erilainen kohtelu kuitenkin yhteisön oikeuden vastaista.

36. Alaa koskevan Saksan lain *Bundeskindergeldgesetz*in mukaan perhe-etuuksien saaminen ei edellytä maksujen maksamista vaan se on automaattinen seuraus siitä, että henkilö *asuu kyseisessä maassa* ja siitä, että hän *on lapsen vanhempi*, ja se on *riippumaton siitä, onko kyseinen henkilö asemaltaan itsenäinen ammatinharjoittaja vai palkattu työntekijä*. Kuten Saksan hallitus on itse täsmentänyt kirjallisissa huomautuksissaan, Saksan järjestelmässä "oikeus perheetuuksiin ei riipu pakollisen tai valinnaisen vakuutuksen olemassaolosta".

37. On tosiasia, että oikeus perhe-etuuksiin on Saksan lainsäädännössä myönnetty vain Saksassa asuvien lasten osalta. Oikeus etuuksiin perustuu vain ja ainoastaan asuinpaikkaa koskevaan edellytykseen. On kysyttävä, eikö tämä vähennä työntekijöiden ja ammatinharjoittajien halukkuutta käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

20 — Nyt käsiteltävien asioiden tosiseikkojen tapahtumahetkellä voimassa olivat *Angestelltenversicherungsgesetz*in 2 pykälän 1 momentin 11 kohta ja *Reichsversicherungsordnung*in 1227 pykälän 1 momentin 9 kohta. Nyt voimassa on *Sozialgesetzbuch, Sechtes Buch*in 4 pykälän 2 momentti. Säännöksen sanamuoto on seuraava: "Henkilö, joka harjoittaa itsenäistä ammattia muutoin kuin tilapäisesti, voi liittyä pakolliseen vakuutukseen hakemuksesta, jos hakemus tehdään viiden vuoden kuluessa itsenäisen ammatinharjoittamisen aloittamisesta tai siitä, kun hän lakkasi kuulumasta pakolliseen vakuutukseen tämän toiminnan vuoksi". Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kannattaa todeta, että nämä kaksi säännöstä eroavat sen osalta, että määräaika, jonka kuluessa itsenäinen ammatinharjoittaja voi liittyä pakolliseen vakuutukseen oli kaksi eikä viisi vuotta ennen edellä lainatulla säännöksellä tehtyä muutosta.

38. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että vaikka erityisten yhteisön säännösten puuttuessa jäsenvaltioiden asiana on säätää sen lainsäädännön alaisuuteen kuuluviin henkilöihin sovellettavasta järjestelmästä, kansallisessa laissa ei saada edes välillisesti estää henkilöitä käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, [21] eikä siis asettaa esteitä niille työntekijöille ja ammatinharjoittajille, jotka aikovat käyttää tätä oikeutta ryhtymällä harjoittamaan toimintaa toisessa jäsenvaltiossa tai laajentamalla toimintaansa toiseen jäsenvaltioon. [22]

39. Näiden lainsäädännöllisten seikkojen perusteella yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että sellaiset kansalliset säädökset, joissa siirtotyöläisille asetetaan verotuksellisia maksuja niiden maksujen lisäksi, joita nämä maksavat kotivaltiossaan samojen sosiaaliturvaetuuksien saamiseksi, eivät ole yhteensopivia yhteisön oikeuden perusperiaatteiden kanssa. Yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi tulleet asia 143/87, Stanton, sekä yhdistetyt asiat 154/87 ja 155/87, Wolf ja Dorchain, samoin kuin asia C-53/95, Kemmler, [23] koskivat itsenäisiä ammatinharjoittajia, ja asioiden tosiseikat olivat tapahtuneet ennen asetuksen N:o 1390/81 voimaantuloa. Kuten on todettu, viimeksi mainitulla asetuksella laajennettiin asetuksen N:o 1408/71 säännökset koskemaan itsenäisiä ammatinharjoittajia. Yhteisön oikeuden erityisten säännösten puuttuessa yhteisöjen tuomioistuin katsoi näissä asioissa suoraan asiaa koskeviin perustamissopimuksen määräyksiin viitaten, että kaksinkertainen verotuksellinen maksu oli aineellisesti lainvastainen. Saman tulkintaratkaisun pitäisi näin ollen koskea myös nyt käsiteltävänä olevia tapauksia. Kuten on todettu, nekään eivät kuulu yhteisön oikeuden erityislainsäädännön soveltamisalaan.

40. Koska nyt on todettu, että perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan käsiteltävään asiaan, on täsmennettävä, miten tätä asiaa on tutkittava. Huomioon on otettava kaksi seikkaa. Ensiksi on varmistettava, että kyseinen lainsäädäntö on yhteensopiva perustamissopimuksen 6 artiklassa määrätyn syrjintäkiellon periaatteen kanssa. Tätä määräystä on tässä tapauksessa tulkittava yhdessä sijoittautumisvapautta koskevan perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa. Koska asianomaiset henkilöt ovat itsenäisiä ammatinharjoittajia, tähän artiklaan viittaaminen osoittautuu hyödylliseksi ristiriitatilanteen ratkaisussa. [24] Toiseksi ei pidä unohtaa myöskään sitä, että vapaasta liikkuvuudesta on tehty myös yhteisön kansalaisten oikeus yhteisön oikeusjärjestykseen Maastrichtin sopimuksella otetulla 8 a artiklalla. On totta, että kyseinen määräys on annettu vasta pääasioiden tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen, joten se voidaan ottaa huomioon ainoastaan taustatekijänä ratkaistaessa, mitä rajoituksia tälle asuinpaikkaa koskevalle edellytykselle aiheutuu siitä merkittävästä kehityksestä, jota on tapahtunut oikeudessa liikkua vapaasti unionin alueella.

41. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei suoranaisesti ole esittänyt tätä kysymystä, sellaisena kuin muotoilen sen ja tarkastelen sitä. Katson kuitenkin yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön antavan tukea sille, että kysymystä

21 — Asia 16/78, Choquet, tuomio 28.11.1978 (Kok. 1978, s. 2293).

22 — Asia 107/83, Klopp, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 2971, 19 kohta).

23 — Asia 143/87, Stanton, tuomio 7.7.1988 (Kok. 1988, s. 3877); yhdistetyt asiat 154/87 ja 155/87, Wolf ja Dorchain, tuomio 7.7.1988 (Kok. 1988, s. 3897) ja asia C-53/95, Kemmler, tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-703, 9 kohta).

24 — Edellisessä alaviitteessä mainittu asia C-53/95, tuomion 8 kohta.

voidaan tässä yhteydessä tarkastella. Viittaan tuomioihin, joissa on vahvistettu, että vaikka yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa lausua kansallisen toimenpiteen yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa, [25] se voi kuitenkin esittää kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta arvioimaan tätä yhteensopivuutta, jotta se voisi ratkaista sen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan. [26]

42. Muutama huomautus riittää osoittamaan ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ne tulkintaseikat, joilla on tässä tapauksessa merkitystä Saksan lainsäädännön arvioinnille.

43. Aloitan muistuttamalla perustamissopimuksen 52 artiklan sanamuodosta. Tämän määräyksen toisessa kohdassa todetaan, että "sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia —— niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia".

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tätä yhteisön oikeuden määräystä sovelletaan välittömästi ja jäsenvaltioiden on noudatettava sitä. [27] Se on nähtävä osana sitä laajempaa kokonaisuutta, jonka muodostavat henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat perustamissopimuksen määräykset, joiden tarkoituksena on helpottaa sitä, että yhteisön kansalaiset voivat harjoittaa mitä tahansa ammattitoimintaa missä tahansa yhteisön alueella. [28] Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, kyseistä säännöstä on tämän valossa välttämättä tulkittava siten, että se saa laajan merkityksen. Sijoittautumisoikeus ei nimittäin koske "pelkästään oikeutta ryhtyä harjoittamaan ammattitoimintaa, *vaan myös toiminnan harjoittamista laajassa merkityksessä*". [29]

44. Näin ollen on aluksi todettava, että sellainen perhe-etuuden saamiseksi edellytetty "alueellinen side", josta on säädetty Saksan lainsäädännössä, on *sellaisenaan* omiaan vaikuttamaan enemmän siirtotyöläisten asemaan kuin kyseisessä valtiossa työskentelevien sen omien kansalaisten asemaan. [30] Tästä johtopäätöksestä on pidettävä kiinni siinäkin tapauksessa, että kansallinen lainsäädäntö muodollisesti kohtelee ulkomaalaista työntekijää samalla tavalla kuin valtion omaa kansalaista, kuten näissä asioissa. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on tältä osin nimittäin ohjannut se periaate, että työntekijöiden kohtelun on oltava "aineellisesti" yhdenvertaista. [31] Kun edellytystä tulkitaan tällä tavalla, sen perusteella kiellettyä "ei ole

25 — Asia C-188/91, Deutsche Shell, tuomio 21.1.1993 (Kok. 1993, s. I-363, 27 kohta).

26 — Ks. esim. asia C-438/92, Rustica Semences, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3519) ja asia C-131/91, "K" Line Air Service Europe, tuomio 9.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4513).

27 — Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia 143/87, Stanton ja yhdistetyt asiat 154/87 ja 155/87, Wolf ja Dorchain sekä asia C-53/95, Kemmler.

28 — Ks. vastaavasti em. asetuksen (ETY) N:o 1390/81 toinen perustelukappale, jonka mukaan "henkilöiden vapaa liikkuvuus, joka on yksi yhteisön perusteista, ei rajoitu pelkästään palkattuihin työntekijöihin, vaan se koskee myös itsenäisiä ammatinharjoittajia osana sijoittautumisoikeutta ja vapaata palvelujen tarjoamista".

29 — Asia 197/84, Steinhauser, tuomio 18.6.1985 (Kok. 1985, s. 1819, 16 kohta, kursivointi kirjoittajan).

30 — Tämän erilaisen merkityksen osoittamiseksi on hyödyllistä esittää tilastotietoja siitä, miten lapsilisät jakaantuvat sen mukaan, onko lasten asuinpaikka Saksassa vai sen ulkopuolella, vaikka nämä tiedot ovatkin aikaisemmalta ajalta (vuodelta 1984) kuin käsiteltävänä olevien asioiden tosiseikkojen tapahtuma-aika. Näistä tiedoista ilmenee, että niiden Saksassa asuvien muiden maiden kansalaisten, joilla oli oikeus lapsilisään, lapsista 17 prosenttia asui ulkomailla, kun sitä vastoin ainoastaan 0,03 prosenttia edunsaajista oli sellaisia Saksan kansalaisia, joiden lapset asuivat ulkomailla. Nämä tilastotiedot ovat asiassa C-228/88, Bronzino, tuomio 22.2.1990, suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta (Kok. 1990, s. I-531, ks. erityisesti s. I-536).

31 — Asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974 (Kok. 1974, s. 153, 11 kohta).

pelkästään kaikki ilmeinen, kansalaisuuteen perustuva syrjintä, vaan myös kaikki peitelty syrjintä, joka muita erotteluperusteita käyttämällä johtaa samaan tulokseen". [32] Kyseessä on vakiintunut oikeuskäytäntö, joka on viimeksi ilmennyt asiassa C-279/93, Schumacker, ja asiassa C-279/93, Imbernon Martínez, annetuissa tuomioissa. [33] Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että tilanne, jossa perheenjäsenet asuvat muussa kuin työskentelyvaltiossa, koskee pääasiallisesti siirtotyöläisiä. [34] Syyt tähän ovat aivan ilmeisiä. Kuten julkisasiamies Mancini on todennut, "'asumis'-tekijä vaikuttaa eri tavalla sen mukaan, mikä on työntekijän tai ammatinharjoittajan kansalaisuus. Toisin sanottuna, omassa kotivaltiossaan työskentelevän henkilön ydinperhe asuu yleensä yhdessä, kun taas siirtotyöläisen perhe on hajaantunut. Se, että jotkut perheenjäsenet asuvat muussa kuin työskentelyvaltiossa, on normaali seuraus siitä, että työntekijät liikkuvat yhteisön alueella". [35] Tämä asiantila merkitsee nyt käsiteltävinä olevien asioiden kaltaisissa tilanteissa sitä, että siirtotyöläisen on mahdotonta saada perhe-etuuksia ja, viime kädessä, ryhtyä harjoittamaan ammattitoimintaa samoilla asiallisilla edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen omia kansalaisia. Näin ollen tämä vaikeuttaa vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden täyttä ja vapaata käyttämistä.

45. Edellä esitetyllä tavalla päätellen yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt peiteltynä syrjintänä myös sellaisia etuuksien myöntämisessä tai oikeuksien saamisessa olevia eroja, jotka perustuvat siirtotyöläisten lasten asuinpaikkaan. [36] Se on näin ollen katsonut, että ne säännökset, joihin nämä erot perustuvat, eivät ole yhteensopivia työntekijöiden ja ammatinharjoittajien vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa. Asia on näin siitä riippumatta, onko kyse yhteisön tasoa olevilla säännöksillä välittömästi toteutetusta syrjinnästä, kuten asiassa Pinna, vai välillisestä syrjinnästä, kuten asiassa Schumacker ja asiassa Imbernon Martínez, joissa arvioitavana oli sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa siirtotyöläiseltä evättiin oikeus veroetuuksiin sillä perusteella, että hän tai hänen perheenjäsenensä ei täyttänyt edellytystä, jonka koski jäsenvaltion alueella olevaa asuinpaikkaa.

46. Koska Saksan lainsäädännön mukaan sellaista työntekijää, jonka lapset asuvat Saksassa, kohdellaan eri tavalla kuin työntekijää, jonka lapset asuvat toisessa jäsenvaltiossa, se merkitsee mielestäni edellä esitetyssä oikeuskäytännössä tarkoitettua peiteltyä syrjintää, koska sillä on — käyttääkseni yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Stanton omaksumaa terminologiaa — se vaikutus, että yhteisön kansalaisen on epäedullista käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Syrjivän vaikutuksen olemassaoloa ei voida kiistää.

32 — Asia 41/84, Pinna, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 1, 23 kohta).

33 — Asia C-279/93, Schumacker, tuomio 14.2.1995 (Kok. 1995, s. I-225) ja asia C-321/93, Imbernon Martínez, tuomio 5.10.1995 (Kok. 1995, s. I-2821). Ks. myös em. asia C-228/88, Bronzino, tuomio 22.2.1990 (Kok. 1990, s. I-531, 12 kohta).

34 — Asia C-175/88, Biehl, tuomio 8.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1779, 14 kohta).

35 — Edellä alaviitteessä 32 mainitussa asiassa 41/84, Pinna, annettu ratkaisuehdotus (Kok. 1986, s. 3, 6 kohdan B alakohta).

36 — Em. asia 41/84, Pinna, tuomiolauselman 2 kohta; em. asia C-228/88, Bronzino ja asia C-12/89, Gatto, tuomio 22.2.1990 (Kok. 1990, s. I-557).

47. Ei voida myöskään sanoa, että kyseessä olisi tiettyihin syihin perustuva tai muutoin perusteltu syrjintä. Lapsilisän toiminnallinen tarkoitus, toisin sanottuna sen olemassaolon syy, on taloudellisen tuen antaminen työntekijälle tai ammatinharjoittajalle lasten elatuksesta aiheutuneiden kulujen vuoksi. Tämä tavoite ei siis *itsessään* ole käsitteellisesti yhteydessä lasten asuinpaikkaan, toisin kuin siinä tapauksessa, että kyse olisi maan alueella myönnetyistä sosiaaliturvaetuuksista tai jotain muuta tarkoitusta vastaavista etuuksista, joiden osalta tällainen seikka voitaisiin perustellusti ottaa huomioon. [37] Kun asiaa ajatellaan tarkemmin, perheenjäsenen elatuksesta aiheutuvat kulut oletettavasti pikemminkin kasvavat, jos perheenjäsen ei enää asu samassa maassa kuin työntekijä tai ammatinharjoittaja. Ja juuri tässä tilanteessa Saksan lainsäädäntö perusteettomasti rajoittaa koko ydinperhettä koskevaa etuutta. Itse 73 artiklan sanamuoto on epäsuora mutta merkittävä todiste edellä mainituista seikoista. Siinä säädetään nimenomaisesti, että maasta toiseen siirtyneellä itsenäisellä ammatinharjoittajalla on oikeus perhe-etuuteen toisessa jäsenvaltiossa asuvien lastensa osalta. Tätä säännöstä ei voida soveltaa näissä asioissa, kuten edellä on todettu, mutta muistutan siitä, koska haluan huomauttaa, että perustamissopimuksessa henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta vahvistettujen periaatteiden mukaan maassa työskentelevien omien kansalaisten ja siirtotyöläisten erilaista kohtelua ei voida perustella asuinpaikkaa koskevilla perusteilla. Saksan lainsäädännön mukaan Stöberillä ja Piosa Pereiralla olisi ollut oikeus kyseisiin etuuksiin, jos heidän lapsensa olisivat edelleen asuneet Saksassa. Täysi oikeus on evätty pelkästään sillä perusteella, että perheenjäsenet eivät asu valitussa valtiossa, joten säädetyn perhe-etuusjärjestelmän epätasa-arvoisuus on perusteetonta.

48. Lopuksi haluan hieman tarkastella Stöberin tilannetta. Ei voida väittää, että hän ei kuulu perustamissopimuksen 52 artiklan soveltamisalaan sen vuoksi, että hän on Saksan kansalainen. Vaikka onkin totta, että perustamissopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevia määräyksiä ei voida soveltaa pelkästään jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen, yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että "tämä ei kuitenkaan merkitse, että 52 artiklan viittausta 'jäsenvaltion kansalaise[e]n', joka haluaa 'sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle', voitaisiin tulkita siten, että tietyn jäsenvaltion omat kansalaiset jätettäisiin yhteisön oikeuden suomien etujen ulkopuolelle, jos nämä siitä syystä, että he ovat säännöllisesti asuneet toisen jäsenvaltion alueella — — ovat kotivaltioonsa nähden tilanteessa, joka voidaan rinnastaa kaikkien muiden perustamissopimuksella taattuja oikeuksia ja vapauksia nauttivien oikeussubjektien tilanteeseen". [38] Sitä paitsi kuten yhteisöjen tuomioistuin on yleisesti todennut asiassa C-419/92, Scholz, antamassaan tuomiossa, "asuinpaikasta ja kansalaisuudesta riippumatta jokainen yhteisön kansalainen, joka on

37 — Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tältä osin tehty ero perhe-etuuksien välillä sen mukaan mikä merkitys alueellisella tekijällä on niiden tarkoituksen osalta: ks. asia 313/86, Lenoir, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5391, 11 ja 16 kohta). Tuossa asiassa yhteisöjen tuomioistuin nimittäin totesi seuraavaa (16 kohta): "jos eläkkeen osalta toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännössä myönnetään määräajoin suoritettava rahaetuus edunsaajan perheelle yksinomaan perheenjäsenten lukumäärän ja tapauksen mukaan iän perusteella, näiden etuuksien myöntäminen on perusteltua edunsaajan ja hänen perheensä asuinpaikasta riippumatta. Sitä vastoin muunlaatuiset etuudet tai etuudet, joiden saaminen riippuu muista edellytyksistä, liittyvät useimmiten tiiviimmin yhteiskunnalliseen ympäristöön ja näin ollen asianomaisten henkilöiden asuinpaikkaan, kuten esimerkiksi etuus, joka on tarkoitettu korvaamaan lapsista lukukauden alkamisen vuoksi aiheutuneita kuluja."

38 — Asia 115/78, Knoors, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 399, 24 kohta) ja asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1663, 15 kohta).

käyttänyt työntekijöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja joka on työskennellyt toisessa jäsenvaltiossa, kuuluu [työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien] määräysten soveltamisalaan". [39] Tätä kantaa on sovellettava myös tässä tapauksessa. Saksalainen työntekijä palasi kotimaahansa käytettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen siirtymällä työskentelemään Irlantiin. Hän siis kuuluu siirtotyöläisten ryhmään, eikä perustamissopimuksessa tältä osin tunnustettuja oikeuksia voida asettaa kyseenalaisiksi sen vuoksi, että hän palaa kotivaltioonsa. [40]

49. Edellä olevista huomioista seuraa, että sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa perhe-etuuden myöntäminen riippuu pelkästään siitä edellytyksestä, että työntekijän tai ammatinharjoittajan taikka siinä maassa asuvan edunsaajan perheenjäsenet asuvat kyseisessä valtiossa, on perustamissopimuksen 52 ja 6 artiklan vastaista. [41] Kuten on todettu, tällainen lainsäädäntö on objektiivisesti tarkasteltuna omiaan vaikuttamaan enemmän yhteisössä liikkuvaan työntekijään tai ammatinharjoittajaan kuin jossakin maassa työskentelevään tämän maan kansalaiseen, eikä tätä eroa voida perustella millään objektiivisella seikalla.

50. Edellä esitettyjen syiden vuoksi on sitä paitsi syytä kysyä, onko Saksan lainsäädäntö yhteensopiva EY:n perustamissopimuksen 8—8 e artiklan (unionin kansalaisuus) kanssa, vaikkei näitä ajallisesti voidakaan soveltaa käsiteltävinä oleviin asioihin. Nämä määräykset, joita yhteisöjen tuomioistuin ei vielä ole käsitellyt, ovat yksi Euroopan rakennustyön näkyvimmistä puolista, kuten julkisasiamies Léger on äskettäin todennut asiassa C-214/94, Boukhalfa, antamassaan ratkaisuehdotuksessa. [42] Näiden määräysten lopullisena tarkoituksena on unionin kansalaisten lisääntyvä, kansalaisuudesta riippumaton yhtäläistäminen.

51. Näistä määräyksistä erityisesti 8 a artiklalla on merkitystä esillä olevissa asioissa, koska siinä vahvistetaan, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Katson, että Saksan lainsäädännössä säädetty edellytys on selvästi ristiriidassa tämän oikeuden kanssa. Tämä koskee sekä työntekijää tai ammatinharjoittajaa että hänen perheenjäseniään, joilta aiheettomasti viedään täysi mahdollisuus käyttää oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, joka 8 a artiklan perusteella kuuluu hänelle union kansalaisena. Jos tätä oikeutta, jolle on annettu kansalaisoikeuden arvo, käytettäisiin, sillä aiheutettaisiin välitöntä taloudellista vahinkoa sen henkilön ydinperheelle, joka näin menettää oikeuden perheavustukseen.

39 — Asia C-419/92, Scholz, tuomio 23.2.1994 (Kok. 1994, s. I-505, 9 kohta).

40 — Ks. äskettäin näin myös julkisasiamies Légerin asiassa C-107/94, Asscher, 15.2.1996 antamassa ratkaisuehdotuksessa (tuomio 27.6.1996, Kok. 1996, s. I-3089), jossa katsottiin, että vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä ja erityisesti 52 artiklaan sisältyviä määräyksiä voitiin soveltaa Alankomaiden kansalaiseen, joka oli ammatillisista syistä muuttanut asumaan Belgiaan kuitenkin samanaikaisesti jatkaen työskentelyä kotivaltiossaan, mistä oli aiheutunut se oikeudenkäynti, jonka yhteydessä yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin tulkitsemaan yhteisön oikeutta (ks. ratkaisuehdotuksen 36 kohta).

41 — Em. asia Bronzino ja em. asia Gatto.

42 — Julkisasiamiehen 15.2.1996 antama ratkaisuehdotus asiassa C-214/94, Boukhalfa, tuomio 30.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2253, ratkaisuehdotuksen 63 kohta).

52. Edellä esitetyt huomautukset eivät tietenkään koske sitä tilannetta, että perheenjäsenen asuinvaltion toimivaltainen laitos mahdollisesti maksaa etuutta, jolla on vastaava tarkoitus kuin kyseessä olevalla perheetuudella. Samanlaatuisten etuuksien perusteettoman kumuloitumisen — mikä olisi perustamissopimuksen 51 artiklan taustalla olevien periaatteiden vastaista — välttämiseksi etuutta olisi tällaisessa tapauksessa pienennettävä suhteellisesti tai tarpeen vaatiessa pidätettävä se kokonaan. Sen varmistaminen, ovatko nämä edellytykset täyttyneet, kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ja toimivaltaisille kansallisille laitoksille, joiden on perustamissopimuksen 5 artiklan perusteella toimittava vilpittömästi yhteistyössä asian ratkaisemiseksi. [43]

53. Katson näin olen, että minun on ehdotettava yhteisöjen tuomioistuimelle, että se vastaisi Landessozialgericht Nordrhein-Westfalenin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Ratkaisuehdotus

Perustamissopimuksen 6 ja 52 artiklaa on tulkittava siten, että niiden vastaista on sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan maassa asuvalle itsenäiselle ammatinharjoittajalle voidaan myöntää perhe-etuuksia vain sillä edellytyksellä, että hänen perheenjäsenensä tosiasiallisesti asuvat toimivaltaisessa jäsenvaltiossa.

43 — Asia C-251/89, Athanasopoulos ym., tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2797, 57 kohta).