JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
12 päivänä helmikuuta 1998 *

Ennakkoratkaisukysymykset, asiaa koskevat oikeussäännöt ja asian tosiseikat

1. Sozialgericht Aachen (jäljempänä Sozialgericht) on 24.7.1996 tekemällään päätöksellä pyytänyt EY:n perustamissopimuksen (jäljempänä perustamissopimus) 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimelta tulkintaratkaisua saadakseen ratkaistua käsiteltävänään olevan asian, jossa asianosaisina ovat Sema Sürül ja Bundesanstalt für Arbeit (jäljempänä BfA). Kyseisen riita-asian ratkaiseminen edellyttää Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 19 päivänä syyskuuta 1980 tehdyn assosiaationeuvoston päätöksen N:o 3/80 [1] (jäljempänä päätös N:o 3/80) tulkintaa.

Kansallinen tuomioistuin on esittänyt seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko Saksassa asuvalla Turkin kansalaisella, joka kuuluu Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosi-

1 — EYVL 1983, C 110, s. 60. Assosiaationeuvosto on perustettu Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen (jäljempänä ETY—Turkki-sopimus) 6 artiklalla; Turkin tasavalta toisaalta ja ETY:n jäsenvaltiot sekä yhteisö toisaalta allekirjoittivat tämän sopimuksen 12.9.1963 Ankarassa. ETY—Turkki-sopimus on tehty, hyväksytty ja vahvistettu yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685). ETY—Turkki-sopimuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan "assosiaationeuvosto käyttää päätösvaltaa sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja siinä määrätyissä tapauksissa. Kummankin sopimuspuolen on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tehtyjen päätösten täytäntöönpanemiseksi — — " (tässä ja jäljempänä esitetyt lainaukset sopimuksesta on suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä).
Sopimuspuolet allekirjoittivat 23.11.1970 Brysselissä lisäpöytäkirjan (jäljempänä lisäpöytäkirja), jossa määrättiin ETY—Turkki-sopimuksessa sovitun siirtymävaiheen toteuttamisen edellytyksistä, yksityiskohtaisista säännöistä ja aikataulusta (ks. jäljempänä 43 kohta). Lisäpöytäkirja, joka on otettu ETY—Turkki-sopimuksen liitteeksi, hyväksyttiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72 (EYVL L 293, s. 1), ja se on sen 63 artiklan 2 kohdan mukaan tullut voimaan 1.1.1973. Päätös N:o 3/80 perustui lisäpöytäkirjan 39 artiklaan, jonka mukaan "ennen tämän pöytäkirjan voimaantuloa seuraavan ensimmäisen vuoden loppua assosiointineuvosto antaa sosiaaliturvan alalla määräyksiä yhteisön alueella liikkuvien turkkilaisten työntekijöiden ja heidän yhteisön alueella asuvien perheittensä hyväksi".

* Alkuperäinen kieli: italia.

aatiosopimuksella perustetun assosiaationeuvoston 19.9.1980 tekemän päätöksen N:o 3/80 2 artiklan henkilölliseen soveltamisalaan ja jolla on ainoastaan tilapäinen oleskelulupa (Aufenthaltsbewilligung), välittömästi päätöksen N:o 3/80 3 artiklan ja 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan perusteella sellainen oikeus Saksan lapsilisään (Kindergeld), jonka saamiseksi on täytettävä ainoastaan saksalaisia koskevat edellytykset mutta ei *Bundeskindergeldgesetz*in (BKGG) 1 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen, sellaisena kuin kyseinen säädös on julkaistu 31.1.1994 (BGBl. I, s. 168), mukaisia, ulkomaalaisia koskevia lisäedellytyksiä?

Sama kysymys yleisemmin muotoiltuna:

Voiko jäsenvaltio evätä Turkin kansalaiselta, joka kuuluu assosiaationeuvoston päätöksen N:o 3/80 2 artiklan henkilölliseen soveltamisalaan, lainsäädäntönsä mukaisen perhe-etuuden sillä perusteella, että kyseisellä henkilöllä ei ole varsinaista oleskeluoikeutta (Aufenthaltsberechtigung) tai oleskelulupaa (Aufenthaltserlaubnis)?

2) Onko Turkin kansalainen, joka asuu jäsenvaltion alueella, assosiaationeuvoston päätöksen N:o 3/80 2 artiklassa ja 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettu työntekijä sen ajan, jonka hän on hoitanut lasta, kun kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan hänen hyväkseen katsotaan maksetun lakisääteisiä eläkevakuutusmaksuja tältä ajalta?

3) Onko Turkin kansalainen, joka asuu jäsenvaltion alueella ja opiskelun ohella työskentelee siellä asianmukaisen työluvan saatuaan toisen palveluksessa sivutoimisesti enintään 16 tuntia viikossa palkattuna työntekijänä, jo tämän perusteella assosiaationeuvoston päätöksen N:o 3/80 2 artiklassa ja 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettu työntekijä, tai onko hän tällainen työntekijä joka tapauksessa sen vuoksi, että hänet on vakuutettu lakisääteisellä tapaturmavakuutuksella työtapaturmien varalta?"

2. Päätöksen N:o 3/80 tarkoituksena on jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen, jotta perinteisille sosiaaliturvaaloille kuuluvat etuudet voitaisiin myöntää sellaisille turkkilaisille työntekijöille, jotka työskentelevät tai ovat työskennelleet yhteisössä, sekä heidän perheenjäsenilleen ja jälkeen jääneilleen.

Tätä tarkoitusta varten päätöksessä N:o 3/80 viitataan pääasiassa sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä heinäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [2] (jäl-

2 — EYVL L 149, s. 2 (sellaisena kuin asetus on myöhemmin muutettuna ja mukautettuna).

jempänä asetus N:o 1408/71) tiettyihin säännöksiin sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä 21 päivänä maaliskuuta 1972 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 [3] (jäljempänä asetus N:o 574/72) joihinkin säännöksiin.

3. Päätöksen N:o 3/80 1 artiklan b alakohdan mukaan ilmaisulla 'työntekijä' tarkoitetaan päätöstä sovellettaessa seuraavaa: *

"i) henkilöä, joka on pakollisen tai valinnaisen jatkuvan vakuutuksen perusteella vakuutettu yhden tai useamman palkattujen työntekijöiden sosiaaliturvajärjestelmän alan kattaman vakuutustapahtuman varalta, jollei asetuksen (ETY) N:o 1408/71 liitteessä V olevan A kohdan, Belgia, 1 kohdassa esitetyistä rajoituksista muuta johdu;

ii) henkilöä, joka on pakollisesti vakuutettu yhden tai useamman tässä päätöksessä [4] tarkoitetun vakuutustapahtuman varalta sosiaaliturvajärjestelmässä, joka koskee kaikkia asukkaita tai koko työssäolevaa väestöä, jos tällainen henkilö

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

— jollei tällaista perustetta ole, on vakuutettu joidenkin muiden liitteessä esitettyjen vakuutustapahtumien varalta palkattujen työntekijöiden järjestelmässä joko pakollisen tai valinnaisen jatkuvan vakuutuksen perusteella". [5]

4. Päätöksen N:o 3/80 henkilöllinen ja aineellinen soveltamisala on määritelty sen 2 ja 4 artiklassa. Päätöksen 2 artiklan mukaan päätöstä "sovelletaan

— työntekijöihin, jotka kuuluvat tai ovat kuuluneet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön soveltamisalaan ja jotka ovat Turkin kansalaisia,

3 — EYVL L 74, s. 1 (sellaisena kuin asetus on myöhemmin muutettuna ja mukautettuna).

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

4 — Tämä alaviite koskee vain italiankielistä kieliversiota.

5 — Jäljempänä esitettävää analyysia silmällä pitäen huomautan jo nyt, että edellä lainatussa päätöksen N:o 3/80 1 artiklan b alakohdassa toistetaan lähes sanatarkasti asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdan i ja ii alakohdassa oleva 'palkatun työntekijän' määritelmä (asetuksen 1 artiklan a alakohdassa määritellään samalla sekä palkattu työntekijä että itsenäinen ammatinharjoittaja, ja sen iii ja iv alakohdassa on vielä muita säännöksiä).

— näiden työntekijöiden perheenjäseniin, jotka asuvat jonkin jäsenvaltion alueella,

— näiden työntekijöiden jälkeen jääneisiin".

Päätöksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan päätöstä "sovelletaan kaikkeen sosiaaliturva-alaa koskevaan lainsäädäntöön, joka koskee

a) sairaus- ja äitiysetuuksia,

b) työkyvyttömyysetuuksia, mukaan lukien ansaitsemiskyvyn ylläpitämiseksi tai parantamiseksi tarkoitetut etuudet,

c) vanhuusetuuksia,

d) jälkeen jääneiden etuuksia,

e) työtapaturman tai ammattitaudin vuoksi maksettavia etuuksia,

f) kuolemantapauksen vuoksi annettavia avustuksia,

g) työttömyysetuuksia,

h) perhe-etuuksia".

5. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa Sozialgerichtin päätöksessä viitataan myös päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdassa ilmaistuun yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Tässä kohdassa, jonka sanamuoto on käytännöllisesti katsoen sama kuin asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdan, määrätään seuraavaa: "Jollei tämän päätöksen erityisistä määräyksistä muuta johdu, jäsenvaltion alueella asuvat henkilöt, joihin tätä päätöstä sovelletaan, ovat jäsenvaltion lainsäädännön mukaan samojen velvoitteiden alaisia ja nauttivat samoja etuja kuin tämän valtion kansalaiset."

6. Tämän ratkaisuehdotuksen kannalta merkitystä on myös päätöksen N:o 3/80 loppumääräyksiin kuuluvalla 32 artiklalla, jonka mukaan "Turkki ja yhteisö toteuttavat kum-

pikin osaltaan tämän päätöksen määräysten täytäntöönpanemiseksi tarvittavat toimenpiteet". Komission 8.2.1983 tekemää ehdotusta neuvoston asetukseksi (ETY) päätöksen N:o 3/80 soveltamisesta Euroopan talousyhteisössä [6] (jäljempänä ehdotus soveltamisasetukseksi tai soveltamisasetusta koskeva ehdotus) ei kuitenkaan ole hyväksytty.

7. Jotta selvitys kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevaa asiaa koskevista oikeussäännöistä olisi täydellinen, on vielä tarkasteltava niitä asiaan liittyviä Saksan säännöksiä, jotka koskevat ulkomaalaisten oleskeluoikeutta ja perhe-etuuksia.

Kuten kansallinen tuomioistuin on todennut, *Ausländergesetz*in (ulkomaalaislaki) mukaan yleiskäsite 'oleskelun sallimisen peruste' (Aufenthaltsgenähmigung) sisältää neljä erilaista oleskelulupalajia. Tämän ratkaisuehdotuksen kannalta merkitystä on vain oleskeluoikeudella (Aufenthaltsberechtigung), oleskeluluvalla (Aufenthaltserlaubnis) ja tilapäisellä oleskeluluvalla (Aufenthaltsbewilligung). [7]

8. Oleskeluoikeus on lupamuodoista se, joka antaa ulkomaalaiselle pysyvimmän oleskelumahdollisuuden Saksassa. Paitsi että oleskeluoikeus suo haltijalleen itsenäisen ja rajoittamattoman oikeuden, hänelle syntyy sen perusteella myös samanlainen suoja mahdollisia karkotustoimenpiteitä vastaan kuin perustuslaissa on taattu turvapaikan saaneille henkilöille.

9. Myöskään oleskelulupaan ei liity oleskelun tarkoitusta koskevia rajoituksia, ja se myönnetään joko määräämättömäksi ajaksi tai määräajaksi, jota voidaan pidentää. Ulkomaalainen siis voi tällaisen oleskeluluvan perusteella oleskella Saksan alueella pidempään kuin satunnaisesti.

10. Tilapäinen oleskelulupa sitä vastoin myönnetään määrättyä tarkoitusta varten (esimerkiksi matkailuun tai ammatilliseen koulutukseen liittyvistä syistä), sen kesto on rajoitettu eikä sen perusteella voi missään tapauksessa myöhemmin saada pysyvää oleskelulupaa. Tilapäinen oleskelulupa myönnetään myös

6 — EYVL C 110, s. 1. Soveltamisasetusta koskevan ehdotuksen 1 artiklan mukaan päätöstä N:o 3/80 "sovelletaan yhteisössä". Ehdotuksessa on tätä varten 80 artiklaa ja 7 liitettä, joissa on päätöksen täydentäviä soveltamissääntöjä, jotka sisältävät tarkat säännökset päätöksen määräysten soveltamisesta kuhunkin sen soveltamisalaan kuuluvaan etuusryhmään. Siinä on täsmennetty erityisesti etuuksien päällekkäisyyttä koskevaa kieltoa sekä sovellettavan lainsäädännön määrittämistä ja kausien yhteenlaskemista koskevia määräyksiä, ja lisäksi siinä on rahoitusta koskevia säännöksiä ja siirtymäsäännöksiä. Päätöksen N:o 3/80 täytäntöönpanoa koskevat säännökset on suurelta osin kopioitu asetuksessa N:o 574/72 olevista täytäntöönpanosäännöksistä.

7 — Ulkomaalaislaissa säädetty neljäs oleskelulupalaji on humanitaarisiin syihin perustuva oleskeluoikeus (Aufenthaltsbefugnis), joka voidaan myöntää henkilölle (ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen, jotka ovat saaneet tulla Saksaan perheen yhdistämistä varten) nimenomaan humanitaarisista tai poliittisista syistä tai joka tapauksessa perusoikeuksien suojaamiseksi.

niille ulkomaalaisen henkilön perheenjäsenille, joille on annettu oikeus asua Saksan alueella perheen muodostamiseksi tai koossa pitämiseksi. Nämä perheenjäsenet voivat saada oleskeluluvan vain, jos perheen yhdistämiseen luvan saaneen ulkomaalaisen henkilön tilapäinen oleskelulupa, johon perheenjäsenten oleskeluluvat perustuvat, on jatkuvasti voimassa.

11. *Bundeskindergeldgesetz*in (liittovaltion lapsilisälaki) 1 §:n 3 momentin mukaan, sellaisena kuin se on 1.1.1994 voimaan tulleessa muodossaan, ulkomaalaisilla on oikeus saada perhe-etuuksia vain, jos heillä on oleskeluoikeus tai oleskelulupa. Kuten ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä on todettu, Saksan lainsäätäjä on tällä säännöksellä pyrkinyt siihen, että etuuteen olisivat oikeutettuja ainoastaan ne ulkomaalaiset, jotka oleskelevat maan alueella vakituisesti ja pysyvästi.

12. Saksassa on lisäksi säädetty erityislaatuisesta sosiaaliturvamekanismista, joka koskee lasten hoitoa Saksassa (paikkaa koskevan edellytyksen katsotaan täyttyneen, jos hoidosta vastaava vanhempi asuu vakituisesti Saksassa). Jos äiti (tai isä, jos vastuu lapsen hoidosta on määrätty hänelle) on hoitanut 31.12.1991 jälkeen syntyneitä lapsiaan, hänen katsotaan maksaneen vakuutusmaksuja 36 kuukauden ajalta (vaikka maksuista todellisuudessa vastaa lakisääteinen vanhuuseläkevakuutus). [8]

13. Lopuksi on lyhyesti selvitettävä pääasian tosiseikkoja, sellaisina kuin Sozialgericht on ne esittänyt. Pääasian kantaja Sema Sürül on Turkin kansalainen, joka on vuodesta 1991 asunut Saksassa sinne vuonna 1987 opiskelua varten muuttaneen miehensä kanssa. Kumpikin heistä sai vuonna 1992 tilapäisen oleskeluluvan.

Kantajan puolison oleskeluluvassa on seuraava lisäehto: "Koskee vain opiskelua ja harjoittelua. Opiskelun ohella työskentely sallittu ainoastaan vuosiloman aikana ja vain työssä, jossa ei vaadita työlupaa — —. Sivutoiminen, enintään 16 tuntia viikossa kestävä työskentely — — toiminimi — — Schoellerin — — palveluksessa sallittu." Sema Sürülin puoliso, jolla on asianmukainen työlupa sivutoimista työskentelyä varten, on edellä mainitun työsuhteen perusteella ollut vakuutettu työtapaturmien varalta paperiteollisuuden työntekijöiden keskinäisessä vakuutuslaitoksessa Papiermacher-Berufsgenossenschaftissa [9] työnantajan vastatessa kaikista maksuista. Sema Sürülin puolisolla ei sitä vastoin ollut velvollisuutta maksaa pakollisen sairaus- ja työkyvyttömyyseläkevakuutuksen maksuja. Kuten Sozialgericht on huomauttanut, Sema

8 — Ks. *Sozialgesetzbuch*in (sosiaaliturvalaki) VI osaston 3 §:n 1 momentin 1 kohta ja 56 §.

9 — Siten kuin *Reichsversicherungsordnung*in (sosiaalivakuutuslaki) 539 §:n 1 momentin 1 kohdassa on säädetty.

Sürülin puolison ansiotulo alitti (tuloverolaissa määritellyn) toimeentulominimin, joten hän sai osan perheensä elatukseen tarvittavista varoista vanhemmiltaan.

Sema Sürülin tilapäisessä oleskeluluvassa on seuraava rajoitus: "Työskentely ja ammatinharjoittaminen ei ole sallittua; oleskelu perustuu puolison oleskeluun."

Sen jälkeen kun kantajan lapsi syntyi syyskuussa 1992, kantaja on saanut liittovaltion lapsilisälain 10 ja 11 a §:n mukaiset etuudet eli lapsilisän, joka on 70 Saksan markkaa (DEM) kuukaudessa, ja pienituloisille henkilöille maksettavan lapsilisän täydennysosan 1.1.1993 lähtien.

BfA päätti joulukuussa 1993, että edellä mainitun lapsilisän maksaminen lopetetaan 1.1.1994 alkaen siitä syystä, että Sema Sürül ei tästä päivästä lukien enää täyttänyt laissa säädettyjä edellytyksiä (ks. edellä 11 kohta), koska hänellä ei ollut oleskeluoikeutta tai oleskelulupaa. [10] BfA on tämän jälkeen eli 14.3.1994 tekemällään päätöksellä kieltäytynyt maksamasta myös lapsilisän täydennysosaa todeten, ettei sitä ollut maksettava, koska kantajalla ei ollut oikeutta lapsilisään.

BfA hylkäsi 14.6.1994 Sema Sürülin näistä päätöksistä tekemät hallintovalitukset perusteettomina. Sema Sürül on nostanut pääasian vireilletuloon johtaneen kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa nimenomaan saadakseen 14.6.1994 tehdyn päätöksen kumottua.

14. Sozialgericht on ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessään huomauttanut, että kantaja ei voi liittovaltion lapsilisälain 42 §:n perusteella vaatia, että häntä kohdeltaisiin samalla tavalla kuin Saksan kansalaisia eli että häneen ei sovellettaisi lapsili-

10 — Kuten Saksan hallituksen asiamies on istunnossa selvittänyt, se, että Sema Sürülillä oli tilapäinen oleskelulupa, joka oli myönnetty määrätyksi ajaksi ja jota ei voitu pidentää, merkitsi, ettei lapsen hoidosta vastaavan vanhemman oleskelu Saksan alueella ollut *vakituista*, vaikka sosiaaliturvalain VI osaston 56 §:n 3 momentin mukaan vakituinen oleskelu on yksi niistä edellytyksistä, joiden on täytyttävä, jotta henkilön voitaisiin katsoa maksaneen pakollisia vakuutusmaksuja kolmen vuoden ajan.
Kantaja puolestaan on yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa täsmentänyt, että Sema Sürül ja hänen puolisonsa ovat riidanalaisen ajanjakson jälkeen ja tarkemmin sanottuna 4.10.1996 lukien saaneet oleskeluoikeuden (joka siis on lopullinen; ks. edellä 8 kohta) 19.9.1980 tehdyn ETY—Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen 1/80 7 artiklan toisen kohdan perusteella. Tämän määräyksen mukaan Turkin kansalaisella, joka on hankkinut ammatillisen koulutuksen jäsenvaltiossa, jossa jompikumpi hänen vanhemmistaan, joka myös on Turkin kansalainen, on työskennellyt säännönmukaisesti vähintään kolme vuotta, on oikeus — siitä riippumatta, kuinka pitkään hän itse on asunut vastaanottavassa jäsenvaltiossa — ottaa vastaan mikä tahansa työtarjous ja sen johdosta saada pidennys omaan oleskelulupaansa kyseisessä valtiossa (ks. asia C-355/93, Eroglu, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-5113, 17—20 kohta).

sälain 1 §:n 3 momenttia (ks. edellä 11 kohta). Lapsilisälain 42 §:llä, jolla perustamissopimuksen 6 artiklan mukainen syrjintäkiellon periaate on ilmeisesti saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, nimittäin suojataan ainoastaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, pakolaisia ja valtiottomia henkilöitä. Sema Sürül ei kuitenkaan kuulu mihinkään näistä ryhmistä.

Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin tulkitsee asiaa koskevia päätöksen N:o 3/80 määräyksiä siten, että kantajan asemassa oleva henkilö kuuluu päätöksen henkilölliseen ja aineelliseen soveltamisalaan ja että hänellä on oikeus samaan kohteluun kuin Saksan kansalaisilla, on hyväksyttävä Sema Sürülin vaatimus, että hänen on saatava pyytämänsä perhe-etuudet samoilla edellytyksillä kuin Saksan kansalaiset eli aivan kuin liittovaltion lapsilisälain 1 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset eivät koskisi hänen oikeuttaan.

Pääasian asianosaisten väitteet ja niiden perustelut sekä asian käsittelyyn osallistuneiden jäsenvaltioiden ja komission huomautukset

15. Kantajan mukaan riidanalainen tilanne kuuluu päätöksen N:o 3/80 aineelliseen soveltamisalaan edellä mainitun 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaisesti (ks. edellä 4 kohta). Sema Sürül näyttää katsovan, että hänen tilanteensa kuuluu myös kyseisen päätöksen henkilölliseen soveltamisalaan, eikä hän siksi ole esittänyt tältä osin mitään huomautuksia.

16. Päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdassa ilmaistusta yhdenvertaisuusperiaatteesta kantaja toteaa, että tällä määräyksellä on välitön oikeusvaikutus, koska se täyttää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tältä osin asetetut edellytykset. Kun otetaan huomioon sekä päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdan että sen sopimuksen, johon tämä määräys liittyy, sanamuoto, tavoite ja luonne, päätöksen 3 artiklan 1 kohta sisältää kantajan mukaan sellaisia selviä ja täsmällisiä velvoitteita, joiden täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä.

Kantaja katsoo erityisesti, että määräyksessä asetetaan jäsenvaltioille yleinen kielto kohdella Turkin kansalaisia epäedullisemmin kuin muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ja että kansallisten tuomioistuinten on annettava yksityisille oikeussubjekteille asianmukainen oikeussuoja, jos tätä kieltoa rikotaan. Kantajan mielestä on näin ollen lainvastaista, että liittovaltion lapsilisälaissa on lapsilisän saamisen edellytykseksi asetettu *asuinpaikkaa* koskevan edellytyksen lisäksi epäsuorasti myös *kansalaisuutta* koskeva edellytys (jättämällä ulkopuolelle tietyt oleskelulupalajit).

Kantajan mielestä on merkityksetöntä, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Taflan-Met ym. 10.9.1996 antamassaan tuomiossa [11] katsonut, että päätöksen N:o 3/80 12 ja 13 artiklalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Kantajan mukaan yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin samalla katsonut, että päätöksessä on ainakin joitakin selviä ja täsmällisiä määräyksiä.

Kantajan mukaan se, että yhteisössä työskentelevillä turkkilaisilla työntekijöillä ja heidän perheenjäsenillään on sosiaaliturvan osalta oikeus samanlaiseen kohteluun kuin niillä työntekijöillä, jotka ovat vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisia, johtuu näin ollen suoraan sopimuksen 9 artiklasta riippumatta siitä, onko päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdalla välitön oikeusvaikutus.

17. Kantaja vetoaa *toissijaisesti* ETY—Turkki-sopimuksen 9 artiklaan, jonka mukaan "sopimuspuolet toteavat, että sopimuksen soveltamisalalla kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä yhteisön perustamissopimuksen [6 artiklassa (eli aikaisemmassa 7)] artiklassa ilmaistun periaatteen mukaisesti — — ". Kantaja soveltaa analogisesti niitä periaatteita, jotka yhteisöjen tuomioistuin kehitti toista ETY:n tekemää assosiaatiosopimusta (eli Kreikan kanssa 9.7.1961 tehtyä sopimusta) koskeneessa asiassa Pabst & Richarz 29.4.1982 antamassaan tuomiossa, [12] ja väittää, että ETY—Turkki-sopimuksen 9 artiklalla on siinä sopimuksellisessa yhteydessä, johon se liittyy, samanlainen tehtävä kuin perustamissopimuksen 6 artiklaan perustuvalla syrjintäkiellon periaatteella, koska siinä asetetaan selvä ja täsmällinen velvoite, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä.

18. Lopuksi kantaja viittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen äskettäin eli 16.9.1996 asiassa Gaygusuz vastaan Itävalta antamaan tuomioon. [13] Tämän tuomion mukaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä yleissopimus) 14 artiklaan ja yleissopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaan perustuvaa kieltoa harjoittaa syrjintää, joka kohdistuu henkilön oikeuteen nauttia rauhassa omaisuudestaan, rikotaan aina, kun valtio kieltäytyy myöntämästä tämäntyyppistä oikeutta (esimerkiksi Itävallan työttömyysvakuutuslainsäädännön mukaista, ainoastaan osittain maksuihin perustuvaa oikeutta saada eläkeennakkoa kiireellisenä apuna) pelkästään siitä syystä, ettei hakija ole tämän valtion kansalainen.

Kantaja väittää vastaavasti, että hänellä on oikeus olla joutumatta kansalaisuutensa vuoksi syrjityksi, kun on kysymys oikeudesta saada liittovaltion lapsilisälainsäädännön mukaista lapsilisää ja sen täydennysosaa. Kantajan mukaan hänen oikeutensa — kuten hänen maanmiehensä Gaygusuzin sellainen oikeus,

11 — Asia C-277/94, Taflan-Met ym., tuomio 10.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4085).

12 — Asia 17/81, Pabst & Richarz, tuomio 29.4.1982 (Kok. 1982, s. 1331, 25—27 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin päätteli perustamissopimuksen 95 artiklaa sanamuodoltaan muistuttavan ETY— Kreikka-assosiaatiosopimuksen 53 artiklan 1 kohdan sanamuodon sekä sopimuksen tavoitteen ja luonteen perusteella, että sopimuksen tällä määräyksellä on yhteisön ja Kreikan välisen assosiaation yhteydessä "samanlainen tehtävä kuin 95 artiklalla. Kyseinen määräys kuuluu osana sellaiseen määräysten kokonaisuuteen, jolla pyritään valmistelemaan Kreikan liittymistä yhteisöön toteuttamalla tulliliitto, yhteensovittamalla maatalouspolitiikkaa, toteuttamalla työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja muita yhteisön oikeuden asettamien vaatimusten mukaisesti asteittaisia mukautustoimenpiteitä".

13 — Asia Gaygusuz v. Itävalta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.9.1996 (Eur. Hum. Rts. Reps., 1997, s. 364).

jota edellä mainittu asia koski — on perusoikeus, joka on sellaisenaan olennainen osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuimen on valvottava.

19. Komissio on samaa mieltä kuin kantaja. Yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Taflan-Met ym. antama tuomio on komission mukaan ymmärrettävä siten, että välitön oikeusvaikutus puuttuu ainoastaan kyseisessä asiassa kyseessä olleilta päätöksen N:o 3/80 määräyksiltä, jotka todellakin edellyttivät täytäntöönpanotoimia, eikä ole sattumaa, että soveltamisasetusta koskeva ehdotus (3 luku) sisälsi nimenomaan näitä toimia koskevia säännöksiä. Komission mukaan tämän päätelmän ei kuitenkaan voida katsoa koskevan erotuksetta kaikkia päätöksen N:o 3/80 määräyksiä.

20. Kahden muun ennakkoratkaisukysymyksen osalta komissio on yhteisöjen tuomioistuimen pyynnöstä esittänyt istunnossa huomautuksia siitä, mikä vaikutus on mahdollisesti nyt käsiteltävänä olevaa asiaa koskevien kirjallisten huomautusten esittämisen jälkeen yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira 30.1.1997 antamalla tuomiolla [14] ja asiassa Merino García 12.6.1997 antamalla tuomiolla [15].

Komission mielestä yhteisöjen tuomioistuin on näissä asioissa antamissaan tuomioissa vakiinnuttanut periaatteen, jonka mukaan henkilön on oltava työntekijän asemassa kulloinkin kyseessä olevalla sosiaaliturvan alalla. Sema Sürül ei näin ollen kuulu päätöksen N:o 3/80 henkilölliseen soveltamisalaan sen enempää työntekijänä kuin — lapsen hoitoon käytetyn kolmen vuoden jälkeen — työntekijän perheenjäsenenäkään. Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin totesi edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira sekä edellä mainitussa asiassa Merino García antamissaan tuomioissa, että kyse oli näiden työntekijöiden välillisestä syrjinnästä, ja katsoi, että kansallisen oikeuden säännökset olivat perustamissopimuksen 48 ja 52 artiklan vastaisia, joten sen pitäisi komission mukaan myös tässä asiassa katsoa, että päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdassa (tai toissijaisesti ETY—Turkki-sopimuksen 9 artiklassa) ilmaistua kieltoa harjoittaa minkäänlaista kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää on rikottu Sema Sürülin vahingoksi. [16]

21. Pääasian vastaaja BfA ei ole esittänyt huomautuksia yhteisöjen tuomioistuimelle, mutta huomautuksia on sen sijaan esittänyt Saksan hallitus. Saksan hallitus kylläkin myöntää, että edellä mainitussa asiassa Taflan-Met ym. annettu tuomio ei sanamuotonsa mukaan koske päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdan välitöntä oikeusvaikutusta, mutta se toteaa, että yhteisöjen tuomioistuin on kyseisen tuomion 33 ja 37 kohdassa [17] todennut yleisluonteisesti, että päätöstä N:o 3/80 on tarkoitus täydentää ja että se on tarkoitus panna yhteisössä täytäntöön neuvoston myöhemmällä toimenpiteellä, eikä sitä siitä huolimatta, että siinä on joitakin selviä ja

14 — Ks. yhdistetyt asiat C-4/95 ja C-5/95, Stöber ja Piosa Pereira, tuomio 30.1.1997 (Kok. 1997, s. I-511).

15 — Ks. asia C-266/95, Merino García, tuomio 12.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3279).

16 — Komission mukaan kieltoa voidaan soveltaa tässä tapauksessa, koska yhteisössä työskentelevien turkkilaisten työntekijöiden työsuhteen ehdot kuuluvat itse sopimuksen soveltamisalaan lisäpöytäkirjan 37 artiklan perusteella. Työsuhteen ehtojen käsite, jota yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on tulkittava laajasti ja jonka on katsottava kattavan sosiaaliturvalainsäädännön alaan kuuluvat tilanteet, sisältää muun muassa oikeuden lapsilisän kaltaisiin etuuksiin.

17 — Ks. jäljempänä alaviite 30 ja siihen liittyvä teksti.

täsmällisiä määräyksiä, voida soveltaa, jollei tällaisista täydentävistä täytäntöönpanotoimenpiteistä ole päätetty. Koska neuvosto ei ole hyväksynyt ehdotusta soveltamisasetukseksi (ks. edellä 6 kohta), päätöksen N:o 3/80 määräyksillä — 3 artiklan 1 kohta mukaan luettuna — ei Saksan hallituksen mielestä siis ole välitöntä oikeusvaikutusta. Saksan hallitus katsoo, että Sozialgerichtin yhteisöjen tuomioistuimelle esittämään ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava kieltävästi.

22. Itävallan, Ranskan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Alankomaiden hallitukset ovat tästä samaa mieltä kuin Saksan hallitus.

Alankomaiden viranomaiset viittaavat erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan toimenpiteen (joihin myös perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla annettu tulkintatuomio kuuluu) päätösosa liittyy erottamattomasti perusteluihin, eikä sitä voida tulkita erikseen. Tätä periaatetta on sovellettava arvioitaessa, millä tavalla edellä mainitussa asiassa Taflan-Met ym. annettu tuomio on otettava huomioon ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä ratkaistaessa.

23. Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset toteavat lisäksi, että — toisin kuin ETY:n tekemät yhteistyösopimukset Marokon ja Algerian kanssa (ks. jäljempänä 43 kohta) — ETY—Turkki-sopimus ja sen lisäpöytäkirja eivät sisällä *sosiaaliturvan osalta* mitään turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä sovellettavaa yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta, koska sopimuspuolet ovat ainoastaan sopineet toimivansa yhteisön perustamissopimuksen 48, 49 ja 50 artiklan hengessä toteuttaakseen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaisesti välillään. Näiden hallitusten mukaan sopimuspuolet eivät sitä vastoin ole viitanneet perustamissopimuksen 51 artiklaan, joka on asetuksen N:o 1408/71 oikeudellinen perusta samoin kuin yleisesti niiden työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi tarvittavien yhteensovittamistoimenpiteiden, joista neuvosto päättää sosiaaliturvan alalla. Tämä ala jää näin ollen ETY—Turkki-sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Nämä hallitukset huomauttavat lisäksi, että ETY—Marokko- ja ETY—Algeria-sopimuksissa (ks. jäljempänä alaviitteet 42 ja 43) yhdenvertaisuusperiaate on muotoiltu oleellisesti eri tavalla kuin päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdassa.

Ranskan viranomaiset toteavat toisaalta, että vaikka 3 artiklan 1 kohtaa haluttaisiin pitää selvänä ja täsmällisenä, se ei kuitenkaan ole yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla *ehdoton*, koska siinä on varauma, jonka mukaan määräystä sovelletaan vain, jollei päätöksen erityisistä määräyksistä muuta johdu.

24. Alankomaiden hallitus kiinnittää huomiota myös niihin seurauksiin, joita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Gaygusuz vastaan Itävalta antamasta tuomiosta (ks. edellä 18 kohta) kantajan mukaan aiheutuu näitä ennakkoratkaisukysymyksiä ratkaistaessa. Toisin kuin Sema Sürül väittää, yleissopimuksen 14 artiklaa ja ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa voidaan soveltaa sosiaaliturvaetuuksia koskevista oikeuksista nauttimiseen vain, jos etuudet

perustuvat maksuihin. Näin ollen Sozialgerichtin on tässä tapauksessa arvioitava, perustuvatko kantajan vaatimat lapsilisä ja sen täydennysosa maksuihin, ja jos vastaus on myöntävä, onko se, että BfA on evännyt kyseiset etuudet tämän tapauksen olosuhteissa, perusteetonta syrjintää.

25. Saksan hallitus on lisäksi esittänyt toissijaisesti huomautuksia myös toisesta ja kolmannesta ennakkoratkaisukysymyksestä väittäen, ettei Sema Sürül kuulu päätöksen N:o 3/80 henkilölliseen soveltamisalaan siinäkään tapauksessa, että päätöksessä ilmaistulla yhdenvertaisuusperiaatteella olisi välitön oikeusvaikutus.

Saksan hallitus katsoo ennen kaikkea, ettei kantajaa voida pitää sellaisena päätöksen 2 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitettuna työntekijänä, joka kuuluu jäsenvaltion lainsäädännön soveltamisalaan. Vaikka Saksan hallitus myöntää, että päätöksen N:o 3/80 1 artiklan b alakohdassa määritelty työntekijän käsite perustuu pääasiallisesti sosiaaliturvaoikeuden eikä suinkaan varsinaisen työoikeuden alalla käytettyihin arviointiperusteisiin, se toteaa, ettei i ja ii alakohdassa olevien määritelmien voida tulkita olevan pelkästään vaihtoehtoisia, vaan on katsottava, että ne ovat sovellettavissa erityisesti määrättyihin ja erillisiin riskeihin ja järjestelmiin. Saksan hallituksen mukaan yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin todennut näin asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdassa olevan vastaavan säännöksen [18] osalta edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira sekä edellä mainitussa asiassa Merino García antamissaan tuomioissa.

18 — Ks. edellä alaviite 5 ja siihen liittyvä teksti.

26. Saksassa on säädetty perhe-etuuksien osalta "sosiaaliturvajärjestelmä[stä], joka koskee kaikkia asukkaita" riippumatta siitä, ovatko he työssä (lukuun ottamatta poikkeuksia, jotka johtuvat ulkomaalaisten oleskelua koskevasta lainsäädännöstä). Oikeus näihin etuuksiin ei toisin sanoen riipu siitä, onko henkilö vakuutettu pakollisella tai valinnaisella vakuutuksella. Saksan hallitus katsoo tästä huolimatta, että silloin kun on kysymys Saksan lainsäädännön mukaisten perhe-etuuksien maksamisesta, työntekijöinä voidaan päätöksen N:o 3/80 mukaan pitää ainoastaan niitä Turkin kansalaisia, jotka "on vakuutettu joidenkin muiden liitteessä esitettyjen vakuutustapahtumien varalta palkattujen työntekijöiden järjestelmässä joko pakollisen tai valinnaisen jatkuvan vakuutuksen perusteella" (ks. päätöksen N:o 3/80 1 artiklan b alakohdan ii alakohdan toinen luetelmakohta).

Pitää paikkansa, ettei päätöksen N:o 3/80 liitteessä ole annettu viimeksi mainitun määräyksen soveltamista varten mitään erityisiä yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä Saksan lainsäädännön osalta, vaikka liitteen II osassa on täsmennetty, minkä "muiden — — vakuutustapahtumien" varalta työntekijöiden on oltava vakuutettuja kaikkiin asukkaisiin sovellettavassa sosiaaliturvajärjestelmässä Tanskan, Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaan. Saksan hallituksen mukaan tällainen aukko on kuitenkin täytettävä tulkinnalla siten, että sovelletaan päätöksen N:o 3/80 25 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan "asetuksen (ETY) N:o 1408/71 liitteet I, III ja IV pätevät tätä päätöstä sovellet-

taessa". Tässä tapauksessa sovellettaisiin näin ollen asetuksen N:o 1408/71 liitteessä I olevan I kohdan C kohtaa. [19]

27. Sema Sürülin kuitenkin katsotaan olevan pakollisesti vakuutettu ainoastaan lakisääteisessä eläkevakuutusjärjestelmässä, koska huomioon otetaan lapsen hoitoon käytetty aika (1.10.1992—30.9.1995), jonka kuluessa hänen katsotaan lain mukaan täyttäneen velvollisuutensa maksaa vakuutusmaksuja. Koska kantaja ei ole "pakollisesti vakuutettu työttömyyden varalta" ja koska hän ei saa tällaisen vakuutuksen perusteella "sairausvakuutuksen nojalla rahaetuuksia tai niihin verrattavia etuuksia", hän ei Saksan hallituksen mukaan täytä edellytyksiä, jotka on asetettu asetuksen N:o 1408/71 liitteessä I olevan I kohdan C kohdassa, johon päätöksen N:o 3/80 1 artiklan b alakohdan ii alakohdan toisessa luetelmakohdassa viitataan epäsuorasti. Saksan hallituksen mukaan päätöstä ei tämän vuoksi voida soveltaa Sema Sürülin asemassa olevaan henkilöön.

Vaikka Saksan hallitus myöntää, että päinvastaiseen tulokseen voitaisiin päätyä tulkinnalla, joka sallisi vaihtoehtoisesti päätöksen N:o 3/80 1 artiklan b alakohdan i alakohdan soveltamisen, se väittää, että tällaista lähestymistapaa ei voida hyväksyä, koska se vastoin assosiaationeuvoston selvää aikomusta tekisi tarpeettomaksi päätöksen 1 artiklan b alakohdan ii alakohdan toisen luetelmakohdan.

28. Saksan hallitus väittää lopuksi, ettei Sema Sürül kuulu päätöksen N:o 3/80 henkilölliseen soveltamisalaan myöskään päätöksen 2 artiklan toisen luetelmakohdan perusteella eli sellaisena jäsenvaltion lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvan turkkilaisen työntekijän perheenjäsenenä, joka asuu jäsenvaltion alueella. Vaikka Sema Sürülin puoliso tosiseikkojen tapahtuma-aikana työskenteli yliopisto-opintojensa ohessa, tällainen työskentely ei Saksan lainsäädännön mukaan aiheuttanut velvollisuutta maksaa työttömyys-, sairaus- ja eläkemaksuja. Kantajan puoliso oli vakuutettu ainoastaan työtapaturmien varalta, ja hänen työnantajansa oli maksanut kaikki maksut.

Saksan hallitus päättelee, että koska päätöksen N:o 3/80 1 artiklan b alakohdan i ja ii alakohdassa olevat määritelmät koskevat erityisesti määrättyjä ja erillisiä riskejä ja järjestelmiä, Sema Sürülin puoliso kuuluu työntekijän käsitteen alaisuuteen vain silloin, kun sovelletaan tapaturmavakuutusta koskevia päätöksen N:o 3/80 määräyksiä, mutta ei silloin, kun sovelletaan päätöksen niitä määräyksiä, joilla säännellään työntekijöitä koskevan Saksan sosiaaliturvajärjestelmän muita osa-alueita, muun muassa perhe-etuuksien osa-aluetta.

29. Sen varalta, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Sozialgerichtin ennakkoratkaisukysymyksiin kantajan ja komission esittämällä

19 — Asetuksen N:o 1408/71 liitteen I, jonka otsikko on "Asetuksen henkilöllinen ulottuvuus", I kohdan [Palkatut työntekijät ja/tai itsenäiset ammatinharjoittajat (asetuksen 1 artiklan a alakohdan ii ja iii alakohta)] C kohdassa säädetään seuraavaa:

"SAKSA

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

a) palkatulla työntekijällä tarkoitetaan henkilöä, joka on pakollisesti vakuutettu työttömyyden varalta, tai henkilöä, joka tällaisen vakuutuksen perusteella saa sairausvakuutuksen nojalla rahaetuuksia tai niihin verrattavia etuuksia; — — ."

tavalla ja siten muuttaa asiassa Taflan-Met ym. aikaisemmin omaksumaansa kantaa, Ranskan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Alankomaiden hallitukset vaativat toissijaisesti, että yhteisöjen tuomioistuin tässä tapauksessa rajoittaa tulkintatuomionsa ajallisia vaikutuksia ja määrää, että tässä tuomiossa kyseessä olleisiin yhteisön säännöksiin ja määräyksiin voivat vedota ainoastaan ne riidanalaisia perheetuuksia hakevat henkilöt, jotka ovat ennen tämän ratkaisuehdotuksen julkaisemista tai tuomion antamista nostaneet kanteen jossakin kansallisessa tuomioistuimessa tai turvautuneet vastaaviin suojatoimenpiteisiin kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisia viranomaisia vastaan.

Asian oikeudellinen erittely

i) *Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta*

30. Aluksi totean sivuhuomautuksena, että yhteisöjen tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus selventää, että yhteisön ja kolmannen maan välillä tehdyllä assosiaatiosopimuksella perustetun neuvoston tällaisen sopimuksen täytäntöönpanemiseksi antamat määräykset ovat sopimuksen voimaantulosta lähtien olennainen osa yhteisön oikeusjärjestystä samalla tavoin kuin itse sopimus. Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta antaa perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ratkaisuja sopimuksesta, jota pidetään yhteisön toimielimen säädöksenä, kattaa siis kyseisten määräysten tulkinnan, mikä auttaa varmistamaan, että yhteisön oikeutta sovelletaan yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. [20] Näin ollen on selvää, että yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisuja päätöksen N:o 3/80 määräysten tulkinnasta.

ii) *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

31. Pyytäessään yhteisöjen tuomioistuinta esittämään päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdan tulkintaa ohjaavia seikkoja Sozialgericht on itse asiassa antanut yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi täsmentää edellä useaan kertaan mainitussa asiassa Taflan-Met ym. antamaansa tuomiota. Tämä on mielestäni tässä tapauksessa välttämätöntä, sillä se, ettei kansallinen tuomioistuin ole nimenomaisesti muotoillut kysymyksiään tällä tavalla, johtuu yksinomaan siitä, että se oli päättänyt ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä ennen kuin asiassa Taflan-Met ym. annettiin tuomio. [21]

20 — Ks. mm. asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3461, 8—11 kohta).

21 — Oikeus esittää yhteisöjen tuomioistuimelle uudelleen kysymys, johon on jo annettu ennakkoratkaisu, on paitsi sillä kansallisella tuomioistuimella, joka on saanut ratkaisun (ja jolla on vaikeuksia ymmärtää tai soveltaa tuomiota; ks. mm. asia 69/85, Wünsche, määräys 5.3.1986, Kok. 1986, s. 947 ja asia C-169/91, B & Q, tuomio 16.12.1992, Kok. 1992, s. I-6635), myös kaikilla muilla tuomioistuimilla, joita kohtaan aikaisempi tuomio ei ole velvoittava (ks. asia 66/80, International Chemical Corporation, tuomio 13.5.1981, Kok. 1981, s. 1191, 9—17 kohta ja asia 14/86, Pretore di Salò, tuomio 11.6.1987, Kok. 1987, s. 2545, 12 kohta).
Siltä varalta, että aikaisemman tuomion sisältö ja ulottuvuus aiheuttavat vaikeuksia, EY:n tuomioistuimen perussäännön 40 artiklassa määrätään erityisestä menettelystä, joka aloitetaan "asianosaisen tai yhteisön toimielimen pyynnöstä, joiden etua se todennäköisesti koskee". Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perussäännön 38—41 artiklaa, joissa luetellaan tyhjentävästi ne erityiset muutoksenhakukeinot, joilla yhteisöjen tuomioistuimen antamien tuomioiden vaikutus voidaan uudelleen saattaa käsiteltäväksi, ei kuitenkaan sovelleta ennakkoratkaisuasioissa annettuihin tuomioihin, koska niissä ei ole asianosaisia (ks. asia 40/70, Sirena, määräys 18.10.1979, Kok. 1979, s. 3169 ja edellä mainittu asia Wünsche, määräyksen 14 kohta). Se, että tällainen menettely voidaan aloittaa yhteisön toimielimen pyynnöstä, ei estä sitä, että yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta täsmentää aikaisemman tuomion sisältöä ja ulottuvuutta, jos tällainen tulkinta on tarpeen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi (ks. asia C-412/92 P, parlamentti v. Meskens, tuomio 9.8.1994, Kok. 1994, s. I-3757, 35 kohta).

32. Asiassa Taflan-Met ym. yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin tulkitsemaan päätöksen N:o 3/80 12 ja 13 artiklaa, jotka koskevat työkyvyttömyysetuuksia sekä vanhuuden ja kuoleman perusteella maksettavia eläkkeitä. [22]

Yhteisöjen tuomioistuin vastasi kansallisen tuomioistuimen kyseisessä asiassa esittämään ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen siten, että asiaa koskevien nimenomaisten määräysten puuttuessa päätös N:o 3/80 on tullut voimaan tekoajankohtanaan eli 19.9.1980, ja se sitoo sopimuspuolia tästä ajankohdasta lukien. [23] Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että assosiaationeuvoston päätöksillä pannaan täytäntöön ETY—Turkki-sopimuksessa määritetyt tavoitteet, joten päätökset liittyvät suoraan sopimukseen ja velvoittavat sopimuspuolia tämän kansainvälisen sopimuksen 22 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen perusteella. [24] Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin lisäsi, että "sopimuspuolet — — syyllistyvät sopimusrikkomukseen, jos ne yrittävät vetäytyä tästä sitoumuksesta[, jonka mukaan päätökset sitovat niitä]". [25] Yhteisöjen tuomioistuin on tuomion 20 kohdassa todennut vielä, että "assosiaationeuvoston tekemien päätösten pakottava vaikutus ei voi riippua siitä, ovatko sopimuspuolet tosiasiallisesti toteuttaneet täytäntöönpanoa koskevia toimenpiteitä", eikä etenkään siitä, onko Euroopan unionin neuvosto tehnyt tarvittavat päätökset assosiaationeuvoston niiden toimenpiteiden (päätökset ja suositukset) soveltamisesta, jotka perustamissopimuksen mukaan kuuluvat yhteisön toimivaltaan, siten kuin ETY—Turkki-sopimuksen soveltamista koskevista toimenpiteistä ja menettelytavoista tehdyn sopimuksen [26] 2 artiklan 1 kohdassa määrätään.

33. Asiassa Taflan-Met ym. esittämällään toisella ennakkoratkaisukysymyksellä kansallinen tuomioistuin kysyi yhteisöjen tuomioistuimelta seuraavaa: "— — b) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ovatko päätöksen N:o 3/80 12 ja 13 artiklan säännökset riittävän konkreettisia ja selkeitä, jotta

22 — Asiassa Taflan-Met ym. pääasian kantajina niissä neljässä oikeudenkäynnissä, jotka olivat vireillä Arrondissementsrechtbank te Amsterdamissa, olivat toisaalta kolme Turkissa asuvaa Turkin kansalaista, jotka olivat palkattuina työntekijöinä eri jäsenvaltioissa, mm. Alankomaissa, työskennelleiden turkkilaisten työntekijöiden leskiä, sekä yksi Saksassa asuva Turkin kansalainen, joka oli ensin työskennellyt Alankomaissa ja sen jälkeen Saksassa, jossa hän tuli työkyvyttömäksi. Edellä mainitut kolme kantajaa olivat puolisoidensa kuoltua hakeneet leskeneläkettä niissä jäsenvaltioissa, joissa heidän puolisonsa olivat työskennelleet, ja saaneet eläkkeen Saksan ja Belgian toimivaltaisilta laitoksilta. Alankomaiden viranomaiset puolestaan hylkäsivät nämä hakemukset sillä perusteella, että hakijoiden puolisot olivat kuolleet Turkissa ja että Alankomaiden lainsäädännön mukaan vakuutettu tai vakuutetun oikeudenomistajat voivat vaatia etuutta vain siinä tapauksessa, että vakuutustapahtuma sattuu asianomaisen kuuluessa Alankomaiden lainsäädännön soveltamisalaan. Neljännen pääasian kantaja oli hakenut työkyvyttömyyseläkettä sekä Saksassa että Alankomaissa, mutta Alankomaiden toimivaltainen laitos (toisin kuin saksalainen laitos) hylkäsi hakemuksen vastaavilla perusteilla eli siitä syystä, että kantaja ei työkyvyttömäksi tullessaan enää työskennellyt Alankomaissa, eikä hän näin ollen kuulunut Alankomaiden lainsäädännön alaisuuteen.
Kansallisen tuomioistuimen mukaan pääasioiden kantajat olisivat siitä huolimatta, että he eivät olleet vakuutettuja asiaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla, voineet saada Alankomaissa hakemansa etuudet päätöksen N:o 3/80 ja erityisesti sen 12 ja 13 artiklan perusteella. Päätöksen 12 artiklan b alakohdan ja 13 artiklan mukaan työkyvyttömyysetuuksiin sekä vanhuuden ja kuolemantapauksen perusteella maksettaviin etuuksiin sovelletaan analogisesti asetuksen N:o 1408/71 45 artiklaa. Tämän artiklan 4 kohdan mukaan (sellaisena kuin sitä sovellettiin käsiteltävänä olleisiin tosiseikkoihin eli sellaisena kuin se oli voimassa 1.6.1992) työntekijöiden, jotka olivat kuuluneet jäsenvaltion vakuutusjärjestelmän alaisuuteen mutta jotka eivät enää vakuutustapahtuman sattuessa kuuluneet siihen, katsottiin olevan edelleen vakuutettuja, jos he olivat vakuutettuja jonkin toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti tai jos he voivat tehdä etuutta koskevan hakemuksen toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Koska pääasioiden kantajilla oli toisissa jäsenvaltioissa katsottu olevan oikeus tapauksen mukaan työkyvyttömyysetuuksiin tai kuoleman perusteella maksettaviin etuuksiin, he saattoivat pääsääntöisesti vaatia oikeutta riidanalaisiin etuuksiin Alankomaissa joko työkyvyttömyysvakuutusta koskevan lainsäädännön perusteella tai leskiin ja orpoihin sovellettavan yleislain perusteella.

23 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Taflan-Met ym. (tuomion 17—22 kohta).

24 — ETY—Turkki-sopimuksen 22 artiklan 1 kohdan teksti on esitetty edellä (alaviite 1).

25 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Taflan-Met ym. (tuomio 19 kohta).

26 — Ks. Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisen assosiaatiosopimuksen soveltamista koskevista toimenpiteistä ja menettelytavoista 12 päivänä syyskuuta 1963 tehty sopimus 64/737/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3703).

niitä voidaan soveltaa välittömästi ja ilman, että päätöksen N:o 3/80 32 artiklassa tarkoitetut lisätäytäntöönpanotoimenpiteet olisivat tarpeen?"

Yhteisöjen tuomioistuin näyttää tulkinneen kysymystä laajasti ja katsoneen, että sillä pyritään selvittämään, onko päätöksen N:o 3/80 määräyksillä yleensä *"ja erityisesti* sen 12 ja 13 artiklalla" [27] välitön oikeusvaikutus. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin totesi, että verrattaessa päätöstä N:o 3/80 asetukseen N:o 1408/71 ja asetukseen N:o 574/72 voidaan havaita, että ensin mainitussa "ei ole monta sellaista täsmällistä ja yksityiskohtaista määräystä, joita kuitenkin pidettiin välttämättöminä asetuksen N:o 1408/71 panemiseksi täytäntöön yhteisössä". [28] Yhteisöjen tuomioistuin on siten esimerkiksi huomauttanut, että niissä eri jäsenvaltioiden lainsäädännöissä, joiden soveltamisalaan siirtotyöläinen on kuulunut, huomioon otettujen kausien yhteen laskemista koskevien asetuksen N:o 1408/71 säännösten konkreettinen täytäntöönpano edellytti asetuksen N:o 574/72 15 artiklan antamista. Yhteisöjen tuomioistuin päätteli, että etuuksien yhteenlaskemisperiaatetta voidaan soveltaa päätöksen N:o 3/80 yhteydessä vain, jos päätöksen täytäntöönpanosta on aikaisemmin annettu vastaavanlaiset täydentävät säännökset. [29]

Todettuaan, "että päätöstä N:o 3/80 on ollut tarkoitus täydentää, ja se on aiottu panna myöhemmin täytäntöön yhteisössä neuvoston toimenpiteellä", mutta että esitystä soveltamisasetukseksi ei ole vielä hyväksytty, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "vaikka tietyt päätöksen N:o 3/80 säännöksistä ovat selkeitä ja täsmällisiä, päätöstä ei voida soveltaa, koska neuvosto ei ole ryhtynyt täytäntöönpanoa koskeviin lisätoimenpiteisiin". [30]

34. On kuitenkin huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin on tuomiolauselmassa todennut, että "koska neuvosto ei ole ryhtynyt päätöksen N:o 3/80 täytäntöönpanon kannalta välttämättömiin lisätoimenpiteisiin, *tämän päätöksen 12 ja 13 artiklalla ei ole* välitöntä oikeusvaikutusta jäsenvaltioiden alueella, *eikä* yksityisillä *näin ollen ole* oikeutta vedota näihin artikloihin kansallisissa tuomioistuimissa" (kursivointi tässä).

35. Kun edellä oleva otetaan huomioon, katson, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa huomautuksia esittäneiden viiden hallituksen väite (ks. edellä 21 ja 22 kohta) ei ole täysin perusteeton, koska asiassa Taflan-Met ym. annetun tuomion perusteluista voitaisiin ainakin silloin, kun niitä tulkitaan pelkästään kirjaimellisesti, päätellä, ettei *millään* päätöksen N:o 3/80 määräyksistä eikä siis myöskään sen 3 artiklan 1 kohdalla ole välitöntä oikeusvaikutusta jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä. Näyttäisi siis siltä, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava kieltävästi.

27 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Taflan-Met ym. (tuomion 23 kohta; kursivointi tässä).

28 — Em. asia, tuomion 30 kohta.

29 — Em. asia, tuomion 31 ja 32 kohta.

30 — Em. asia tuomion 33—37 kohta.

36. Mielestäni on kuitenkin painavia syitä kyseenalaistaa, onko tällainen tulkinta kyseisestä tuomiosta oikea. [31] En tietenkään aio kiistää sitä, että (implisiittinen) väite, jonka mukaan 3 artiklan 1 kohdalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, ei ole osa asiassa Taflan-Met ym. annetun tuomion perusteena olevaa oikeusperiaatetta (ratio decidendi) vaan kuuluu muihin lausumiin (obiter dictum), joilla ei ole käytännön merkitystä. [32]

Katson, että "on toisarvoista yrittää erotella tuomioiden ratkaisevia perusteita pelkistä sivuhuomautuksista. Kaikki se, mitä tuomion tekstissä on todettu, on joka tapauksessa ilmausta yhteisöjen tuomioistuimen tahdosta". [33] Tämä periaate ilmenee toisaalta myös siitä, ettei sääntöä ennakkotapausten sitovuudesta (stare decisis) ole omaksuttu yhteisön oikeusjärjestykseen. Yhteisöjen tuomioistuin tietenkin pitää huolta siitä, että sen oikeuskäytäntö on jatkuvaa ja että sen tuomiot ovat keskenään loogisesti johdonmukaisia ja ristiriidattomia. Se ei kuitenkaan muodollisesti ole sidottu aikaisempiin tuomioihinsa [34] ja siten se voi — myös esillä olevan asian osalta — ratkaista aikaisemmin ratkaisemansa ennakkoratkaisukysymyksen eri tavalla, jos se on perusteltua sellaisten arviointiperusteiden

31 — *Tämän vuoksi osassa oikeuskirjallisuutta onkin mielestäni* liian hätäisesti leimattu asiassa Taflan-Met ym. annettu tuomio "täydellisen epäloogiseksi" ja "ajattelemattomaksi — tai yksinkertaisesti *virheelliseksi* — siltä osin kuin on kysymys oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun sosiaaliturvan alalla" (ks. Peers, S., "Equality, Free Movement and Social Security", *Eur. L. Rev.*, 1997, s. 342, erityisesti s. 350 ja 351).

32 — Tarkasti ottaen yhteisöjen tuomioistuimen hypoteettinen ratkaisu yhdenvertaisuusperiaatteen välittömästä oikeusvaikutuksesta (tai päätöksen N:o 3/80 muista määräyksistä kuin sen 12 ja 13 artiklasta) olisi nimittäin ollut paitsi mielivaltainen myös suorastaan tarpeeton kyseisen asian olosuhteissa, koska kansallisen tuomioistuimen esittämissä ennakkoratkaisukysymyksissä ei ollut viitattu päätöksen 3 artiklan 1 kohtaan ja koska yhteisöjen tuomioistuin ei myöskään itse pitänyt tarpeellisena laajentaa tuomionsa alaa — kuten se tekee sen ollessa asianmukaista — esittämällä tulkintaa ohjaavia seikkoja (joita ei ollut pyydetty) myös tästä määräyksestä. Näin tehdessään yhteisöjen tuomioistuin on osoittanut hyväksyvänsä kansallisen tuomioistuimen kannan, jonka mukaan edellä mainitulla 3 artiklan 1 kohdalla ei ollut merkitystä pääasiassa annettavan ratkaisun kannalta, kun riita-asian kohde otetaan huomioon.
Toinen esimerkki ennakkoratkaisuasiassa annetusta tuomiosta, jossa tuomiolauselman sanamuoto on rajoitetumpi kuin vastaava perusteluosa, on asiassa 14/83, von Colson ja Kamann, 10.4.1984 annettu tuomio (Kok. 1984, s. 1891). Yhteisöjen tuomioistuin on ratkaisussaan todennut muun muassa, että "kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tulkita ja soveltaa [miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa 9 päivänä helmikuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY täytäntöönpanemiskseksi] säädettyä lakia yhteisön oikeuden vaatimusten mukaisesti kyseiselle tuomioistuimelle kansallisessa lainsäädännössä annetun harkintavallan mukaisesti". Saman tuomion 26 kohta on muotoiltu hieman eri tavalla, kun siinä viitataan velvollisuuksiin, joita kansallisella tuomioistuimella on "soveltaessaan *kansallista lainsäädäntöä ja erityisesti* direktiivin 76/207/ETY täytäntöönpanemiskseksi annetun kansallisen lain säännöksiä" (kursivointi tässä). Tällaisen laajemman sanamuodon perusteella voitiin päätellä, että *kaikkia* kansallisia säännöksiä — myös ennen direktiiviä annettuja ja niitä, joita ei ollut erikseen annettu direktiivin täytäntöönpanemiseksi — on mahdollisuuksien mukaan tulkittava kyseisen direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti. Julkisasiamies Slynn on myöhemmässä asiassa 152/84, Marshall, 18.9.1985 esittämässään ratkaisuehdotuksa 733) hylännyt tällaisen tulkinnan pitäen parempana siitä, että noudatetaan edellä mainitussa asiassa von Colson ja Kamann annetun tuomion tuomiolauselmasta ilmenevää ratkaisua eikä tuomion 26 kohdassa olevia muita lausumia (obiter dictum). Kyseiset muut lausumat (obiter dictum) itse asiassa ilmaisivat tarkasti yhteisöjen tuomioistuimen käsityksen, kuten lopulta kävi ilmi asiassa C-106/89, Marleasing, 13.11.1990 annetusta tuomiosta (Kok. 1990, s. I-4135, 8 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin viittasi kansallisen tuomioistuimen velvollisuuteen soveltaa kansallista lainsäädäntöä riita-asian kohteen kannalta merkityksellisen yhteisön direktiivin mukaisesti "riippumatta siitä, onko kyse direktiiviä edeltävistä tai sen jälkeen annetuista säännöksistä". Ks. myös Arnull, A., "Owning up to Fallibility: Precedent and the Court of Justice", *Common Mkt. L. Rev.*, 1993, s. 247, erityisesti s. 250 ja 251.

33 — Lainaan tässä julkisasiamies Roemerin asiassa 9/61, Alankomaat v. korkea viranomainen, 7.6.1962 esittämää ratkaisuehdotusta (tuomio 12.6.1962, Kok. 1962, s. 413 ja erityisesti s. 468). *Ratio decidendin* ja *obiter dictumin* välinen ero on sitä vastoin tärkeä *common law* -tyyppisissä oikeusjärjestelmissä, koska ainoastaan ensin mainittu voi myöhemmin sitoa muita tuomioistuimia (ks. Arnull, A., edellä alaviitteessä 32 mainittu teos, s. 249).

34 — Ks. sama teos, s. 248 ja 249 (ja siinä olevat viittaukset oikeuskirjallisuuteen) sekä Schermers, H. G. ja Waelbroeck, D., "Judicial Protection in the European Communities", Deventer, 1992 (5. laitos), s. 96 ja s. 495. Tekstissä ilmaistu periaate selittää esimerkiksi sen, miksi kansallisia tuomioistuimia ei ole estetty käyttämästä perustamissopimuksen 177 artiklassa määrättyä yhteistyömenetelmää saadakseen yhteisöjen tuomioistuimelta tulkintatuomion sellaisesta yhteisön oikeuteen liittyvästä kysymyksestä, jonka yhteisöjen tuomioistuin on jo ratkaissut [ks. edellä alaviite 21 ja siihen liittyvä teksti; ks. myös asia 28/67, Molkerei-Zentrale, tuomio 3.4.1968, Kok. 1968, s. 211; Kok. Ep. I, s. 335, jossa yhteisöjen tuomioistuin kansallisen tuomioistuimen pyynnöstä vahvisti 177 artiklan nojalla kaksi vuotta aikaisemmin antamansa tuomion ja katsoi, että "ei ole tarpeen tulkita uudelleen perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäistä kohtaa" (s. 204—207)].
Kuten julkisasiamies Warner on todennut, sääntö yhteisöjen tuomioistuimen aikaisempien ratkaisujen sitovuudesta koskee sitä vastoin kansallisia tuomioistuimia, koska "kaikki yhteisön alueen tuomioistuimet yhteisöjen tuomioistuinta itseään lukuun ottamatta ovat sidottuja yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion *ratio decidendiin*" (ks. julkisasiamies Warnerin 20.9.1977 esittämä ratkaisuehdotus asiassa 112/76, Manzoni, tuomio 13.10.1977, Kok. 1977, s. 1647, erityisesti s. 1662 ja s. 1663).

vuoksi, jotka sille esitetään myöhemmässä oikeudenkäynnissä. [35]

37. Itse en antaisi liian suurta merkitystä sille, onko yhteisöjen tuomioistuin asiassa Taflan-Met ym. antamassaan tuomiossa todella katsonut, että päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdassa ilmaistulla yhdenvertaisuusperiaatteella ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Vaikka tämän asian käsittelyyn osallistuneiden hallitusten tulkinta yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Taflan-Met ym. antamassa tuomiossa sivuhuomautuksena esiin tuomasta käsityksestä olisi oikea, yhteisöjen tuomioistuin voi nyt poiketa aikaisemmasta kannastaan, jos poikkeaminen perustuu asianmukaisiin ja loogisiin perusteluihin ja tapahtuu alaa koskevan aikaisemman oikeuskäytännön mukaisesti.

38. Väitteet, joiden mukaan päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus, ovat mielestäni vakuuttavampia kuin väitteet, joiden mukaan välitöntä oikeusvaikutusta ei ole. [36] Rehellisyyden nimessä en voi olla mainitsematta, että yhteisöjen tuomioistuimen kanta (jo edellä mainittu sanatarkka tulkinta on oikea) vastasi kantaa, jonka olin itse omaksunut asiassa Taflan-Met ym. esittämässäni ratkaisuehdotuksessa. Ratkaisuehdotuksessa korostin ensin yhtäältä päätöksen N:o 3/80 normatiivisen sisällön epätäydellisyyttä ja toisaalta päätöksen tekijän — 32 artiklassa olevasta loppumääräyksestä (ks. edellä 6 ja 33 kohta) ilmenevää — tahtoa, jonka mukaan päätöksen määräykset pannaan täytäntöön myöhemmillä toimenpiteillä, ja sen jälkeen totesin, että päätöstä N:o 3/80 voidaan soveltaa yhteisössä vasta sitten, kun ensin on annettu täsmälliset ja yksityiskohtaiset täydentävät täytäntöönpanosäännökset. Totesin, että "minusta näyttää näet siltä, että sosiaaliturvajärjestelmä ei voi toimia, jollei sitä koskevia käytännön soveltamissäännöksiä ole olemassa [siten, että säädetään] kokonainen säännöskokonaisuus, jolla pyritään sääntelemään sitä monitahoista aihepiiriä, josta — — on kysymys." [37]

39. Asiassa Taflan-Met ym. esittämässäni ratkaisuehdotuksessa olin kuitenkin (päätöksen N:o 3/80 sisällön ja sen merkittävien taloudellisten vaikutusten ohella) käsitellyt tarvetta antaa päätöstä koskevat asianmukaiset täytäntöönpanosäännökset ja tukeutunut perusteeseen, joka poikkeaa huomattavasti siitä, johon yhteisöjen tuomioistuimelle nyt käsiteltävänä olevassa asiassa huomautuksia esittäneet viisi jäsenvaltiota vetoavat. Väitin nimittäin, että koska sopimuspuolet eivät ole lausuneet mitään päätöksen voimantuloajankohdasta ja koska muutoinkaan ei ole käynyt ilmi niiden

35 — Ks. edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Pretore di Salò (tuomion 12 kohta). Tapaukset, joissa yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaisesti ratkaissut asian eri tavalla kuin aikaisemmassa oikeuskäytännössään, ovat harvinaisia mutta kuuluisia (ks. asia C-10/89, HAG GF, tuomio 17.10.1990, Kok. 1990, s. I-3711, joka koski tavaramerkkioikeutta; yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993, Kok. 1993, s. I-6097, jotka koskivat vaikutukseltaan määrällisiä tuontirajoituksia vastaavia toimenpiteitä, ja asia C-308/93, Cabanis-Issarte, tuomio 30.4.1996, Kok. 1996, s. I-2097, joka koski kansallisissa sosiaaliturvajärjestelmissä omien ja johdannaisten oikeuksien välille tehdyn eron merkitystä asetuksen N:o 1408/71 useiden säännösten henkilöllisen soveltamisalan kannalta).

36 — Ks. Mavridis, P., "Étrangers sans prestations sociales?", *L'Observateur de Bruxelles*, nro 20/1996, s. 26 ja erityisesti s. 31, jonka mukaan se käsitys, että päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohtaan voidaan vedota tuomioistuimissa, on täysin sopusoinnussa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

37 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa Taflan-Met ym. 26.3.1996 esitetty ratkaisuehdotus (12 kohta).

tarkoittaneen yksiselitteisesti, että päätöksen on katsottava olevan voimassa tekoajankohdastaan lähtien, ei voida katsoa, että päätös N:o 3/80 olisi tullut voimaan ja olisi olennainen osa yhteisön oikeusjärjestystä.

On tuskin edes tarpeen todeta, että se, onko päätös N:o 3/80 tullut voimaan, on eri asia kuin se, voidaanko päätökseen vedota tuomioistuimissa. Asiassa Taflan-Met ym. esittämässäni ratkaisuehdotuksessa totesin seuraavaa: "Tässä tapauksessa täytäntöönpanotoimenpiteet eivät ole jo voimassa olevan oikeussäännön soveltamisen vaan tarkalleen sanoen oikeussäännön voimaantulon edellytyksenä. Näin ollen tilanne on erilainen kuin niissä yhteisöjen tuomioistuimen jo tutkimissa tapauksissa, joissa todettiin, ettei täytäntöönpanosäännösten antaminen ollut tarpeen assosiaationeuvoston sellaisen päätöksen välittömäksi soveltamiseksi, jonka sanamuoto oli riittävän selvä ja täsmällinen. Edellä mainituissa tapauksissa oli näet kyse jo voimassa olleista päätöksistä. On selvää, että jos oikeussääntö on jo voimassa eikä edellytä lisätäsmennyksiä, siitä voi seurata välittömiä vaikutuksia." [38]

40. Juuri tämän perusteella on mielestäni hylättävä Saksan hallituksen ja muiden jäsenvaltioiden puoltama tulkinta, joka perustuu yksinomaan edellä mainitussa asiassa Taflan-Met ym. annetun tuomion sanamuotoon (ks. edellä 35 kohta) ja jonka mukaan sen enempää päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdalla kuin päätöksen millään muullakaan määräyksellä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, vaikka päätös on tullut voimaan päivänä, jona se on tehty. Tällä tavalla tulkittuna yhteisöjen tuomioistuimen tuomio poikkeaa vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan yhteisön jo nyt laajan lainsäädännön tarpeettoman kasvattamisen välttämiseksi ja niiden yksityisten oikeussubjektien, jotka ovat sopimuspuolten kansalaisia, tehokkaan oikeussuojan laajentamiseksi assosiaationeuvoston päätöksiä ei tarvitse muodollisesti panna täytäntöön, jos niiden "sisäinen vaikutus yhteisön oikeuteen seuraa jo toimenpiteen luonteesta tai toteutuu muulla tavalla" ja jos toimenpiteen sisältö näin ollen mahdollistaa sen, että kansalliset tuomioistuimet voivat soveltaa sitä välittömästi. [39] Jos yhteisöjen tuomioistuin olisi todella aikonut poiketa tästä aikaisemmissa ratkaisuissa selvästi ilmaisemastaan kannasta, sen olisi käsittääkseni pitänyt todeta se nimenomaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Taflan-Met ym. antamassaan tuomiossa sitä vastoin noudattanut aikaisempaa oikeuskäytäntöään ja nimenomaisesti hylännyt pääasioiden vastaajien ja asian käsittelyyn osallistuneiden hallitusten väitteen, jonka mukaan assosiaationeuvoston päätökset ovat sitovia vain, jos sopimuspuolet todella antavat vastaavat täytäntöönpanosäännökset (ks. edellä 32 kohta).

41. Jos asiassa Taflan-Met ym. annettu tuomio haluttaisiin ymmärtää siten kuin hallitukset tulkitsevat sitä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, olisi katsottava, että päätökseen 3/80 ei voida vedota kansallisissa tuomioistuimissa siksi, että päätöksen eri määräykset ovat "erottamattomassa yhteydessä toisiinsa". Pitäisi siis olettaa, että välitön sovellettavuus puuttuu kaikilta kyseessä olevilta määräyksiltä ryh-

38 — Em. ratkaisuehdotuksen alaviite 27.

39 — Ks. asia 30/88, Kreikka v. komissio, tuomio 14.11.1989 (Kok. 1989, s. 3711, 10—17 kohta) ja julkisasiamies Tesauron kysciscssä asiassa 4.7.1989 esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 1989, s. 3723, 9 kohta).

mänä, ja se, että määräyksiä ei voida soveltaa, olisi oletusarvo, jolloin tulkitsija ei voisi tutkia, millä määräyksillä voi olla välitön oikeusvaikutus ja millä ei. Juuri tällainen tulos olisi ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen aikaisemman oikeuskäytännön kanssa, sillä sen mukaan on tapauskohtaisesti tutkittava, ovatko ne kansainvälisen sopimuksen tai assosiaationeuvoston päätösten yksittäiset määräykset, joilla on merkitystä kulloinkin käsiteltävänä olevassa asiassa, puhtaasti ohjelmanluonteisia [40] vai sisältävätkö ne selkeitä ja täsmällisiä velvoitteita, joiden oikeusvaikutus on välitön, koska ne eivät edellytä sopimuspuolten muita toimenpiteitä. [41] Viimeksi mainitussa tapauksessa kansallinen tuomioistuin voi suojata asianomaisen oikeussubjektin oikeuksia. Yhteisöjen tuomioistuimen aikaisempi oikeuskäytäntö on selvästi perustunut siihen vaatimukseen, että on mahdollisuuksien mukaan varmistettava kansainvälisestä sopimuksesta ja siihen perustuvasta johdannaisesta oikeudesta johtuvien oikeuksien välitön suoja, sen jälkeen kun sopimus on tullut voimaan. Kyse on suojaa koskevasta vaatimuksesta, jota yhteisöjen tuomioistuin on ryhtynyt tulkitsemaan oikeusvaltiolle ominaisten periaatteiden mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että kyseessä oleva päätös on jo tullut voimaan, joten on kysyttävä, miten voidaan perustella, ettei kansallinen tuomioistuin voi välittömästi soveltaa päätöksen määräyksiä, vaikka yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaisesti ja yksiselitteisesti todennut niiden täyttävän välittömän oikeusvaikutuksen syntymisen edellytyksen. Kuten komissio on todennut, edellä mainitussa asiassa Taflan-Met ym. annetussa tuomiossa ei ole mitään sellaista, minkä perusteella voitaisiin katsoa ja vielä vähemmän olettaa, että yhteisöjen tuomioistuin aikoi poiketa aikaisemmasta oikeuskäytännöstään, johon sitä paitsi nimenomaisesti viitataan tuomion 24 ja 25 kohdassa.

42. Näin ollen en voi ymmärtää, miten asiassa Taflan-Met ym. annetun tuomion 33 ja 37 kohdassa olevia yleisiä toteamuksia, joiden mukaan päätöstä ei voida soveltaa välittömästi, koska sen täytäntöönpanoa koskevia lisätoimenpiteitä ei ole toteutettu, voitaisiin soveltaa päätöksen 3 artiklan 1 kohtaan (joka kuitenkin on ainoa määräys, jolla on merkitystä tätä asiaa ratkaistaessa).

Edellä mainittu 3 artiklan 1 kohta ei sisällä mitään muuta kuin yhdenvertaisuusperiaat-

40 — Ks. asia 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987 (Kok. 1987, s. 3719). Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ETY—Turkki-sopimuksen 12 artikla (jonka mukaan sopimuspuolet sitoutuvat pitämään lähtökohtanaan perustamissopimuksen 48, 49 ja 50 artiklaa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden asteittaisessa toteuttamisessa niiden välillä) ja lisäpöytäkirjan 36 artikla (jonka mukaan vapaa liikkuvuus toteutetaan asteittain sopimuksen 12 artiklan periaatteiden mukaisesti kahdennentoista vuoden lopun ja kahdennenkymmenennentoisen vuoden lopun välisenä aikana sopimuksen voimaantulosta alkaen ja että assosiaationeuvosto päättää tätä varten tarpeellisista yksityiskohtaisista säännöistä) ovat merkitykseltään olennaisesti ohjelmanluonteisia. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sopimuksen 7 artiklalla (jonka mukaan sopimuspuolet ryhtyvät kaikkiin sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanon varmistamisen kannalta tarpeellisiin yleisiin tai erityisiin toimenpiteisiin ja pidättyvät kaikista toimenpiteistä, jotka saattaisivat vaarantaa sopimuksen tavoitteiden toteuttamisen) ei voida välittömästi myöntää yksityisille oikeussubjekteille sellaisia oikeuksia, joita niille ei myönnetä jo sopimuksen muissa määräyksissä.

41 — Ks. edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Sevince (tuomion 17—25 kohta), joka koski i) ETY—Turkki-sopimuksen täytäntöönpanoa koskevan assosiaationeuvoston päätöksen 2/76 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaa (jonka mukaan yhteisön jäsenvaltiossa viisi vuotta laillisesti työskennellellä turkkilaisella työntekijällä on vapaa pääsy kyseessä olevassa valtiossa mihin tahansa valitsemaansa palkkatyöhön) ja 7 artiklaa (jonka mukaan jäsenvaltiot ja Turkki eivät voi ottaa käyttöön uusia rajoituksia, jotka koskevat sopimusvaltioiden alueilla laillisesti oleskelleiden ja työskennelleiden työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä työhönpääsyä) sekä ii) assosiaation kehittämistä koskevan assosiaationeuvoston päätöksen 1/80 6 artiklan 1 kohtaa (jonka mukaan jäsenvaltion vakinaiseen työvoimaan kuuluvalla turkkilaisella työntekijällä on neljän vuoden laillisen työskentelyn jälkeen kyseisessä valtiossa vapaa pääsy mihin tahansa valitsemaansa palkkatyöhön) ja 13 artiklaa (jossa on vastaava *standstill*-lauseke kuin päätöksen 2/76 7 artiklassa). Ks. myös edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Eroglu (tuomion 17—20 kohta), joka koski assosiaationeuvoston edellä mainitun päätöksen 1/80 7 artiklan toista kohtaa.

teen. Tämän periaatteen — samoin kuin perustamissopimuksessa (esimerkiksi 6 artiklassa, 48 artiklan 2 kohdassa sekä 95 ja 119 artiklassa) ilmaistun kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon — täytäntöönpano ei kuitenkaan vaadi mitään muita toimenpiteitä. Tämän väittämän paikkansapitävyyden osoittaa se, että soveltamisasetusta koskeneessa ehdotuksessa ei ollut mitään 3 artiklan 1 kohtaa koskevaa soveltamissäännöstä. Sama koskee asetuksen N:o 1408/71 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annettua asetusta N:o 574/72, jossa ei ole säännöksiä ensin mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa ilmaistun yhdenvertaisuusperiaatteen täytäntöönpanosta.

Vaikka jäsenvaltioiden hallitukset katsovat edellä mainitussa asiassa Taflan-Met ym. annetun tuomion perusteella, että päätös N:o 3/80 on kokonaisuutena sellainen, ettei sitä voida soveltaa välittömästi, yksikään niistä ei ole pystynyt täsmentämään, mitä täydentäviä toimenpiteitä yhdenvertaisuusperiaatteen täytäntöönpaneminen käytännössä edellyttäisi.

43. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi jo katsonut, että yhdenvertaisuusperiaatteella on välitön oikeusvaikutus tapauksissa, joissa on ollut kyse ETY—Algeria-yhteistyösopimuksen 39 artiklan 1 kohdassa [42] ja ETY—Marokko-yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa [43] olevista vastaavista määräyksistä, joiden sanamuoto ei poikkea päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdan sanamuodosta, toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan viranomaiset väittävät.

Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että ETY—Marokko-yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus siitä huolimatta, että sopimuksen

42 — Ks. asia C-103/94, Krid, tuomio 5.4.1995 (Kok. 1995, I-719) ja asia C-113/97, Babahenini, tuomio 15.1.1998 (Kok. 1998, s. I-183, 17 ja 18 kohta). Edellä mainittu 39 artiklan 1 kohta kuuluu Alger'ssa 27.4.1976 allekirjoitetun ja yhteisön puolesta 26.9.1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2210/78 (EYVL L 263, s. 1) hyväksytyn, Euroopan talousyhteisön ja Algerian demokraattisen kansantasavallan yhteistyösopimuksen III osastoon (joka koskee yhteistyötä työvoima-asioissa). Siinä määrätään, että "jollei seuraavien kohtien määräyksistä [jotka koskevat eri jäsenvaltioissa täyttyneiden vakuutus-, työskentely- ja asumiskausien yhteenlaskemista, perhe-etuuksien myöntämistä yhteisön alueella asuville perheenjäsenille sekä eläkkeiden ja elinkorkojen siirtämistä Algeriaan] muuta johdu, työntekijät, jotka ovat Algerian kansalaisia, sekä heidän kanssaan asuvat perheenjäsenet saavat sosiaaliturvan alalla hyväkseen järjestelyn, joissa näitä työntekijöitä ei millään tavalla syrjitä sen jäsenvaltion omiin kansalaisiin nähden, jonka alueella he työskentelevät".

43 — Ks. asia C-18/90, Kziber, tuomio 31.1.1991 (Kok. 1991, s. I-199); asia C-58/93, Yousfi, tuomio 20.4.1994 (Kok. 1994, s. I-1353) ja asia C-126/95, Hallouzi-Choho, tuomio 3.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4807, 19 ja 20 kohta). Edellä mainittu 41 artiklan 1 kohta kuuluu Rabatissa 27.4.1976 allekirjoitetun ja 26.9.1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2211/78 (EYVL L 264, s. 1) yhteisön puolesta hyväksytyn, Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välisen yhteistyösopimuksen III osastoon (joka koskee yhteistyötä työvoima-asioissa). Kyseisessä kohdassa määrätään, että "jollei seuraavien kohtien määräyksistä [jotka koskevat eri jäsenvaltioissa täyttyneiden vakuutus-, työskentely- ja asumiskausien yhteenlaskemista, perhe-etuuksien myöntämistä yhteisössä asuville perheenjäsenille sekä eläkkeiden ja elinkorkojen siirtämistä Marokkoon] muuta johdu, työntekijät, jotka ovat Marokon kansalaisia, ja heidän kanssaan asuvat perheenjäsenet saavat sosiaaliturvan alalla hyväkseen järjestelyn, jossa näitä työntekijöitä ei millään tavalla syrjitä sen jäsenvaltion omiin kansalaisiin nähden, jonka alueella he työskentelevät." Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainituissa tuomioissa todennut, että tavoite, johon ETY—Marokko-sopimuksella pyritään ja joka on sopimuspuolten kokonaisvaltaisen yhteistyön edistäminen muun muassa työvoima-asioissa, vahvistaa, että 41 artiklan 1 kohtaan sisältyvä syrjintäkiellon periaate voi vaikuttaa suoraan oikeussubjektien oikeusasemaan.

42 artiklan 1 kohdassa annetaan toimivaltaisen yhteistyöneuvoston tehtäväksi antaa (vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta) 41 artiklan soveltamista koskevat määräykset yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisen edistämiseksi erityisesti tietyiltä osin. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin todennut, että 42 artiklan 1 kohdassa toimivaltaiselle yhteistyöneuvostolle on annettu tehtäväksi "edistää syrjintäkiellon noudattamista ja tarvittaessa ryhtyä 41 artiklan 2 kohtaan sisältyvän kausien yhteenlaskemisen periaatteen soveltamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin, mutta kyseisen sääntelyn ei voida katsoa asettavan lisäedellytyksiä syrjintäkiellon periaatteen välittömälle soveltamiselle". [44]

Assosiaatiosopimus luo yhteisön ja kyseessä olevan kolmannen maan välille tiiviimmän yhteyden kuin yhteistyösopimus, [45] koska sillä "luodaan erityisiä etuoikeutettuja yhteyksiä kolmanteen valtioon, jonka on ainakin tiettyyn määrään saakka osallistuttava yhteisön järjestelmään", [46] joten nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on sitäkin suuremmalla syyllä katsottava, että yhdenvertaisuusperiaatteella on välitön oikeusvaikutus.

44 — Ks. edellä alaviitteessä 43 mainittu asia Kziber (tuomion 19 kohta).

45 — Vaikka molempien oikeudellinen perusta on sama (perustamissopimuksen 238 artikla), yhteistyösopimuksilla pyritään erilaiseen ja rajoitetumpaan tavoitteeseen kuin sopimuksilla, jotka koskevat kyseessä olevan kolmannen maan assosiaatiota tai myöhempää liittymistä yhteisöön. Edellä mainittujen ETY—Algeria- ja ETY—Marokko-sopimusten tavoitteena on ainoastaan "edistää sopimuspuolten välistä kattavaa yhteistyötä, jolla on tarkoitus edistää [kolmannen maan] taloudellista ja sosiaalista kehitystä ja sopimuspuolten välisten suhteiden lujittamista" (ks. ETY—Algeria-sopimuksen 1 artikla ja ETY—Marokko-sopimuksen 1 artikla), ja tämän vuoksi niissä määrätään annettavaksi säännöksiä ja toteutettavaksi toimenpiteitä, jotka koskevat taloutta, tekniikkaa ja rahoitusta, kaupankäyntiä ja työvoima-asioita.

46 — Ks. edellä alaviitteessä 40 mainittu asia Demirel (tuomion 9 kohta).

ETY—Turkki-sopimuksessa todetaan erityisesti, että sopimuksen "tarkoituksena on edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistamista ottaen täysin huomioon tarpeen varmistaa Turkin talouden nopeampi kehittyminen sekä Turkin kansan työllisyyden ja elintason parantuminen, *jotta Turkin liittyminen yhteisöön helpottuisi.*" [47] Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi sopimuksessa on määrätty sopimuspuolten talouspolitiikan yhteensovittamisen vahvistamisesta ja sopimuspuolten välisestä asteittain toteutettavasta tulliliitosta. ETY—Turkki-sopimukseen perustuvassa assosiaatiossa on kolme vaihetta eli valmisteleva vaihe, siirtymävaihe ja loppuvaihe.

Pitää paikkansa, että ETY—Turkki-sopimuksen ja erityisesti sen 12 artiklan, jossa tyydytään määräämään, että sopimuspuolet sopivat toimivansa yhteisön perustamissopimuksen 48, 49 ja 50 artiklan hengessä, [48] tarkoituksena on mukauttaa työntekijöiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden ja Turkin välillä yhteisön oikeuden vaatimuksiin ainoastaan asteittain. Tämä huomio ei mielestäni kuitenkaan estä sitä, että tällaisen mukauttamisen toteuttamiseksi annetuilla määräyksillä on pääsääntöisesti välitön oikeusvaikutus. [49] Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että "kansainvälisen sopimuksen ei välttämättä tarvitse olla 'pitkälle tähtäävä' (toisin sanoen tähdättävä siihen, että valtio liittyy yhteisöön), jotta sen määräyksillä voisi olla välitön oikeusvaikutus". Tältä

47 — Ks. ETY—Turkki-sopimuksen johdanto-osa ja 2 artiklan 1 kohta (kursivointi tässä).

48 — Ks. edellä alaviite 40.

49 — Ks. julkisasiamies Darmonin edellä alaviitteessä 20 mainitussa asiassa Sevince 15.5.1990 esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 1990, s. I-3473, 27—29 kohta).

osin riittää, että sopimus koostuu "muustakin kuin sen allekirjoittaneille valtioille asetetuista vastavuoroisista velvollisuuksista, eli sen on oltava sellainen, että se voi säännellä yksityisten oikeussubjektien asemaa tai että sillä tavoitellaan tätä". [50]

Kuten edellä on todettu, tätä arviointiperustetta sovelletaan erotuksetta sekä itse sopimuksen määräyksiin että sopimuksella mahdollisesti perustetun assosiaationeuvoston päätösten määräyksiin. Edellä on todettu yhteisöjen tuomioistuimen katsoneen, että assosiaationeuvoston määräyksillä pannaan täytäntöön sopimuksessa määritetyt tavoitteet, joten määräykset liittyvät suoraan sopimukseen velvoittaen sopimuspuolia vastaavalla tavalla ja ovat olennainen osa yhteisön oikeusjärjestystä (ks. edellä 32 kohta). Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan hallitusten väite, jonka mukaan sosiaaliturva ei kuulu ETY—Turkki-sopimuksen soveltamisalaan eikä tässä asiassa kysymyksessä olevaa yhdenvertaisuusperiaatetta, josta ei ole nimenomaisesti määrätty ETY—Turkki-sopimuksessa, voida soveltaa välittömästi, vaikuttaa näin ollen perusteettomalta (ks. edellä 23 kohta).

44. Kuten kantaja on todennut, ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kannalta ei näytä olevan mitään merkitystä sillä seikalla, että päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdassa määrätään syrjintäkieltoperiaatteesta nimenomaisesti sillä varauksella, ettei päätöksen erityisistä määräyksistä muuta johdu. Päätöksessä ei nimittäin ole mitään sellaisia määräyksiä, joissa rajoitettaisiin oikeutta perhe-etuuksiin. Päätöksen 3 artiklan 1 kohdassa olevaa varaumaa ei näin ollen voida tulkita siten, että se poistaisi syrjintäkiellolta pakottavuuden ja ehdottomuuden.

45. Kun otetaan huomioon edellä olevat huomiot ja erityisesti päätöksen N:o 3/80 3 artiklan sanamuoto sekä ETY—Turkki-sopimuksen tavoite ja luonne, on katsottava, että riidanalaisessa määräyksessä asetetaan jäsenvaltioille selvä, täsmällinen ja ehdoton velvollisuus olla kohtelematta turkkilaisia siirtotyöläisiä ja heidän perheenjäseniään tai jälkeen jääneitään perheetuuksia koskevalla sosiaaliturvan osa-alueella epäedullisemmin kuin yhteisön kansalaisia. Jos tätä velvollisuutta rikotaan, yksityiset oikeussubjektit voivat siis käyttää oikeussuojakeinoja kansallisissa tuomioistuimissa.

Myönnän, että tämä ratkaisu — joka voitaisiin ulottaa koskemaan myös niitä muita sosiaaliturvan osa-alueita, joiden osalta päätök-

50 — Ks. julkisasiamies Van Gervenin edellä alaviitteessä 43 mainitussa asiassa Kziber 6.12.1990 esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 1991, s. I-208, 8 kohta). Ks. myös asia C-469/93, Chiquita Italia, tuomio 12.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4533), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT) — jonka määräyksille on ominaista suuri joustavuus, erityisesti niille määräyksille, jotka koskevat poikkeusmahdollisuuksia, poikkeuksellisten vaikeuksien esiintyessä toteutettavia toimenpiteitä ja sopimuspuolten välisten erimielisyyksien sovittelua — erityispiirteet estivät sen määräysten välittömän oikeusvaikutuksen; sitä vastoin yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vaikka neljännelle Lomén sopimukselle (samoin kuin muille sitä edeltäneille Lomén sopimuksille sekä ETY:n ja Afrikan valtioiden ja Madagaskarin välisille assosiaatiosopimuksille) on tunnusomaista erittäin selvä — itse kyseisen sopimuksen erityisluonteesta johtuva — epätasapaino sopimuspuolten hyväksymien velvoitteiden osalta, siinä voi siitä huolimatta olla sellaisia määräyksiä, joissa myönnetään yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia, joihin ne voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa vastustaakseen GATT-sopimuksen kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamista.

sessä N:o 3/80 ei ole mitään erityisiä määräyksiä, jotka rajoittaisivat oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun — voi aiheuttaa huomattavia taloudellisia seurauksia jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmille, enkä usko olevan pelkää sattumaa, että syrjintäkiellon periaatetta ei ole sisällytetty niihin assosiaatiota koskeviin Eurooppa-sopimuksiin, joita yhteisö on tehnyt Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa [51] edellä mainitussa asiassa Kziber annetun tuomion jälkeen. [52] On kuitenkin tosiasia, että nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa assosiaationeuvostolle ja siten välillisesti myös kolmannelle maalle on annettu "sananvaltaa" jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisessa. [53]

46. Nyt kun on todettu, että päätöksessä N:o 3/80 ilmaistuun yhdenvertaisuusperiaatteeseen voidaan vedota Sozialgerichtissä, on siirryttävä tutkimaan muita ongelmia. Yhdenvertaisuusperiaate on nimittäin välineellinen eikä aineellinen oikeussääntö myös siltä osin kuin on kysymys jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta turkkilaisiin työntekijöihin (sekä heihin rinnastettaviin henkilöihin) ja päätöksen N:o 3/80 asiayhteydessä. Jäsenvaltioiden on siis soveltaessaan muita säännöksiä ja määräyksiä sopimuksessa tarkoitettuihin ja sillä säänneltyihin tilanteisiin noudatettava 3 artiklan 1 kohdassa asetettua velvollisuutta olla kohtelematta omia kansalaisiaan ja valtion alueella asuvia Turkin kansalaisia eri tavalla, jollei erilaiselle kohtelulle ole asianmukaista ja loogista perustelua.

Seuraavaksi on tutkittava ennen kaikkea sitä, onko niillä mahdollisilla muilla yhteensovittamista koskevilla päätöksen N:o 3/80 (aineellisilla) määräyksillä, joihin pääasian kantajan vaatimus perustuu, välitön oikeusvaikutus (kysymys siitä, kuuluuko kantajan tilanne päätöksen N:o 3/80 henkilölliseen soveltamisalaan, jää toistaiseksi auki).

Sema Sürülin tapausta voidaan mielestäni suoraan arvioida edellä kuvaillun, yhdenvertaista kohtelua koskevan velvollisuuden mukaisesti, koska se oikeus, jonka kantaja väittää itsellään olevan eli saada riidanalaisia — kiistattomasti päätöksen N:o 3/80 aineelliseen soveltamisalaan kuuluvia (ks. 4 artiklan 1 kohdan h alakohta) — perhe-etuuksia kyseessä olevalta ajalta, seuraa syrjintäkiellon periaatteen ja perhe-etuuksia koskevan Saksan lainsäädännön samanaikaisesta soveltamisesta. Kun on katsottu, että 3 artiklan 1 kohdalla, johon

51 — Ks. assosiaatiota koskevat Eurooppa-sopimukset, joita Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat tehneet Unkarin tasavallan kanssa (hyväksytty 13.12.1993 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 93/742/Euratom, EHTY, EY; EYVL L 347, s. 1), Puolan tasavallan kanssa (hyväksytty 13.12.1993 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 93/743/Euratom, EHTY, EY; EYVL L 348, s. 1), Romanian tasavallan kanssa (hyväksytty 19.12.1994 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/907/Euratom, EHTY, EY; EYVL L 357, s. 1), Bulgarian tasavallan kanssa (hyväksytty 19.12.1994 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/908/Euratom, EHTY, EY; EYVL L 358, s. 1), Slovakian tasavallan kanssa (hyväksytty 19.12.1994 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/909/Euratom, EHTY, EY; EYVL L 359, s. 1) sekä Tšekin tasavallan kanssa (hyväksytty 19.12.1994 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/910/Euratom, EHTY, EY; EYVL L 360, s. 1).

52 — Ks. edellä alaviitteet 43 ja 44 ja niihin liittyvä teksti. Pietersin ja Pizarron mukaan se, ettei mainittuihin Eurooppa-sopimuksiin ole otettu kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa, jota yhteisöjen tuomioistuin saattaisi pitää välittömästi sovellettavana, johtuu luultavasti siitä hämmennyksestä, jolla asiassa Kziber annettu tuomio otettiin vastaan eräissä jäsenvaltioissa (ks. Pieters, D., "Enquiry into the Legal Foundations of a Possible Extension of Community Provisions on social Security to Third-Country Nationals Legally Residing and/or Working in the European Union", Oportossa 10.—12.11.1994 pidetyn *Social Security in Europe. Equality Between Nationals and Non-Nationals* -konferenssin julkaisu, Lissabon, 1995, s. 189 ja erityisesti s. 232; ks. myös Pizarro, S., "The Agreements on Social Security Between the Community and Third States: Legal Basis and Analysis", sama teos, s. 105 ja erityisesti s. 115).

53 — Ks. Pieters, edellä alaviitteessä 52 mainittu teos (s. 227—228), jossa kiinnitetään huomiota sopimuspuolten sosiaaliturva-alalla hyväksymien velvoitteiden selvään epätasapainoon ja korostetaan, että päätöksessä N:o 3/80 ei edes mainita yhteensovittamista Turkin sosiaaliturvajärjestelmän kanssa ja että Turkin viranomaiset eivät myöskään myönnä yhteisön kansalaisille vastavuoroista kohtelua.

kantaja on vedonnut, on välitön oikeusvaikutus, hän voi jo sen perusteella saada tehokasta oikeussuojaa lapsilisää ja sen täydennysosaa koskevalle oikeudelleen, mutta tietenkin vain sillä edellytyksellä, että syrjinnän tunnusmerkistö täyttyy.

47. Seuraavaksi tarkastellaan sitä, onko kantajan moittimalle erilaiselle kohtelulle objektiivisia perusteluja, jolloin se ei loukkaisi yhdenvertaisuusperiaatetta. Tässä kannattaa ehkä muistuttaa niistä periaatteista, joita yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt perustamissopimuksen 6 artiklan (aikaisemman 7 artiklan) perusteella ja jotka koskevat yleissääntöä, jonka mukaan kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä, ja työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun erityisaluetta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on pääsääntöisesti myönnettävä yhteisön alueelta tuleville ulkomaalaisille sama kohtelu kuin omille kansalaisilleen, mikä ei estä sitä, etteikö näiden kahden ryhmän erilainen kohtelu voisi olla perusteltua ja näin ollen vailla yhteisön oikeuden vastaisia syrjiviä vaikutuksia, jos tilanteet voidaan oikeudellisesti erottaa toisistaan järkevillä arviointiperusteilla, jotka eivät ole mielivaltaisia. [54] Kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää koskeva yleinen kielto merkitsee erityisesti sitä, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ei voida kohdella eri tavalla kuin vastaanottavan valtion kansalaisia työhönpääsyn edellytysten ja työsuhteen ehtojen osalta, eikä etenkään palkkauksen, irtisanomisen, uudelleen palvelukseen ottamisen ja sosiaaliturvan osalta. [55]

Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdan perusteella todennut juuri siirtotyöläisten sosiaaliturvan osalta, että "yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaan kiellettyä on paitsi tarkoituksellinen syrjintä kansalaisuuden perusteella, myös kaikki piilosyrjinnän muodot, jotka muita erotteluperusteita soveltaen johtavat tosiasiassa samaan tulokseen". [56]

Olen viitannut perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohtaan, koska sillä on merkitystä tämän ratkaisuehdotuksen kannalta; on tarkasteltava, mitä tavoitetta tällä määräyksellä ja päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdalla tavoitellaan kummankin omalla soveltamisalueella, ja verrattava ETY—Turkki-sopimuksen ja perustamissopimuksen tavoitteita ja asiayhteyttä (ks. edellä 43 kohta). Voidaan todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen tulkinta perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdasta sosiaaliturva-alalla voidaan perustellusti ulottaa koskemaan päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdassa ilmaistua yhdenvertaisuusperiaatetta, sillä viimeksi mainittu määräys on erilaisesta sanamuodostaan huolimatta asiallisesti samansisältöinen kuin perustamissopimuksen vastaava määräys. On muistettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan "perustamissopimuksen määräyksen tulkinnan laajentaminen koskemaan sanamuodoltaan vastaavasti, samankaltaisesti tai jopa samalla lailla laadittua määräystä, joka on yhteisön jonkin kolmannen maan kanssa tekemässä sopimuksessa, riippuu erityisesti kunkin

54 — Ks. mm. asia 810/79, Überschär, tuomio 8.10.1980 (Kok. 1980, s. 2747); asia 293/83, Gravier, tuomio 13.2.1985 (Kok. 1985, s. 593); asia 308/86, Lambert, tuomio 14.7.1988 (Kok. 1988, s. 4369); asia 42/87, komissio v. Belgia, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5445); asia C-357/89, Raulin, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1027) ja yhdistetyt asiat C-63/90 ja C-67/90, Portugali ja Espanja v. neuvosto, tuomio 13.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5073).

55 — Ks. mm. asia 44/72, Marsman, tuomio 13.12.1972 (Kok. 1972, s. 1243) ja asia 237/83, Prodest, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 3153).

56 — Ks. asia 41/84, Pinna, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 1, 23 kohta). Ks. myös mm. asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974 (Kok. 1974, s. 153; Kok. Ep. II, s. 219); asia 61/77, komissio v. Irlanti, tuomio 16.2.1978 (Kok. 1978, s. 417); asia C-279/93, Schumacker, tuomio 14.2.1995 (Kok. 1995, s. I-225) ja asia C-237/94, O'Flynn, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2617). Yhteisöjen tuomioistuin on asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdassa ilmaistun yhdenvertaisuusperiaatteen osalta vahvistanut, että kielto koskee kaikkia peitellyn syrjinnän muotoja (ks. asia 237/78, Toia, tuomio 12.7.1979, Kok. 1979, s. 2645 ja asia C-131/96, Mora Romero, tuomio 25.6.1997, Kok. 1997, s. I-3659).

määräyksen tarkoituksesta sille ominaisissa rajoissa[, ja] toisaalta sopimuksen, toisaalta perustamissopimuksen tavoitteiden ja asiayhteyden vertailulla on tältä osin huomattavaa merkitystä. [Kuten Wienissä 23.5.1969 tehdyn valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 31 artiklassa määrätään,] valtiosopimusta tulkittaessa ei nimittäin pidä ottaa huomioon ainoastaan sen sanamuotoa vaan myös sillä tavoitellut päämäärät". [57]

48. Kun edellä mainitussa asiassa Pinna annettua tuomiota [58] sovelletaan analysoitaessa päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohtaa, voidaan todeta, että jäsenvaltiot eivät voi kiertää velvollisuuttaan varmistaa yhdenvertainen kohtelu myöskään siten, että ne soveltavat toimenpiteitä, jotka perustuvat yhdistettyihin edellytyksiin, joissa sosiaaliturvaetuuden saajan kansalaisuutta koskeva edellytys liitetään (tilapäistä tai vakituista) asuinpaikkaa koskevaan edellytykseen. Juuri näin kuitenkin tehdään liittovaltion lapsilisälaissa, sillä sen mukaan "lainsäädännön mukaisista eduista nauttimisen" osalta Saksan tai yhteisön kansalaisia ja muita henkilöitä kohdellaan epäsuorasti eri tavalla sen mukaisesti, minkälainen oleskelulupa henkilöllä on.

Kaikki edellytykset sille, että Sema Sürülille voitiin myöntää lapsilisä ja sen täydennysosa, olivat täyttyneet koko sen ajan, jonka hänen puolisonsa opiskeli ja toimi harjoittelijana, mitä varten Saksan viranomaiset olivat myöntäneet heille tilapäisen oleskeluluvan. Etuudet evättiin Sema Sürüliltä vain sen vuoksi, että hän oli kolmannen maan kansalainen. Komissio on perustellusti huomauttanut, että toisin kuin niillä muiden kuin yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisilla, jotka ovat kantajan asemassa, Saksassa tilapäisesti oleskelevilla Saksan kansalaisilla on aina oikeus perheetuuksiin, koska he jo määritelmällisesti täyttävät liittovaltion lapsilisälaissa tätä varten asetetun edellytyksen eli koska heillä on oikeus oleskella maan alueella vakituisesti ja pysyvästi.

Kun otetaan huomioon, että riidanalaisilla etuuksilla on tarkoitus keventää lasten hoidosta aiheutuvaa taloudellista rasitusta kaikkien Saksassa asuvien perheiden osalta, edellä

57 — Ks. asia C-312/91, Metalsa, tuomio 1.7.1993 (Kok. 1993, s. I-3751, 11 ja 12 kohta). Edellä mainittua periaatetta sovellettaen yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Euroopan talousyhteisön ja Itävallan tasavallan välillä 22.7.1972 tehdyn vapaakauppasopimuksen 18 artiklan ensimmäistä kohtaa oli tulkittava toisin kuin perustamissopimuksen 95 artiklaa, vaikka molemmilla määräyksillä pyrittiin kieltämään kaikki välitön tai välillinen verosyrjintä, joka kohdistuu tavaroihin, jotka ovat peräisin toisesta sopijavaltiosta (vapaakauppasopimuksen tapauksessa) tai muista jäsenvaltioista (perustamissopimuksen tapauksessa). Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan perustamissopimuksen 95 artiklaa on tulkittava ottaen huomioon ne päämäärät, joihin perustamissopimuksella pyritään ja joita ovat ensinnäkin sellaisten yhteismarkkinoiden toteuttaminen, joissa kaikki kaupan esteet on poistettu, jotta kansalliset markkinat voitaisiin yhdistää yhtenäismarkkinoiksi, jotka muistuttavat mahdollisimman paljon todellisia sisämarkkinoita. ETY:n ja Itävallan välisellä vapaakauppasopimuksella, johon edellä mainittu 18 artiklan ensimmäinen kohta sisältyi, sitä vastoin pyrittiin rajoitetumpiin tavoitteisiin eli ETY:n ja Itävallan kauppasuhteiden lujittamiseen ja laajentamiseen sekä niiden välisen kaupan sopusointuiseen kehitykseen ottaen huomioon oikeudenmukaisen kilpailun edellytykset. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan tuontiin liittyvistä arvonlisäverorikkomuksista ja -rikoksista rangaistaan ankarammin kuin maan sisällä tapahtuneisiin luovutuksiin liittyvistä, ei ollut ETY:n ja Itävallan välisen vapaakauppasopimuksen 18 artiklan ensimmäisen kohdan vastainen, vaikka ero oli suhteeton siihen nähden, kuinka suuri ero näiden kahden rikkomus- ja rikosryhmän välillä oli (ks. sama asia, tuomion 14—21 kohta). Ks. myös edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Pabst & Richarz ja asia C-163/90, Legros, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4625), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ETY:n ja Ruotsin välinen sopimus, jonka tavoitteena oli sopimuspuolten kauppasuhteiden lujittaminen ja laajentaminen erityisesti poistamalla keskinäisen kaupan esteet GATTin vapaakauppa-alueiden perustamista koskevien määräysten mukaisesti, menettäisi suuren osan välitöntä oikeusvaikutustaan, jos ilmaisua "vaikutukseltaan vastaavat maksut", joka esiintyi tällaisten maksujen perimiskieltoa koskevassa sopimuksen 6 artiklassa, tulkittaisiin niin, että sen soveltamisala olisi suppeampi kuin ETY:n perustamissopimuksen 9, 12 ja 13 artiklassa käytetyn saman ilmaisun.

58 — Ks. edellä alaviite 56 ja siihen liittyvä teksti.

kuvailtu erilainen kohtelu, joka perustuu (välillisesti) kansalaisuuteen, koska *arviointiperusteena käytetään oleskelun luonnetta*, on mielivaltaista ja joka tapauksessa poikkeaa kansallisen lainsäätäjän tavoitteesta. Syrjintä, jota Saksan lain perusteella on 1.1.1994 lähtien harjoitettu muita ulkomaalaisia kuin yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan, perustuu siihen implisiittiseen mutta selvään tausta-ajatukseen, että Saksassa vakituisesti asuvien perheiden lastenhoitomenojen olemassaolon ja suuruuden ja näin ollen tarpeen saada valtiolta tukea on riiputtava hoidosta vastaavan vanhemman kansalaisuudesta ja — jos vanhempi on ulkomaalainen — hänen oleskeluluvastaan, joka voi olla pysyvä tai muuntyyppinen. Käyttöön otettu arviointiperuste ei mielestäni ole perusteltu, koska periaate, jonka mukaan nykyaikaisen hyvinvointivaltion vastuu sosiaaliturvasta alueellaan ei koske vain sen omia kansalaisia, on lähestulkoon yleisesti hyväksytty. [59] Lapsilisää tarvitsevat nimittäin kaikki Saksassa asuvat perheet niin kauan kuin he oleskelevat siellä. Ei ole sattumaa, että se sosiaaliturvamekanismi (jonka mukaan lakisääteiset eläkevakuutusmaksut katsotaan maksetuiksi kolmen vuoden ajalta), jota sosiaaliturvalain mukaan sovelletaan lasten hoidosta vastaavaan vanhempaan (ks. edellä 12 kohta), edellyttää *vakituista asuinpaikkaa* Saksan alueella mutta ei tiettyä kansalaisuutta tai tietyntyyppistä asumisen mahdollistavaa oleskelulupaa. Mielestäni ei ole mitään järkevää ja vakuuttavaa perustelua sille erolle, joka on tehty niiden vanhempien välille, jotka ovat Saksan kansalaisia (joilla on oikeus etuuteen vaikka he asuisivat maassa vain satunnaisesti tai tilapäisesti), ja niiden vanhempien välille, joilla on lainmukainen oikeus oleskella maassa määrätty aika, jota ei voida pidentää (ja jotka väistämättä ovat muita ulkomaalaisia kuin yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisia).

49. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Sozialgerichtin ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen myöntävästi, jos pääasian kantajaa voidaan pitää työntekijänä tai työntekijän perheenjäsenenä. [60]

iii) *Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys*

50. Kuten olen jo edellä todennut, ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen sanamuoto edellyttää, että riidanalaista perheetuutta hakeva henkilö kuuluu päätöksen N:o 3/80 henkilölliseen soveltamisalaan. Jotta kansallinen tuomioistuin voisi ratkaista, voidaanko Sema Sürüliä pitää työntekijänä tai työntekijän perheenjäsenenä ja voiko hän siten vedota yhdenvertaisuusperiaatteeseen saksalaisessa tuomioistuimessa, se pyytää kahdessa jälkimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan pää-

59 — Ks. Baron von Maydell, B., "Treatment of Third-Country Nationals in the Member States of the European Union and the European Economic Area in Terms of Social Law (General Report)", edellä alaviitteessä 52 mainittu *Social Security in Europe* -konferenssin julkaisu, s. 137 ja erityisesti s. 149.

60 — Se, että päätöksessä N:o 3/80 ilmaistuun yhdenvertaisuusperiaatteeseen voivat vedota myös työntekijöiden perheenjäsenet, "jotka asuvat jonkin jäsenvaltion alueella", perustuu päätöksen N:o 3/80 2 artiklan toisen luetelmakohdan selvään määräykseen sekä yhteisöjen tuomioistuimen edellä alaviitteessä 43 mainitussa asiassa Hallouzi-Choho antamassa tuomiossa kehittämien, työntekijän kanssa asuvia perheenjäseniä koskevien periaatteiden analogiseen soveltamiseen.

töksen 2 artiklaa yhdessä 1 artiklan b alakohdan kanssa.

51. Päätöksen 1 artiklan b alakohdan osalta viittaan siihen, mitä julkisasiamiehet Fennelly ja Van Gerven ovat todenneet asetuksen N:o 1408/71 vastaavansisältöisestä 1 artiklan a alakohdasta; [61] koska lukuisissa sosiaaliturvajärjestelmissä tarvitaan yhtenäistä työntekijän käsitettä, säädösteksti on jouduttu laatimaan pitkäksi ja monimutkaiseksi, [62] eivätkä eri luetelmakohtien väliset suhteet ole kovinkaan selviä. [63] Kuten tiedetään, asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdassa on kodifioitu periaate, jonka yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt siirtotyöläisten sosiaaliturvaa koskeneen aikaisemman asetuksen N:o 3/58 (EYVL 1958, 30, s. 561) yhteydessä ja jonka mukaan työntekijän käsitteellä on oltava yhteisössä oma merkityksensä, siten että se kattaa nimityksestä riippumatta kaikki ne henkilöt, jotka kuuluvat eri sosiaaliturvajärjestelmien alaisuuteen. [64]

52. Olen edellä jo todennut (ks. 25—28 kohta), että Saksan hallituksen mukaan kantaja ei kuulu päätöksen N:o 3/80 henkilölliseen soveltamisalaan, kun on kyse perhe-etuuksien maksamisesta Saksan lainsäädännön mukaan. Saksan hallituksen mukaan kantaja ei kuulu sen enempää päätöksen 2 artiklan ensimmäisen luetelmakohdan (työntekijät) kuin toisenkaan luetelmakohdan (työntekijöiden perheenjäsenet) alaisuuteen. Sema Sürül tai hänen puolisonsa ei nimittäin ollut pakollisesti vakuutettu työttömyyden varalta tai saanut sairausvakuutuksen nojalla rahaetuuksia tai niihin verrattavia etuuksia. Saksan hallituksen mukaan he eivät näin ollen täyttäneet asetuksen N:o 1408/71 liitteessä I olevan I kohdan C kohdassa asetettuja edellytyksiä. [65] Päätöksen N:o 3/80 1 artiklan b alakohdan ii alakohdan toisessa luetelmakohdassa viitataan tähän liitteeseen epäsuorasti jäljempänä 25 artiklan 1 kohdassa olevan viittauksen kautta.

53. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Merino García antamassaan tuomiossa [66] katsonut, että silloin kun on kyse oikeudesta saada Saksan lainsäädännön mukaisia perhe-etuuksia asetuksen

61 — Ks. edellä alaviite 5 ja siihen liittyvä teksti.

62 — Ks. julkisasiamies Van Gervenin 14.3.1989 esittämä ratkaisuehdotus asiassa 388/87, Warmerdam-Steggerda, tuomio 12.5.1989 (Kok. 1989, s. I-1203, 6 kohta).

63 — Ks. julkisasiamies Fennellyn 6.3.1997 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 15 mainitussa asiassa Merino García (Kok. 1997, s. I-3282, 17 kohta).

64 — Ks. julkisasiamies Tesauron 22.2.1990 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-2/89, Kits van Heijningen, tuomio 3.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1755, ratkaisuehdotuksen 14 kohta).

65 — Ks. edellä alaviite 19 ja siihen liittyvä teksti.

66 — Mainittu edellä alaviitteessä 15. Espanjan kansalainen Merino García, joka oli Saksaan muuttanut työntekijä, oli hakenut BfA:lta Saksan lain mukaisia lapsilisiä Espanjassa asuvista lapsistaan tammikuun 1986 ja joulukuun 1988 väliseltä ajalta. Perhe-etuuksia koskevan liittotasavallan lain mukaan henkilöillä, joilla on kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka Saksassa, on oikeus lapsilisiin lastensa ja heihin rinnastettavien henkilöiden osalta; lapsilisää ei kuitenkaan myönnetä lapsista, joilla ei ole koti- tai asuinpaikkaa Saksassa, ellei asiaa koskevasta yhteisön lainsäädännöstä muuta johdu. Oikeus etuuteen kestää *sen kuukauden alusta*, jonka aikana sen saamisen edellytykset täyttyvät, *sen kuukauden loppuun*, jonka aikana saamisen edellytykset lakkaavat. Merino García oli ollut palkattomalla lomalla vuonna 1986 (20.1.—2.3.) ja vuonna 1987 (13.1.—2.3.). Saksan lainsäädännön mukaan palkattoman loman aikana työntekijä kuuluu edelleen Saksan sairausvakuutusjärjestelmän piiriin mutta enintään kolme viikkoa. Toisaalta työttömyyskorvaukseen oikeuttavaa aikaa laskettaessa otetaan huomioon myös aika, jolta ei makseta palkkaa, jos tällainen ajanjakso kestää enintään neljä viikkoa; jos ajanjakso on pidempi, työsuhteen katsotaan keskeytyneen kyseisen ajanjakson alusta. Koska Merino García oli jatkuvasti kuulunut pakollisen sairausvakuutuksen piiriin ja koska hän siten vastasi asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdan ii alakohdassa olevaa 'palkatun työntekijän' määritelmää kummankin loman kolmannen viikon loppuun saakka, hän katsoi, että hänellä oli oikeus perhe-etuuksiin koko siltä ajalta, jota hakemus koski, edellä mainitut kaksi lomaa mukaan lukien.

N:o 1408/71 73 artiklan [67] mukaisesti, työntekijän käsite kattaa ainoastaan ne henkilöt, jotka vastaavat määritelmää, joka ilmenee yhdessä asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdan ii alakohdasta [68] ja liitteessä I olevan I kohdan C kohdasta, johon ensin mainitussa säännöksessä viitataan. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vaikka asetuksen N:o 1408/71 mukaista työntekijän käsitettä on yhteisön tavoitteleman vapaan liikkuvuuden päämäärän mukaisesti tulkittava laajasti, tällainen tulkinta ei saa johtaa kaiken tehokkaan vaikutuksen häviämiseen niiltä liitteessä I olevilta säännöksiltä, joilla yhteisön lainsäätäjä on määrittänyt, keillä työntekijöillä on oikeus vedota asetuksen N:o 1408/71 III osaston 7 luvun säännöksiin. [69] Itse olen edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira esittämässäni ratkaisuehdotuksessa todennut, että "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". [70] Merino Garcíalla olisi näin ollen ollut oikeus saada riidanalaisia etuuksia ainoastaan ajalta, jolta hän oli maksanut työttömyysvakuutusmaksuja; tämä aika ei sisältänyt kahta palkatonta lomaa kokonaisuudessaan, vaan sen ulkopuolelle jäi kaksi kokonaista kalenterikuukautta (helmikuu 1996 ja helmikuu 1997). [71]

54. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut myös, että kun otetaan huomioon Merino Garcían työsuhde, hän oli edelleen ollut Saksassa vakuutettu sairauden varalta myös riidanalaisten kuukausien aikana. Vaikka kyseisen pääasian kantaja ei kuulunut työntekijän käsitteen alaisuuteen siten, että hänellä olisi ollut oikeus saada perhe-etuudet kansallisen lainsäädännön mukaisesti, hänen tilanteeseensa oli sovellettava perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdassa ilmaistua kieltoa, joka koskee kaikkea — sekä ilmeistä että peiteltyä [72] — kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää "työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa".

Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin piti perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdan vastaisena liittovaltion lapsilisälain kaltaista kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan niillä työntekijöillä, joiden lapsilla on kotipaikka tai vakituinen asuinpaikka toimivaltaisessa jäsenvaltiossa, on oikeus saada lapsilisää myös niiltä täysiltä kalenterikuukausilta, joiden aikana he ovat pitkähköllä palkattomalla lomalla, mutta jonka mukaan työntekijöillä, joiden lapset asuvat toisessa jäsenvaltiossa (eli yleensä siir-

67 — Asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan, sellaisena kuin se on muutettuna sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 ja asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta 30 päivänä lokakuuta 1989 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3427/89 (EYVL L 331, s. 1), otsikko on "Palkatut työntekijät tai itsenäiset ammatinharjoittajat, joiden perheenjäsenet asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin toimivaltaisessa valtiossa". Tämän artiklan mukaan palkatulla työntekijällä tai itsenäisellä ammatinharjoittajalla, johon sovelletaan jäsenvaltion lainsäädäntöä, on toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta oikeus perhe-etuuksiin, joista säädetään ensiksi mainitun jäsenvaltion lainsäädännössä, niin kuin he asuisivat tässä valtiossa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Merino García antamassaan tuomiossa, tämän säännöksen sanamuodosta käy selvästi ilmi, ettei siinä itsessään anneta oikeutta perhe-etuuksiin, vaan ne myönnetään asiaa koskevien kansallisten säännösten mukaan (ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Merino García, tuomion 29 kohta).

68 — Tämän säännöksen sanamuoto on toistettu päätöksen N:o 3/80 1 artiklan b alakohdan ii alakohdassa (ks. edellä alaviite 5).

69 — Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Merino García (tuomion 25 kohta).

70 — Julkisasiamies La Pergolan 6.6.1996 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 14 mainituissa yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira (Kok. 1997, s. I-513, 28 kohta).

71 — Ks. edellä alaviite 66 ja siihen liittyvä teksti.

72 — Ks. edellä alaviite 56 ja siihen liittyvä teksti.

totyöläisillä), ei ole oikeutta näihin etuuksiin tällaiselta ajalta. [73]

55. Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira sekä edellä mainitussa asiassa Merino García annettujen tuomioiden merkitys nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on mielestäni se, että yhteisöjen tuomioistuin on niissä vahvistanut, että asetuksen N:o 1408/71 1 artiklassa olevat määritelmät ovat vaihtoehtoisia *aina, kun on turvattava sellaisen erityisen määritelmän, jonka yhteisön lainsäätäjä on ottanut käyttöön rajoittaakseen jonkin tietyn sosiaaliturvalajin edunsaajien joukkoa, tehokas vaikutus.*

Juuri tästä oli kysymys edellä mainituissa asioissa, sillä asetuksen N:o 1408/71 liitteessä I olevan I kohdan C kohdan mukaan oikeus perhe-etuuksien maastavientiin on Saksassa myönnetty vain niille työntekijöille, jotka liittyvät Saksan sosiaaliturvajärjestelmän muodostamaan yhteisvastuulliseen yhteisöön maksamalla vakuutusmaksuja johonkin pakollisen sosiaalivakuutuksen erityisjärjestelmään (työntekijöiden osalta työttömyysvakuutukseen ja itsenäisten ammatinharjoittajien osalta eläkevakuutukseen tai vakuutukseen vanhuuden varalta). Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että yhteisön lainsäätäjän tahtoa on noudatettava, ja siksi vapaaehtoisesti vakuutetulle henkilölle tai pakollisesti *muiden* vakuutustapahtumien varalta vakuutetulle henkilölle ei saada antaa oikeutta saada Saksan perhe-etuuksien nojalla, että hän vetoaa asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdassa oleviin muihin palkatun työntekijän (tai tapauksesta riippuen itsenäisen ammatinharjoittajan) määritelmiin.

56. Näistä samoista tuomioista voidaan mielestäni kuitenkin johtaa myös toinen periaate, jonka mukaan silloin kun jäsenvaltioiden tarkoituksena ei ole ollut myöntää perheavustuksia ainoastaan henkilöille, jotka kuuluvat jotakin nimenomaisesti määritettyä riskiä koskevan vakuutusjärjestelmän muodostamaan yhteisvastuulliseen yhteisöön, ei ole syytä olla katsomatta, että oikeus etuuteen on kaikilla työntekijöillä ja ammatinharjoittajilla käsitteen laajimmassa merkityksessä. Työntekijöihin kuuluvat tällöin kaikki henkilöt, jotka on vakuutettu jossakin asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a alakohdassa mainituista sosiaaliturvajärjestelmistä tässä säännöksessä mainittujen vakuutustapahtumien varalta ja siinä mainituin ehdoin. [74]

57. Seuraavaksi tutkitaan, miten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa esitettyihin toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen voitaisiin vastata. Ei pidä unohtaa sitä, että päätöksen N:o 3/80 25 artiklan 1 kohdassa todella määrätään, että asetuksen N:o 1408/71 liite I "pätee" päätöstä sovellettaessa, mutta kyseisessä liitteessä olevaa I kohdan C kohtaa voidaan kuitenkin soveltaa vain, "jos toimivaltainen laitos, joka myöntää perhe-etuuksia *asetuksen [N:o 1408/71] III osaston 7 luvun*

73 — Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Merino García (tuomion 33—36 kohta). Totean vielä, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä alaviitteessä 14 mainituissa yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira antamassaan aikaisemmassa tuomiossa päätynyt vastaavaan ratkaisuun asetuksen N:o 1408/71 73 artiklassa tarkoitetun itsenäisen ammatinharjoittajan käsitteen osalta ja katsonut, että Saksan lapsilisälainsäädäntö oli ristiriidassa perustamissopimuksen 52 artiklassa ilmaistun yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

74 — Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Merino García (tuomion 22 kohta).

mukaisesti, on saksalainen laitos" (kursivointi tässä).

Kun määritellään päätöksen N:o 3/80 henkilöllistä soveltamisalaa, päätöksen 25 artiklan 1 kohdassa oleva viittaus liitteeseen I on siis ymmärrettävä niin, että se koskee *ainoastaan tilanteita, joista on säädetty asetuksen N:o 1408/71 III osaston 7 luvussa.* Näissä tilanteissa on yleensä kysymys työntekijöiden vakuuttamisesta heidän liikkuessaan yhteisössä, tai jo saaduista oikeuksista ja eduista, tai tilanteiden on joka tapauksessa välttämättä liityttävä työntekijöiden liikkumiseen yhteisössä. [75] Tarkemmin sanottuna kyseessä on jokin seuraavista: a) oikeus toisessa jäsenvaltiossa täyttyneiden vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausien yhteenlaskemiseen, jos toimivaltaisessa jäsenvaltiossa edellytetään perhe-etuuksia koskevan oikeuden saamiseksi, että tietyt vähimmäiskaudet ovat täyttyneet (72 artikla); b) täysin työttömäksi tulleen työntekijän, joka on aikaisemmin työskennellyt toisessa jäsenvaltiossa, oikeus saada kyseisiä etuuksia sellaisia perheenjäseniään varten, jotka asuvat siinä jäsenvaltiossa, jossa työntekijä tällä hetkellä asuu (72 a artikla); c) työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan oikeus etuuksiin muussa kuin toimivaltaisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta (73 artikla) [76] ja d) työttömyysetuuksia saavien työttömien oikeus toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisiin perhe-etuuksiin toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta (74 artikla).

58. Tarkkaan ottaen tässä asiassa ei ole kysymys mistään näistä tilanteista, koska Sema Sürül ainoastaan vaatii, että häneen sovellettaisiin kansallista lainsäädäntöä niin *kuin hän olisi Saksan (tai jonkin muun jäsenvaltion) kansalainen,* ja vaatii oikeutta, joka perustuu suoraan ja yksinomaan liittovaltion lapsilisälakiin. *Saksan viranomaiset eivät ole asettaneet tällaisen oikeuden myöntämiselle mitään sellaista edellytystä, joka olisi epäedullinen muista jäsenvaltioista tuleville siirtotyöläisille.* Toisin kuin Stöber, Piosa Pereira ja Merino García, kantaja ei lapsilisää ja sen täydennysosaa saadakseen vetoa mihinkään jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteensovittamista koskevaan yhteisön oikeussääntöön, esimerkiksi johonkin tiettyyn asetuksen N:o 1408/71 säännökseen (kuten yhteenlaskemista koskevaan 72 artiklaan, johon päätöksen N:o 3/80 18 artiklassa viitataan nimenomaisesti "[perhe-]etuuksiin olevan oikeuden saamiseksi") tai asetukseen N:o 574/72. Koska tapauksessa ei ole mitään sellaista, joka liittyisi työntekijöiden liikkumiseen yhteisössä, viittaus asetuksen N:o 1408/171 liitteeseen I näyttäisi olevan täysin merkityksetön. Tässä tapauksessa ei siis voida soveltaa sitä kyseisen säännöstön henkilöllistä soveltamisalaa koskevaa määritelmää, josta yhteisön lainsäätäjä on säätänyt nimenomaan toimivaltaisten saksalaisten laitosten myöntämiä perhe-etuuksia varten ja sellaisten tilanteiden varalta, joissa kansallisten sosiaaliturvalainsäädäntöjen yhteensovittaminen tuottaa ongelmia.

75 — Ks. asia C-153/91, Petit, tuomio 22.9.1992 (Kok. 1992, s. I-4973) ja julkisasiamies Jacobsin 2.5.1996 esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-245/94 ja C-312/94, Hoever ja Zachow, tuomio 10.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4895, ratkaisuehdotuksen 41 kohta).

76 — Muistutan, että edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira sekä edellä mainitussa asiassa Merino García oli kysymys tämän artiklan soveltamisesta (ks. edellä alaviitteet 14, 15 ja 67 sekä vastaavat tekstin osat).

59. Toisaalta on todettava, että — kuten Saksan hallituskin myöntää — päätöksen N:o 3/80 liitteessä ei myöskään ole annettu mitään erityisiä yksityiskohtaisia soveltamissääntöjä liittovaltion lapsilisälainsäädännön osalta, vaikka liitteen II osassa on täsmennetty Tanskan, Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan osalta, minkä "muiden —— vakuutustapahtumien" varalta "työntekijöiden" on oltava vakuutettuja kaikkiin asukkaisiin sovellettavassa sosiaaliturvajärjestelmässä. Saksan viranomaisten väite, jonka mukaan assosiaationeuvosto on antanut tätä seikkaa koskevan erityislain, joka menee päätöksen N:o 3/80 1 artiklan b alakohdassa olevan yleissäännön edelle ja jonka tehokas vaikutus on turvattava (ks. edellä 26 kohta), ei näyttäisi saavan tukea kyseisestä säännöstöstä. Koska oikeus tässä tapauksessa riidanalaiseen sosiaaliturvaetuuteen ei — toisin kuin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira ja edellä mainitussa asiassa Merino García — edellytä, että oikeudensaajan on kuuluttava tiettyyn vakuutusjärjestelmään, nyt ei ole tarvetta välttää sitä epäloogista lopputulosta, joka aiheutuisi, jos asianomaiselle henkilölle samaan aikaan annettaisiin mahdollisuus saada kyseinen oikeus myös jotain toista kautta. [77]

60. Asetuksen N:o 1408/71 liitteessä I olevan I kohdan C kohdan (jolla ei ole merkitystä tämän ratkaisuehdotuksen kannalta; ks. edellä 57 ja 58 kohta) kaltaisen nimenomaisen säännöksen puuttuessa sitä (oletettua) sääntöä, jonka mukaan päätöksen N:o 3/80 1 artiklan b alakohdan i ja ii alakohdassa olevat määritelmät vastaavat tarkasti toimivaltaisen jäsenvaltion määrittelemiä erillisiä järjestelmiä ja määrättyjä riskejä, ei mielestäni voida soveltaa, kun on kysymys Saksan perheetuusjärjestelmästä. Kuten ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, edunsaajien ei juuri näitä etuuksia saadakseen tarvitse kuulua *erikseen määrättyyn* (pakolliseen tai vapaaehtoiseen) vakuutukseen ja maksaa siihen maksuja, mikä ei ole sattumaa, koska järjestelmä koskee itse asiassa kaikkia maassa asuvia henkilöitä riippumatta siitä, ovatko he työntekijöitä. Näin ollen jokainen, joka *millä tahansa perusteella* kuuluu Saksan sosiaaliturvajärjestelmän muodostamaan yhteisvastuulliseen yhteisöön, väistämättä kuuluu työntekijän käsitteen alaisuuteen lapsilisän myöntämisen osalta.

61. Sekä kantaja että hänen puolisonsa täyttävät tämän edellytyksen. Molemmat ovat riidanalaisena aikana (eli 1.1.1994 lähtien) olleet pakollisesti vakuutettuja palkattuihin työntekijöihin sovellettavan sosiaaliturvajärjestelmän joitakin osa-alueita vastaavien vakuutustapahtumien varalta, vaikka he eivät olekaan maksaneet vastaavia vakuutusmaksuja suoraan (sillä toisen puolison maksujen vain oletettiin tulleen maksetuiksi, ja toisen puolison maksut maksoi toinen henkilö; ks. edellä 12 ja 13 kohta). Liittovaltion lapsilisälain mukaan Sema Sürül kuuluu pakollisen eläkevakuutuksen alaisuuteen kolmen vuoden ajan, ja hänen puolisonsa on puolestaan ollut pakollisesti vakuutettu työtapaturmien varalta hänen työnantajansa vastatessa maksuista. En näe mitään syytä, miksi asianomaiset henkilöt eivät näiden tilanteiden perusteella voisi tai miksi heidän ei pitäisi kuulua täysivaltaisina jäseninä Saksan sosiaaliturvajärjestelmän muodostamaan yhteisvastuulliseen yhteisöön, toisin kuin pakollisen työttömyysvakuutuksen perusteella asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalalla.

77 — Ks. edellä alaviitteessä 70 mainittu ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira (31 kohta).

62. Katson siis, että Sema Sürül kuuluu päätöksen N:o 3/80 1 artiklan b alakohdan *i alakohdan* perusteella työntekijän käsitteen soveltamisalaan myös perhe-etuuksia koskevalla sosiaaliturvan osa-alueella, vaikka kyseessä — väistämättä — on eri osa-alue kuin se, joka vastaa niitä vakuutustapahtumia, joiden varalta hänet oli automaattisesti vakuutettu. Hänen puolisoaan, joka tosiasiallisesti työskentelee palkattuna työntekijänä, on vastaavasti pidettävä samassa määräyksessä tarkoitettuna työntekijänä. Mitään merkitystä ei sitä vastoin voida antaa etenkään hänen työntuntiensa vähäisyydelle [78] ja palkkansa määrälle. [79] Kun kolme vuotta kestänyt lapsenhoitoaika on päättynyt, Sema Sürül on ollut (ja on edelleen) "työntekijän perheenjäsen", vaikka hän ei enää ollut (tai ole) vakuutettu pakollisessa sosiaaliturvajärjestelmässä tai vapaaehtoisen vakuutuksen perusteella.

63. Nyt ehdottamani ratkaisu ei ole millään tavalla ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira ja edellä mainitussa asiassa Merino García kehittämien periaatteiden kanssa. Toisaalta on todettava, että jos työntekijän käsitettä tällaisissa olosuhteissa tulkittaisiin suppeasti, se lopulta rajoittaisi perusteettomasti Turkin kansalaisten oikeutta liikkua — mahdollisesti perheineen — yhteisössä työntekoa varten, jolloin jäsenvaltion lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvilta turkkilaisilta työntekijöiltä evättäisiin asianmukainen suoja, mikä olisi vastoin niitä päämääriä ja sitä tarkoitusta, joita tavoitellaan päätöksellä N:o 3/80 ja ETY—Turkki-sopimuksella, johon päätös liittyy.

64. Ennen kuin esitän tämänsuuntaisen ratkaisuehdotuksen, on tehtävä vielä yksi huomautus. En peittele sitä, että päätöksen N:o 3/80 25 artiklan 1 kohdassa oleva viittaus asetuksen N:o 1408/71 liitteeseen I mahdollistaa myös toisenlaisen tulkinnan kuin sen, joka mielestäni vaikuttaa kaikkein loogisimmalta ja johdonmukaisimmalta (ks. edellä 57 kohta). Tätä toista tulkintaa ovat puoltaneet Saksan viranomaiset (ks. edellä 26 kohta), ja sen mukaan viittaus on otettu määräykseen vain sen määrittelemiseksi, millä tilanteella on merkitystä kansalliseen sosiaaliturvajärjestelmään liittymisen kannalta ("pakollinen vakuutus työttömyyden varalta tai rahaetuuksien tai niihin verrattavien etuuksien saaminen sairausvakuutuksen nojalla tällaisen vakuutuksen perusteella"), eikä viittaus koske niitä asetuksen N:o 1408/71 72—74 artiklassa mainittuja konkreettisia tilanteita, joita suoja koskee. Saksan hallituksen mukaan pääasian kantajan kaltaisen Turkin kansalaisen, joka vaatii perhe-etuutta muissa kuin näissä konkreettisissa tilanteissa, jolloin ei siis ole millään tavalla kysymys työntekijöiden liikkumisesta yhteisössä, on näin ollen täytettävä edellä mainitussa liitteessä asetetut vakuutusjärjestelmään kuulumisen edellytykset, jotta hänellä voisi olla vaatimansa oikeus.

65. Katson kuitenkin, että tätä tulkintaa vastaan voidaan esittää sekä muodollisiin että aineellisiin seikkoihin perustuvia väitteitä. Päätöksen N:o 3/80 25 artiklan 1 kohdassa viitataan asetuksen N:o 1408/71 liitteeseen I kokonaisuutena ja ilman mitään täsmennyksiä. Päätöstä N:o 3/80 sovelletaan myös turkkilaisiin työntekijöihin, jotka liikkuvat yhteisössä

78 — Ks. edellä alaviitteessä 64 mainittu asia Kits van Heijningen (Kok. 1990, s. I-1755, tuomion 10 kohta).

79 — Ks. asia 53/81, Levin, tuomio 23.3.1982 (Kok. 1982, s. 1035).

("jotka —— ovat kuuluneet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön soveltamisalaan"; ks. päätöksen 2 artiklan ensimmäinen luetelmakohta) ja jotka voivat siten olla sellaisissa määrätyissä tilanteissa, joista on säädetty kyseisen asetuksen III osaston 7 luvussa. Asetuksen N:o 1408/71 liite I voi mielestäni "päteä" päätöstä N:o 3/80 konkreettisesti sovellettaessa vain, jos on kysymys tällaisista tilanteista.

On lisäksi todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan poikkeuksia työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevista säännöksistä on tulkittava suppeasti, ja tämä koskee myös säännöksiä, joilla mahdollisesti rajoitetaan sitä työntekijän oikeudellista käsitettä, jonka perusteella kyseessä olevan perusvapauden soveltamisala määräytyy. [80]

66. Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin joutuu hyväksymään Saksan hallituksen väitteen ja katsomaan, että Sema Sürül ei kuulu päätöksen N:o 3/80 henkilölliseen soveltamisalaan, kun on kysymys liittovaltion lapsilisälain mukaisen lapsilisän ja sen täydennysosan myöntämisestä, tällainen päättely ei mielestäni kuitenkaan saa johtaa siihen, että kantajan vaatimusta ei pidetä lainmukaisena ja perusteltuna. Muistutan, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Stöber ja Piosa Pereira ja edellä mainitussa asiassa Merino García antamissaan tuomioissa todennut, että perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohtaa ja 52 artiklaa on tulkittava siten, että ne estävät sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltamisen, jossa siirtotyöläisiä (tai itsenäisiä ammatinharjoittajia) syrjitään suhteessa niihin, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, säätämällä, että perhe-etuuksia koskevaa oikeutta myönnettäessä tai etuuksien määrää laskettaessa lapset otetaan huomioon vain, jos he asuvat toimivaltaisessa jäsenvaltiossa.

Kun tätä periaatetta sovelletaan käsiteltävänä olevaan asiaan, huomataan, että vaikka työntekijän käsite ei kattaisi Sema Sürülin tai hänen puolisonsa asemassa olevaa henkilöä, kun on kysymys saksalaisten laitosten myöntämistä perhe-etuuksista, kukaan ei voi vakavissaan väittää, että he eivät kuuluisi päätöksen N:o 3/80 henkilölliseen soveltamisalaan ainakin sillä sosiaaliturvan osa-alueella, joka vastaa vakuutustapahtumaa, jonka varalta heidät on vakuutettu (toisen osalta työkyvyttömyys ja vanhuus, toisen osalta työtapaturma). Päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdassa ilmaistua kieltoa, jonka mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva — sekä ilmeinen että peitelty — syrjintä on kiellettyä, voidaan näin ollen joka tapauksessa soveltaa heidän tilanteeseensa. Tämän määräyksen, jota on tulkittava samalla tavalla kuin perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohtaa (ks. edellä 47 kohta) ja jolla on välitön oikeusvaikutus (kuten edellä on todettu; ks. 38—45 kohta), vastaisena on pidettävä sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan henkilöllä on oikeus saada sen kaltaista perhe-etuutta, josta on säädetty liittovaltion lapsilisälainsäädännössä vain, jos hänellä on sellainen oleskelulupa, jonka perusteella hänellä on oikeus asua valtion alueella pysyvästi, kuten Saksan ulkomaalaislaissa tarkoitetut oleskeluoikeus tai oleskelulupa.

80 — Ks. mm. asia 139/85, Kempf, tuomio 3.6.1986 (Kok. 1986, s. 1741).

iv) *Tuomion ajallisten vaikutusten rajoittaminen*

67. Lopuksi on esitettävä muutamia lyhyitä huomautuksia Ranskan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Alankomaiden hallitusten vaatimuksesta, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi — jos se ratkaisee asian ehdottamallani tavalla — rajoittaa tulkintatuomionsa ajallisia vaikutuksia yhteisön oikeusjärjestykseen olennaisesti kuuluvan yleisen oikeusvarmuusperiaatteen mukaisesti (ks. edellä 29 kohta). Tältä osin on syytä muistuttaa siitä, että yhteisöjen tuomioistuin voi perustamissopimuksen 177 artiklaan perustuvaa tulkintatoimivaltaansa käyttäessään ainoastaan poikkeustapauksissa ja vain tarkasti määritellyissä olosuhteissa rajoittaa — siinä samassa tuomiossa, jossa annetaan pyydetty tulkintaratkaisu — asianomaisten henkilöiden mahdollisuutta vedota ennakkoratkaisun kohteena oleviin säännöksiin vilpittömässä mielessä perustettujen oikeussuhteiden kyseenalaistamiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin on tätä seikkaa koskevassa oikeuskäytännössään katsonut, että vaikka kaikkien tuomioistuinten päätösten käytännön vaikutuksia on punnittava tarkkaan, yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan voi mennä niin pitkälle, että se heikentäisi oikeussääntöjen objektiivisuutta ja sitoisi niiden tulevaa soveltamista niiden vaikutusten vuoksi, joita kyseisellä tuomiolla voi olla menneeseen aikaan nähden. [81]

Edellä mainitut jäsenvaltiot ovat ilmaisseet huolensa siitä, että tämän ratkaisuehdotuksen mukainen tuomio kyseenalaistaisi suuren määrän oikeussuhteita, jotka on vilpittömässä mielessä perustettu pätevänä pidetyn kansallisen lainsäädännön perusteella ja joiden vaikutukset ovat loppuneet aikaisemmin, millä olisi suorastaan tuhoisia taannehtivia vaikutuksia jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmille. Vaikka yhteisöjen tuomioistuimelle ei ole esitetty konkreettista näyttöä tällaisesta vakavien taloudellisten seurausten vaarasta, sitä on mielestäni pidettävä todellisena ja aitona. [82]

Haluan ennen kaikkea todeta olevani itsekin sitä mieltä, että yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Taflan-Met ym. antamaan tuomioon saakka oli syistä, joita olen laajasti selvittänyt kyseisessä tuomiossa esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, [83] objektiivista ja huomattavaa epävarmuutta siitä, oliko päätös N:o 3/80 tullut voimaan. Vaikka asiassa Taflan-Met ym. annetussa tuomiossa vahvistettiin, että päätöksen N:o 3/80 vaikutukset olivat alkaneet 19.9.1980 eli päätöksentekopäivänä, tuomio synnytti vähintäänkin yhtä vakavaa ja objektiivista epävarmuutta toisesta seikasta eli siitä, voitiinko päätökseen itseensä (ja siten sen 3 artiklan 1 kohdassa ilmaistuun yhdenvertaisuusperiaatteeseen) vedota tuomioistuimissa, jos neuvosto ei ole toteuttanut täytäntöönpanotoimia. Vasta nyt annettavalla tulkintatuomiolla saadaan lopettua tämä jatkuva epävarmuustila, joka puolestaan on vaikuttanut jäsenvaltioiden tätä alaa koskevan lainsäädännön lainmukaisuuteen ja siihen,

81 — Ks. edellä alaviitteessä 57 mainittu asia Legros ym.

82 — Ks. edellä alaviitteessä 35 mainittu asia Cabanis-Issarte (tuomion 47 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin päätti rajoittaa tuomion ajallisia vaikutuksia hyväksyen siten asian käsittelyyn osallistuneiden jäsenvaltioiden hallitusten tätä koskevan pyynnön, vaikka hallitukset eivät olleet oikeudenkäynnin kuluessa kyenneet edes summittaisesti arvioimaan, mitä taloudellisia vaikutuksia tuomiolla olisi jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien rahoitukseen.

83 — Ks. edellä alaviitteet 37 ja 38 sekä niihin liittyvä teksti.

keillä Turkin kansalaisilla tarkkaan ottaen on oikeus jäsenvaltioiden sosiaaliturvalaitosten maksamiin perhe-etuuksiin.

Jos yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy ratkaisun, jota ehdotan Sozialgerichtin esittämiin kysymyksiin, on mielestäni olemassa tärkeitä oikeusvarmuutta koskevia seikkoja, joiden vuoksi on perusteltua rajoittaa tuomion vaikutuksia ajallisesti siten, että ne alkavat tuomion antamispäivästä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta täyden ja tehokkaan oikeussuojan periaatteen soveltamista niiden henkilöiden hyväksi, jotka ovat ennen tuomion antamispäivää nostaneet kanteen tuomioistuimessa tai esittäneet vastaavan vaatimuksen.

Ratkaisuehdotus

68. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Sozialgerichtin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille selvä, täsmällinen ja ehdoton velvollisuus olla kohtelematta turkkilaisia siirtotyöläisiä ja heidän perheenjäseniään tai jälkeen jääneitään perhe-etuuksia koskevalla sosiaaliturvan osa-alueella epäedullisemmin kuin omia kansalaisiaan.

   Päätöksen N:o 3/80 3 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaan jäsenvaltiossa asuvalla Turkin kansalaisella, joka kuuluu päätöksen henkilölliseen soveltamisalaan sen 2 artiklan perusteella ja jolla on määrättyä tarkoitusta varten ja rajoitetuksi ajaksi myönnetty oleskelulupa (kuten Saksan ulkomaalaislain mukainen tilapäinen oleskelulupa), on oikeus saada toimivaltaisilta sosiaaliturvaviranomaisilta Saksan lapsilisälainsäädännön mukaisen lapsilisän kaltainen perhe-etuus. Tällainen oikeus, johon yksityiset oikeussubjektit voivat rikkomistapauksessa vedota kansallisessa tuomioistuimessa, on olemassa, jos henkilö täyttää ne edellytykset, jotka lainsäädännön mukaan koskevat toimivaltaisen jäsenvaltion kansalaisia, eikä tämän oikeuden edellytykseksi voida

asettaa sitä, että henkilöllä on oltava tietynlainen oleskelulupa, jonka perusteella hänellä on oikeus asua pysyvästi maassa, kuten Saksan lainsäädännön mukainen oleskeluoikeus tai oleskelulupa.

2) Turkin kansalainen, joka asuu jäsenvaltion alueella, on päätöksen N:o 3/80 2 artiklan ja 1 artiklan b alakohdan i alakohdan mukainen työntekijä koko sen ajan, jonka hän on hoitanut lasta ja jolta kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan hänen hyväkseen katsotaan maksetun lakisääteisiä eläkevakuutusmaksuja.

3) Turkin kansalainen, joka asuu jäsenvaltion alueella ja opiskelun ohella työskentelee siellä asianmukaisen työluvan saatuaan toisen palveluksessa sivutoimisesti enintään 16 tuntia viikossa palkattuna työntekijänä ja joka on vakuutettu lakisääteisellä tapaturmavakuutuksella työtapaturmien varalta, on päätöksen N:o 3/80 2 artiklassa ja 1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitettu työntekijä.

Turkin kansalaista, joka täyttää nämä edellytykset (tai 2 kohdassa mainitut edellytykset), pidetään työntekijänä myös silloin, kun on kysymys saksalaisen laitoksen maksamista perhe-etuuksista, jos oikeus näihin etuuksiin perustuu suoraan toimivaltaisen jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön eikä asianomainen henkilö vetoa päätöksen N:o 3/80 sellaiseen määräykseen, joka koskee jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteensovittamista.

4) Päätöksen N:o 3/80 henkilölliseen soveltamisalaan sen 2 artiklan perusteella kuuluva Turkin kansalainen ei voi vedota päätöksen 3 artiklan 1 kohtaan tukeakseen vaatimustaan saada Saksan lainsäädännön mukaisen lapsilisän kaltaista perhe-etuutta ennen tuomion antamista kuluneelta lapsenhoitoajalta, lukuun ottamatta hakijoita, jotka ovat ennen kyseistä päivää nostaneet kanteen tuomioistuimessa tai tehneet vastaavan valituksen toimivaltaisen sosiaaliturvalaitoksen kielteisestä päätöksestä.