Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
24 päivänä toukokuuta 2012 [1]

Asia C-62/11

Land Hessen
vastaan
Florence Feyerbacher

(Ennakkoratkaisupyyntö – Hessisches Landessozialgericht (Saksa))

Unionin erioikeudet ja vapaudet — Euroopan keskuspankin kotipaikkasopimuksen oikeudellinen luonne — Julkisoikeudellinen sopimus — Erga omnes -vaikutusta ei ole — Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussääntö — 36 artiklan 1 kohta — Euroopan keskuspankin henkilöstön palvelussuhteen ehdot — Yksinomaisuuden puuttuminen — Saksan sosiaalilainsäädännön säännösten, joissa säädetään sosiaaliturvaetuuksien myöntämisestä Euroopan keskuspankin henkilöstölle, soveltaminen kyseiseen henkilöstöön — Euroopan unionin perusoikeuskirja — 34 artikla — Oikeus sosiaaliturvaetuuksiin

I Johdanto

1. Onko Saksan liittotasavallalla oikeus myöntää sosiaaliturvaetuuksia Euroopan keskuspankin henkilöstölle? Tämä on pääasiallisesti kysymys, jonka Hessisches Landessozialgericht (Saksa) on esittänyt unionin tuomioistuimelle.

2. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii täsmällisemmin sanottuna yhtäältä Euroopan keskuspankin (EKP) kotipaikasta Saksan hallituksen ja EKP:n välillä 18.9.1998 tehdyn sopimuksen (jäljempänä kotipaikkasopimus) [2] oikeudellista luonnetta. Se korostaa toisaalta tarvetta määritellä EKP:n henkilöstön palvelussuhteen ehtojen soveltamisala, kun otetaan huomioon Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan (jäljempänä EKPJ:n perussääntö) [3] 36 artiklan 1 kohta.

3. Ennakkoratkaisukysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä EKP:n palveluksessa työskentelevä Saksan kansalainen Florence Feyerbacher, jonka kotipaikka on Saksassa, ja toisaalta Hessenin osavaltio ja joka koskee sitä, että kyseinen osavaltio kieltäytyi myöntämästä Feyerbacherille vanhempainrahaa.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — BGBl. 1998 II, s. 2745. Kotipaikkasopimuksen saksankieliseen versioon, joka on ainoa todistusvoimainen versio, voi myös tutustua EKP:n internetsivulla, samoin kuin sen englanninkieliseen käännökseen.

3 — Kyseessä on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja N:o 4 (EUVL 2010, C 83, s. 230).

4. Ennakkoratkaisupyyntö koskee näin ollen yhtäältä kotipaikkasopimuksen oikeudellista luonnetta ja erityisesti sitä, onko se osa unionin oikeutta vai ei. Siinä nousee toisaalta esiin kysymys siitä, onko kotipaikkasopimuksen 15 artikla - jonka mukaan EKPJ:n perussäännön 36 artiklan 1 kohdan nojalla Saksan liittotasavallan työ- ja sosiaalilainsäädännön aineellisia säännöksiä ja menettelysäännöksiä ei sovelleta EKP:n henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin, jotka EKP:n neuvosto on vahvistanut (jäljempänä palvelussuhteen ehdot)[4] - lainvalintasääntö, joka on esteenä sille, että kyseinen jäsenvaltio myöntää alueellaan asuville EKP:n henkilöstöön kuuluville alueperiaatteen mukaisesti vanhempainrahan kaltaisia, sen kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä perhe-etuuksia.

5. Korostan, että ratkaisevaa tässä asiassa on se, voiko Saksan liittotasavalta EKPJ:n perussäännön 36 artiklan 1 kohdasta huolimatta soveltaa kansallista lainsäädäntöään sosiaaliturvaetuuksien myöntämiseksi EKP:n henkilöstöön kuuluville palvelussuhteen ehdoissa vahvistettujen etuuksien täydentämiseksi, ja jos voi, missä määrin.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

1. Euroopan unionin perusoikeuskirja

6. Oikeus sosiaaliturvaetuuksiin taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklassa.[5] Siinä määrätään seuraavaa:

”1. Unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin, joilla taataan suoja muun muassa raskauden ja synnytyksen aikana ja sairauden, työtapaturman, hoidon tarpeen ja vanhuuden varalta sekä työpaikan menetyksen yhteydessä unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, ja se kunnioittaa tätä oikeutta.

2. Jokaisella unionissa laillisesti asuvalla ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalisiin etuihin unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

– –”

2. EKPJ:n perussääntö

7. EKP:n unionin ulkopuoliset toimet määritellään 23 artiklassa. EKP voi muun muassa ”luoda suhteet kolmansien maiden keskuspankkeihin ja rahoituslaitoksiin sekä tarvittaessa kansainvälisiin järjestöihin”.

8. EKPJ:n perussäännön 24 artiklan, jonka otsikkona on ”Muut toimet”, mukaan EKP voi tehtävistään johtuvien toimien lisäksi ”suorittaa hallintoaan tai henkilöstöään palvelevia toimia”.

4 — EKP:n neuvosto vahvisti EKPJ:n perussäännön 36 artiklan 1 kohdan nojalla 9.6.1998 EKP:n henkilöstön palvelussuhteen ehdot (EYVL 1999, L 125, s. 32), joita on muutettu useasti. Palvelussuhteen ehtoja ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Yleisö voi kuitenkin tutustua niiden englanninkieliseen versioon EKP:n internetsivulla.

5 — Selvyyden vuoksi ja siitä huolimatta, että kotipaikkasopimus tehtiin ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa ja että pääasiassa kyseessä oleva vanhempainraha kattaa ajanjakson, joka edeltää kokonaisuudessaan kyseisen sopimuksen voimaantuloa, asiaa koskevat oikeussäännöt ovat primaarioikeuden määräyksiä sellaisina kuin ne ovat kyseisen päivämäärän jälkeen. Euroopan unionin perusoikeuskirjaa, josta on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen tullut sitova, lukuun ottamatta analyysini kannalta merkitykselliset määräykset vastaavat nimittäin pääosin ennen kyseistä päivämäärää voimassa olleita määräyksiä.

9. EKPJ:n perussäännön 35 artiklan 1 ja 4 kohdassa määrätään seuraavaa:

”35.1. Euroopan unionin tuomioistuin voi käsitellä tai tulkita EKP:n toimenpiteitä tai laiminlyöntejä perussopimuksissa määrätyissä tapauksissa ja [niissä] määrätyin edellytyksin. – –

– –

35.4 Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista asia EKP:n tekemässä tai sen puolesta tehdyssä julkis- tai yksityisoikeudellisessa sopimuksessa olevan välityslausekkeen nojalla.”

10. EKPJ:n perussäännön 36 artiklan 1 kohdan mukaan ”EKP:n neuvosto vahvistaa johtokunnan ehdotuksesta EKP:n henkilöstöä koskevat palvelussuhteen ehdot”.

11. Perussäännön 39 artiklassa määrätään seuraavaa:

”EKP:lla on jäsenvaltioiden alueella tehtäviensä suorittamisen edellyttämät erioikeudet ja vapaudet Euroopan yhteisöjen yhteisen neuvoston ja yhteisen komission perustamisesta tehtyyn sopimukseen liitetyssä Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyssä pöytäkirjassa määritellyin edellytyksin.”

3. Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehty pöytäkirja

12. Euroopan unionin erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan [6] 14 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla ja asianomaisia toimielimiä kuultuaan unionin virkamiehiä ja muuta henkilöstöä koskevan sosiaalietuusjärjestelmän.”

13. Kyseisen pöytäkirjan 22 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään sen soveltamisesta EKP:hen, sen toimielinten jäseniin ja sen henkilöstöön, tämän rajoittamatta EKPJ:n perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan määräysten soveltamista.

4. Kotipaikkasopimus

14. Kotipaikkasopimuksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan siinä pyritään määrittelemään EKP:n erioikeudet ja vapaudet Saksan liittotasavallassa erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan mukaisesti. [7]

15. Kotipaikkasopimuksen 15 artiklassa määrätään otsikon ”Saksan työ- ja sosiaalilainsäädännön soveltamatta jättäminen” alla seuraavaa:

”[EKPJ:n perussäännön] 36 artiklan johdosta johtokunnan jäsenten ja henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin ei sovelleta Saksan liittotasavallan työ- ja sosiaalilainsäädännön aineellisia säännöksiä eikä menettelysäännöksiä.”

6 — Kyseessä on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja N:o 7 (EUVL 2010, C 83, s. 266; jäljempänä erioikeuksista ja vapauksista tehty pöytäkirja).

7 — Kyseisen sopimuksen allekirjoitushetkellä kyse oli täsmällisemmin sanottuna Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista 8.4.1965 tehdystä pöytäkirjasta (EYVL 1967, 152, s. 13), joka on EY:n perustamissopimuksen ja Euratomin perustamissopimuksen liitteenä.

16. Kotipaikkasopimuksen 21 artiklassa määrätään, että jos Saksan liittotasavalta ja EKP ovat erimielisiä kyseisen sopimuksen tulkinnasta tai soveltamisesta, kumpikin sopimuspuoli voi saattaa asian unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi EKPJ:n perussäännön 35 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

5. Palvelussuhteen ehtojen määräykset

17. Palvelussuhteen ehtojen [8] henkilöllinen soveltamisala määritellään niiden ensimmäisessä osassa, jonka otsikkona on ”Yleiset määräykset”. Palvelussuhteen ehtojen 1 artiklan sanamuoto on seuraava:

”– – [EKP:n] ’henkilöstöön kuuluvalla’ tarkoitetaan henkilöä, joka on allekirjoittanut työsopimuksen, jolla hänet nimitetään toimeen EKP:ssa toistaiseksi tai yli vuoden pituiseksi määräajaksi, ja joka on ottanut tehtävänsä vastaan.”

18. Palvelussuhteen ehtojen toisessa osassa olevassa 9 artiklassa, jonka otsikkona on ”Palvelussuhteet”, määrätään seuraavaa:

”a) EKP:n ja sen henkilöstöön kuuluvien välisiä palvelussuhteita säännellään näiden palvelussuhteen ehtojen mukaisesti tehdyin työsopimuksin – –.

– –

c) Palvelussuhteen ehtoihin ei sovelleta mitään tiettyä kansallista oikeutta. EKP soveltaa: i) jäsenvaltioiden yhteisiä yleisiä oikeusperiaatteita, ii) yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita – – ja iii) – – sosiaalipolitiikan alan asetuksia ja direktiivejä – –”

19. Palvelussuhteen ehtojen kolmannen osan otsikkona on ”Peruspalkka, lisät ja korvaukset”. Niiden 21 artiklassa todetaan lisistä ja korvauksista eli kotitalouslisästä, huollettavana olevaa lasta koskevasta lisästä, ulkomaankorvauksesta, koulutuslisästä ja alle kouluikäisestä lapsesta maksettavasta lisästä, joita palvelussuhteen ehtojen 15-20 artikla koskee, että ”nämä lisät ja korvaukset täydentävät muita samantyyppisiä, muista lähteistä peräisin olevia lisiä ja korvauksia”. EKP:n henkilöstön on myös haettava näitä lisiä, jotka vähennetään niistä, jotka EKP on velvollinen maksamaan, ja ilmoitettava niistä”.

20. Palvelussuhteen ehtojen neljäs osa, jonka otsikkona on ”Palvelukseen ottamiseen ja palvelussuhteen päättymiseen liittyvät etuudet”, sisältää puolestaan 24 artiklan, jossa täsmennetään, että 22 ja 23 artiklassa määrätyt etuudet täydentävät ”muita samantyyppisiä, muista lähteistä peräisin olevia etuuksia”. EKP:n toimihenkilöiden on myös haettava näitä etuuksia ja ilmoitettava ”näistä etuuksista, jotka vähennetään niistä, jotka EKP on velvollinen maksamaan”.

21. Palvelussuhteen ehtojen viidennessä osassa, jonka otsikkona on ”Työaika ja lomat”, olevan 29 artiklan mukaan EKP:n henkilöstöllä ”on oikeus palkattomaan vanhempainlomaan, joka täyttää ainakin direktiivin 96/34/EY[[9]] vaatimukset”.

22. Palvelussuhteen ehtojen kuudennen osan otsikkona on ”Sosiaaliturva”. Kyseinen osa sisältää säännöt, jotka koskevat muun muassa palkkaa sairauspoissaolo- tai tapaturmatapauksissa, työkyvyttömyyskorvausta sekä sairaus- ja tapaturmavakuutusta.

8 — Vapaa käännös englanninkielisestä versiosta, johon voi tutustua EKP:n internetsivulla.

9 — UNICE:n, CEEP:n ja EAY:n tekemästä vanhempainlomaa koskevasta puitesopimuksesta 3.6.1996 annettu neuvoston direktiivi 96/34/EY (EYVL L 145, s. 4).

23. Kuudes osa sisältää niin ikään määräykset, jotka koskevat korvauksia ja lisiä eli kuukausittaista työttömyyskorvausta, kotitalouslisää sekä EKP:n sairausvakuutus- ja tapaturmavakuutusjärjestelmää, joihin työpaikkansa menettäneillä henkilöstöön kuuluvilla on oikeus, kun heidän sopimuksensa EKP:n kanssa on irtisanottu. Palvelussuhteen ehtojen 36 artiklasta ilmenee kuitenkin, että nämä ”etuudet täydentävät muita samantyyppisiä, muista lähteistä peräisin olevia etuuksia”. EKP:n henkilöstön on myös haettava näitä etuuksia, jotka vähennetään niistä, jotka EKP on velvollinen maksamaan, ja ilmoitettava niistä”.

B *Kansallinen oikeus*

24. Vanhempainrahasta ja vanhempainlomasta 5.12.2006 annetun lain[10] (Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit, jäljempänä BEEG), 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Oikeus vanhempainrahaan on henkilöllä,

1. jonka kotipaikka tai tavanomainen asuinpaikka on Saksassa

2. joka asuu lapsensa kanssa samassa kotitaloudessa

3. joka huolehtii tästä lapsesta itse ja kasvattaa hänet itse

4. joka ei ole ansiotyössä tai kokopäiväisessä ansiotyössä.”

25. Lain 1 §:n 2 momentin 3 kohta koskee tilannetta, jossa työskentely tapahtuu Saksan ulkopuolella:

”Oikeus vanhempainrahaan on myös sillä, joka täyttämättä jotain 1 momentin 1 kohdan edellytyksistä,

– –

– –

3. on Saksan kansalainen ja työskentelee vain väliaikaisesti kansainvälisessä tai ylikansallisessa elimessä, erityisesti liittovaltion lähetettyjä työntekijöitä koskevien ohjeiden mukaisesti vapaalla olevat virkamiehet tai ne, jotka hoitavat – – väliaikaisesti tehtävää ulkomailla.”

26. Rinnastettavien etuuksien huomioimisesta BEEG:n 3 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Vanhempainrahaan rinnastettavat etuudet, joita henkilö, joka täyttää 1 §:n edellytykset, voi vaatia Saksan ulkopuolella tai kansainväliseltä tai ylikansalliselta elimeltä, vähennetään vanhempainrahasta, jos ne koskevat samaa ajanjaksoa eikä Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen perusteella annettuja asetuksia voida soveltaa.”

III Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja menettely unionin tuomioistuimessa

27. Feyerbacher on Saksan kansalainen, joka asuu Saksassa, missä hän työskenteli ennen EKP:n henkilöstöön liittymistään. EKP:n henkilöstöön kuuluvana hän saa kuukausipalkkaa, josta kannetaan yhteisön veroa, ja hän kuuluu palvelussuhteen ehdoissa määrättyyn, EKP:n henkilöstöön sovellettavaan järjestelmään mutta ei Saksan sosiaaliturvajärjestelmään.

10 — BGBl. 2006 I, s. 2748.

28. Koska palvelussuhteen ehdoissa ei määrätä vanhempainrahasta, Feyerbacher vaati 5.9.2008 tapahtuneen lapsensa syntymän jälkeen Saksan viranomaisilta vanhempainrahaa BEEG:n 1 §:n 1 momentin nojalla EKP:n kuukausipalkkansa perusteella tai toissijaisesti 300 euron suuruista lakisääteistä vanhempainrahan vähimmäismäärää kuukaudessa.

29. Vaatimuksensa tueksi Feyerbacher väitti, että hän täytti BEEG:n 1 §:n 1 momentissa säädetyt vanhempainrahan myöntämisedellytykset, koska hänen kotipaikkansa oli Saksassa, hän kasvatti siellä lastaan eikä hän työskennellyt kokopäiväisesti ajanjaksolla, jota etuus koski.

30. Hessenin osavaltio hylkäsi 4.12.2008 tekemällään päätöksellä ja vastauksena Feyerbacherin oikaisuvaatimukseen 8.1.2009 tekemällään päätöksellä vaatimuksen siksi, että erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan määräysten ja kotipaikkasopimuksen 15 artiklan mukaisesti Feyerbacheriin sovelletaan unionin oikeutta eikä Saksan työ- tai sosiaalilainsäädäntöä. EKP:n henkilöstöllä ei sen mukaan siis ole periaatteessa minkäänlaista oikeutta vanhempainrahaan. Asianomainen viranomainen totesi lisäksi, ettei Feyerbacher myöskään ole verovelvollinen Saksassa.

31. Feyerbacher nosti kanteen kyseisistä päätöksistä Sozialgericht Frankfurtissa (sosiaalioikeuden alalla toimivaltainen Frankfurtin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin). Kanteensa tueksi Feyerbacher väitti myös, että kotipaikkasopimus tehtiin ennen BEEG:n voimaantuloa ja että vanhempainrahan epääminen ei näin ollen voinut perustua siihen. Koska hänen sopimuksensa EKP:n kanssa oli lisäksi määräaikainen, kyseessä oli hänen mukaansa BEEG:n 1 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettu väliaikainen työskentely. Hänen mukaansa oli myös otettava huomioon BEEG:n 3 §:n 3 momentti, jossa säädetään, missä tapauksissa saksalaisesta vanhempainrahasta on vähennettävä siihen rinnastettavat etuudet, jotka kansainvälinen tai ylikansallinen elin on maksanut asianomaiselle ulkomailla.

32. Sozialgericht Frankfurt hyväksyi kanteen 30.9.2009 antamallaan tuomiolla ja kumosi 4.12.2008 ja 8.1.2009 tehdyt päätökset. Kyseisen tuomioistuimen mukaan Feyerbacher täytti vanhempainrahan myöntämisedellytykset, joista BEEG:n 1 §:n 1 momentissa säädetään.

33. Sozialgericht Frankfurt katsoi, että ainoastaan lain erityissäännöksellä voidaan sulkea ihmisryhmä BEEG:n etuuksien ulkopuolelle. Se katsoi kuitenkin, että kotipaikkasopimuksen 15 artikla ei ole tällainen säännös, koska oikeus vanhempainrahaan ei kuulu EKP:n henkilöstön palvelussuhteen ehtoihin, joita kyseinen artikla koskee. Etuuden epäämistä Feyerbacherilta ei sen mukaan voitu myöskään oikeuttaa tässä asiassa, koska EKP ei myönnä henkilöstölleen sosiaalivakuutus-, sosiaaliapu- ja sosiaalisten olojen parantamisetuuksia, joihin asianomainen vanhempainraha kuuluu. Etuudet eivät siis tältä osin ole päällekkäisiä.

34. Hessisches Landessozialgericht, johon valitettiin kyseisestä tuomiosta, katsoi, että Feyerbacher täytti BEEG:n 1 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset ja että tällä oli näin ollen oikeus vanhempainrahaan, jollei sen soveltamista ole suljettu pois erityissäännöksellä tai -määräyksellä, joka vastaa lain vaatimuksia. Kyseinen tuomioistuin ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että kotipaikkasopimuksen 15 artikla voisi olla tällainen määräys.

35. Tässä tilanteessa Hessisches Landessozialgericht on unionin tuomioistuimen kirjaamoon 10.2.2011 saapuneella päätöksellä päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [kotipaikkasopimus] osa unionin oikeutta, jota on sovellettava ensisijaisesti kansalliseen oikeuteen nähden, vai onko kyseessä kansainvälinen sopimus?

2) Onko kotipaikkasopimuksen 15 artiklaa, luettuna yhdessä [EKPJ:n perussäännön] 36 artiklan kanssa, tulkittava suppeasti siten, että etuuden perustana olevan Saksan sosiaalilainsäädännön soveltaminen EKP:n henkilöstöön on suljettu pois vain silloin, jos EKP tarjoaa henkilöstölle [palvelussuhteen ehtojen] nojalla vastaavan sosiaalietuuden?

3) Mikäli toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:

a) Onko edellä mainittuja määräyksiä tulkittava siten, että ne estävät sellaisen kansallisen säännöksen soveltamisen, jonka mukaan perhe-etuuksien myöntämisessä noudatetaan yksinomaan alueperiaatetta?

b) Voidaanko asiassa C-352/06, Bosmann, 20.5.2008 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-3827, 31–33 kohta) tehtyihin päätelmiin tukeutua edellä mainittuja määräyksiä sovellettaessa? Onko katsottava, että kotipaikkasopimuksen 15 artiklan, luettuna yhdessä EKPJ:n perussäännön 36 artiklan kanssa, perusteella Saksan liittotasavallalla ei ole toimivaltaa myöntää perhe-etuuksia alueellaan asuville EKP:n henkilöstöön kuuluville?”

36. Feyerbacher, Saksan hallitus, Euroopan komissio ja EKP ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Asianosaiset eivät pyytäneet suullisen käsittelyn pitämistä.

IV Asian tarkastelu

A *Kotipaikkasopimus*

1. Kotipaikkasopimuksen oikeudellinen luonne

37. Totean aluksi, että kotipaikkasopimuksen luokittelu oikeudellisena toimena ei ole ongelmatonta. Kuten unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmenee, mahdollisia luokitteluja on kaksi eli yhtäältä luokittelu kansainväliseksi sopimukseksi, jolle sen hyväksymistä koskevassa kansallisessa laissa annetaan muodollisesti tarkasteltuna sama asema kuin kansallisille laeille, tai toisaalta luokittelu unionin oikeuteen kuuluvaksi toimeksi, joka on tämän vuoksi ensisijainen kansalliseen oikeuteen nähden. Pidän jälkimmäistä luokittelua asianmukaisempana.

38. EKP:n riippumattomuudesta on ensinnäkin todettava, että se taataan SEUT 130 artiklassa ja EKPJ:n perussäännön 7 artiklassa. Kuten oikeuskäytännöstä ilmenee, EKP:n riippumattomuudesta, jolla pyritään varmistamaan sen tehtävien suorittaminen, ei kuitenkaan seuraa, että se olisi täysin erillään unionista ja kaikkien unionin oikeussääntöjen soveltamisalan ulkopuolella.[11] EKP:tä ei siis voida pitää hallitustenvälisenä järjestönä, jolla on kansainvälisessä oikeudessa niin kutsuttu toiminnallinen toimivalta. Kyseessä oli päinvastoin alun perin sui generis elin,[12] ja unionin oikeuden nykytilassa kyseessä on SEU 13 artiklan nojalla Euroopan unionin toimielin,[13] jonka toimivalta perustuu primaarioikeuteen.

39. EKP:n riippumattomuus ei siis ole itsenäinen päämäärä, vaan se palvelee nimenomaista tavoitetta. Riippumattomuusperiaatteella tavoitellaan erityisesti sitä, että EKP voi pyrkiä tehokkaasti hintatason vakautta koskevaan tavoitteeseen ja tämän tavoitteen mukaisesti tukea talouspolitiikkaa unionissa, mitä edellytetään SEUT 127 artiklassa.[14]

11 — Asia C-11/00, komissio v. EKP, tuomio 10.7.2003 (Kok., s. I-7147, 135 kohta). EKP:n riippumattomuuden eri näkökohtien tarkastelusta ks. julkisasiamies Jacobsin kyseisessä asiassa esittämän ratkaisuehdotuksen 150-155 kohta sekä Gaitanides, C., *Das Recht der Europäischen Zentralbank. Unabhängigkeit und Kooperation in der Europäischen Währungsunion*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, s. 55 ja sitä seuraavat sivut. Ks. myös analogisesti asia C-15/00, komissio v. EKP, tuomio 10.7.2003 (Kok., s. I-7281, 101 ja 102 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

12 — Oikeuskirjallisuudessa on esitetty eri näkemyksiä EKP:n asemasta Euroopan unionin järjestelmässä. Yleiskuva näistä erilaisista näkemyksistä löytyy edellisessä alakohdassa mainitun teoksen sivuilta 51-55.

13 — Kun kotipaikkasopimus tehtiin 18.9.1998, EKP ei kuulunut EY 7 artiklassa lueteltujen yhteisön toimielinten suppeampaan ryhmään. EY:n perustamissopimuksessa EKPJ:llä ja EKP:llä oli nimittäin erityisasema toimielinrakenteessa.

14 — Ks. julkisasiamies Jacobsin em. asiassa komissio v. EKP esittämän ratkaisuehdotuksen 150 kohta.

40. On myös muistutettava, että EKP on SEUT 282 artiklan 3 kohdan ja EKPJ:n perussäännön 9 artiklan 1 kohdan mukaan oikeushenkilö. Sen toimivaltaa unionin ulkopuolisiin ja muihin kuin sen tehtävistä johtuviin toimiin täsmennetään kuitenkin EKPJ:n perussäännön 23 ja 24 artiklassa.[15] Kun otetaan huomioon se, että EKP on oikeushenkilö, sillä on mielestäni toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia, jotka liittyvät sen tehtäviin rahapolitiikan alalla.[16] Kuten komissio korostaa, sillä ei sen sijaan ole toimivaltaa tehdä kansainvälisiä sopimuksia unionin nimissä, koska tähän liittyvää toimivaltaperustaa ei ole ja koska tällaisten sopimusten yhteydessä sovelletaan yksinomaan SEUT 218 artiklassa vahvistettuja menettelyjä.

41. EKP:n perussäännön 23 artiklassa tarkoitettujen rahapolitiikan alaan liittyvien toimien lisäksi EKP voi perussäännön 24 artiklan nojalla toteuttaa muita toimia, joita sen toiminta edellyttää ja joihin mielestäni kuuluu esimerkiksi kotipaikkasopimuksen tekeminen. Kyseisen artiklan sanamuodossa ei kuitenkaan täsmennetä niiden toimien luonnetta, joita EKP voi muihin toimiin liittyen toteuttaa. Kotipaikkasopimuksen oikeudellisen luonteen määrittämiseksi sopimusta on tämän vuoksi tarkasteltava sen erityisessä oikeudellisessa asiayhteydessä, joka on erioikeuksista ja vapauksista tehty pöytäkirja.

42. Kuten kyseisen sopimuksen johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenee, se tehtiin EKP:n erioikeuksien ja vapauksien määrittelemiseksi Saksan liittotasavallassa erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan mukaisesti.[17] Kyseessä on siis erioikeuksista ja vapauksista tehtyä pöytäkirjaa täydentävä toimenpide, jolla pyritään panemaan täytäntöön kyseisen pöytäkirjan määräykset erityisesti EKP:n osalta.[18] Sopimuksen 15 artikla liittyy täsmällisemmin sanottuna pöytäkirjan 14 artiklaan, jossa määrätään menettelystä, jota sovelletaan unionin virkamiehiä ja muuta henkilöstöä koskevan sosiaalietuusjärjestelmän vahvistamiseen.

43. Tässä unionin primaarioikeuden asiayhteydessä riitojen ratkaisua koskevassa kotipaikkasopimuksen 21 artiklassa viitataan EKPJ:n perussäännön 35 artiklan 4 kohtaan, jossa määrätään välityslausekkeeseen perustuvasta unionin tuomioistuimen toimivallasta samoin sanamuodoin kuin SEUT 272 artiklassa eli käyttäen ilmaisua ”julkis- tai yksityisoikeudellisessa sopimuksessa olevan välityslausekkeen nojalla”. Kun otetaan huomioon asianosaisten luonne ja kotipaikkasopimuksen kohde, kotipaikkasopimukseen sisältyvä välityslauseke voi siis koskea vain julkisoikeudellista sopimusta.[19]

44. Tämä päätelmä sitä paitsi vahvistettiin implisiittisesti edellä mainitussa asiassa EKP vastaan Saksa annetussa tuomiossa. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin perusti toimivaltansa kyseisen sopimuksen 21 artiklaan, EKPJ:n perussäännön 35 artiklan 4 kohtaan ja SEUT 272 artiklaan.[20]

45. Toisin kuin Saksan hallitus väittää, kyseessä ei mielestäni ole kansainvälisessä julkisoikeudessa tarkoitettu kansainvälinen sopimus vaan julkisoikeudellinen sopimus EKP:n ja Saksan liittotasavallan välillä.

15 — Ks. Ott, A., ”EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield between European and International Law”, European Foreign Affairs Review, 2008, nro 13, s. 527.

16 — Ks. vastaavasti Horng, D.-C., ”The European Central Bank’s External Relations with Third Countries and the IMF”, European Foreign Affairs Review, 2004, nro 3, s. 326.

17 — Ks. asiassa 2/68, Ufficio imposte di consumo di Ispra v. komissio, 17.12.1968 annettu määräys (Kok., s. 635). On korostettava, että kyseisessä asiassa ei noudatettu julkisasiamies Roemerin ratkaisuehdotuksessaan esittämää näkökulmaa, joka muodostui YK:n kotipaikkasopimukseen sovellettavien periaatteiden soveltamisesta vastaavasti komission ja Italian hallituksen allekirjoittamaan sopimukseen Ispran ydintutkimuskeskuksen kotipaikasta. Asiassa annetussa määräyksessä katsottiin, että vaikka komissio voi erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan täytäntöönpanon varmistamiseksi ja tarvittaessa sen täydentämiseksi tehdä kotipaikkasopimuksen asianomaisen jäsenvaltion kanssa, tällä sopimuksella ei kuitenkaan voida supistaa oikeuksia ja takuita, jotka jäsenvaltioilla ja niiden elimillä, yhteisöjen toimielimillä ja yksityisillä suoraan kyseisen pöytäkirjan perusteella on. Ks. sen sijaan Eurooppa-kouluista asia 44/84, Hurd v. Jones, tuomio 15.1.1986 (Kok., s. 29, Kok. Ep. VIII, s. 385, 20-22 kohta) ja asia C-132/09, komissio v. Belgia, tuomio 30.9.2010 (Kok., s. I-8695, 44 kohta).

18 — Ks. asia C-220/03, EKP v. Saksa, tuomio 8.12.2005 (Kok., s. I-10595, 24 kohta).

19 — Ks. Schwarze, J., *EU-Kommentar*, EY 238 artikla, 2. painos, Nomos, Baden-Baden, 2009, s. 1839-1843.

20 — Em. asia EKP v. Saksa, tuomion 27 kohta. Ks. myös julkisasiamies Stix-Hacklin asiassa esittämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

46. Täsmennän, että oikeusjärjestys, jonka osa kyseinen sopimus on, voi olla vain unionin oikeusjärjestys. Kuten olen edellä esittänyt, sopimuksen johdanto-osan tarkastelu osoittaa erityisen liittymän unionin oikeuteen, mikä johtuu siitä, että kotipaikkasopimuksella pannaan tässä erityisessä asiayhteydessä täytäntöön erioikeuksista ja vapauksista tehty pöytäkirja.[21] Huolimatta yhteyksistä, jotka kyseisellä sopimuksella on Saksan liittotasavaltaan, se liittyy selvästi unionin oikeuteen, koska sillä pyritään täsmentämään erioikeuksia ja vapauksia, jotka EKP:lle on kyseisellä pöytäkirjalla tunnustettu Saksan alueella.[22]

47. Tästä seuraa, että kotipaikkasopimus kuuluu erioikeuksista ja vapauksista tehdyllä pöytäkirjalla vahvistettuun oikeudelliseen asiayhteyteen ja yleisemmin unionin oikeuden soveltamisalaan, ja unionin oikeus muodostaa sääntelykontekstin, jossa kotipaikkasopimuksen määräyksiä on tulkittava.

2. Julkisoikeudellisen kotipaikkasopimuksen vaikutukset yksityisiin oikeussubjekteihin

48. Koska on todettu, että kotipaikkasopimus on unionin oikeudessa tarkoitettu julkisoikeudellinen sopimus, on seuraavaksi määritettävä, voiko tällaisella sopimuksella olla vaikutuksia Feyerbacherin kaltaisiin yksityisiin oikeussubjekteihin ja jos voi, missä määrin.

49. Yleissääntönä voidaan todeta, että julkisoikeudellisella sopimuksella on yksityisoikeudellisen sopimuksen tavoin sitova vaikutus ainoastaan sen sopimuspuoliin. Kotipaikkasopimuksen on julkisoikeudellisena sopimuksena, jolla on sitovia vaikutuksia sopimuspuoliin, katsottava ilmaisevan EKP:n ja Saksan liittotasavallan tahdon täsmentää niiden molempien oikeudet ja velvollisuudet erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan määräysten mukaisesti. Tämän vuoksi ei voida katsoa, että kotipaikkasopimus olisi toimi, jolla on erga omnes -vaikutus unionin oikeudessa.[23]

50. Täsmennän, että tällaisen vaikutuksen puuttuminen voidaan päätellä EKP:n rajoitetusta toimivallasta antaa säädöksiä. Tämä toimivalta perustuu SEUT 132 artiklan 1 kohtaan ja EKPJ:n perussäännön 34 artiklan 1 kohtaan, joiden mukaan EKP voi antaa asetuksia, tehdä päätöksiä tai antaa suosituksia ja lausuntoja. EKP:n neuvosto voi lisäksi antaa suuntaviivoja ja ohjeita EKPJ:n perussäännön 12 artiklan 1 kohdan perusteella. EKP voi näin ollen käyttää EKPJ:n perussäännön 36 artiklan 1 kohdassa vahvistettua säädöstoimivaltaa henkilöstöasioissa. Se ei kuitenkaan voi muuttaa palvelussuhteen ehtojen laajuutta tai soveltamisalaa jäsenvaltion kanssa tehdyllä sopimuksella.

51. Tästä seuraa, että käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan kotipaikkasopimuksen kaltaisella julkisoikeudellisella sopimuksella ei voi olla sitovaa vaikutusta kolmansiin eli muihin jäsenvaltioihin, unionin muihin toimielimiin ja yksityisiin oikeussubjekteihin. Toisin sanoen erga omnes -vaikutus edellyttäisi, että kotipaikkasopimus olisi tehty asetuksen tai päätöksen muodossa.[24]

21 — Em. asia EKP v. Saksa, tuomion 24 kohta.

22 — Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että SEUT 272 artiklassa, jonka sisältö vastaa EKPJ:n perussäännön 35 artiklan 4 kohtaa, tarkoitettu julkisoikeudellinen sopimus voi kuulua joko jäsenvaltion tai unionin oikeuden soveltamisalaan. Edellisestä mahdollisuudesta on todettava, että kotipaikkasopimus liittyy yksinomaan Saksan liittotasavallan oikeusjärjestykseen, jota ei kuitenkaan voida soveltaa, kun otetaan huomioon kyseisen sopimuksen tarkoitus eli erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan määräysten soveltaminen EKP:hen Saksan liittotasavallassa. Ks. tästä em. teos Schwarze, J., s. 1842.

23 — Kotipaikkasopimuksessa olevien määräysten erga omnes -vaikutuksen puuttumisesta ks. em. asiassa Ufficio imposte di consumo di Ispra v. komissio annetussa määräyksessä omaksuttu kanta (s. 640).

24 — Ks. vastaavasti asia 189/85, komissio v. Saksa, tuomio 7.5.1987 (Kok., s. 2061, 14 kohta) ja asia 186/85, komissio v. Belgia, tuomio 7.5.1987 (Kok., s. 2029, 21 kohta). Näissä asioissa on nimenomaisesti todettu, että Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen (jäljempänä henkilöstösäännöt) merkityksellinen versio vahvistettiin 29.2.1968 annetulla neuvoston asetuksella (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68 (EYVL L 56, s. 1) ja että tämä asetus oli näin ollen yleisesti sovellettava, kaikilta osiltaan sitova ja suoraan sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa.

52. Vaikuttaa lisäksi hyödylliseltä vertailla kotipaikkasopimuksen ja direktiivien vaikutuksia yksityisiin oikeussubjekteihin. Samalla tavoin kuin direktiivi, jolla ei sellaisenaan voida luoda velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille ja johon ei näin ollen voida sellaisenaan vedota tällaista henkilöä vastaan,[25] kotipaikkasopimus ei voi vaikuttaa kielteisesti oikeuksiin, jotka yksityisellä oikeussubjektilla unionin oikeuden tai kansallisen lainsäädännön perusteella on.[26]

53. Erityisesti kotipaikkasopimuksen 15 artiklasta on todettava, että sen on mielestäni katsottava viittaavan EKPJ:n perussäännön 36 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan EKP:n neuvosto vahvistaa EKP:n henkilöstöä koskevat palvelussuhteen ehdot.[27]

54. Tämä primaarioikeuden määräys on siis yhtäältä ensisijainen Saksan kansalliseen oikeuteen nähden. Kun otetaan huomioon kotipaikkasopimuksen 15 artiklan intra partes -vaikutukset, se toisaalta vapauttaa Saksan liittotasavallan velvollisuudesta soveltaa Saksan työ- tai sosiaalilainsäädännön säännöksiä EKP:n henkilöstöön.

55. Edellä mainituissa asioissa komissio vastaan Saksa ja komissio vastaan Belgia, jotka koskivat *asetuksella* vahvistettujen Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen tulkintaa, katsottiin, että henkilöstösääntöihin perustuvien perheavustusten täydentävä luonne suhteessa muuten maksettuihin samantyyppisiin avustuksiin sitoo jäsenvaltioita eikä siitä voida poiketa kansallisen lainsäädännön säännöksillä.

56. Yhtäältä tuomioistuin totesi, että henkilöstösääntöjen säännökset ovat esteenä sille, että jäsenvaltio kieltäytyy maksamasta lainsäädännössään vahvistettuja perheavustuksia huollettavana olevista lapsista, koska on mahdollista, että samaan lapseen liittyen voidaan saada henkilöstösääntöihin perustuvia avustuksia, kun edunsaaja, joka on palveluksessa tai eläkkeellä olevan virkamiehen tai muun henkilöstöön kuuluvan puoliso, tekee tai on tehnyt palkattua työtä sen alueella.[28]

57. Toisaalta se katsoi, että kyseiset säännökset ovat niin ikään esteenä sille, että jäsenvaltio säätää, että sen lainsäädännön perusteella maksettavat perhe-etuudet vähennetään henkilöstösäännöissä säädettyjen niihin rinnastettavien avustusten määrästä, kun joko palveluksessa tai eläkkeellä olevan virkamiehen tai muun henkilöstöön kuuluvan puoliso tekee tai on tehnyt palkattua työtä sen alueella tai virkamies itse tekee tällaista työtä osa-aikaisesti toimielinten ulkopuolella.[29]

58. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin voidaan antaa hyödyllinen vastaus, sen esittämät kysymykset on tässä tilanteessa muotoiltava uudelleen. Esitettyjen kysymysten tarkastelu kokonaisuutena osoittaa nimittäin, että kyseinen tuomioistuin pyrkii lähinnä selvittämään, estääkö vain toissijaisesti ennakkoratkaisukysymyksissä mainittu EKPJ:n perussäännön 36 artiklan 1 kohta sen, että Saksan liittotasavalta myöntää pääasiassa kyseessä olevan vanhempainrahan kaltaisia sosiaaliturvaetuuksia EKP:n henkilöstölle yleisesti kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti alueperiaatteen perusteella tai toissijaisesti silloin, kun palvelussuhteen ehdoissa ei määrätä tällaisesta etuudesta.

25 — Ks. tästä mm. yhdistetyt asiat C-397/01-C-403/01, Pfeiffer ym., tuomio 5.10.2004 (Kok., s. I-8835, 108 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 — Päätelmä voi toki olla toinen tutkittaessa Saksan liittotasavallan 19.12.1998 annetulla lailla (BGBl. 1998 II, s. 2996) ratifioimaa kotipaikkasopimusta Saksan oikeuden valossa.

27 — Tästä on todettava, että EKPJ:n perussäännön 36 artiklan 1 kohdan saksankielisessä versiossa käytetty sana on ”Beschäftigungsbedingungen”, joka vastaa kotipaikkasopimuksen 15 artiklassa käytettyä terminologiaa.

28 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomion 30 kohta.

29 — Em. asia komissio v. Belgia, tuomion 35 kohta.

59. Katson näin ollen, että pääasian ratkaisemiseksi on vastattava tähän uudelleen muotoiltuun kysymykseen. Kun otetaan huomioon, että kysymys koskee unionin oikeuden tulkintaa ja soveltamista, unionin tuomioistuin on toimivaltainen vastaamaan siihen. Saksan hallituksen perusteluja ennakkoratkaisupyynnön tutkimatta jättämisestä sillä perusteella, että kotipaikkasopimus on kansainvälisoikeudellinen toimi ja että unionin tuomioistuimella ei tämän vuoksi olisi toimivaltaa tulkita sitä SEUT 267 artiklassa määrätyssä ennakkoratkaisumenettelyssä, ei voida hyväksyä.

B *Saksan liittotasavallan oikeus myöntää sosiaaliturvaetuuksia EKP:n henkilöstölle*

1. Palvelussuhteen ehtojen määräysten oikeudellinen luonne

60. Aluksi on todettava, että EKP:n ja sen henkilöstön välinen palvelussuhde määritellään palvelussuhteen ehdoissa, jotka EKP:n neuvosto hyväksyy sen johtokunnan esityksestä EKPJ:n perussäännön 36 artiklan 1 kohdan perusteella. Näiden ehtojen 9 artiklan a alakohdassa määrätään, että EKP:n ja sen henkilöstön välisiä palvelussuhteita säännellään näiden palvelussuhteen ehtojen sisältämien määräysten mukaisesti tehdyin työsopimuksin. Kuten oikeuskäytännössä on todettu, EKP:n ja sen henkilöstön palvelussuhteita koskeva järjestelmä on näin ollen sopimusoikeudellinen eikä virkamiesoikeudellinen. [30]

61. Muistutan lisäksi, että kyseisiä palvelussuhteen ehtoja ei ole annettu asetuksella vaan ”päätökseksi” luokitellulla toimella, joten niillä ei ole minkäänlaista sitovaa vaikutusta jäsenvaltioihin, joille päätöstä ei ole osoitettu. Samalla tavoin kuin Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt, joiden ainoana tarkoituksena on unionin toimielinten ja niiden virkamiesten välisten oikeudellisten suhteiden sääntely, palvelussuhteen ehtojen määräykset kuitenkin sitovat EKP:tä ja sen henkilöstöä ja niissä vahvistetaan unionin henkilöstöä koskevien Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen tavoin EKP:n henkilöstöön kuuluvien oikeudet ja velvollisuudet. [31]

62. Tästä on myös muistutettava, että EKPJ:n perussäännön 36 artiklan 1 kohdassa EKP:lle annetaan itsenäinen säädöstoimivalta, kun on kyse sen henkilöstöä koskevasta järjestelmästä. Tämä palvelussuhteen ehdoissa ja EKP:n sisäisissä henkilöstösäännöissä (EKP:n työjärjestyksen 21 artikla) määritelty järjestelmä eroaa Euroopan unionin virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavista säännöistä. Se on lisäksi itsenäinen jäsenvaltioiden lainsäädäntöön nähden. [32]

63. EKPJ:n perussäännön 36 artiklan 1 kohdan perusteella EKP voi vahvistaa vapaasti henkilöstönsä palvelussuhteen ehdot, joihin on katsottava kuuluvan paitsi työn tekemisen ehdot myös sosiaaliturvaetuudet, joihin henkilöllä (tai tältä oikeutensa johtavalla) on EKP:n henkilöstöön kuuluvana oikeus. [33] Toisin kuin komissio huomautuksissaan esitti, EKPJ:n perussäännön perusteella EKP:llä oleva

30 — Asia C-409/02 P, Pflugradt v. EKP, tuomio 14.10.2004 (Kok., s. I-9873, 31-33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On kuitenkin täsmennettävä, että toimielimenä EKP:llä on harkintavaltaa yksiköidensä organisoinnissa siitä huolimatta, että oikeudellinen asiakirja, joka on sen ja sen henkilöstön palvelussuhteen perustana, on luonteeltaan sopimusoikeudellinen. Ks. tästä julkisasiamies Léger’n em. asiassa Pflugradt v. EKP antaman ratkaisuehdotuksen 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

31 — Ks. analogisesti asia T-238/00, IPSO ja USE v. EKP, määräys 18.4.2002 (Kok., s. II-2237, 48-50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös asia C-430/97, Johannes, tuomio 10.6.1999 (Kok., s. I-3475, 19 kohta).

32 — Yhdistetyt asiat T-178/00 ja T-341/00, Pflugradt v. EKP, tuomio 22.10.2002 (Kok., s. II-4035, 48 kohta). Ks. myös em. asia IPSO ja USE v. EKP, määräyksen 48 ja 49 kohta. Jos palvelussuhteen ehdoissa tai EKP:n henkilöstöön sovellettavissa säännöissä on aukkoja, niitä on tulkittava Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavia henkilöstösääntöjä koskevan oikeuskäytännön mukaisesti. Ks. vastaavasti asia T-63/02, Cerafogli ja Poloni v. EKP, tuomio 20.11.2003 (Kok., s. II-4929, 51 kohta).

33 — On katsottu, että perheavustukset liittyvät palkan osana palvelussuhteeseen. Ks. tästä em. asia komissio v. Saksa, tuomion 26 kohta ja em. asia komissio v. Belgia, tuomion 29 kohta.

säädöstoimivalta henkilöstöään koskevan järjestelmän vahvistamiseksi ei kuitenkaan ole lainvalintasääntö, jolla sellaisenaan suljettaisiin pois muiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltaminen. Katson, että EKPJ:n perussäännön 36 artiklan 1 kohta on määräys, jolla EKP:n sallitaan säänteleväneksplisiittisesti tai implisiittisesti eri sosiaaliturvajärjestelmien soveltamista henkilöstöönsä. [34]

64. Tästä seuraa, että kansallisen tuomioistuimen esiin nostamaa problematiikkaa, joka koskee palvelussuhteen ehdoilla käyttöön otetun järjestelmän ja Saksan sosiaalilainsäädännössä vahvistetun kaltaisten muiden järjestelmien välistä suhdetta, ei voida ratkaista yleisellä tasolla. Jotta kyseinen problematiikka voidaan ratkaista asianmukaisesti, kutakin etuusryhmää on sitä vastoin tarkasteltava vuorollaan. [35]

2. Palvelussuhteen ehtojen soveltamisala

65. Palvelussuhteen ehtojen henkilöllinen soveltamisala määritellään niiden 1 artiklassa. Kuten kyseisestä artiklasta ilmenee, henkilöstöön kuuluvan käsite viittaa kaikkiin henkilöihin, jotka ovat allekirjoittaneet toistaiseksi voimassa olevan tai yli vuoden pituisen määräaikaisen työsopimuksen EKP:n kanssa ja ottaneet tehtävänsä vastaan EKP:ssä. Liitteissä IIa ja IIb määrätään lisäksi erityisehdoista, joita sovelletaan lyhytaikaisiin (alle vuoden pituisiin) sopimuksiin sekä ”Graduate Programme” -nimiseen ohjelmaan osallistuviin.

66. Totean tästä, että – toisin kuin Graduate Programmen osallistujat –, joihin sovelletaan palvelussuhteen ehtoja, jos liitteessä IIa ei toisin määrätä, vaikuttaa siltä, että lyhytaikaisen sopimuksen EKP:n kanssa tehneet henkilöt (nk. väliaikainen henkilöstö), joihin sovelletaan liitteessä IIb vahvistettuja erityisehtoja, suljetaan pois palvelussuhteen ehtojen henkilölliseltä soveltamisalalta kyseisten ehtojen 1 artiklan määräysten perusteella. Päättelen tästä, että väliaikainen henkilöstö ei kuulu EKP:n henkilöstöön, johon sovelletaan asetuksen N:o 549/69 [36] 4 c artiklaa, jonka mukaan EKP:n henkilöstöön sovelletaan myös erioikeuksia ja vapauksia, joista määrätään unionin virkamiesten ja muun henkilöstön hyväksi erioikeuksista ja vapauksista tehdyssä pöytäkirjassa.

67. Palvelussuhteen ehtojen aineellisesta soveltamisalasta muistutan aluksi, että tätä alaa koskevan säädöstoimivaltansa mukaisesti EKP vahvistaa palvelussuhteen ehtojen 9 artiklan c alakohdassa, että mitään kansallista oikeutta ei sovelleta palvelussuhteen ehtoihin. Tämän määräyksen perusteella työsuhteen olemassaoloon perustuvaa kansallista sosiaaliturvalainsäädäntöä ei siis voida soveltaa EKP:hen työnantajana eikä tämän toimielimen henkilöstöön työntekijöinä. Pakollisten kansallisten sosiaalivakuutusjärjestelmien säännöksiä ei näin ollen voida soveltaa EKP:n toimihenkilöihin.

34 — Em. asia komissio v. Saksa ja em. asia komissio v. Belgia sekä yhteydet EKP:n henkilöstöön sovellettavien eri sosiaaliturvajärjestelmien välillä perustuvat näkemykseen, jonka mukaan unionin ja EKP:n virkamiehet ja henkilöstö voivat kuulua myös muiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisalaan.

35 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 29.6.1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1606/98 (EUVL L 209, s. 1), sekä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1) vahvistetun järjestelmän soveltamisen taustalla on sama periaate. Ks. erityisesti kyseisten asetusten 1-8 luku, jotka koskevat eri etuusryhmiä.

36 — Niiden Euroopan yhteisöjen virkamiesten ja muun henkilöstön ryhmien määräämisestä, joihin sovelletaan Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 12 artiklan, 13 artiklan toisen kohdan ja 14 artiklan määräyksiä, 25.3.1969 annettu neuvoston asetus (Euratom, EHTY, ETY) N:o 549/69 (EYVL L 74, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 5.6.1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY, EHTY, Euratom) N:o 1198/98 (EYVL L 166, s. 3). Unionin oikeuden nykytilassa kyseessä ovat siis erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 11 artikla, 12 artiklan toinen kohta ja 13 artikla.

68. On kuitenkin vielä määriteltävä muulla kuin työsuhteen perusteella myönnettävien etuuksien asema. Näihin etuuksiin kuuluvat ne, jotka myönnetään sellaisten järjestelmien perusteella, joihin EKP:n henkilöstö liittyy vapaaehtoisesti, ne, jotka myönnetään henkilöstölle muussa ominaisuudessa kuin EKP:n henkilöstöön kuuluvana,[37] tai ne, jotka myönnetään henkilöstölle alueperiaatteen mukaisesti.

3. Palvelusuhteen ehdoissa vahvistetut eri etuusryhmät

69. Palvelussuhteen ehdoista ilmenee, että EKP:n henkilöstön on liityttävä EKP:n sairaus- ja tapaturmavakuutusjärjestelmään. Koska tämä on pakollista, vastaavia pakollisia kansallisia järjestelmiä ei siis voida soveltaa.

70. Palvelussuhteen ehtojen tarkastelu osoittaa kuitenkin, että kyseisillä ehdoilla vahvistetun ja kansallisessa oikeudessa säädetyn järjestelmän välillä on useita yhteyksiä. Kuten palvelussuhteen ehdoista ilmenee, EKP:n perheavustuksilla ja työttömyyskorvauksilla, joista määrätään kyseisten ehtojen neljännessä ja kuudennessa osassa, täydennetään muiden elinten myöntämiä niihin rinnastettavia etuuksia.

71. Tästä on korostettava, että palvelussuhteen ehtojen mukaan kyseisten avustusten ja korvausten saaminen edellyttää, että EKP:n henkilöstöön kuuluva on aiemmin pyytänyt tällaisia muista lähteistä peräisin olevia avustuksia ja korvauksia toimivaltaiselta viranomaiselta tai elimeltä ja että hän on ilmoittanut niiden määrän EKP:lle. EKP siis maksaa niihin rinnastettavat avustukset ja korvaukset ainoastaan täydentävästi.

72. Nämä palvelussuhteen ehdoissa tehdyt valinnat osoittavat mielestäni, että niillä vahvistetussa järjestelmässä on ominaisuuksia, joiden perusteella voidaan päätellä, että kyseessä ei ainakaan perhe-etuuksien osalta ole yksinomainen tai edes ensisijainen vaan muihin sosiaaliturvajärjestelmiin verrattuna täydentävä järjestelmä. Tämä pätee myös henkilöstöön kuuluvalle itselleen myönnettäviin sosiaaliturvaetuuksiin eikä yksinomaan etuuksiin, jotka myönnetään henkilöstöön kuuluvien perheenjäsenille tai henkilöstöön kuuluvilta oikeutensa johtaville.

73. Näissä olosuhteissa katson komissiosta ja EKP:stä poiketen, että palvelussuhteen ehtojen tulkitsemiseksi siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen vanhempainrahan myöntäminen sovellettavan kansallisen lainsäädännön perusteella olisi pois suljettua, ei ole olemassa vakavia EKP:n riippumattomuuteen liittyviä institutionaalisia perusteita. Korostan, että EKP:n ja unionin henkilöstöön sovellettavissa järjestelmissä sallitaan muiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltaminen kyseiseen henkilöstöön.[38]

74. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt seikat, joista ilmenee, että palvelussuhteen ehdoissa vahvistettu järjestelmä on lähinnä täydentävä, EKP:n perustelut, jotka koskevat tarvetta taata EKP:n riippumattomuus ja mahdollistaa sen esteetön toiminta kotipaikassaan Frankfurt-am-Mainissa - mikä sen mukaan oikeuttaa sen, että EKP:n henkilöstöön jätetään järjestelmällisesti soveltamatta Saksan työ- ja sosiaalioikeutta -, eivät mielestäni ole vakuuttavia. Juuri EKP nimittäin velvoittaa henkilöstönsä tekemään hakemuksia muille elimille, jotta nämä voivat saada avustuksia ja korvauksia, jotka EKP maksaa yksinomaan täydentävästi.

37 — Kyseessä ovat mm. etuudet, joita henkilöstöön kuuluva voi saada, koska hän on aiemmin kuulunut sosiaalivakuutusjärjestelmään tai koska hän johtaa oikeutensa tällaiseen järjestelmään kuuluvalta.

38 — Ks. mm. Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen 67 ja 68 artikla.

75. Koska palvelussuhteen ehdoissa vahvistetut perhe-etuuksien kaltaiset lisät ovat lisäksi täydentäviä muista lähteistä saatuihin lisiin verrattuina, tulkintaa, jonka mukaan palvelussuhteen ehdoissa suljetaan järjestelmällisesti pois kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltaminen, ei mielestäni voida oikeuttaa tarpeella taata eri kansalaisuutta edustavien unionin virkamiesten ja toimihenkilöiden tasa-arvo.

76. Vaikka yksi erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan määräysten taustalla olevista tavoitteista on unionin virkamiesten ja toimihenkilöiden, jotka eivät maksa kansallista tuloveroa ja joihin ei pääsääntöisesti sovelleta kansallista sosiaaliturvalainsäädäntöä, samapalkkaisuuden takaaminen, jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun tavoin tätä tavoitetta ei voida saavuttaa EKP:n henkilöstöön sovellettavan järjestelmän erityisessä asiayhteydessä, kun otetaan huomioon, että EKP:n maksamat etuudet ovat luonteeltaan täydentäviä. [39]

77. Siksi on todettava, että palvelussuhteen ehdoissa ei suljeta yleisesti pois kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien soveltamista. Palvelussuhteen ehdoilla vahvistettu järjestelmä on näin ollen kaksivaikutteinen. Yhtäältä kyseisissä ehdoissa suljetaan pois kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön soveltaminen, kun on kyse EKP:n henkilöstön eläkkeistä sekä sairaus- ja tapaturmavakuutuksesta. [40] Kuten olen jo aiemmin todennut, ne muodostavat toisaalta täydentävän ja toissijaisen järjestelmän, kun on kyse sellaisten avustusten ja korvausten myöntämisestä, jotka kuuluvat palvelussuhteen ehtojen neljännen ja kuudennen osan soveltamisalaan.

4. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklan vaikutus palvelussuhteen ehtojen tulkintaan

78. Jotta olisin mahdollisimman perusteellinen, haluan tarkastella lopuksi tilanteita, joissa EKP:n toimimattomuuden vuoksi sen henkilöstöön kuuluvat voivat saada tiettyjä etuuksia joko liittymällä vapaaehtoisesti tiettyyn järjestelmään [41] tai, kuten vanhempainrahan osalta on tässä asiassa asianlaita, alueperiaatteen mukaisesti. Erityisesti tässä yhteydessä on keskeistä ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan määräykset.

79. On siis korostettava Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan on kunnioitettava oikeutta sosiaaliturvaetuuksiin, joilla taataan suoja kyseisessä määräyksessä määritellyissä tapauksissa, noudattamisen tärkeyttä. [42] Kyseisen määräyksen mukaisesti ja kun otetaan huomion palvelussuhteen ehtojen 9 artiklan c alakohdan sanamuoto, jossa taataan nimenomaisesti unionin oikeuden yleisten periaatteiden soveltaminen palvelussuhteen ehtojen yhteydessä, kyseisiä ehtoja ei voida tulkita siten, että niissä suljettaisiin pois kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien sosiaaliturvaetuuksien soveltaminen EKP:n henkilöstöön kuuluviin tai kuuluneisiin, kun EKP ei maksa minkäänlaista niihin rinnastettavaa etuutta. [43]

39 — Ks. näistä tavoitteista asia 6/60, Humblet v. Belgian valtio, tuomio 16.12.1960 (Kok., s. 1125, 1157, Kok. Ep. I, s. 47). Ks. myös julkisasiamies Cruz Villalónin asiassa C-558/10, Bourges-Maunoury ja Heintz (Bourges-Maunouryn puoliso) (vireillä unionin tuomioistuimessa) esittämän ratkaisuehdotuksen 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

40 — Työkyvyttömyyskorvauksen osalta palvelussuhteen ehtojen määräykset vaikuttavat epäselviltä.

41 — Totean esimerkkinä, että unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Saksan kansallisessa lainsäädännössä säädetty hoitovakuutus on tällainen järjestelmä, johon EKP:n henkilöstöön kuuluvat voivat liittyä vapaaehtoisesti. Saksan hoitovakuutusjärjestelmän yksityiskohdista ks. yhdistetyt asiat C-502/01 ja C-31/02, Gaumain-Cerri ja Barth, tuomio 8.7.2004 (Kok., s. I-6483, 3-7 kohta).

42 — Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaisesti sen määräykset koskevat unionia sekä jäsenvaltioita, kun nämä soveltavat unionin oikeutta. Kuten perusoikeuskirjan johdanto-osasta lisäksi ilmenee, sillä ei luoda uusia oikeuksia vaan vahvistetaan oikeudet, jotka perustuvat muun muassa jäsenvaltioille yhteisin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin. Tässä yhteydessä unionin oikeuden määräyksiä on siis tulkittava yhdenmukaisesti perusoikeuskirjan määräysten kanssa.

43 — Tällainen tulkinta johtaisi epätyydyttävään tilanteeseen, koska Graduate Programmeen osallistuvilla EKP:n henkilöstöön kuuluvilla ei olisi työttömyyden sattuessa oikeutta työttömyyskorvauksiin, jotka myönnetään asianomaisen kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän perusteella, vaikka heillä ei ole oikeutta EKP:n maksamiin tämäntyyppisiin korvauksiin palvelussuhteen ehdoissa olevan liitteen IIa määräysten mukaisesti.

80. Tätä tulkintaa tukee sitä paitsi edellä mainitussa asiassa Bosmann annettuun tuomioon perustuvassa oikeuskäytännössä noudatettu päättely. Vaikka on totta, että kyseinen oikeuskäytäntö koskee rajat ylittäviä tilanteita täysin erilaisessa oikeudellisessa asiayhteydessä,[44] sosiaaliturvan alalla vahvistetulla täydentävyysperiaatteella, jonka mukaan asuinjäsenvaltiolta ei voida evätä oikeutta myöntää perheavustuksia sen alueella asuville henkilöille, on mielestäni merkitystä tässä asiassa.[45] Tämä päättely osoittaa selvästi, että kyseinen jäsenvaltio ei menetä oikeuttaan myöntää sosiaaliturvaetuuksia alueperiaatteen perusteella yksinomaan siksi, että asianomaiseen sovelletaan toista sosiaaliturvajärjestelmää.

81. Erityisesti pääasiassa kyseessä olevasta vanhempainrahasta on myös muistutettava, että palvelussuhteen ehtojen 29 artiklan mukaan vanhempainloman on täytettävä vanhempainlomasta annetun direktiivin vaatimukset. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että se, että palvelussuhteen ehdoissa ei ole määräystä vanhempainrahasta - jonka myöntäminen toki ylittäisi direktiivin vähimmäisvaatimuksen -, merkitsisi sitä, että asianomaiselta jäsenvaltiolta evättäisiin tämän määräyksen puuttumisen vuoksi oikeus myöntää tällainen avustus alueperiaatteen mukaisesti.

82. Kuten direktiiviin sisältyvän sopimuksen 4 lausekkeen 1 kohdasta ilmenee, jäsenvaltioilla on päinvastoin mahdollisuus soveltaa tai ottaa käyttöön kyseisessä sopimuksessa määrättyjä suotuisampia määräyksiä. Kun otetaan huomioon nämä seikat, ei mielestäni voida katsoa, että palvelussuhteen ehdoissa kiellettäisiin vanhempainrahan myöntäminen EKP:n henkilöstölle sillä perusteella, ettei tällaista vanhempainrahaa mainita kyseisissä ehdoissa.

83. Lisään, että olisi niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklan vastaista tulkita palvelussuhteen ehtoja siten, että niissä vahvistetaan yksinomainen järjestelmä, joka on esteenä kansallisen sosiaalilainsäädännön mille tahansa soveltamiselle EKP:n henkilöstöön kuuluviin. Erityisesti väliaikaisen henkilöstön asemaa koskevien määräysten perusteella totean, että tällainen tulkinta pelkän asianomaisen ja EKP:n välisen palvelussuhteen olemassaolon perusteella epäisi asianomaiselta kaiken sosiaaliturvan lukuun ottamatta sairaus- ja tapaturmavakuutukseen perustuvaa turvaa sekä turvaa ammattitauti- ja työtapaturmariskejä vastaan.[46]

84. Katson tässä tilanteessa, että Saksan liittotasavalta voi myöntää sosiaaliturvaetuuksia EKP:n henkilöstölle edellyttäen, että näiden etuuksien myöntäminen ei kansallisessa lainsäädännössä liity työskentelyyn ja että EKP ei myönnä niihin rinnastettavaa etuutta yksinomaisesti.

85. On kuitenkin korostettava, että kotipaikkasopimuksen 15 artiklan mukaisesti Saksan liittotasavallalla ei ole minkäänlaista velvollisuutta soveltaa alan lainsäädäntöään EKP:n henkilöstöön. Tästä seuraa, että siltä osin kuin myöntämisedellytykset täyttyvät, kansallisen oikeuden säännösten soveltaminen ja myönnettävän etuuden suuruus kuuluvat kansallisen oikeuden soveltamisalaan.

44 — Totean tässä yhteydessä myös, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mainitsemat asiassa C-293/03, My, 16.12.2004 annettu tuomio (Kok., s. I-12013) ja asiassa C-185/04, Öberg, 16.2.2006 annettu tuomio (Kok., s. I-1453) koskivat tästä asiasta poiketen tilanteita, joissa asianomainen ei enää työskennellyt unionin toimielimessä.

45 — Ks. em. asia Bosmann, tuomion 31 kohta. Ks. sosiaaliturvalainsäädännöstä mm. asia 302/84, Ten Holder, tuomio 12.6.1986 (Kok., s. 1821, 19-21 kohta) ja asia C-372/02, Adanez Vega, tuomio 11.11.2004 (Kok., s. I-10761, 18 kohta). Ks. myös asia C-208/07, von Chamier-Glisczinski, tuomio 16.7.2009 (Kok., s. I-6095, 55 ja 56 kohta) sekä julkisasiamies Mazákin yhdistetyissä asioissa C-611/10 ja C-612/10, Hudzinski ja Wawrzyniak (vireillä unionin tuomioistuimessa) esittämän ratkaisuehdotuksen 55 kohta.

46 — Väliaikaiseen henkilöstöön sovellettavat palvelussuhteen ehdot vahvistetaan palvelussuhteen ehtojen liitteessä IIb, jonka ”Sosiaaliturva”-nimisessä osassa määrätään yksinomaan tällaisesta osittaisesta turvasta.

V Ratkaisuehdotus

86. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Hessisches Landessozialgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 36 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä sille, että Saksan liittotasavalta myöntää kansallisen lainsäädännön perusteella pääasiassa kyseessä olevan vanhempainrahan kaltaisia sosiaaliturvaetuuksia Euroopan keskuspankin henkilöstölle alueperiaatteen mukaisesti, jos tällaisesta etuudesta ei määrätä yksinomaisesti Euroopan keskuspankin henkilöstön palvelussuhteen ehdoissa.