

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

30 päivänä maaliskuuta 2006¹

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävänä oleva tapaus antaa aihetta tarkentaa EY 18 artiklan 1 kohdan soveltamisalaa: Voiko unionin kansalainen vedota tähän määräykseen aina, kun hän on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, vai onko asian myös liityttävä jotenkin muutenkin yhteisön oikeuteen? Minkälainen harkintavalta unionin kansalaisten liikkumisvapautta koskevalla oikeudella mahdollisesti jätetään jäsenvaltioille sellaisten sosiaali-etuuksien alalla, joista ei säädetä yhteisön oikeudessa? Nämä ovat olennaisilta osin ne oikeudelliset kysymykset, joita yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee Centrale Raad van Beroepin (Alankomaat) pyynnöstä (jäljempänä myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin).

2. Kaksi Alankomaiden kansalaista, joiden on todettu olevan sodan siviiliuhreja, ovat hakeneet toimivaltaiselta alankomaalaiselta elimeltä tällaisia henkilöitä varten tarkoitettua avustusta. Heiltä on evätty avustukset

yksinomaan siitä syystä, että hakemuksen tekohetkellä heidän asuinpaikkansa ei ole ollut Alankomaissa vaan Espanjassa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Yhteisön lainsäädäntö

3. EY 17 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1) Otetaan käyttöön unionin kansalaisuus. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

2) Unionin kansalaisilla on tässä sopimuksessa määrätty oikeudet ja velvollisuudet.”

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

4. Unionin kansalaisten oikeus liikkua vapaasti vahvistetaan EY 18 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

”Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrättyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.”

5. EY 12 artiklan ensimmäisessä kohdassa esitetään lisäksi seuraava syrjintäkielto:

”Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista.”

B Kansalliset oikeussäännöt

6. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää Alankomaissa sovellettavista oikeussäännöistä muun muassa seuraavaa:

7. Sodan siviiliuhreille maksettavista avustuksista 10.3.1984 annetun lain² (jäljempänä WUBO) nojalla *sodan siviiliuhrit*³ tai heidän jälkeläisensä voivat hakea muun muassa kausittaista avustusta (WUBOn 7 § ja sitä seuraavat pykälät) ja lisätukea sellaisten toimien rahoittamiseksi, joiden tarkoituksena on sodan siviiliuhrien elinolojen parantaminen (WUBOn 19 §). Kausittaisen avustuksen tarkoituksena on korvata kohtuullisessa määrin sen tulojen menetys, joka johtuu sodan aiheuttamasta vahingosta seuraavasta invaliditeetista.

8. WUBOn 3 §:n mukaan WUBOa sovelletaan vain sellaisiin sodan siviiliuhreihin, joilla on Alankomaiden kansalaisuus ja jotka asuvat Alankomaissa hakemuksen tekohetkellä (WUBOn 3 §). Tämä *kansalaisuutta koskeva edellytys ja alueellinen edellytys* perustuvat siihen lähtökohtaan, että Alankomaiden kansan erityistä solidaarisuusvelvoitetta sodan siviiliuhreja kohtaan rajoitetaan kansalaisuutta ja asumista koskevilla perusteilla.

9. Kun WUBOn nojalla on kerran myönnetty avustus tai tuki, sen saajalla säilyy pääsääntöisesti tämä oikeus, vaikka hän

2 – Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945 (Staatsblad 94).

3 – WUBOn 2 §:n mukaan sodan siviiliuhreilla tarkoitetaan henkilöitä, jotka ovat Saksan tai Japanin miehityksen tai sotaa seuranneiden levottomuuksien aikana (27.12.1949 asti) kärsineet siviileinä entisessä Alankomaiden Intiassa fyysisistä tai psyykkistä vahinkoa ja joille on tämän johdosta aiheutunut pysyvä invaliditeetti tai jotka ovat kuolleet.

muuttaisi ulkomaille. Jotta välttyttäisiin siltä, että ulkomailta asuvat henkilöt muuttavat tilapäisesti Alankomaihin saadakseen WUBOn nojalla myönnettävän avustuksen ja muuttavat pian sen jälkeen uudestaan ulkomaille, on säädetty, että henkilöt, jotka ovat muuttaneet Alankomaihin WUBOn voimaantulopäivän jälkeen, menettävät heille myönnetty oikeudet, jos he viiden vuoden kuluessa muuttavat uudestaan ulkomaille asumaan (WUBOn 3 §:n 3 momentti).

10. WUBOn täytäntöönpanosta vastaa Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad -niminen viranomainen (jäljempänä PUR).

11. Ilmeisen kohtuuttomissa tapauksissa lainsäätäjä on antanut PURille toimivallan myöntää WUBOn mukaista avustusta sodan siviiliuhreille myös silloin, kun kansalaisuutta koskeva edellytys tai alueellinen edellytys eivät täyty (WUBOn 3 §:n 6 momentti). Tällainen *kohtuullistamissääntö* on kuitenkin harkinnanvarainen säännös.

12. Kohtuullistamissäännön soveltamisen perusedellytyksenä on PURin hallintokäytän-

nön mukaan se, että asianosaisella on ollut jokin sidos alankomaalaiseen yhteiskuntaan sekä sota-aikana että hakemuksen tekohetkellä.⁴ Jos tämä edellytys täyttyy, arvioidaan tapauskohtaisesti, missä määrin kyseisessä tapauksessa on kyse selvästä kohtuuttomuudesta. Yleisenä arviointiperusteena on tällöin se, että Alankomaiden ulkopuolella asumisen on johduttava seikoista, joihin asianosainen ei objektiivisesti arvioituna ole voinut vaikuttaa, jolloin asianosaiselta ei voida kohtuudella edellyttää, ettei hän asu Alankomaiden ulkopuolella. Tästä saattaa olla kyse etenkin valtion rajoja muutettaessa tai lääketieteellisistä syistä. Jos ulkomaille muutto on seurausta avioliiton solmimisesta tai johtuu taloudellisista syistä, PURin mukaan kohtuullistamislauseketta ei sovelleta. PUR katsoo, että tapauksissa, joissa asianosainen asui sota-aikana Alankomaissa ja on asunut siellä keskeytyksettä hakemuksen tekohetkeen asti, sovelletaan kohtuullistamissääntöä, vaikkei asianosainen olisi milloinkaan saanut Alankomaiden kansalaisuutta.

13. PUR on muuttanut 1.7.2004 lukien käytäntöään kohtuullistamissäännön soveltamisen osalta. Alankomaiden kansalaiset, jotka asuvat ulkomailta, voivat saada WUBOn nojalla myönnettävää avustusta muun muassa silloin, jos heillä on hakemuk-

4 – Sidoksesta sota-aikana on kyse, jos asianosaisella oli Alankomaiden kansalaisuus tai jos hän oli 10.2.1910 annetussa laissa (Staatsblad 55) tarkoitettu Alankomaiden alamainen tai jos asianosainen asui Alankomaissa tai Alankomaiden Intiassa. Sidoksesta hakemuksen tekohetkellä on kyse, jos asianosaisella on Alankomaiden kansalaisuus tai jos hän asuu Alankomaissa.

sen tekohetkellä Alankomaiden kansalaisuus, jos he ovat asuneet jonkin aikaa Alankomaissa ja jos heidän bruttotulonsa (yhdessä puolison kanssa) ovat alle 1 741,56 euroa kuukaudessa.

III Tosiseikat ja pääasia

14. Tas-Hagen, joka on syntynyt vuonna 1943 entisessä Alankomaiden Intiassa, tuli Alankomaihin vuonna 1954. Hän sai Alankomaiden kansalaisuuden vuonna 1961. Vuonna 1986 Tas-Hagen lopetti työkyvyttömyyden takia työskentelynsä johdon sihteerinä Gemeentelijke Dienst Verpleging en Verzorging -nimisessä Haagin kunnan yksikössä.

15. Tas-Hagen teki joulukuussa 1986, vielä Alankomaissa asuessaan, ensimmäisen hakemuksen, joka koski WUBOn nojalla maksettavaa kausittaista avustusta ja avustusta. Hakemus hylättiin, koska kantaja ei ollut kärsinyt sellaista pysyvää vahinkoa, joka perusteella hänen voitaisiin katsoa olevan WUBOssa tarkoitettu sodan siviiliuhri.

16. Tas-Hagen muutti Espanjaan vuonna 1987. Hän teki uuden hakemuksen vuonna

1999, jotta hänen todettaisiin olevan sodan siviiliuhri ja jotta hän voisi saada muun muassa kausittaista avustusta ja lisäävustusta sellaisten menojen kattamiseksi, joilla on tarkoitus parantaa hänen elinolojaan WUBOn mukaisesti. Tämäkin hakemus hylättiin 29.12.2000 tehdyllä päätöksellä. PUR kuitenkin myönsi tuolloin Tas-Hagenille sodan siviiliuhriin aseman. Kantaja asui kuitenkin Espanjassa jo hakemuksen tekohetkellä, joten WUBOssa vahvistettu alueellinen edellytys ei täyttynyt. Lisäksi katsottiin, että kohtuullistamissäännön soveltamista koskevat edellytykset eivät täyttyneet hänen tapauksessaan. PUR hylkäsi 28.12.2001 tekemällään päätöksellä Tas-Hagenin oikaisuvaatimuksen 29.12.2000 tehdystä päätöksestä.

17. Tas, joka on syntynyt vuonna 1931 Alankomaiden Intiassa, saapui Alankomaihin vuonna 1947. Vuodesta 1951 vuoteen 1971 hänellä oli Indonesian kansalaisuus. Hän sai Alankomaiden kansalaisuuden uudelleen vuonna 1971. Tas päätti vuonna 1983 työskentelynsä Haagin kunnan virkamiehenä, ja hänen todettiin olevan psykkisistä syistä täysin työkyvytön. Tas muutti Espanjaan vuonna 1987.

18. Huhtikuussa 1999 Tas haki muun muassa WUBOn mukaista kausittaista avustusta ja lisäävustusta, jolla oli tarkoitus parantaa hänen elinolojaan. PUR hylkäsi tämän hakemuksen 28.12.2000 tekemällään päätöksellä. Se totesi, että Tas oli kylläkin sodan siviiliuhri, mutta hän ei täyttänyt WUBOssa vahvistettua alueellista edellytystä,

koska hän asui hakemuksen teko hetkellä Espanjassa. Kyseisen asian olosuhteet eivät olleet myöskään sillä tavoin erityiset, että niiden nojalla olisi ollut perusteltua soveltaa kohtuullistamissääntöä. PUR hylkäsi 28.12.2001 tekemällään päätöksellä Tasin oikaisuvaatimuksen 28.12.2000 tehdystä päätöksestä perusteettomana.

19. Tas-Hagen ja Tas ovat valittaneet hylkävistä päätöksistä oikeusteitse. He ovat esittäneet oikeudessa muun muassa, että WUBOn 3 §:n mukainen alueellinen edellytys on unionin kansalaisuutta koskevien määräysten vastainen.

IV Ennakkoratkaisupyyntö ja asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

20. Centrale Raad van Beroep on 22.4.2005 tekemällään päätöksellä päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan pääasian olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa sodan siviiliuhreille myönnettävä avustus evätään yksinomaan sillä perusteella, että asianomainen henkilö, jolla on

kyseisen jäsenvaltion kansalaisuus, ei asunut hakemuksen teko hetkellä tuossa jäsenvaltiossa vaan toisessa jäsenvaltiossa, yhteisön oikeuden, erityisesti EY 18 artiklan vastainen?”

21. Alankomaiden hallitus, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, Liettuan hallitus sekä Euroopan yhteisöjen komissio ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimelle kirjallisia huomautuksia. Pääasian vastaaja PUR on viitannut Alankomaiden hallituksen suullisiin huomautuksiin. Alankomaiden hallitus, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio ottivat tähän asiaan kantaa 16.2.2006 järjestetyssä suullisessa käsitelyssä.

V Arviointi

22. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy lähinnä sitä, onko kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla jäsenvaltio epää kansalaiseltaan sodan siviiliuhreille myönnettävän avustuksen yksinomaan sillä perusteella, ettei asianomainen asunut hakemuksen teko hetkellä tuossa jäsenvaltiossa vaan toisessa jäsenvaltiossa, EY 18 artiklan 1 kohdan vastainen.

A *Unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden soveltamisala*

sijoittautuneet pysyvästi kyseiseen jäsenvaltioon.⁶

1. EY 18 artiklan 1 kohdan ja muiden perusvapauksien välinen suhde

2. Henkilöllinen ja aineellinen soveltamisala

23. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 18 artiklan mukaista oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen sovelletaan silloin, kun EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklassa vahvistetut erityiset oikeudet eivät ole merkityksellisiä.⁵

25. Tas-Hagenin ja Tasin kaltaiset Alankomaiden kansalaiset ovat EY 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja unionin kansalaisia, ja heillä on siten EY 18 artiklan 1 kohdassa määrätty oikeus vapaaseen liikkuvuuteen.

24. Tässä tapauksessa tilanne on sellainen, että pääasian tosiseikat eivät viittaa mitenkään siihen, että Tas-Hagen ja Tas harjoittaisivat Espanjassa taloudellista toimintaa ja että heihin voitaisiin siten soveltaa jotakin erityistä henkilöiden liikkuvuutta koskevaa vapautta. Kantajat Tas-Hagen ja Tas eivät myöskään käytä Espanjassa EY 49 artiklan mukaisia palveluja, sillä he eivät oleskele maassa vain väliaikaisesti vaan he ovat

26. Tas-Hagen ja Tas voivat vedota tähän vapaata liikkuvuutta koskevaan oikeuteen myös Alankomaiden kuningaskuntaa vastaan, jonka kansalaisuus heillä on. Unionin kansalaisuuden tarkoituksena ei tosin ole ulottaa perustamissopimuksen aineellista soveltamisalaa koskemaan myös jäsenvaltioiden puhtaasti sisäisiä tilanteita, jotka eivät liity mitenkään yhteisön oikeuteen.⁷ Nyt käsiteltävään asiaan liittyy kuitenkin rajatylittävä tekijä, sillä tehdessään hakemuksen sodan siviiliuhreille myönnettävän avustuk-

5 – Asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-929, 22 kohta); asia C-100/01, Oteiza Olazabal, tuomio 26.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10981, 26 kohta); asia C-92/01, Stylianakis, tuomio 6.2.2003 (Kok. 2003, s. I-1291, 18 kohta); asia C-293/03, My, tuomio 16.12.2004 (Kok. 2004, s. I-12013, 33 kohta) ja asia C-258/04, Ioannidis, tuomio 15.9.2005 (Kok. 2005, s. I-8275, 37 kohta).

6 – Asia C-200/02, Zhu ja Chen, tuomio 19.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9925, 22 kohta); vrt. myös asia 196/87, Steymann, tuomio 5.10.1988 (Kok. 1988, s. 6159, Kok. Ep. IX, s. 771, 15–17 kohta) sekä – palvelujen tarjoamisen vapauden osalta – asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, etenkin 25 ja 26 kohta) ja asia C-456/02 Trojani, tuomio 7.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7573, 28 kohta).

7 – Yhdistetyt asiat C-64/96 ja C-65/96, Uecker ja Jaquet, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3171, 23 kohta); asia C-148/02, Garcia Avello, tuomio 2.10.2003 (Kok. 2003, s. I-11613, 26 kohta) ja asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6421, 20 kohta); samoin asia C-224/02, Pusa, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5763, 18 ja 19 kohta) ja asia C-224/98, D’Hoop, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6191, 30 ja 31 kohta).

sen saamiseksi Tas-Hagen ja Tas asuivat Espanjassa käyttäen EY 18 artiklan 1 kohdan mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Kyseessä on siten yhtymäkohta yhteisön oikeuteen.

27. On kuitenkin kiistanalaista, voiko unionin kansalainen vedota EY 18 artiklan 1 kohtaan aina, kun hän on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, vai onko asian koskettava sen lisäksi sellaista alaa, josta on säädetty yhteisön oikeudessa, vaikka kyse olisikin vain tavoitteista.

28. Etenkin Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen omaksuman näkemyksen mukaan EY 18 artiklan 1 kohtaan voidaan vedota vain, jos asia koskee liikkumisvapautta koskevan oikeuden käyttämisen lisäksi myös yhteisön oikeudessa säänneltyä alaa ja jos yhteisön oikeutta voidaan siten soveltaa asiallisesti (*ratione materiae*). Tämän näkemyksen mukaan Tas-Hagen ja Tas eivät voi vedota esillä olevassa menettelyssä siihen, että EY 18 artiklan 1 kohtaa olisi rikottu. Tässä tapauksessa vaaditut sodan siviiliuhreille myönnettävät sosiaalietuudet eivät liity sen enempää yhteisön primaarioikeuteen kuin sen sekundaarioikeuteenkaan.⁸ Sodan uhreille myönnettävät avustukset on jopa suljettu nimenomaisesti ase-

tuksen N:o 1408/71⁹ (ks. mainitun asetuksen 4 artiklan 4 kohta) ja asetuksen N:o 883/2004¹⁰ (ks. mainitun asetuksen 4 artiklan 5 kohta) soveltamisalan ulkopuolelle.

29. On totta, että monissa unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevissa tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin on perustellut tekemäänsä päätöstä EY 18 artiklan ohella (entinen EY 8 a artikla) viittaamalla myös muihin yhteisön oikeussääntöihin. Se on todennut etenkin, että näihin tapauksiin liittyvät sosiaalietuudet kuuluvat yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan.¹¹

30. Tästä riippumatta yhteisöjen tuomioistuin pitää aina tilannetta ”yhteisön oikeuden aineelliseen soveltamisalaan kuuluvana”, kun unionin kansalainen on käyttänyt EY 18 artik-

8 – Vastaavasti myös asia 9/78, Gillard, tuomio 6.7.1978 (Kok. 1978, s. 1661, 13–15 kohta); asia 207/78, Even, tuomio 31.5.1979 (Kok. 1979, s. 2019, 12–14 kohta) ja asia C-386/02, Baldinger, tuomio 16.9.2004 (Kok. 2004, s. I-8411, 16–18 kohta).

9 – Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2; jäljempänä asetus N:o 1408/71), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) N:o 631/2004 (EUVL L 100, s. 1).

10 – Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1, oikaisu EUVL L 200, s. 1; jäljempänä asetus N:o 883/2004). Asetus korvaa tulevaisuudessa asetuksen N:o 1408/71.

11 – Asia C-85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691, 28, 45, 57 ja 61–63 kohta); asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193, 27 kohta); edellä alaviitteessä 7 mainittu asia D’Hoop (tuomion 17 ja 32 kohta) ja asia C-209/03, Bidar, tuomio 15.3.2005 (Kok. 2005, s. I-2119, 38–43 kohta). Vrt. muiden kuin sosiaalietuuksien alalla asia C-147/03, komissio v. Itävalta, tuomio 7.7.2005 (Kok. 2005, s. I-5969, 44 kohta).

lan 1 kohdan mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen:

”Tällaisiin tilanteisiin kuuluvat erityisesti tapaukset, jotka koskevat perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien sekä EY 18 artiklassa myönnetyn vapauden liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella käyttämistä”.¹²

31. Yhteisöjen tuomioistuin menettelee näin myös sellaisissa tapauksissa, joissa liikkumisvapautta koskevan oikeuden käyttäminen tai asianomaisen henkilön unionin kansalaisuus ovat ainoat sidokset yhteisön oikeuteen.¹³

32. Näin ollen sitä, että kyseistä alaa tai vaadittua sosiaalietuutta säännellään yhteisön oikeudessa tai että niillä edistetään yhteisön tavoitteiden saavuttamista, voidaan pitää kulloisenkin tapauksen¹⁴ arvioinnissa korkeintaan yhtenä *lisänäkökohtana*. Etenkin opiskelijoiden vapaata liikkuvuutta kos-

kevissa tuomioissa on esitetty tällaisia huomautuksia.¹⁵ Näissä tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin on tosin tarkastellut aiemmin annettua oikeuskäytäntöä, joka on peräisin ajalta, jolloin sen enempää unionin kansalaisuus kuin perustamissopimuksen¹⁶ uudemmat koulutuspoliittiset määräyksetkään eivät muodostaneet minkäänlaista yhdistävää tekijää yhteisön oikeuden soveltamiseksi kyseisiin tilanteisiin.

33. Tällaiset lisänäkökohdat eivät ole siten *ehdoton edellytys* EY 18 artiklan 1 kohdan soveltamiseksi.¹⁷ Unionin kansalaiset voivat vedota liikkumisvapautta koskevaan oikeuteensa myös silloin, kun yhteisön oikeudessa ei ole annettu kyseistä alaa tai vaadittua sosiaalietuutta koskevia säädöksiä.¹⁸

12 – Edellä alaviiteessä 7 mainittu asia Schempp (tuomion 17 ja 18 kohta) ja edellä alaviiteessä 11 mainittu asia Bidar (tuomion 32 ja 33 kohta). Vrt. lisäksi edellä alaviiteessä 11 mainittu asia Grzelczyk (tuomion 32 ja 33 kohta); edellä alaviiteessä 7 mainittu asia D’Hoop (tuomion 28 ja 29 kohta); edellä alaviiteessä 7 mainittu asia García Avello (tuomion 23 ja 24 kohta) ja edellä alaviiteessä 7 mainittu asia Pusa (tuomion 16 ja 17 kohta).

13 – Asia García Avello (tuomion 23 ja 24 kohta); asia Pusa (tuomion 16 ja 17 kohta) ja asia Schempp (tuomion 13 kohta ja sitä seuraavat kohdat), jotka on kaikki mainittu edellä alaviiteessä 7.

14 – Vrt. edellä alaviiteessä 7 mainittu asia D’Hoop (tuomion 32 kohta): ”Tällä seikalla on erityinen merkitys koulutuksen alalla –”; edellä alaviiteessä 11 mainitussa asiassa komissio v. Itävalta annetussa tuomiossa esitetään vastaavanlainen ilmaisu (tuomion 44 kohta).

15 – Asia Grzelczyk (tuomion 34–36 kohta) ja asia Bidar (tuomion 38 ja 43 kohta), jotka on mainittu edellä alaviiteessä 11. Vastaavasti edellä alaviiteessä 7 mainittu asia D’Hoop (tuomion 32 ja 33 kohta) ja asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2703, 62 ja 63 kohta).

16 – Maastrichtin sopimuksella (Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella) EY:n perustamissopimuksen VIII osastoon (nykyisin XI osasto) lisättiin uusi 3 luku ”Koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso”.

17 – Myös edellä alaviiteessä 11 mainituissa asioissa Grzelczyk (tuomion 30–37 kohta) ja Bidar (tuomion 30–37 kohta) yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että EY 12 artiklaa voidaan soveltaa yhdessä EY 18 artiklan kanssa jo yksistään siitä syystä, että asianomaiset ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionin kansalaisina. Se, että asianomaiset opiskelivat, *ei ollut* kummassakaan tapauksessa *lisäehto* syrjintäkieltoon vetoamiselle, vaan siitä ei voi ”sellaisenaan seurata, että hän menettää mahdollisuutensa vedota [EY 12] artiklassa ilmaistun periaatteen, jonka mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä” (asia Grzelczyk, tuomion 36 kohta; vrt. myös asia Bidar, tuomion 34 ja 46 kohta).

Edellä alaviiteessä 6 mainitussa asiassa Trojani annetussa tuomiossa ei ole myöskään esitetty lisäehtoa EY 12 ja EY 18 artiklan soveltamiselle. Tuomion 42 kohdassa ainoastaan viitataan asiassa Grzelczyk annettuun tuomioon, mutta kuten edellä juuri on todettu, siinä ei esitetä mitään tällaista lisäehtoa.

18 – Vastaavasti edellä alaviiteessä 7 mainitut asiat García Avello (tuomion 24 ja 25 kohta), Pusa (tuomion 17 ja 22 kohta) ja Schempp (tuomion 18 ja 19 kohta).

34. Tämä ilmentää sitä, miten unionin kansalaisten liikkumisvapautta koskeva oikeus on eräs *perusvapaus*.¹⁹ Koska kyse on perusvapaudesta, EY 18 artiklan 1 kohtaa voidaan soveltaa suoraan²⁰ ja sitä voidaan tulkita laajasti.²¹ Tämän määräyksen samoin kuin sisämarkkinoilla sovellettavien perinteisten perusvapauksien²² soveltamisalaa ei ole rajattu yksittäisiin aloihin.

35. Perinteiset perusvapaudet koskevat siten myös sellaisia aloja, joille ei ole annettu omia toimivaltuuksia tai joita ei ole muuten säännelty yhteisöjen perustamissopimuksessa. Jos tällaiset alat, joita ei säännellä yhteisön oikeudessa, suljetaan perusvapauksien soveltamisalan ulkopuolelle, erästä yhteisön keskeistä tehtävää ei voitaisi toteuttaa järkevästi, nimittäin sellaisten sisämarkkinoiden toteuttamista, joille on ominaista, että tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan (EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohhta). Sisämarkkinoita ei voitaisi enää

pitää alueena, jolla ei ole sisäisiä rajoja (EY 14 artiklan 2 kohta), vaan se olisi vain pirstaleinen alue, sillä se koskisi vain yksittäisiä tuotteita ja toimintoja, joista on konkreettisia sääntöjä yhteisön oikeudessa.

36. Perusvapauksien soveltamisalaa ei etenkään voida rajoittaa yksinomaan sellaisille aloille, joilla yhteisö on jo käyttänyt toimivaltuutensa, etenkin antamalla yhdenmukaistamistoimenpiteitä;²³ perusvapauksien merkityksen ja tarkoituksen mukaista ja eräs niiden välittömän sovellettavuuden ilmentymä on pikemminkin se, että niillä voi olla vaikutusta ennen kaikkea sellaisilla aloilla, joita ei ole tai joita ei ole vielä yhdenmukaistettu. Jos perusvapauden soveltamisen ehdoksi asetettaisiin yhdenmukaistamistoimenpiteiden antaminen, tämä tarkoittaisi lopulta perusvapauden välittömän vaikutuksen kiistämistä.

37. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusvapauksia on näin ollen noudatettava myös sellaisilla aloilla, joita ei ole (vielä) säännelty yhteisön oikeudessa ja joita koskevat toimivaltuudet ovat säilyneet jäsenvaltioilla. Tämä koskee

19 – Unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen pidetään nimenomaisesti yhtenä perusvapautena edellä alaviitteessä 7 mainituissa asioissa D’Hoop (tuomion 29 kohta), Garcia Avello (tuomion 24 kohta) ja Pusa (tuomion 17 kohta); vastaavasti edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Zhu ja Chen (tuomion 31 kohta) ja asiassa C-408/03, komissio v. Belgia, tuomio 23.3.2006 (Kok. 2006, s. I-2647, 40 kohta,), todetaan, että EY 18 artiklassa on vahvistettu perustavanlaatuisen periaate, nimittäin henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaate.

20 – Asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7091, 84–86 ja 94 kohta); edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Zhu ja Chen (tuomion 26 kohta) ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia komissio v. Belgia (tuomion 34 kohta).

21 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Zhu ja Chen (tuomion 31 kohta) ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia komissio v. Belgia (tuomion 40 kohta).

22 – Tavaroiden vapaa liikkuvuus (EY 23 artikla ja sitä seuraavat artiklat), työntekijöiden vapaa liikkuvuus (EY 39 artikla), sijoittautumisvapaus (EY 43 ja EY 48 artikla), palvelujen tarjoamisen vapaus (EY 49 ja EY 50 artikla) sekä pääoma- ja maksuliikenteen vapaus (EY 56 artikla).

23 – Vrt. esim. asia 120/78 Rewe, ”Cassis de Dijon”, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649, Kok. Ep. IV, s. 403, 6, 8 ja 15 kohta); asia C-262/02, komissio v. Ranska, tuomio 13.7.2004 (Kok. 2004, s. I-6569, 23 ja 25 kohta); asia C-429/02, Bacardi France, tuomio 13.7.2004 (Kok. 1994, s. I-6613, 32 ja 34 kohta) ja asia C-411/03, Sevic Systems, tuomio 13.12.2005 (Kok. 2005, s. I-10805, 26 kohta).

esimerkiksi välitöntä verotusta,²⁴ rikosoikeutta ja rikosprosessioikeutta²⁵ sekä sosiaaliturvajärjestelmän toteuttamista.²⁶ Yhteisöjen tuomioistuin on menetellyt näin myös eräässä nimenanto-oikeutta koskevassa asiassa.²⁷

38. Aivan samalla tavalla loukattaisiin unionin kansalaisuutta unionin kaikkien kansalaisten perustavanlaatuisena asemana,²⁸ joka kuuluu heille heidän taloudellisesta toiminnastaan riippumatta,²⁹ jos jäsenvaltioiden ei tarvitsisi noudattaa EY 18 artiklan 1 kohdassa määrättyä unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen kaikilla aloilla vaan ainoastaan yksittäisillä aloilla, joille on annettu yhteisön perustamissopimuksessa oma toimivalta tai joita on muutoin säännelty yhteisön oikeudessa.

39. Tämä ei ole ristiriidassa sen kanssa, että unionin kansalaisella on EY 18 artiklan 1 kohdan mukainen oikeus liikkua vapaasti vain, ”jollei tässä sopimuksessa määrättyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu”. Tällä lausekkeella ei nimittäin rajoiteta mainitun perusvapauden asiallista soveltamisalaa koskemaan vain tiettyjä aloja. Toisin kuin EY 39 artiklan 4 kohta ja EY 45 artikla, kyseinen lauseke ei sisällä mitään tiettyä alaa koskevia poikkeuksia. Kyse on pikemminkin ainoastaan rajoitusta koskevasta ehdosta, joka koskee tässä tai vastavassa muodossa myös kaikkia muita perusvapauksia ja joka ilmenee etenkin EY 30 artiklassa, EY 39 artiklan 3 kohdassa, EY 46 artiklan 1 kohdassa ja EY 58 artiklassa.

24 – Asia C-279/93, Schumacker, tuomio 14.2.1995 (Kok. 1995, s. I-225, 21 kohta); asia C-80/94, Wielockx, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2493, 16 kohta); asia C-9/02, De Lasteyrie du Saillant, tuomio 11.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2409, 44 kohta); asia C-319/02, Manninen, tuomio 7.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7477, 19 kohta); asia C-446/03, Marks & Spencer, tuomio 13.12.2005 (Kok. 2005, s. I-10837, 29 kohta); asia C-265/04, Bouanich, tuomio 19.1.2006 (28 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja asia C-471/04, Keller Holding, tuomio 23.2.2006 (Kok. 2006, s. I-2107, 28 kohta).

25 – Asia 186/87, Cowan, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. I-195, Kok. Ep. X, s. 11, 19 kohta) ja asia C-274/96, Bickel ja Franz, tuomio 24.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7637, 17 kohta).

26 – Asia C-120/95, Decker, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1831, 21 ja 23 kohta); asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998, (Kok. 1998, s. I-1931, 17 ja 19 kohta); asia C-135/99, Elsen, tuomio 23.11.2000 (Kok. 2000, s. I-10409, 33 kohta) ja asia C-227/03, Van Pommeren-Bourgoniën, tuomio 7.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6101, 39 kohta).

27 – Asia C-168/91, Konstantinidis, tuomio 30.3.1993 (Kok. 1993, s. I-1191, Kok. Ep. XIV, s. I-109).

28 – Edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Baumbast ja R (tuomion 82 kohta); edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Garcia Avello (tuomion 22 kohta) ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Zhu ja Chen (tuomion 25 kohta); vrt. myös edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Grzelczyk (tuomion 31 kohta); edellä alaviitteessä 7 mainittu asia D’Hoop (tuomion 28 kohta); asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2703, 61 kohta); edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Pusa (tuomion 16 kohta); edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Bidar (31 kohta); edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Itävalta (tuomion 45 kohta) ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Schempp (tuomion 15 kohta).

29 – Edellä alaviitteessä 20 mainittu asia Baumbast ja R (tuomion 81, 83 ja 84 kohta); vastaavasti edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Trojani (tuomion 40 kohta) ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Bidar (tuomion 37 kohta).

40. Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen vahvistanut esimerkiksi välittömän verotuksen³⁰ ja sosiaaliturvajärjestelmän toteuttamisen osalta,³¹ että EY 18 artiklan 1 kohtaa voidaan soveltaa samalla tavoin kuin muita perusvapauksia.³² Tämä koskee myös esimerkiksi nimenanto-oikeutta; vaikka tämä ala kuuluukin voimassa olevan yhteisön oikeuden mukaan jäsenvaltioiden vastuulle eikä sitä säännellä yhteisön oikeudessa, toimivaltaansa käyttäessään jäsenvaltioiden on kuitenkin otettava huomioon yhteisön

30 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Schempp (tuomion 19 kohta).

31 – Edellä alaviitteessä 26 mainittu asia Elsen (tuomion 33 kohta).

32 – Vrt. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohdassa esitetyt huomautukset.

oikeus ja etenkin EY 18 artiklan 1 kohdan mukainen oikeus liikkua vapaasti.³³ Samasta syystä tätä määrystä on noudatettava myös silloin, kun kyse on kansallisen oikeuden mukaisista pakkotäytäntöönpanotoimista unionin kansalaisen ulosmitattavan tulon määrittämiseksi.³⁴

41. Tätä taustaa vasten EY 18 artiklan 1 kohdalla on sovellettava myös sellaiseen tapaukseen, jossa unionin kansalainen, jonka asuinpaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalainen hän on, hakee sodan siviiliuhreille myönnettävää avustusta sen jäsenvaltion toimivaltaisilta elimiltä, jonka kansalainen hän on. Siitä, että tällaisia sosiaalietuuksia ei säännellä yhteisön oikeudessa, seuraa luonnollisestikin, että jäsenvaltioilla on sosiaaliturvajärjestelmän toteuttamisessa laaja harkintavaltia.³⁵

42. EY 18 artiklan 1 kohdan soveltamista vastaan ei puhu myöskään hiljattain annettu tuomio asiassa Baldinger,³⁶ jossa yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli ltävällässä sovellettavaa entisten sotavankien avustusjärjestelmää. Mainitussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin rajoittunut toteamaan, että sodan uhreille maksettavat avustukset eivät kuulu asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan, että ne eivät kuulu EY 39 artiklan 2 kohdan mukaisiin siirtotyöläisiin koskeviin

työehtoihin ja että ne eivät kuulu myöskään asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan mukaisiin siirtotyöläisille myönnettäviin sosiaalisiin etuihin.

43. Yhteisöjen tuomioistuin ei ottanut kantaa EY 18 artiklan 1 kohdan soveltamiseen asiassa Baldinger. Se ei myöskään ollut välttämätöntä, sillä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei ollut kysynyt, miten kyseistä säännöstä tulkitaan.³⁷ Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer on tosin ilmaissut asiassa Baldinger esittämässään ratkaisuehdotuksessa yksityiskohtaisen näkemyksensä 18 artiklan 1 kohdan soveltamisesta ja kannattanut sen soveltamista.³⁸ Tuomioistuin ei kuitenkaan antanut asiassa Baldinger tämän kysymyksen osalta nimenomaisesti vastakkaista päätöstä. Kun otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevasta oikeudesta antama muu oikeuskäytäntö,³⁹ ei ole mitään syytä katsoa, että yksistään sen vaikeneminen asiassa Baldinger annettussa tuomiossa olisi välttämättä osoitus siitä, ettei EY 18 artiklan 1 kohtaa voida soveltaa.

3. Ajallinen soveltaminen

44. Lisäksi on todettava, että EY 18 artiklan 1 kohdan soveltamiselle ei ole estettä myös-

33 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia García Avello (tuomion 25 kohta); vrt. tältä osin myös julkisasiamies Jacobsin 30.6.2005 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-96/04, Standesamt Stadt Niebüll, tuomio 27.4.2006 (Kok. 2006, s. I-3561, s. I-3563, etenkin 50 kohta).

34 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Pusa (tuomion 22 ja 23 kohta).

35 – Vrt. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 61–64 kohta.

36 – Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia; vrt. etenkin tuomion 16–21 kohta.

37 – Ennakkoratkaisukysymys on esitetty edellä alaviitteessä 8 mainitun asiassa Baldinger annetun tuomion 13 kohdassa.

38 – Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin 11.12.2003 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-386/02, Baldinger, tuomio 16.9.2004 (Kok. 2004, s. I-8411, 24–47 ja etenkin 31 kohta).

39 – Vrt. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta ja etenkin edellä alaviitteessä 7 mainitussa asiassa García Avello annettu tuomio, jonka tuomioistuin antoi täysistunnossa.

kään ajallisesta näkökulmasta. Tas-Hagen ja Tas muuttivat tosin Espanjaan jo vuonna 1987, toisin sanoen ennen Maastrichtin sopimuksessa käyttöön otettujen, unionin kansalaisuutta koskevien määräysten voimaantuloa.⁴⁰ Näitä määräyksiä on kuitenkin sovellettava aiemmin syntyneiden tilanteiden nykyisiin vaikutuksiin.⁴¹ Niitä voidaan siten käyttää perusteena arvioitaessa niitä seurauksia, joita Tas-Hagenin ja Tasin jo aikaisemmin tapahtuneella muutolla Espanjaan on heidän nyt esittämilleen vaatimuksille, jotka koskevat WUBOn nojalla sodan siviiliuhreille myönnettäviä avustuksia.

B Vapaan liikkuvuuden rajoittaminen

45. Näin ollen Tas-Hagenille ja Tasille esitettyä asuinpaikkaa koskevaa edellytystä on arvioitava EY 18 artiklan 1 kohdan mukaista unionin kansalaisten liikkumisvapautta vasten.

46. Kuten edellä on jo todettu,⁴² vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin kansalaisuuden tarkoituksena on olla ”jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema, jonka perusteella samassa tilanteessa olevat jäsenvaltioiden kansalaiset voivat

40 – Maastrichtin sopimus (Euroopan unionista tehty sopimus) tuli voimaan 1.11.1993.

41 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia D’Hoop (tuomion 25 kohta).

42 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta.

saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrättyistä poikkeuksista muuta johdu”.⁴³

47. Unionin kansalainen, joka on käyttänyt EY 18 artiklan 1 kohdan mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, harjoittaa liikkuvuutta perustamissopimuksen soveltamisalalla, ja hän voi siten vedota EY 12 artiklan ensimmäisen kohdan yleiseen syrjintäkieltoon, jonka mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä.⁴⁴

48. Tas-Hagenin ja Tasin kaltaisia unionin kansalaisia ei tosin syrjitä heidän kansalaisuutensa takia. Kyse ei ole suorasta syrjinnästä jo yksistään siitä syystä, että nyt kyseessä olevat sodan siviiliuhreille myönnettävät etuudet on muutoinkin tarkoitettu ainoastaan Alankomaiden kansalaisille, ja molemmat kantajat ovat Alankomaiden kansalaisia. Tarkasteltavana olevassa tapauksessa kyse ei ole siten myöskään kansalaisuuteen perustuvasta epäsuorasta syrjinnästä. Säännöksen sitominen asianosaisen asuinpaikkaan voi tosin usein olla eräs peruste epäillä kansalaisuuteen perustuvaa epäsuoraa syrjin-

43 – Edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Collins (tuomion 61 kohta); edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Itävalta (tuomion 45 kohta) ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Schempp (tuomion 15 kohta); vastaavasti edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Grzelczyk (tuomion 31 kohta); edellä alaviitteessä 7 mainittu asia D’Hoop (tuomion 28 kohta); edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Garcia Avello (tuomion 22 ja 23 kohta); edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Pusa (tuomion 16 kohta) ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Bidar (tuomion 31 kohta).

44 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Grzelczyk (tuomion 31 kohta); edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Garcia Avello (tuomion 22, 23, 27, 29 ja 30 kohta); edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Bidar (tuomion 31–33 kohta); edellä alaviitteessä 11 mainittu asia komissio v. Itävalta (tuomion 45 kohta) ja edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Schempp (tuomion 15 kohta) ja sitä seuraavat kohdat. Vastaavasti – tosin ilman konkreettista viittausta EY 12 artiklaan – edellä alaviitteessä 7 mainitut asiat D’Hoop (tuomion 28 kohta) ja Pusa (tuomion 16 kohta).

tää. WUBOn 3 §:n asuinpaikkaa koskevalla edellytyksellä tehdään kuitenkin ero nimenomaan Alankomaiden kansalaisten välillä. Nyt käsiteltävänä olevan tapauksen kaltaisessa tilanteessa tällainen säännös ei siten voi johtaa sen enempää suoraan kuin epäsuoraankaan syrjintään EY 12 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

49. On kuitenkin huomattava, että sen lisäksi, että unionin kansalaisella, joka on käyttänyt EY 18 artiklan 1 kohdan mukaista oikeuttaan liikkua vapaasti, on suoja kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää vastaan EY 12 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti, EY 18 artiklan 1 kohtaa vasten on arvioitava myös säännöksiä, joiden seurauksena unionin kansalaista kohdellaan epäsuotuisammin silloin, kun hän käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, kuin siinä tapauksessa, että hän ei olisi käyttänyt tätä oikeutta. Tämä koskee myös tapauksia, joissa unionin kansalaiseen sovelletaan epäedullisempaa kohtelua siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on.⁴⁵

50. Perinteisiä perusvapauksia koskevissa tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin on usein katsonut, että vastaavanlaista epäyhdenvertaista kohtelua, jossa on kyse valtioiden rajat ylittävstä asiasta ja jäsenvaltion sisäisestä asiasta, on pidettävä *rajoituksena*.⁴⁶ Kuten edellä on jo todettu, unionin kansalaisten

yleinen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen on myös yksi perusvapauksista.⁴⁷ Moni seikka puhuu siten sen puolesta, että rajat ylittävien tapausten epäedullisempi kohtelu *ilman*, että samanaikaisesti harjoitetaan kansalaisuuteen perustuvaan syrjintää, on katsottava rajoitukseksi myös silloin, kun tapaus kuuluu EY 18 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.⁴⁸ EY 18 artiklan 1 kohtaa vasten on siten arvioitava kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla *estetään* unionin kansalaista käyttämästä oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti muissa jäsenvaltioissa⁴⁹ tai joilla muutoin asetetaan *esteitä*, joiden takia tämän yleisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttäminen voidaan tehdä unionin kansalaiselle vähemmän houkuttelevaksi.⁵⁰

51. On kuitenkin joka tapauksessa selvää, ettei jäsenvaltio saa estää oman maansa kansalaista käyttämästä EY 18 artiklan 1 kohdassa taattua oikeutta liikkua vapaasti kohtelemalla häntä epäedullisemmin kuin siinä tapauksessa, jos hän jäisi kotimaahansa.⁵¹

47 – Vrt. tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta ja edellä alaviitteessä 19 mainittu oikeuskäytäntö.

48 – Vastaavasti myös julkisasiamies Jacobsin 20.11.2003 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-224/02, Pusa, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5763, ratkaisuehdotuksen 18–20 ja 22 kohta) ja julkisasiamies Jacobsin 30.6.2005 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 33 mainitussa asiassa Standesamt Stadt Niebüll (ratkaisuehdotuksen 52 kohta ja sitä seuraavat kohdat) sekä julkisasiamies Geelhoedin 2.2.2006 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-406/04, De Cuyper, tuomio 18.7.2006, (Kok. 2006, s. I-6947, s. I-6949, ratkaisuehdotuksen 104–108 kohta). Ks. myös tänään esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-470/04, N, tuomio 7.9.2006 (Kok. 2006, s. I-7409, s. I-7411, ratkaisuehdotuksen 65 kohta).

49 – Vastaavasti edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Schempp (tuomion 43 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin esittää ensimmäisen kerran tällaisen käsityksen käyttämällä sanaa ”estää” (ranskaksi: ”entrave”).

50 – Vastaavasti edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Pusa (tuomion 19 kohta).

51 – Vastaavasti asiat D’Hoop (tuomion 30 ja 31 kohta) ja Pusa (tuomion 18 ja 19 kohta), jotka on molemmat mainittu edellä alaviitteessä 7. Vrt. myös julkisasiamies Jacobsin esittämä ratkaisuehdotus asiassa Pusa (ratkaisuehdotuksen 22 kohta) ja ratkaisuehdotuksen asiassa N (ratkaisuehdotuksen 66 kohta), jotka on molemmat mainittu edellä alaviitteessä 48.

45 – Vastaavasti asiat D’Hoop (tuomion 30 ja 31 kohta), Pusa (tuomion 18 ja 19 kohta) ja Schempp (tuomion 16 ja 26 kohta), jotka on kaikki mainittu edellä alaviitteessä 7.

46 – Vrt. etenkin asia De Lasteyrie du Saillant (tuomion 45 kohta); vastaavasti asiat Manninen (tuomion 20 kohta ja sitä seuraava kohta) ja Marks & Spencer (tuomion 34 kohta), jotka on molemmat mainittu edellä alaviitteessä 24.

52. WUBOn 3 §:ssä määrätty asuinpaikkaa koskeva edellytys tekee Tas-Hagenin ja Tasin kaltaisille unionin kansalaisille vähemmän houkuttelevaksi sen, että he käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja muuttavat Alankomaista johonkin toiseen jäsenvaltioon.⁵² Tällöin he eivät enää voi hakea WUBOn nojalla sodan siviiliuhreille myönnettävää avustusta. Samaten asuinpaikan säilyttäminen ulkomailla tehdään asianosaisille vähemmän houkuttelevaksi, sillä he voivat hakea WUBOn mukaista avustusta vain, jos heidän asuinpaikkansa sijaitsee Alankomaissa.⁵³

53. Tällaisella asuinpaikkaa koskevalla edellytyksellä rajoitetaan siten EY 18 artiklan 1 kohdan mukaista oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

C Rajoittamisen perusteleminen

54. On kuitenkin tutkittava, onko tämä unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden rajoittaminen perusteltua.

52 – Vastaavasti edellä alaviitteessä 48 mainittu julkisasiamies Geelhoedin esittämä ratkaisuehdotus asiassa *De Cuyper* (etenkin ratkaisuehdotuksen 110 kohta).

53 – Tällaisia haittoja ei voida täysin korvata WUBOn 3 §:n 6 momentissa määrätyn säännön kaltaisella kohtuullistamis-säännöllä. Sen soveltaminen kuuluu nimittäin PURin harkintavallan piiriin, ja PURin hallintokäytännön mukaan sitä ei nimenomaan sovelleta tapauksiin, joissa asianosainen on muuttanut *vapaachtoisesti* ulkomaille. Myöskään 1.7.2004 voimaan tullut PURin väljempi hallintokäytäntö ei kata vielä kaikki tapauksia, joissa asianosainen on muuttanut ulkomaille vapaachtoisesti, sillä käytössä on tuloaraja. Vrt. tämän ratkaisuehdotuksen 11–13 kohta kokonaisuudessaan.

55. Nyt käsillä olevassa tapauksessa ei ole mitään sellaista, jonka takia ”[EY:n perustamissopimuksessa] tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyillä rajoituksilla ja ehdoilla” voitaisiin rajoittaa vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämistä (EY 18 artiklan 1 kohta).

56. Tämän lisäksi unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden rajoittaminen voi kuitenkin olla perusteltua myös silloin, jos se perustuu objektiivisiin syihin ja jos se on oikeassa suhteessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.⁵⁴

57. WUBOn 3 §:ssä esitetty vaatimus, jonka mukaan edunsaajan asuinpaikan on oltava Alankomaissa – kuten myös Alankomaiden kansalaisuutta koskeva vaatimus –, perustuu siihen näkemykseen, että Alankomaiden kansan solidaarisuusvelvoitetta sodan siviiliuhreja kohtaan rajoitetaan sen mukaan, miten hyvin he ovat integroituneet Alankomaiden yhteiskuntaan. Kuten ennakkoratkaisupyyntöön esittänyt tuomioistuimien ja Alankomaiden hallitus on todenneet, sodan siviiliuhreille WUBOn nojalla myönnettävät sosiaalietuudet ovat Alankomaiden kansan erityinen solidaarisuuden ilmaus henkilöille, joilla on erityinen sidos Alankomaiden yhteiskuntaan.

54 – Vastaavasti edellä alaviitteessä 7 mainittu asia *D’Hoop* (tuomion 26 ja 36 kohta); edellä alaviitteessä 7 mainittu asia *Garcia Avello* (tuomion 39 kohta ja sitä seuraavat kohdat); edellä alaviitteessä 28 mainittu asia *Collins* (tuomion 66 kohta); edellä alaviitteessä 7 mainittu asia *Pusa* (tuomion 33 kohta) ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia *Bidar* (tuomion 54 kohta).

58. Kun Alankomaiden lainsäätäjä haluaa rajoittaa WUBOn nojalla sodan siviiliuhreille myönnettäviä avustuksia koskemaan sellaista edunsaajien ryhmää, jolla on erityinen sidos alankomaalaiseen yhteiskuntaan, se tavoittelee hyväksyttävää päämäärää.

59. Tässä yhteydessä on ensinnäkin muistutettava siitä, että entisille *sotavangeille*, jotka voivat osoittaa olleensa pidemmän aikaa vankeudessa, myönnettävä avustusluonteinen etuus on kansallinen tunnustus niistä koettelemuksista, joita nämä ovat kärsineet, ja näin ollen se maksetaan vastikkeena kyseisten henkilöiden maalleen sodan aikana tekemistä palveluksista.⁵⁵ Tätä ajatusta ei tosin voida soveltaa sellaisenaan *sodan siviiliuhreille* myönnettäviin avustusluonteisiin etuuksiin, sillä näiden kokemat kärsimykset eivät liity heidän maalleen tekemiin sota- tai asepalveluksiin. Tästä huolimatta vaikuttaa perustellulta, että jäsenvaltio mahdollistaa sen, että siviileille, joihin sillä on ollut erityinen sidos niin sotatapahtumien aikana kuin myöhemminkin, voidaan myöntää kansallisen solidaarisuuden ilmauksena tiettyjä sosiaalietuuksia heidän sota-aikana kärsimensä aineellisten ja aineettomien vahinkojen takia.

60. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin sallii myös muutoin, että jäsenvaltio myöntää tiettyjä sosiaalietuuksia – esimerkkinä opiskelijoille maksettava toimeentulotuki – vain sellaisille henkilöille, jotka ovat osoittaneet,

että he ovat integroituneet tiettyssä määrin kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan.⁵⁶ Tätä näkemystä voidaan soveltaa myös nyt käsiteltävään tapaukseen, sillä Alankomaissa WUBOn nojalla sodan siviiliuhreille myönnettävät avustukset ovat luonteeltaan (maksuihin perustumatonta) toimeentulotukea: niiden tarkoituksena on parantaa sodan siviiliuhrien elinoloja ja korvata se tulojen menetys, joka johtuu sodan aiheuttamasta invaliditeetista.

61. Samaan tapaan kuin jäsenvaltio voi yleisesti määrittää itse ehdot sellaisten sosiaalietuuksien myöntämiselle, joita ei ole säännelty yhteisön oikeudessa, sillä on lisäksi laaja harkintavaltia ja liikkumavara määrittäessä sitä integraatioastetta, joka asianosaisen on todistettava.

62. Eräs peruste sidokselle sen jäsenvaltion yhteiskuntaan, joka myöntää etuuden, voi olla periaatteessa asianosaisen asuinpaikka. Hänen integraationsa kyseiseen yhteiskuntaan voidaan katsoa osoitetuksi sillä, että hän on oleskellut tietyn aikaan kyseisessä jäsenvaltiossa.⁵⁷

55 – Vrt. asiat Baldinger (tuomion 17 kohta), Gillard (tuomion 13 kohta) ja Even (tuomion 12 kohta), jotka on mainittu edellä alaviitteessä 8.

56 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Bidar (tuomion 57 kohta); vrt. myös edellä alaviitteessä 7 mainittu asia D'Hoop (tuomion 38 kohta); edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Collins (tuomion 67 kohta) ja edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Ioannidis (tuomion 30 kohta).

57 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Bidar (tuomion 59 kohta).

63. Tällöin toimivaltainen jäsenvaltio voi periaatteessa määrittää, miten kauan asianosaisen on täytynyt asua jäsenvaltion alueella, ennen kuin hänellä on oikeus tiettyyn sosiaalietuuteen. Jollei yhteisön oikeudessa säädetystä yhdenmukaistamis- ja yhteensovittamistoimenpiteistä muuta johdu,⁵⁸ kyseinen jäsenvaltio voi lisäksi vaatia, että asianosaisen integraatio yhteiskuntaan jatkuu sekä etuuskien alkamisvaiheessa että etuuskien koko keston ajan ja että hän myös osoittaa sen säilyttämällä asuinpaikkansa kotimaassa. Tällaisella jatkuvalla asuinpaikkavaatimuksella voidaan siten yleensä hillitä sosiaalietuuksien siirtoa ("vientiiä") ulkomaille.⁵⁹

64. Vaikka jäsenvaltiolla onkin laaja harkintavaltava ja liikkumavara vaaditun integraatioasteen määrittämisessä, kunkin jäsenvaltion on kuitenkin muotoiltava asuinpaikkavaatimus niin, että se ilmentää asianmukaisesti toivottua integraatioastetta. Asuinpaikkaa koskeva peruste on näin ollen muotoiltava konkreettisesti siten, että se on tarpeellinen hyväksyttävästi tavoitellun päämäärän saa-

vuttamiseksi ja tähän soveltuva,⁶⁰ toisin sanoen sosiaalietuus varataan vain sellaisille henkilöille, jotka ovat saavuttaneet toivotun integraatioasteen. Asuinpaikkaa koskeva peruste ei siten saa olla "liian yleinen ja ehdoton".⁶¹

65. Tarkasteltavana olevassa tapauksessa Alankomaiden lainsäätäjä ei vaadi WUBOn 3 §:n nojalla nimenomaisesti sitä, että asianosaisten asuinpaikka säilyy Alankomaissa koko sen ajan, jona he saavat sodan siviiliuhreille myönnettävää avustusta. Kuten myös Alankomaiden hallitus on vahvistanut selvästi suullisessa käsittelyssä, kerran myönnetyn avustuksen siirto ("vientiiä") ulkomaille ei ole poissuljettua, vaan asuinpaikkaa voi vaihtaa myöhemmin.⁶² Asianosaisilta vaaditaan yksistään, että he asuvat Alankomaissa *hakemuksen teko hetkellä*. Tämän yksinomaan hakemuksen teko hetkeä koskevan vaatimuksen takia WUBOn 3 §:ssä esitetty asuinpaikkaa koskeva peruste muistuttaa määrääväasäntelyä.

66. On kaksi näkökohtaa, joiden perusteella tällainen asuinpaikkaa koskeva edellytys ei sovellu osoittamaan asianosaisen integroitumista kyseiseen yhteiskuntaan:

58 – Ks. esim. tiettyjen asuinpaikkaa koskevien edellytysten kumoaminen asetuksen N:o 1408/71 10 artiklan 1 kohdan sekä asetuksen N:o 883/2004 7 artiklan ja 63–65 artiklan mukaisesti. Asetuksen N:o 1408/71 19 artiklan mukaisten tiettyjen sosiaalietuuksien "maastavietävyyden" osalta vrt. lisäksi viimeaikaisessa oikeuskäytännössä asia C-286/03, Hosse, tuomio 21.2.2006 (Kok. 2006, s. I-1771). Myös työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 7 artiklan 2 kohdasta ja 12 artiklasta seuraa, että tietyt korvaukset voidaan "viedä maasta"; ks. tältä osin esim. asia C-308/89, Di Leo, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4185, Kok. Ep. X, s. 607, 10–17 kohta); asia C-3/90, Bernini, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1071, 20 ja 29 kohta) ja asia C-337/97, Meeusen, tuomio 8.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3298, 23–25 ja 30 kohta).

59 – Vrt. tässä yhteydessä myös edellä alaviitteessä 48 mainittu julkisasiamies Geelhoedin esittämä ratkaisuehdotus asiassa De Cuyper.

60 – Tällainen välttämättömyysedellytys esitetään esimerkiksi edellä alaviitteessä 7 mainitussa asiassa D'Hoop (tuomion 39 kohta, etenkin viimeinen virke); edellä alaviitteessä 28 mainitussa asiassa Collins (tuomion 66 ja 72 kohta) ja alaviitteessä 5 mainitussa asiassa Ioannidis (tuomion 31 kohta, etenkin viimeinen virke); vastaavasti edellä alaviitteessä 11 mainitussa asiassa Bidar (tuomion 58 ja 61 kohta).

61 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia D'Hoop (tuomion 39 kohta, joka koskee paikkaa, jossa tutkintotodistus on saatu); vastaavasti edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Ioannidis (tuomion 31 ja 33 kohta, joka koskee paikkaa, jossa tutkintotodistus on saatu, ja asianosaisen vanhempien asuinpaikkaa).

62 – Vrt. tältä osin tarkemmin tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohta.

67. Ensinnäkin tällainen peruste kattaa riittämättömästi kaikki sellaiset henkilöt, jotka ovat asuneet ja työskennelleet aiemmin pidemmän aikaa kyseisessä jäsenvaltiossa ja jotka haluavat nyt viettää eläkepäiviään toisessa jäsenvaltiossa. Jos hakemus on tehty vain vähän ennen muuttoa ulkomaille, henkilöllä säilyy oikeus WUBOn nojalla myönnettäviin avustuksiin ja hän voi "viedä maasta" myönnetty avustukset. Jos hakemus tehdään sen sijaan vain vähän ulkomaille muuton jälkeen, avustusta ei myönnetä. Sellaisten henkilöiden tapauksessa, jotka voivat osoittaa integroituneensa vastaavassa määrin alankomaalaiseen yhteiskuntaan menneisyydessä ja jotka ovat päättäneet muuttaa ulkomaille, hakemuksen tekohetken asuinpaikkaa koskeva edellytys voi johtaa suhteellisen sattumanvaraisiin tuloksiin.⁶³

68. Toisaalta on vaarana, että sovellettaessa tällaista perustetta henkilöt, jotka ovat muuttaneet kyseiseen jäsenvaltioon vain vähän ennen hakemuksen tekemistä ja jotka ovat integroituneet tämän jäsenvaltion yhteiskuntaan siten mahdollisesti selvästi huonommin kuin ensin mainittu ryhmä, saavat oikeuden etuuksiin. Tällaiset henkilöt menettävät tosin uudelleen WUBOn 3 §:n 3 momentin mukaiset oikeutensa, jos he muuttavat Alankomaista viiden vuoden kuluessa. Tällainen

63 – WUBOn 3 §:n 6 momentissa määrätyn säännön kaltainen kohtuullistamissääntökään ei muuta tilannetta olennaisesti. Sen soveltaminen kuuluu nimittäin PURin harkintavallan piiriin, ja PURin hallintokäytännön mukaan sitä ei nimenomaan sovelleta tapauksiin, joissa asianosainen on muuttanut vapaaehtoisesti ulkomaille. Myöskään 1.7.2004 voimaan tullut PURin väljempi hallintokäytäntö ei kata vielä kaikki tapauksia, joissa asianosainen on muuttanut ulkomaille vapaaehtoisesti, sillä käytössä on tuloaraja. Vrt. tämän ratkaisuehdotuksen 11–13 kohta kokonaisuudessaan.

säännös edistää kuitenkin asianosaisten integroitumista Alankomaiden yhteiskuntaan ainoastaan *tulevaisuudessa*. Se ei sitä vastoin anna minkäänlaisia viitteitä siitä, missä määrin asianosainen on integroitunut yhteiskuntaan hakemuksen vahvistettuun määräpäivään mennessä.

69. Alankomaiden hallitus ei pystynyt kysytessäsäkään antamaan yhteisöjen tuomioistuintielle lisätietoja siitä, kuinka paljon hakemuksentekopäivän asuinpaikalla voi olla painoarvoa määrittäessä, miten hyvin hakija on integroitunut Alankomaiden yhteiskuntaan.

70. On selvää, että jos asianosaisen asuinpaikka on siinä jäsenvaltiossa, jossa toimivaltainen elin toimii, hakukelpoisuuden tarkistaminen on helpompaa, varsinkin nyt esillä olevan tapauksen kaltaisissa asioissa, joissa kyse on sodasta aiheutuneen invaliditeetin osoittamisesta. Tällöin se, että asuinpaikka sijaitsee ulkomaille hakemuksen määräpäivänä, ei kuitenkaan ole yksistään riittävä seikka toivotun tavoitteen saavuttamiseksi. Tällöin sodasta johtuva invaliditeetti on jo joka tapauksessa todettu, kuten nyt esillä olevassa tapauksessa, taikka sitä ei voida todeta ainakaan välittömästi hakemuksen jättämispäivän vaan vasta jonkin ajan kuluttua sen jälkeen.

71. Vaikka otetaankin huomioon jäsenvaltioiden harkintavalta ja liikkumavara sen määrittämisessä, missä määrin asianosaisen

on oltava integroitunut yhteiskuntaan, WUBOn 3 §:ssä määrätyle asuinpaikkavaatimukselle ja siihen perustuvalle unionin kansalaisten liikkuvuutta koskevan oikeuden rajoittamiselle ei ole objektiivista perustetta. Alueellinen edellytys olisi sopiva ja tarvittava

väline korkeintaan siinä tapauksessa, jos asianosaisten olisi mahdollista todistaa tarvittaessa sidoksensa Alankomaiden yhteiskuntaan *riippumatta siitä, missä heidän asuinpaikkansa oli hakemuksen määröpäivänä.*

VI Ratkaisuehdotus

72. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Centrale Raad van Beroepille seuraavasti:

Kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla jäsenvaltio epää sodan siviiliuhreille myönnettävän – periaatteessa myös ulkomaille siirrettävissä olevan – avustuksen yksinomaan siitä syystä, että asianomainen henkilö ei ole asunut hakemuksen tekohetkellä kyseisen jäsenvaltion alueella vaan jossakin toisessa jäsenvaltiossa, on EY 18 artiklan vastainen.