JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
23 päivänä helmikuuta 1995 *

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan talousyhteisön ja Algerian demokraattisen kansantasavallan välillä Algerissa 26.4.1976 allekirjoitetun ja neuvoston 26.9.1978 antamalla asetuksella (ETY) N:o 2210/78 hyväksymän yhteistyösopimuksen [1] (jäljempänä sopimus) 39 artiklan 1 kohdan tulkintaa.

Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre kysyy erityisesti sitä, kuuluvatko kansallisen avustusrahaston myöntämät lisäavustukset sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, ja sitä, voiko kuolleen algerialaisen työntekijän sellainen puoliso, joka ei työskentele, saada tällaisia avustuksia tämän määräyksen nojalla.

2. Ensin on palautettava mieleen sopimuksen ja kyseessä olevien yhteisön säädösten olennaiset kohdat ja tähän liittyvät kansalliset säädökset.

Sopimuksen tavoitteena on edistää sopimuspuolten välistä kattavaa yhteistyötä, jolla on tarkoitus edistää Algerian taloudellista ja sosiaalista kehittymistä ja sopimuspuolten välisten suhteiden lujittamista (1 artikla). Tähän yhteistyöhön ryhdytään ja se järjestetään kolmella alalla, jotka ovat talous, tekniikka ja rahoitus (I osasto), kaupankäynti (II osasto) ja työvoima-asiat (III osasto).

Tässä tapauksessa merkityksellisiä ovat III osaston määräykset, jotka koskevat työvoima-asioita. Kansallinen tuomioistuin pyytää 39 artiklan 1 kohdan tulkintaa, ja siinä todetaan, että jollei seuraavien kohtien määräyksistä muuta johdu, työntekijät, jotka ovat Algerian kansalaisia, sekä heidän kanssaan asuvat perheenjäsenet saavat sosiaaliturvan alalla hyväkseen järjestelyn, jossa näitä työntekijöitä ei millään tavalla syrjitä sen valtion omiin kansalaisiin nähden, jonka alueella he työskentelevät. Seuraavissa kohdissa taataan näille työntekijöille eri jäsenvaltioissa täyttyneiden vakuutus-, työskentely- ja asumiskausien yhteen laskeminen tiettyjen suoritteiden osalta (2 kohta), perhe-etuudet näiden työntekijöiden yhteisön alueella asu-

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 263, s. 1.

ville perheenjäsenille (3 kohta) ja vanhuuden perusteella maksettavien eläkkeiden ja elinkorkojen vapaa siirtäminen Algeriaan (4 kohta). Näiden 39 artiklan 1, 3 ja 4 kohdan mukaiseen järjestelmään sovelletaan vastavuoroisuusperiaatetta niiden työntekijöiden hyväksi, jotka ovat jäsenvaltioiden kansalaisia ja työskentelevät Algerian alueella (5 kohta). Yhteistyöneuvostolle annetaan 40 artiklan 1 kohdassa tehtäväksi antaa ennen sopimuksen voimaantuloa seuraavan ensimmäisen vuoden päättymistä määräykset, joilla varmistetaan 39 artiklassa esitettyjen periaatteiden soveltaminen. Yleisiin ja loppumääräyksiin (IV osasto) kuuluvissa sopimuksen 42 ja 43 artiklassa todetaan tämän yhtäältä Euroopan yhteisöjen neuvoston ja Euroopan yhteisöjen komission jäsenistä ja toisaalta Algerian hallituksen jäsenistä koostuvan yhteistyöneuvoston voivan tehdä osapuolia sitovia päätöksiä sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

3. Edellä esitetty koski sopimusta, ja todettakoon, että sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annettua asetusta (ETY) N:o 1408/71 [2] sovelletaan asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan "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". Saman asetuksen 4 artiklassa säädetään asetuksen aineellisesta soveltamisalasta, ja sen 1 kohdassa luetellaan ne sosiaaliturvan alat, joihin asetusta sovelletaan, ja näistä yksi on vanhuusetuudet (c alakohta); 2 kohdassa lisätään, että "asetusta sovelletaan kaikkiin yleisiin ja erityisiin sosiaaliturvajärjestelmiin riippumatta siitä, ovatko ne maksuihin perustuvia vai maksuihin perustumattomia, sekä järjestelmiin, jotka koskevat työnantajan vastuuta ..., kun kysymys on 1 kohdassa tarkoitetuista etuuksista". Asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät 4 artiklan 4 kohdan perusteella muun muassa sosiaalihuolto ja lääkinnällinen huolto.

Neuvoston 30.4.1992 antaman asetuksen (ETY) N:o 1247/92 [3], jolla on muutettu asetusta N:o 1408/71, voimaantulosta lähtien maksuihin perustumattomat erityisetuudet mainitaan asetuksessa nimenomaisesti, ja ne kuuluvat tietyillä edellytyksillä sosiaaliturvaan. Asetuksella N:o 1247/92 itse asiassa lisättiin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 kohtaan 2 a kohta, jolla asetuksen aineellinen soveltamisala on laajennettu "maksuihin perustumattomiin erityisetuuksiin, jotka annetaan muun kuin 1 kohdassa tarkoitetun lainsäädännön tai järjestelmän perusteella, tai jotka on suljettu 4 kohdan nojalla soveltamisalan ulkopuolelle, jos tällaiset etuudet on tarkoitettu: a) antamaan lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa sellaista tapahtumaa

2 — Katso 2.6.1983 annettu kodifioitu neuvoston asetus (ETY) N:o 2001/83 (EYVL L 230, s. 6).

3 — EYVL L 136, s. 1.

vastaan, joka kuuluu 1 kohdan a—h alakohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin; tai b) vain työkyvyttömien erityistä suojelemista varten".

Asetuksella N:o 1247/92 asetukseen N:o 1408/71 lisätyssä 10 a artiklassa todetaan, että näitä etuuksia ei voida viedä maasta, kun siinä sanotaan, että asetusta sovellettaessa henkilöille "myönnetään 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettuja maksuihin perustumattomia rahallisia erityisetuuksia yksinomaan sen jäsenvaltion alueella ja kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella he asuvat, vain jos nämä etuudet on lueteltu liitteessä II a. Etuudet myöntää asuinpaikan laitos omalla kustannuksellaan". Liitteen II a E kohdassa (Ranska) mainitaan nimenomaisesti "a) lisäavustus kansallisesta avustusrahastosta (30 päivänä kesäkuuta 1956 annettu laki)".

4. Sovellettavasta kansallisesta säännöstöstä on todettava ensiksikin, että 30.6.1956 annetulla lailla Ranskaan perustettiin kansallinen avustusrahasto (Fonds national de solidarité, jäljempänä FNS), jonka tarkoituksena on parantaa yleisesti vanhusten asemaa. FNS myöntää lisäavustuksen varattomille henkilöille, jos he ovat säädöksiin perustuvien vanhuus- ja invaliditeettietuuksien nauttijoita. Tästä avustuksesta säädetään uuden sosiaaliturvaa koskevan lain I osaston ikääntyneille henkilöille suoritettavia avustuksia koskevassa 5 luvussa, tarkemmin L. 815-1—L.815-11 pykälissä, joissa säädetään erityisesti avustuksen saamisen edellytyksistä.

Lisäavustusta voivat saada erityisesti Ranskassa asuvat ranskalaiset (sosiaaliturvaa koskevan lain L. 815-2 pykälä). Myös Ranskassa asuvat ulkomaalaiset voivat saada avustusta, mutta edellytyksenä on vastavuoroisuutta koskeva kansainvälinen sopimus (sosiaaliturvaa koskevan lain L. 815-5 pykälä) [4].

5. Tarkastelen tämän oikeudenkäynnin perustana olevia tosiseikkoja. Algerian kansalainen Krid asuu Ranskassa, jossa hän ei ole koskaan työskennellyt. Koska hän on sellaisen Algerian kansalaisen leski, joka on työskennellyt ainoastaan Ranskassa, hän sai 1.11.1992 lähtien leskeneläkettä Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariésiltä (jäljempänä CNAVTS) eli samalta toimielimeltä, joka maksoi vanhuuseläkettä hänen miehelleen tämän kuolemaan asti.

4 — Tältä osin on korostettava kansallisen tuomioistuimenkin ennakkoratkaisun pyytämistä koskevassa määräyksessään toteamaa seikkaa, että Conseil constitutionnel on 22.1.1990 antamassaan tuomiossa todennut kyseisen säädöksen olevan perustuslain vastainen sillä perusteella, että "se, että Ranskassa vakituisesti asuvat ulkomaalaiset eivät voi saada lisäavustusta, jos he eivät voi vedota kansainvälisiin sitoumuksiin tai heille osoitettuihin säädöksiin, on vastoin perustuslaissa olevaa yhdenvertaisuuden periaatetta" (Revue de droit social, 1990, s. 352).

CNAVTS kieltäytyi myöntämästä Kridille tämän Algerian kansalaisuuden takia edellä mainitun 30.6.1956 annetun lain mukaista kansallisesta avustusrahastosta myönnettävää lisäavustusta, joten Krid nosti kanteen tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterressa, jossa hän vetosi siihen, että hänellä oli oikeus etuuteen sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan perusteella.

6. Kuten jo todettiin, asetuksella N:o 1247/92 on nimenomaisesti laajennettu sosiaaliturvan käsitettä siten, että siihen kuuluvat myös maksuihin perustumattomat erityisetuudet, joista yhdestä on kyse tässä tapauksessa; kansallinen tuomioistuin on pitänyt asetuksen tulkintaa kiistanalaisena, joten se on määräyksellään pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua. Kansallinen tuomioistuin kysyy seuraavia asioita: a) onko asetuksessa N:o 1247/92 tarkoitettu lisäavustus kansallisesta avustusrahastosta tarkoitettu ainoastaan yhteisön kansalaisille, vai voiko se olla tarkoitettu 39 artiklan 1 kohdan perusteella myös Algerian kansalaisille; ja b) voidaanko tämä avustus myöntää analogisesti myös niiden maiden kansalaisille, jotka ovat tehneet ETY:n kanssa sosiaaliturvaa koskevan yhteistyösopimuksen, kuten Marokko ja Tunisia.

Kysymysten muotoilu ei ole kovin oikeaoppinen, mutta niillä halutaan tietää olennaisesti se, kuuluuko tämä etuus sosiaaliturvaan ja siis sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, minkä seurauksena algerialaisen työntekijän lesken, joka yhä asuu jäsenvaltiossa, jossa hänen miehensä on työskennellyt, pitäisi saada tämä etuus.

7. Ensiksikin yhteisöjen tuomioistuin on jo lausunut tuomioissaan asiassa Kziber [5] ja asiassa Yousfi [6] Marokon kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen [7] 41 artiklan 1 kohdan tulkinnasta, ja tämän säädöksen ja sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan sanamuodot ovat samat. Näissä asioissa annetuissa tuomioissa tuomioistuin ensin totesi, mitä edellytyksiä sopimuksen määräyksen on täytettävä, jotta sillä olisi välitön oikeusvaikutus, minkä jälkeen se lausui erittäin selkeällä tavalla, että "41 artiklan 1 kohdan sanamuodosta kuten myös tämän sopimuksen tavoitteesta ja luonteesta seuraa se, että tätä määräystä voidaan soveltaa sellaisenaan". [8]

Samoissa asioissa annetuissa tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi vielä, että "sosiaaliturvan käsite sopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa on ymmärrettävä analogisesti vastaavan asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 olevan käsitteen kanssa". [9]

5 — Asia C-18/90, tuomio 31.1.1991 (Kok. 1991, s. I-199).

6 — Asia C-58/93, tuomio 20.4.1994 (Kok. 1994, s. I-1353).

7 — Rabatissa 27.4.1976 allekirjoitettu ja neuvoston 26.9.1978 antamalla asetuksella (ETY) N:o 2211/78 (EYVL L 264, s. 1) hyväksymä sopimus.

8 — Edellä mainittu tuomio asiassa Kziber, 23 kohta; edellä mainittu tuomio asiassa Yousfi, 17 kohta.

9 — Edellä mainittu tuomio asiassa Kziber, 25 kohta; edellä mainittu tuomio asiassa Yousfi, 24 kohta.

8. Kun siis, kuten on jo todettu, Marokon kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohta ja tässä esillä oleva määräys ovat samanlaisia ja kun ne lisäksi ovat vastaavissa sopimuksissa, esittelemäni päätelmät soveltuvat epäilyksettä myös tähän tapaukseen. Sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan välitön oikeusvaikutus ja se, että siinä olevaa käsitettä sosiaaliturva on tulkittava asetuksessa N:o 1408/71 olevan vastaavan käsitteen mukaisesti, ovat kaksi perustavaa tekijää tässä oikeudenkäynnissä.

Kun lisäksi otetaan huomioon se, että Krid selvästi kuuluu sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan henkilölliseen soveltamisalaan algerialaisen työntekijän perheenjäsenenä, on tutkittava enää sitä, kuuluvatko FNS:n maksamat lisäavustukset asetuksen N:o 1408/71 mukaiseen sosiaaliturvaan ja siis sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan aineelliseen soveltamisalaan.

9. Vaikka asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 4 kohdan, kuten on jo todettu, soveltamisalan ulkopuolelle jää nimenomaisesti erityisesti sosiaalihuolto, yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan FNS:n suoritteilla on kaksi tehtävää, eli "toisaalta se takaa vähimmäistoimeentulon ja toisaalta se takaa lisätulon riittämättömien sosiaaliturvaan kuuluvien suoritteiden saajille". [10] Sen perusteella, mitä yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut FNS:n lisäavustuksesta, siitä seuraa, että "tämä lainsäädäntö kuuluu asetuksen N:o 1408/71 mukaiseen sosiaaliturvaan siltä osin kuin sillä myönnetään oikeus lisäavustuksiin, joilla on tarkoitus korottaa sosiaaliturvan mukaisten eläkkeiden määrää ilman että arvioidaan henkilökohtaisia tarpeita ja tilannetta, mikä on avulle luonteenomaista". [11]

Tähän on lisättävä se, että tämän oikeuskäytännön mukaisesti asetuksella N:o 1247/92 on nimenomaisesti laajennettu asetuksen N:o 1408/71 aineellista soveltamisalaa "maksuihin perustumattomiin erityisetuuksiin", kun — kuten tässä tapauksessa — ne "on tarkoitettu antamaan lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa sellaista tapahtumaa vastaan, joka kuuluu ... aloihin", jotka nimenomaisesti mainitaan 4 artiklan 1 kohdassa, ja näistä yksi on vanhuusetuudet.

10. Edeltävän perusteella vaikuttaa vähintäänkin oudolta Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen väite siitä, että asetuksella N:o 1247/92 tehdyt muutokset olisivat teh-

10 — Asiat 379/85, 381/85 ja 93/86, Giletti ym., tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 955, 10 kohta).

11 — Edellä mainittu tuomio asiassa Giletti ym., 11 kohta, sekä asia C-236/88, komissio v. Ranska, tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3163, 10 kohta).

neet vielä selvemmäksi sen, että maksuihin perustumattomat erityisetuudet eivät kuulu sosiaaliturvaan, minkä takia toisaalta ne eivät kuuluisi sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan ja toisaalta yhteisöjen tuomioistuimen olisi tältä osin muutettava oikeuskäytäntöään.

Todettakoon siis tältä osin yksinkertaisesti se, että asetuksen N:o 1247/92 mukaan 2 a kohdan lisääminen on ollut tarpeellista, jotta otetaan "huomioon yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan tietyt kansallisessa lainsäädännössä tarkoitetut etuudet saattavat samanaikaisesti kuulua sekä sosiaaliturvan että sosiaalihuollon alaan tällaisten lakien soveltamisalaan kuuluvien henkilöryhmien, niiden päämäärien ja niiden soveltamistapojen vuoksi". [12]

11. Käsittääkseni ei voi lopultakaan olla epäilystä siitä, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa riidassa kyseessä olevan kaltainen suorite kuuluu asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdan a alakohdan mukaiseen sosiaaliturvaan siltä osin kuin sillä on tarkoitus täydentää 4 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua vanhuuseläkettä, vaikka tämä suorite joidenkin ominaisuuksiensa takia (maksuihin perustumattomuus) muistuttaisikin sosiaalihuollon mukaisia etuuksia.

Kun siis sopimuksen 39 artiklan 1 kohdassa mainittua sosiaaliturvan käsitettä on tulkittava analogisesti asetuksessa N:o 1408/71 olevan käsitteen kanssa, tätä päätelmää on yhtä lailla sovellettava algerialaisiin hakijoihin, jotka ovat sopimuksessa tarkoitettuja työntekijöitä tai työntekijän perheenjäseniä.

12. Viimeksi mainitun seikan osalta on huomattava Ranskan hallituksen oikeudenkäynnin aikana esittämä väite. Ranskan hallitus ei kiistä sitä, että algerialaisen työntekijän puoliso kuuluu sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan henkilölliseen soveltamisalaan ja että kiistanalainen suorite kuuluu saman määräyksen aineelliseen soveltamisalaan, mutta se väittää, että etuutta ei voida myöntää algerialaisen työntekijän leskelle sillä perusteella, että se ei ole johdettu, työntekijän perheenjäsenenä saavutettu oikeus, vaan oma oikeutensa, josta voi hyötyä jokainen kyseisessä kansallisessa säännöstössä asetetut edellytykset täyttävä henkilö. Koska Krid on Algerian kansalaisen leski, joka ei ole itse koskaan työskennellyt kyseisessä jäsenvaltiossa ja jonka mies (työn-

12 — Kolmas perustelukappale.

tekijä) on kuollut, hän ei voi saada tätä lisäavustusta, kun vielä toisaalta otetaan huomioon se, että Ranskan ja Algerian välinen sopimus vuodelta 1980 ei sisällä mitään vastavuoroisuutta koskevaa määräystä tästä asiasta.

Väitteensä tueksi Ranskan hallitus vetoaa omien ja johdettujen oikeuksien väliseen eroon, jota yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt joissakin tuomioissaan koskien asetuksen N:o 1408/71 henkilöllistä soveltamisalaa. [13] Näissä tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin itse asiassa vahvisti sen, että jos jokainen työntekijäksi luokiteltava henkilö voi vedota asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuihin etuuksiin *omina oikeuksinaan*, työntekijän perheenjäsenet voivat vedota vain *johdettuihin oikeuksiin*, jotka he ovat saavuttaneet ominaisuudessaan työntekijän perheenjäseninä.

13. Tämä oikeuskäytäntö ei ole tässä olennaista. Sopimuksen 39 artiklan 1 kohdassa tyydytään itse asiassa vahvistamaan algerialaisten työntekijöiden perheineen ja Ranskan kansalaisten välisen syrjinnän kiellon periaate. Tämä tarkoittaa yksinkertaisesti sitä, että sopimuksen 39 artiklan henkilöllinen soveltamisala on erilainen kuin asetuksen N:o 1408/71, mikä ei ole yllättävää, jos otetaan huomioon sopimuksen erilainen merkitys ja tarkoitus.

Sitä paitsi yhteisöjen tuomioistuin lausui asiasta tällä tavoin jo useasti mainitussa tuomiossa asiassa Kziber, jossa se selvitti marokkolaisen työntekijän perheenjäsenen oikeuksien laajuutta verrattuna nuorille tarkoitettuun työttömyysavustukseen ja totesi, että "41 artiklan 1 kohdassa todettu kaiken kansallisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaate sosiaaliturvan alalla tarkoittaa sitä, että henkilöltä, joka täyttää kaikki kansallisen lainsäädännön mukaiset edellytykset nuorille työnhakijoille tarkoitetun työttömyysavustuksen saamiseksi, ei voida näitä etuuksia evätä kansallisuuden perusteella". [14]

14. On selvää, että sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan perusteella samoja päätelmiä on sovellettava algerialaisen työntekijän perheenjäseneen. Kun siis on kiistämätöntä, että ranskalaisen työntekijän ranskalainen puoliso, joka on saanut leskeneläkettä, olisi oikeutettu muiden edellytysten täyttyessä saamaan FNS:n lisäavustusta, myös algerialaisen työntekijän leskellä on tähän oikeus.

13 — Katso asia 40/76, Kermaschek, tuomio 23.11.1976 (Kok. 1976, s. 1669, 8 kohta). Samoin katso asia C-310/91, Schmid, tuomio 27.5.1993 (Kok. 1993, s. I-3011, 12 kohta).

14 — Edellä mainittu tuomio asiassa Kziber, 28 kohta.

15. Edeltävien päätelmien perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterren esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

"Euroopan talousyhteisön ja Algerian demokraattisen kansantasavallan välisen 26.4.1976 Algerissa allekirjoitetun ja neuvoston 26.9.1978 antamalla asetuksella (ETY) N:o 2210/78 hyväksymän yhteistyösopimuksen 39 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio ei voi kieltäytyä myöntämästä asianosaisen Algerian kansalaisuuden perusteella kansallisen lainsäädännön mukaan kyseisessä valtiossa asuville valtion kansalaisille myönnettävän kansallisen avustusrahaston lisäavustuksen kaltaista etuutta algerialaisen työntekijän leskelle, joka asuu tässä jäsenvaltiossa ja saa siellä leskeneläkettä."