

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

ELEANOR SHARPSTON

28 päivänä kesäkuuta 2007¹

1. Cour d'Arbitrage de Belgique (jäljempänä Cour d'Arbitrage),² nytemmin Cour constitutionnelle de Belgique (perustuslakituomioistuin),³ on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, joka koskee sitä, sopiiko flaaminkielisen yhteisön hoitovuokutusjärjestelmän kaltainen järjestelmä yhteen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71⁴ säännösten sekä EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklan kanssa.

2. Laajempi kysymys koskee sitä, onko yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa se, että jäsenvaltion itsehallinnollinen yhteisö asettaa sosiaaliturvatuksien myöntämisen ehdokseen, että asianomaisen henkilön asuinpaikka on kyseisen itsehallinnollisen yhteisön alueella tai toisen jäsenvaltion alueella, jolloin kyseisen itsehallinnollisen yhteisön alueella työskentelevät ja jäsenvaltion alueen toisessa osassa asuvat henkilöt eivät ole oikeutettuja etuuksiin.

3. Tätäkin laajempi on kysymys siitä, miten yhteisön oikeus vaikuttaa jäsenvaltion liittovaltiorakenteeseen tai hajautettuun hallintorakenteeseen ja siihen, mitä pidetään yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolisena ”täysin jäsenvaltion sisäisenä tilanteena”.

Johdanto – Belgian kuningaskunta liittovaltiona

4. Belgian liittovaltiojärjestelmä, joka on vallan siirtämisen kannalta tavallaan vastine yhteisölle,⁵ ei syntynyt minkään yksittäisen suunnitelman seurauksena.⁶ Se syntyi asteittaisista muutoksista, joiden alkuperäisenä lähtökohtana oli Flanderin hallintoalueen halu saada kulttuurinen itsehallinto, joka toteutui kieliyhteisöjen muodossa, ja Vallonian hallintoalueen halu taloudelliseen itse-

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Flaamiksi Arbitragehof ja saksaksi Schiedshof.

3 – Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen nimi muuttui 7.5.2007 Belgian perustuslain muutoksen myötä ja on nyt Cour constitutionnelle / Grondwettelijk Hof / Verfassungsgerichtshof (perustuslakituomioistuin), Moniteur belge / Belgisch Staatsblad 8.5.2007, s. 25101 ja 25102.

4 – Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammattiharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2); asetusta on muutettu useaan otteeseen, viimeksi 5.4.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 629/2006 (EUVL L 114, s. 1).

5 – Ks. Lenaerts, K., ”Constitutionalism and the many faces of federalism”, *American Journal of Comparative Law*, 1990, s. 205–263.

6 – Ks. tunnettu ote Schumanin 9.5.1950 esittämästä julistuksesta: ”Eurooppaa ei rakenneta hetkessä eikä millään kokonaisratkaisulla. Siihen tarvitaan todellisia toimenpiteitä, joilla luodaan ensin aito yhteisvastuullisuus.”

hallintoon, joka saatiin aikaan hallintoalueiden avulla.⁷

että hallintoalueet toimivat siten itsehallinnollisina lainsäätäjinä omien toimivaltuuksiensa osalta.

5. Belgiassa on nyt kolme kieliyhteisöä (flaaminkielinen yhteisö, ranskankielinen yhteisö ja saksankielinen yhteisö),⁸ kolme hallintoaluetta (Vallonian hallintoalue, Flanderin hallintoalue ja Brysselin pääkaupunkiseudun hallintoalue)⁹ ja neljä kielialuetta (flaaminkielinen alue, ranskankielinen alue, Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielinen alue ja saksankielinen alue).¹⁰

7. Asetukset ovat oikeudellisia välineitä, joiden avulla kolme kieliyhteisöä sekä Flanderin hallintoalue ja Vallonian hallintoalue käyttävät lainsäädäntötoimivaltansa. Asetuksilla on sama oikeudellinen merkitys kuin liittovaltion laeilla.¹²

6. Sekä kieliyhteisöille että hallintoalueille on myönnetty toisensa poissulkevia toimivaltuuksia tietyissä asioissa.¹¹ Sekä kieliyhteisöt

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

7 – Lisävalaistusta Belgian varsin monimutkaiseen liittovaltiokentteeseen tarjoavat englanniksi seuraavat artikkelit: Peeters, P., ”The Federal Structure: Kingdom, Regions and Communities”, teoksessa Craenen, G. (toim.), *The Institutions of Federal Belgium: An Introduction to Belgian Public Law*, Leuven/Amersfoort, Acco, 1996, s. 55–69. Belgian liittovaltiokenttää analysoidaan seikkaperäisesti seuraavissa teoksissa: Alen, A. ja Muylle, K., *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Diegem, Kluwer, 2004, s. 239–499 ja Uyttendaele, M., *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal, 3e édition*, Bryssel, Bruylant, 2005, s. 815–1071.

8 – Belgian perustuslain 2 §. Kieliyhteisöihin viitataan Belgian perustuslain flaaminkielisessä toisinnossa ilmauksella ”gemeenschappen”, ranskankielisessä toisinnossa ilmauksella ”communautés” ja saksankielisessä toisinnossa ilmauksella ”Gemeinschaften”.

9 – Belgian perustuslain 3 §. Hallintoalueisiin viitataan Belgian perustuslain flaaminkielisessä toisinnossa ilmauksella ”gewesten”, ranskankielisessä toisinnossa ilmauksella ”régions” ja saksankielisessä toisinnossa ilmauksella ”Regionen”.

10 – Belgian perustuslain 4 §. Kielialueisiin viitataan Belgian perustuslain flaaminkielisessä toisinnossa ilmauksella ”taalgebieden”, ranskankielisessä toisinnossa ilmauksella ”régions linguistiques” ja saksankielisessä toisinnossa ilmauksella ”Sprachgebiete”. Kieliyhteisöjen, hallintoalueiden ja kieli-alueiden välisiä eroja tarkastelee yksityiskohtaisemmin P. Peeters edellä alaviitteessä 6 mainitussa artikkelissaan.

11 – Ks. Alen, A. ja Muylle K., s. 348–354; ks. myös Uyttendaele, M., s. 945–947 (molemmat mainittu edellä alaviitteessä 6). Kumpikin huomauttaa, että yksinomaisten toimivaltuuksien järjestelmässä on joitakin vivahteita ja poikkeuksia.

8. 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.

12 – Ks. Belgian perustuslain 127 §:n 2 momentti, 128 §:n 2 momentti, 129 §:n 2 momentti, 130 §:n 2 momentti ja 134 §:n 2 momentti sekä 8.8.1980 annetun Loi spéciale de réformes institutionnelles / Bijzondere wet tot hervorming der instellingen -nimisen lain (valtiollisen toimielinjärjestelmän uudistamista koskeva erityislaki) 19 §:n 2 momentti, Moniteur belge / Belgisch Staatsblad 15.8.1980.

2. Unionin kansalaisilla on tässä sopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet.” --.”

9. EY 18 artiklassa määrätään seuraavaa:

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

--”

10. EY 39 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä.

2. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

11. EY 43 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. --

-- sijoittautumisvapautteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä -- niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia.”

12. Asetuksen N:o 1408/71¹³ johdanto-osan seuraavat perustelukappaleet ovat käsiteltävänä olevan asian kannalta merkityksellisiä:

”--

13 - Tässä ratkaisuehdotuksessa viitataan asetuksen N:o 1408/71 siihen toisintoon, joka oli voimassa Cour d'Arbitragen esittäessä käsiteltävänä olevan ennakkoratkaisupyynnön 10.5.2006 ja jota pidän kansallisen tuomioistuimen kannalta merkityksellisimpinä.

[10] jäsenvaltion alueella toimivien kaikkien työntekijöiden ja ammatinharjoittajien yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi parhaalla mahdollisella tavalla on aiheellista määrätä, että noudatetaan pääsääntöisesti sen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jonka alueella kyseinen henkilö työskentelee tai harjoittaa ammattia,¹⁴

henkilöitä tai pakolaisia, jotka asuvat jäsenvaltion alueella, sekä heidän perheenjäseniinsä tai jälkeenjääneisiinsä. –”

[11] tästä pääsäännöstä olisi poikettava erityisissä tilanteissa, joissa on perusteltua käyttää muuta sovellettavan lainsäädännön määräytymisperustetta,

14. Asetuksen N:o 1408/71 3 artiklassa säädetään yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta:

–”.

”1. Jollei tämän asetuksen erityisistä säännöksistä muuta johdu, henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat jäsenvaltion lainsäädännön mukaan samojen velvoitteiden alaisia ja nauttivat samoja etuja kuin tämän valtion kansalaiset. –”

13. Asetuksen N:o 1408/71 2 artiklassa luetellaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt:

15. 4 artiklassa määritellään asetuksen N:o 1408/71 aineellinen soveltamisala:

”1. Tätä asetusta sovelletaan palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja opiskelijoihin, jotka kuuluvat tai ovat kuuluneet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön piiriin ja jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia tai jotka ovat valtiottomia

”1. Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen lainsäädäntöön, joka koskee seuraavia sosiaaliturvan aloja:

14 – [Ei koske suomenkielistä käännöstä.]

a) sairaus- ja äitiysetuuksia; ––

2. Tätä asetusta sovelletaan kaikkiin yleisiin ja erityisiin sosiaaliturvajärjestelmiin riippumatta siitä, ovatko ne maksuihin perustuvia vai maksuihin perustumattomia, sekä järjestelmiin, jotka koskevat työnantajan tai laivanvarustajan vastuuta, kun kysymys on 1 kohdassa tarkoitetuista etuuksista.

ottaen huomioon taloudellinen ja sosiaalinen tilanne kyseisessä jäsenvaltiossa;

tai

2 a. Tätä asetusta sovelletaan maksuihin perustumattomiin rahallisiin erityisetuuksiin, jotka annetaan sellaisen lainsäädännön mukaan, jolla on henkilöllisen soveltamisalansa, tavoitteidensa ja/tai oikeutta koskevien edellytysten vuoksi sekä 1 kohdassa tarkoitettun sosiaaliturvalainsäädännön että sosiaalihuollon piirteitä.

ii) vain vammaisten erityistä suojelemista varten ja jotka liittyvät läheisesti kyseisen henkilön sosiaaliseen ympäristöön kyseisessä jäsenvaltiossa;

ja

Maksuihin perustumattomat rahalliset erityisetuudet ovat etuuksia,

b) joiden rahoitus saadaan yksinomaan pakollisesta verotuksesta, joka on tarkoitettu kattamaan yleiset julkiset menot, ja joiden myöntämis- ja laskentaedellytykset eivät riipu mistään etuudensaajan osalta suoritettavasta maksusta. Maksuihin perustuvan etuuden lisäksi myönnettäviä etuuksia ei kuitenkaan katsota maksuihin perustuviksi etuuksiksi yksinomaan tästä syystä;

ja

a) jotka on tarkoitettu

c) jotka on lueteltu liitteessä II a. [¹⁵]

i) antamaan lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa sellaista tapahtumaa vastaan, joka kuuluu 1 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin, ja jotka takaavat asianomaisille henkilöille vähimmäistoimeentulon

2 b. Tätä asetusta ei sovelleta niihin jäsenvaltion lainsäädännön maksuihin perustumat-

¹⁵ – Flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusta ei mainita liitteessä II a.

tomia erityisuuksia koskeviin säännöksiin, joita tarkoitetaan liitteessä II olevassa III jaksossa ja joita sovelletaan vain osassa valtion aluetta. [¹⁶]

henkilön kotipaikka on toisen jäsenvaltion alueella;

---.”

- b) jäsenvaltion alueella itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva henkilö on tämän jäsenvaltion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella; ---.”

16. Lukuun ottamatta tiettyjä poikkeuksia, jotka eivät ole tarkasteltavana olevan asian kannalta merkityksellisiä, 13 artiklassa määritellään siirtotyöläisiin sovellettava lainsäädäntö:

17. Asetuksen 19 artiklalla säännellään sairaus- ja äitiysetuuksia yleisesti tapauksissa, joissa henkilö asuu muun jäsenvaltion kuin toimivaltaisen valtion alueella:

”1. --- henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia. Tämä lainsäädäntö määrää tämän osaston säännösten mukaisesti.

”1. Palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, joka asuu muun jäsenvaltion kuin toimivaltaisen valtion alueella ja joka täyttää toimivaltaisen valtion lainsäädännössä asetetut edellytykset etuuksien saamiseksi ottaen tarpeen mukaan huomioon 18 artiklan säännökset, [¹⁷] saa asuinvaltiossaan:

2. ---

- a) jäsenvaltion alueella työskentelevä henkilö on tämän valtion lainsäädännön alainen, vaikka hän asuu toisen jäsenvaltion alueella ja vaikka hänen työnantajanaan toimivan yrityksen tai yksityisen

- a) toimivaltaisen laitoksen puolesta luontoisuudet asuinpaikan laitoksesta

16 – Flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusta ei mainita myöskään liitteessä II olevassa III jaksossa.

17 – Asetuksen 18 artiklassa säädetään vakuutus-, työskentely- ja asumiskausien yhteenlaskemisesta sairaus- ja äitiysetuuksien yhteydessä.

tämän laitoksen soveltaman lainsäädännön mukaisesti ikään kuin hänet olisi vakuutettu siinä; ja

- b) rahaetuudet toimivaltaisesta laitoksesta sen soveltaman lainsäädännön mukaisesti. Kuitenkin toimivaltaisen laitoksen ja asuinpaikan laitoksen välisellä sopimuksella tällaiset etuudet voidaan maksaa viimeksi mainitusta laitoksesta ensiksi mainitun puolesta, toimivaltaisen valtion lainsäädännön mukaisesti. --."

4. Palkattu työntekijä ja itsenäinen ammatinharjoittaja sekä hänen 19 artiklassa tarkoitetut perheenjäsenensä, jotka muuttavat toimivaltaisen valtion alueelle asumaan, saavat etuudet tämän valtion lainsäädännön mukaan, vaikka he ovat jo saaneet etuuksia samasta sairaus- tai äitiystapauksesta ennen asuinpaikan muuttamista."

Asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö

18. Asetuksen 21 artiklassa säännellään sairaus- ja äitiysetuuksia tapauksissa, joissa henkilö oleskelee toimivaltaisen valtion alueella tai muuttaa asuinpaikkansa sinne:

"1. Edellä 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, joka oleskelee toimivaltaisen valtion alueella, saa etuudet tämän valtion lainsäädännön mukaisesti ikään kuin hän asuisi siellä, vaikka hän on jo saanut etuuksia samasta sairaus- tai äitiystapauksesta ennen oleskeluaan.

19. Belgian flaaminkielinen yhteisö otti 30.3.1999 antamallaan asetuksella¹⁸ (jäljempänä vuoden 1999 asetus) käyttöön hoitovakuutuksen (zorgverzekering), joka kattaa kuukausittaisen enimmäismäärän rajoissa muut kuin lääketieteelliset tuet ja palvelut henkilöille, jotka eivät kykene huolehtimaan perustarpeidensa täyttämisen kannalta tarpeellisista päivittäisistä tehtävistä ja niihin liittyvistä toimista.¹⁹

18 – Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (hoitovakuutuksen järjestämisestä 30.3.1999 annettu flaaminkielisen yhteisön asetus), Moniteur belge / Belgisch Staatsblad 28.5.1999, s. 19149.

19 – 30.3.1999 annetun asetuksen 3 §, sellaisena kuin se on muutettuna Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003 -nimisen asetuksen (vuoden 2003 talousarviota täydentäviä säännöksiä sisältävä 20.12.2002 annettu flaaminkielisen yhteisön asetus) 40 §:llä, Moniteur belge / Belgisch Staatsblad 31.12.2002, s. 59138.

20. Flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutus otettiin käyttöön vastaamaan Flanderin hallintoalueen ikääntyvän väestön tarpeisiin.²⁰ Sen avulla pyritään erityisesti tukemaan taloudellisesti avustusta, johon kasvava vanhusväestö turvautuu päivittäisissä tehtävissään, ja yleisemmin avustusta, jota tarjotaan iästä riippumatta henkilöille, jotka tarvitsevat tällaista apua.²¹

21. Ranskankielinen yhteisö ja saksankielinen yhteisö eivät ole ottaneet käyttöön vastaavia hoitovakuutusjärjestelmiä.

22. Vuoden 1999 asetuksen 2 §:n 1 momentissa määritellään muut kuin lääketieteelliset tuet ja palvelut seuraavasti:

”kolmansien henkilöiden tarjoamia tukia ja palveluita henkilölle, jonka kyky huolehtia itsestään on alentunut, hoitolaitoksessa, osaaikaisessa hoitolaitoksessa tai avohuollon osana”.

20 – Ks. Cantillon, B., ”L’indispensable réorientation de l’assurance-dépendance flamande” / ”De noodzakelijke heroriëntering van de Vlaamse zorgverzekering”, *Revue belge de sécurité sociale / Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2004, s. 9–13. Ks. flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutuksen erityisten tavoitteiden ja toimintatavan osalta Rottiers, S., *De weerbaarheid van de Vlaamse zorgverzekering: Waalse klachten en Europese bedenkingen*, Antwerpen, Berichten Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, 2005.

21 – Voorstel van Decreet – van de heer Guy Swennen en mevrouw Sonja Becq c.s. – houdende de organisatie van de zorgverzekering (Guy Swennenin, Sonja Becqin ja muiden laatima ehdotus asetukseksi hoitovakuutuksen järjestämisestä), Parlementaire Stukken, Vlaams Parlement, 1998–1999, nr. 1239/1, s. 2.

23. Vuoden 1999 asetusta on muutettu useaan otteeseen.²² Tarkasteltavan asian kannalta tärkein on 30.4.2004 annettu asetus²³ (jäljempänä vuoden 2004 asetus), jolla muutettiin vuoden 1999 asetusta vastauksena 17.12.2002 päivättyyn komission viralliseen huomautukseen, jossa flaaminkielistä yhteisöä kehoitettiin noudattamaan asetusta N:o 1408/71. Komissio katsoi erityisesti, että alkuperäisessä muodossaan vuoden 1999 asetus rikkoi muun muassa asetuksen N:o 1408/71 2, 13, 18, 19, 20, 25 ja 28 artiklaa²⁴ sekä EY 39 ja EY 43 artiklaa, koska siinä asetettiin hoitovakuutusjärjestelmään liittymisen ja etuuskien saamisen ehdottomaksi edellytykseksi asuinpaikka flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella.

24. Vuoden 2004 asetuksella muutettiin hoitovakuutusjärjestelmän soveltamisalaa sulkemalla sen ulkopuolelle henkilöt, joihin sovelletaan asetuksen N:o 1408/71 nojalla Euroopan unionin toisen jäsenvaltion tai

22 – Viimeksi Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 23 december 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2006 –nimisellä asetuksella (vuoden 2006 talousarviota täydentäviä säännöksiä sisältävä 23.12.2005 annettu flaaminkielisen yhteisön asetus), *Moniteur belge / Belgisch Staatsblad* 30.12.2005, s. 57499.

23 – Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 april 2004 houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (30.4.2004 annettu flaaminkielisen yhteisön asetus hoitovakuutuksen järjestämisestä 30.3.1999 annetun asetuksen muuttamiseksi), *Moniteur belge / Belgisch Staatsblad* 9.6.2004, s. 43593.

24 – Asiaa koskevat 2, 13, 18 ja 19 artikla on esitetty tai niiden sisältöä on selvitetty edellä 13–17 kohdassa. 20 artiklaan sisältyy rajatyöntekijöitä ja heidän perheitään koskevia erityissäännöksiä. 25 artiklaan sisältyy työttömiä ja heidän perheitään koskevia säännöksiä. 28 artiklaan sisältyy säännöksiä eläkkeistä, jotka maksetaan yhden tai useamman valtion lainsäädännön perusteella silloin, kun oikeutta etuuksiin ei ole asuinmaassa.

Euroopan talousalueeseen kuuluvan toisen valtion sosiaaliturvajärjestelmää; toisaalta soveltamisalaa laajennettiin siten, että siihen kuuluvat henkilöt, jotka asuvat toisessa jäsenvaltiossa mutta työskentelevät flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella.

jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan toisen valtion sosiaaliturvajärjestelmää.

25. Vuoden 1999 asetuksen 4 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 2004 asetuksella, säädetään nyt seuraavaa:

2 ter Jokaisen henkilön, joka ei asu Belgiassa ja johon sovelletaan flaaminkielisellä alueella työskentelyn perusteella asetuksen (ETY) N:o 1408/71 lainvalintasääntöjen nojalla Belgian sosiaaliturvajärjestelmää, on liityttävä tässä asetuksessa hyväksytyyn hoitovakuutusjärjestelmään. Tämän asetuksen säännöksiä, jotka koskevat 1 momentissa tarkoitettuja henkilöitä, sovelletaan soveltuvin osin.

”1. Jokaisen flaaminkielisellä alueella asuvan henkilön on liityttävä tässä asetuksessa hyväksytyyn vakuutusjärjestelmään. --

2. Jokainen Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella asuva henkilö voi liittyä tässä asetuksessa hyväksytyyn vakuutusjärjestelmään vapaaehtoisesti.

Henkilö, joka ei asu Belgiassa ja johon Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella työskentelyn perusteella sovelletaan asetuksen (ETY) N:o 1408/71 lainvalintasääntöjen nojalla Belgian sosiaaliturvajärjestelmää, voi halutessaan liittyä tässä asetuksessa hyväksytyyn hoitovakuutusjärjestelmään. Tämän asetuksen säännöksiä, jotka koskevat 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä, sovelletaan soveltuvin osin.”

2 bis Tätä asetusta ei sovelleta 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun henkilöön, johon sovelletaan asetuksen (ETY) N:o 1408/71 lainvalintasääntöjen nojalla Euroopan unionin toisen

26. Vuoden 1999 asetuksen 5 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna viimeksi 25.11.2005

annetulla asetuksella,²⁵ säädetään hoitovakuutusjärjestelmän mukaisten korvausten edellytyksistä seuraavaa:

kaksikielisellä alueella taikka sosiaalivakuutusjärjestelmään kuuluvana henkilönä josakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa; --”

”Käyttäjän on täytettävä seuraavat edellytykset voidakseen hakea hoitovakuutusjärjestelmästä korvausta muiden kuin lääketieteellisten tukien ja palvelujen kustannuksista:
--

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

3. korvauksen suorittamisajankohtana käyttäjän on asuttava säännönmukaisesti jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa; --

27. Pääasia koskee kolmatta Cour d'Arbitragessa nostettua kannetta vuoden 1999 asetuksen kumoamiseksi. Ranskankielisen yhteisön hallitus nosti kanteen vuoden 1999 asetuksen alkuperäisen toisinnon kumoamiseksi (jäljempänä ensimmäinen kanne). Collège de la Commission communautaire française²⁶ nosti kanteen vuoden 1999 asetuksen väliaikaisen toisinnon eli 18.5.2001 hyväksytyyn toisinnon²⁷ kumoamiseksi (jäljempänä toinen kanne).

5. käyttäjä on asunut yhtäjaksoisesti vähintään viiden vuoden ajan ennen korvauksen suorittamisajankohtaa joko flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun

26 – Belgian perustuslain 136 §:n nojalla perustettu elin.

27 – Asetus sellaisena kuin se on muutettuna Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 18 mei 2001 houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering -nimisellä asetuksella (18.5.2001 annettu flaaminkielisen yhteisön asetus hoitovakuutuksen järjestämisestä 30.3.1999 annetun asetuksen muuttamiseksi), Moniteur belge / Belgisch Staatsblad 28.7.2001, s. 25712. Muutoksen tarkoituksena oli parantaa hoitovakuutusjärjestelmän käytännöllisyyttä, ks. Voorstel van Decreet – van mevrouw Ria Van den Heuvel, mevrouw Patricia Seysens, de heer Guy Swennen en mevrouw Simonne Janssens-Vanoppen – houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (Ria Van den Heuvelin, Patricia Seysensin, Guy Swennenin ja Simonne Janssens-Vanoppenin laatima ehdotus asetukseksi hoitovakuutuksen järjestämisestä 30.3.1999 annetun asetuksen muuttamiseksi), Parlementaire Stukken, Vlaams Parlement, 2000–2001, nr. 540/1, s. 2.

25 – Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 25 November 2005 houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (25.11.2005 annettu flaaminkielisen yhteisön asetus hoitovakuutuksen järjestämisestä 30.3.1999 annetun asetuksen muuttamiseksi), Moniteur belge / Belgisch Staatsblad 12.1.2006, s. 2153.

28. Cour d'Arbitrage hylkäsi ensimmäisen kanteen suurimmalta osin.²⁸ Se katsoi, että Belgian liittovaltiojärjestelmässä hoitovakuutusta pidettiin ”henkilöille tarkoitettuna tukena”, josta flaaminkielinen yhteisö, ranskankielinen yhteisö ja saksankielinen yhteisö päättävät kukin oman toimivaltansa perusteella. Näin ollen flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutus ei sen mukaan loukannut liittovaltion toimivaltaa sosiaaliturvan osalta.

29. Cour d'Arbitrage hylkäsi toisen kanteen kokonaisuudessaan.²⁹

30. Tarkasteltavana olevan kolmannen kanteen pääasia koskee kahta erillistä kumoamiskannetta, jotka jätettiin 9.12.2004 ja jotka yhdistettiin Cour d'Arbitragessa. Ensimmäisessä kumoamiskanteessa ranskankielisen yhteisön hallitus vaatii vuoden 1999 asetuksen 4 §:n 2 ter momentin, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 2004 asetuksella, kumoamista. Se väittää muun muassa, että kyseisellä säännöksellä loukataan yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteita ja rajoitetaan henkilöiden ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta. Toisessa kumoamiskanteessa Vallonian hallintoalueen hallitus vaatii vuoden 2004 asetuksen kumoamista kokonaisuudessaan. Se väittää, että vuoden

2004 asetuksella loukataan kansallista toimivaltaa koskevia sääntöjä sekä yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteita.

31. Cour d'Arbitrage hylkäsi perusteet toden, että flaaminkielisellä yhteisöllä ei ollut toimivaltaa hoitovakuutuksen käyttöön ottamiseksi. Se katsoi kuitenkin, että yhteisön oikeuteen perustuviin perusteisiin ei voida ottaa varmasti kantaa viittaamalla perustamissopimuksen tai asetuksen N:o 1408/71 sanamuotoon taikka olemassa olevaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Näin ollen Cour d'Arbitrage esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko hoitovakuutusjärjestelmä, jonka a) on ottanut käyttöön Euroopan yhteisöön kuuluvan liittovaltion itsehallinnollinen yhteisö ja jota b) sovelletaan henkilöihin, jotka asuvat kyseisen liittovaltion alueen siinä osassa, jonka osalta kyseinen itsehallinnollinen yhteisö on toimivaltainen, ja jossa c) myönnetään oikeus siihen, että kyseisestä järjestelmästä korvataan kuluja, joita muista kuin lääketieteellisistä tuista ja palveluista aiheutuu järjestelmään kuuluville henkilöille, jotka vakavalla ja pitkäaikaisella tavalla menettävät kyvyn huolehtia itsestään, siten, että korvaus vastaa kiinteämääräistä osuutta mainituista kuluista, ja joka d) rahoitetaan yhtäältä järjestelmään kuuluvien henkilöiden vuosittaisilla vakuutusmaksuilla ja toisaalta menoerällä, joka sisältyy asianomaisen itsehallinnollisen yhteisön talousarvioon, järjestelmä, joka kuuluu sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin

28 – Tuomio 33/2001, 13.3.2001, Moniteur belge / Belgisch Staatsblad 27.3.2001, s. 10002.

29 – Tuomio 8/2003, 22.1.2003, Moniteur belge / Belgisch Staatsblad 3.2.2003, s. 4525.

palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 aineelliseen soveltamisalaan, joka on määritelty kyseisen asetuksen 4 artiklassa?

- 2) Jos ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi: onko edellä mainittua asetusta, ja erityisesti sen 2, 3 ja 13 artiklaa, ja – sikäli kuin niitä on sovellettava – kyseisen asetuksen 18, 19, 20, 25 ja 28 artiklaa tulkittava siten, että mainittujen säännösten kanssa on ristiriidassa se, että Euroopan yhteisöön kuuluvan liittovaltion itsehallinnollinen yhteisö antaa säännöksiä, joilla kyseisen itsehallinnollisen yhteisön toimivaltaa käytettäessä rajataan kyseisen vakuutuksen piiriin ottaminen ja kyseisessä asetuksessa tarkoitettuun sosiaaliturvajärjestelmään kuulumisen henkilöihin, jotka asuvat sillä alueella, jossa kyseinen itsehallinnollinen yhteisö on toimivaltainen, ja Euroopan unionin kansalaisten osalta sellaisiin henkilöihin, jotka työskentelevät kyseisellä alueella ja jotka asuvat toisessa jäsenvaltiossa, erotuksena sellaisiin henkilöihin nähden, jotka kansalaisuudesta riippumatta asuvat kyseisen liittovaltion sellaisessa osassa, jossa muu itsehallinnollinen yhteisö on toimivaltainen?

- 3) Onko EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklaa tulkittava siten, että niiden kanssa on ris-

tiriidassa se, että Euroopan yhteisöön kuuluvan liittovaltion itsehallinnollinen yhteisö antaa säännöksiä, joilla kyseisen itsehallinnollisen yhteisön toimivaltaa käytettäessä rajataan kyseisen vakuutuksen piiriin ottaminen ja kyseisessä asetuksessa tarkoitettuun sosiaaliturvajärjestelmään kuulumisen henkilöihin, jotka asuvat sillä alueella, jossa kyseinen itsehallinnollinen yhteisö on toimivaltainen, ja Euroopan unionin kansalaisten osalta sellaisiin henkilöihin, jotka työskentelevät kyseisellä alueella ja jotka asuvat toisessa jäsenvaltiossa, erotuksena sellaisiin henkilöihin nähden, jotka kansalaisuudesta riippumatta asuvat kyseisen liittovaltion sellaisessa osassa, jossa muu itsehallinnollinen yhteisö on toimivaltainen?

- 4) Onko EY 18, EY 39 ja EY 43 artiklaa tulkittava siten, että niiden kanssa on ristiriidassa se, että kyseisenlaisen järjestelmän soveltamisala rajataan sellaisiin henkilöihin, jotka asuvat Euroopan yhteisöön kuuluvan liittovaltion kyseisessä järjestelmässä tarkoitetuissa osissa?”

32. Ranskankielisen yhteisön hallitus, Valonian hallintoalueen hallitus, Flanderin hallintoalueen hallitus, Alankomaiden hallitus ja komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia.

33. Kaikki osapuolet lukuun ottamatta Alan-komaiden hallitusta osallistuivat 27.3.2007 pidettyyn suulliseen käsittelyyn ja esittivät suullisia huomautuksia.

etuudensajille perustuu tiettyyn laissa määritelyyn asemaan yksilöllisestä tarveharkinnasta riippumatta ja jos etuus liittyy johonkin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittuun vakuutustapah-tumaan.³⁰

Ensimmäinen kysymys

34. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee sitä, kuuluuko flaamin-kielisen yhteisön käyttöön ottaman hoito-vakuutusjärjestelmän kaltainen järjestelmä asetuksen N:o 1408/71 aineelliseen sovelta-misalaan, joka on määritelty mainitun ase-tuksen 4 artiklassa.

37. Etuuksien, jotka myönnetään objektiivisesti laissa määritellyn aseman perusteella ja joilla pyritään parantamaan hoidon tarpeessa olevien henkilöiden terveydentilaa ja elämän-laatua, keskeisenä tarkoituksena on täyden-tää sairausvakuutuksesta maksettavia etuuksia, ja niitä on näin ollen pidettävä asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuina sairausetuuksina.³¹ Flaamin-kielisen yhteisön hoitovakuutus näyttää vastaavan tätä määritelmää täysin. Se on näin ollen luokiteltava asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuksi sairausetuudeksi.

35. Kaikki osapuolet ovat yksimielisiä siitä, että tähän kysymykseen on vastattava myön-teisesti. Ne katsovat, että flaamin-kielisen yhteisön hoitovakuutusjärjestelmän mukai-set etuudet on asianmukaisesti luokiteltava asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitetuksi so-siaaliturvaetuuksiksi.

38. Vallonian hallintoalueen hallitus huo-mauttaa paikkansapitävästi, että flaamin-kielisen yhteisön hoitovakuutusta ei voida sulkea asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen asetuksen 4 artiklan 2

36. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on toden-nut useaan otteeseen, etuutta voidaan pitää sosiaaliturvaetuutena, jos sen myöntäminen

30 – Ks. esim. asia 249/83, Hoeckx, tuomio 27.3.1985 (Kok. 1985, s. 973, 12–14 kohta); asia C-160/96, Molenaar, tuomio 5.3.1998 (Kok. 1998, s. I-843, 20 kohta); asia C-215/99, Jauch, tuomio 8.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1901, 25 kohta); asia C-286/03, Hosse, tuomio 21.2.2006 (Kok. 2006, s. I-1771, 37 kohta); asia C-406/04, De Cuyper, tuomio 18.7.2006 (Kok. 2006, s. I-6947, 22 kohta) ja asia C-332/05, Celozzi, tuomio 18.1.2007 (Kok. 2007, s. I-563, 17 kohta).

31 – Asia Molenaar, tuomion 24 ja 25 kohta; asia Jauch, tuomion 28 kohta ja asia Hosse, tuomion 38 kohta; nämä asiat on mai-nittu edellisessä alaviitteessä.

b kohdan nojalla.³² Ensinnäkään sitä ei mainita liitteessä II olevassa III jaksossa. Toiseksi se vaikuttaa olevan maksuihin perustuva etuus,³³ koska se rahoitetaan ainakin osittain³⁴ järjestelmään kuuluvien henkilöiden suorittamilla vakuutusmaksuilla.³⁵

Toinen ja kolmas kysymys

39. Flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutuksen soveltamisalan ulkopuolelle suljetaan henkilöt, jotka työskentelevät flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella mutta jotka asuvat jollakin muulla Belgian kielialueella. Onko tällainen järjestely ristiriidassa asetuksen N:o 1408/71 ja/tai henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja unionin kansalaisuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa?

Tutkittavaksi ottaminen

40. Flanderin hallintoalueen hallituksen pääasiallinen väite on se, että toinen ja kolmas

32 – Ks. edellä 15 kohta.

33 – Pikemmin kuin 4 artiklan 2 a kohdassa määritelty maksuihin perustumaton rahallinen erityisetuus.

34 – Kuten ennakkoratkaisupyynnön ensimmäisen kysymyksen d kohdasta käy ilmi, hoitovakuutus rahoitetaan yhtäältä järjestelmään kuuluvien henkilöiden vuosittaisilla vakuutusmaksuilla ja toisaalta menoerällä, joka sisältyy asianomaisen itsehallinnollisen yhteisön talousarvioon.

35 – Tämä riittää etuuden määrittelemiseksi maksuihin perustavaksi, ks. edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Jauch, tuomion 29–33 kohta.

kysymys on jätettävä tutkimatta, koska niihin vastaaminen ei olisi hyödyllistä eikä välttämätöntä pääasian ratkaisemisen kannalta. Kansallisessa tuomioistuimessa kantajat ovat vastustaneet hoitovakuutusjärjestelmän *käyttöottoa*, koska niiden mielestä flaaminkielisellä yhteisöllä ei ole tähän tarvittavaa toimivaltaa. Flanderin hallintoalueen hallituksen mukaan kantajien ehdottama yhteisön oikeuden tulkinta johtaisi vääristyneellä tavalla järjestelmän *laajentamiseen* koskemaan myös ranskankielisellä alueella asuvia henkilöitä.

41. Lisäksi Flanderin hallintoalueen hallitus väittää, että kansallinen tuomioistuin on itse vastannut kolmanteen kysymykseen todetessaan, että flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusjärjestelmä ei vaaranna toimivaltaa, joka liittovaltion lainsäätäjällä on Belgian sisäisen taloudellisen liiton periaatteen osalta, koska kyseiset rahamäärät ja etuuskien vaikutukset ovat rajallisia.³⁶ Sen mukaan sama pätee mahdollisiin vaikutuksiin vapaaseen liikkuvuuteen yhteisön alueella.

42. En pidä näitä väitteitä vakuuttavina.

43. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut useaan otteeseen, että EY 234 artiklalla luotu menettely on yhteisöjen tuomioistuimen ja

36 – Ks. ennakkoratkaisupyynnön B.10.3 kohta.

kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla yhteisöjen tuomioistuimien esittää kansallisille tuomioistuimille ne yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita kansalliset tuomioistuimet tarvitsevat ratkaistakseen niiden käsiteltäviksi saatetut asiat.³⁷

44. Tässä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuimen on siten yleensä ratkaistava esitetyt kysymykset.³⁸

45. On totta, että oman toimivaltaisuutensa arvioimiseksi yhteisöjen tuomioistuin tutkii

37 – Ks. esim. asia C-83/91, Meilicke, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4871, Kok. Ep. XIII, s. I-107, 22 kohta); asia C-378/93, La Pyramide, määräys 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3999, 10 kohta); asia C-361/97, Nour, määräys 25.5.1998 (Kok. 1998, s. I-3101, 10 kohta) ja asia C-380/01, Schneider, tuomio 5.2.2004 (Kok. 2004, s. 1389, 20 kohta).

38 – Ks. esim. asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921, 59 kohta); asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2099, 38 kohta); asia C-390/99, Canal Satélite Digital, tuomio 22.1.2002 (Kok. 2002, s. I-607, 18 kohta), edellisessä alaviitteessä mainittu asia Schneider, tuomion 21 kohta; asia C-217/05, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, tuomio 14.12.2006 (Kok. 2006, s. I-11987, 16 ja 17 kohta) ja asia C-295/05, ASEMFO, tuomio 19.4.2007 (Kok. 2007, s. I-2999, 30).

poikkeustapauksissa ne olosuhteet, joiden vallitessa kansallinen tuomioistuin esitti ennakkoratkaisukysymyksen. Yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että yhteisön oikeuden tulkittamisella, jota kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen, eikä yhteisöjen tuomioistuimella ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.³⁹

46. Vaikka tarkasteltavana olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimen vastaus toiseen ja kolmanteen kysymykseen voi – kuten Flanderin hallintoalueen hallitus väittää – johtaa flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutuksen soveltamisalan laajenemiseen lakkauttamisen asemesta, ei voida kuitenkaan sanoa, että näihin kysymyksiin vastaaminen ei auttaisi kansallista tuomioistuinta päättämään, sopiiko flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutus nykyisessä muodossaan yhteen yhteisön oikeuden kanssa.

39 – Edellä alaviitteessä 37 mainittu asia PreussenElektra, tuomion 39 kohta; myös edellä alaviitteessä 37 mainittu asia Canal Satélite Digital, tuomion 19 kohta; edellä alaviitteessä 36 mainittu asia Schneider, tuomion 22 kohta; asia C-238/05, Asnef-Equifax, tuomio 23.11.2006 (Kok. 2006, s. I-11125, 17 kohta) ja edellä alaviitteessä 37 mainittu asia ASEMFO, tuomion 31 kohta.

47. Lisäksi se, että kansallinen tuomioistuin on mahdollisesti vastannut kansallisen lainsäädännön mukaisesti kolmatta ennakkoratkaisukysymystä muistuttavaan kysymykseen, ei tarkoita, että vastausta voitaisiin soveltaa sellaisenaan yhteisön oikeuden alaisessa tilanteessa.

Muiden jäsenvaltioiden kansalaiset ja Belgian kansalaiset, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen

48. Näin ollen toinen ja kolmas kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi.

– Kuuluuko tämän henkilöryhmän tilanne asetuksen N:o 1408/71 ja/tai henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten soveltamisalaan?

Aineellinen sisältö

Alustava huomautus

49. Kirjallisissa huomautuksissaan komissio erottaa toisistaan kaksi henkilöryhmää: i) muiden jäsenvaltioiden kansalaiset ja Belgian kansalaiset, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ja ii) Belgian kansalaiset, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Tämä jako vaikuttaa hyödylliseltä, joten käytän sitä tässä ratkaisuehdotuksessa.

50. Muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka työskentelevät flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella mutta jotka asuvat jollakin muulla kielialueella, kuuluvat joko EY 39 tai EY 43 artiklan soveltamisalaan (sen mukaan, ovatko he palkattuja työntekijöitä vai itsenäisiä ammatinharjoittajia). He kuuluvat myös asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan sen 2 artiklan nojalla. Belgian kansalaiset, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ovat vastaavassa tilanteessa.

51. Yleisemmin voidaan todeta, että kaikki yhteisön jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan työntekijöiden

vapaaseen liikkuvuuteen ja tehneet työtä asuinvaltion ulkopuolisessa jäsenvaltiossa, kuuluvat asuinpaikastaan ja kansalaisuudestaan riippumatta EY 39 artiklan soveltamisalaan.⁴⁰

52. Vaikka siis työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten tarkoituksena on niiden sanamuodon mukaan varmistaa se, että muista jäsenvaltioista tulevia työntekijöitä kohdellaan *vastaanottavassa* jäsenvaltiossa samalla tavalla kuin kyseisen valtion omia kansalaisia, niiden vastaista on myös se, että *jäsenvaltio, josta henkilö on lähtöisin*, estää omaa kansalaistaan ottamasta työtä vapaasti vastaan ja tekemästä sitä toisessa jäsenvaltiossa.⁴¹

53. Yhteisön oikeus ei tietenkään vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää sosiaaliturvajärjestelmistään; näin ollen silloin, kun alaa ei ole yhteisön säännöksillä yhdenmukaistettu, kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan vapaasti vahvistaa sosiaaliturvaetuuk-

sien myöntämisedellytykset.⁴² Jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava yhteisön oikeutta.⁴³

– Muodostaako flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutukseen liitetty asuinpaikka-vaatimus esteen työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle?

54. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla perustamis-sopimuksen määräyksillä on tarkoitus helpottaa yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten kaikenlaisen ansiotyön harjoittamista koko yhteisön alueella, ja kyseisten määräysten vastaisia ovat kaikki toimenpiteet, joilla voi olla epäsuotuisa vaikutus näihin kansalaisiin, kun he haluavat harjoittaa taloudellista toimintaa toisen jäsenvaltion alueella.⁴⁴

40 – Ks. esim. asia C-419/92, Scholz, tuomio 23.2.1994 (Kok. 1994, s. I-505, 9 kohta); asia C-18/95, Terhoeve, tuomio 26.1.1999 (Kok. 1999, s. I-345, 27 kohta); asia C-385/00, De Groot, tuomio 12.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11819, 76 kohta); asia C-232/01, Van Lent, tuomio 2.10.2003 (Kok. 2003, s. I-11525, 14 kohta) ja asia C-152/03, Ritter-Coulais, tuomio 21.2.2006 (Kok. 2006, s. I-1711, 31 kohta).

41 – Asia De Groot, tuomion 79 kohta; ks. myös asia Terhoeve, tuomion 27–29 kohta ja asia C-208/05, ITC, tuomio 11.1.2007 (Kok. 2007, s. I-181, 31–34 kohta).

42 – Perustamisopimuksessa ei määrätty jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädännön yhdenmukaistamisesta. Erityisesti on syytä mainita, että EY 42 artiklassa (joka yhdessä EY 308 artiklan kanssa muodostaa asetuksen N:o 1408/71 oikeusperustan) määrätään ainoastaan lainsäädännön yhteensovittamisesta. Kyseisellä määräyksellä ei näin ollen puututa eri jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien aineellisiin ja menettelyllisiin eroavuuksiin eikä siten myöskään eroavuuksiin näiden järjestelmien piirissä työskentelevien henkilöiden oikeuksissa; ks. yhdistetyt asiat C-393/99 ja C-394/99, Hervein, tuomio 19.3.2002 (Kok. 2002, s. I-2829, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös asia C-493/04, Piatkowski, tuomio 9.3.2006 (Kok. 2006, s. I-2369, 20 kohta) ja asia C-50/05, Nikula, tuomio 18.7.2006 (Kok. 2006, s. I-7029, 20 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asetuksella N:o 1408/71 perustettu järjestelmä on vain yhteensovittamisjärjestelmä, jossa muun muassa määritetään yksi tai useampi lainsäädäntö, jota sovelletaan sellaisiin työntekijöihin tai itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka käyttävät erilaisissa olosuhteissa liikkumisvapautta.

43 – Ks. esim. asia C-157/99, Smits ja Peerbooms, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5473, 44–46 kohta); asia C-385/99, Müller-Fauré ja Van Riet, tuomio 13.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4509, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); asia C-56/01, Inizan, tuomio 23.10.2003 (Kok. 2003, s. I-12403, 17 kohta) ja asia C-444/05, Stamatelaki, tuomio 19.4.2007 (Kok. 2007, s. I-3185, 23 kohta).

44 – Ks. esim. asia C-370/90, Singh, tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4265, Kok. Ep. XIII, s. I-19, 16 kohta); edellä alaviiteessä 39 mainittu asia Terhoeve, tuomion 27 kohta; asia C-190/98, Graf, tuomio 27.1.2000 (Kok. 2000, s. I-493, 21 kohta); edellä alaviiteessä 39 mainittu asia Ritter-Coulais, tuomion 33 kohta; asia C-109/04, Kranemann, tuomio 17.3.2005 (Kok. 2005, s. I-2421, 25 kohta) ja asia C-520/04, Turpeinen, tuomio 9.11.2006 (Kok. 2006, s. I-10685, 14 kohta).

55. Mahdollisina vapaan liikkuvuuden esteinä on pidettävä kansallisia säännöksiä, jotka estävät jäsenvaltion kansalaisia lähtemästä tai saavat heidät luopumaan ajatuksesta lähteä kotimaastaan käyttäkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, vaikka niitä sovelletaan kyseessä olevien työntekijöiden kansalaisuudesta riippumatta.⁴⁵ Toisin sanoen on mahdollista, että kansallinen säännös muodostaa kielletyn esteen, vaikka sillä ei syrjittäisikään ketään.

56. Nämä säännökset muodostavat tällaisen esteen kuitenkin ainoastaan, jos niillä vaikutetaan työntekijöiden pääsyyn työmarkkinoille ja jos niiden vaikutus vapaaseen liikkuvuuteen ei ole liian välillinen ja satunnainen.⁴⁶

57. Tässä kohden on syytä tarkastella flaa-minkielisen yhteisön hoitovakuutusjärjestöjen käytännön vaikutuksia. Otetaan esimerkiksi Ranskan kansalainen, joka haluaa työskennellä Hoegaardenissa (Belgian flaa-minkielisellä alueella) ja joka tällä hetkellä asuu Givet'n kaupungissa Champagne-Ardenneen alueella Ranskassa (noin 95 kilometriä Hoegaardenista etelään). On todennäköistä, että hän mielellään asuu alueella,

jolla hänen äidinkieltensä on virallinen kieli ja jolla hänen lapsensa voivat ongelmitta käydä paikallista koulua kyseisellä kielellä. Niinpä hän ehkä päättää muuttaa Jodoigneen (joka sijaitsee Belgian ranskankielisellä alueella) noin seitsemän kilometriä Hoegaardenista etelään. Jos hän tekee näin, hän ei voi liittyä flaa-minkielisen yhteisön hoitovakuutusjärjestelmään. Jos hän haluaa liittyä mainittuun järjestelmään ja asua edelleen alueella, jonka virallinen kieli on ranska, hänen on joko asetettava asumaan Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikieliselle alueelle (esimerkiksi Woluwe-Saint-Lambertiin / Sint-Lambrechts-Woluween, noin 44 kilometriä länteen Hoegaardenista) tai asuttava edelleen Ranskassa.⁴⁷

58. Ajatus päivittäisistä työmatkoista ruuhkaisuilla valtateilla sekä tällaisen työmatkaliikenteen ympäristövaikutukset saattavat saada hänet luopumaan kyseisen työpaikan vastaanottamisesta ja siten olemaan käyttämättä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Koska ranskankielinen yhteisö ja saksankielinen yhteisö eivät ole ottaneet käyttöön vastaavia hoitovakuutusjärjestelmiä, hän ei voisi ratkaista ongelmaa pyrkimällä liittymään hoitovakuutusjärjestelmään asuinpaikassaan Belgiassa flaa-minkielisen alueen tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisen alueen ulkopuolella.

45 – Asia C-10/90, Masgio, tuomio 7.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1119, 18 ja 19 kohta); edellä alaviitteessä 40 mainittu asia Terhoeve, tuomion 39 kohta; asia C-302/98, Seherer, tuomio 15.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4585, 33 kohta); edellä alaviitteessä 39 mainittu asia De Groot, tuomion 78 kohta; edellä alaviitteessä 39 mainittu asia Van Lent, tuomion 16 kohta; edellä alaviitteessä 43 mainittu asia Kranemann, tuomion 26 kohta ja myös alaviitteessä 43 mainittu asia Turpeinen, tuomion 15 kohta.

46 – Edellä alaviitteessä 43 mainittu asia Graf, tuomion 23–25 kohta.

47 – Lisäyksenä edelliseen todettakoon, että hän saattaa harkita myös muuttamista johonkin flaa-minkielisen alueen kuntaan, jossa on palveluja ranskankielisille, kuten mahdollisuus käyttää ranskaa hallinnon kanssa asioitaessa ja käytäessä koulua (ala-astetasolla). Lähimmät kunnat ovat nähdäkseen Wezembeek-Oppem ja Kraainem tai Herstappe, jotka sijaitsevat kaikki hieman yli 40 kilometrin etäisyydellä Hoegaardenista länteen tai itään. Ks. lisäksi Clement, J., Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model. Antwerpen/Groningen/Oxford, Intersentia, 2003, s. 838–850.

59. On siis selvää, että asuinpaikkavaatimus voi tietyissä olosuhteissa muodostaa esteen henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle.

– Onko asuinpaikkavaatimuksen vaikutus vapaaseen liikkuvuuteen liian välillinen ja satunnainen?

60. Komissio ehdottaa, että tämä arviointi olisi jätettävä kansallisen tuomarin tehtäväksi.

61. En yhdy komission näkemykseen.

62. On vaikeaa havaita täsmällisesti, mitä kriteereitä kansallinen tuomioistuin soveltaisi välillisyyden ja satunnaisuuden arvioinnissa ilman yhteisöjen tuomioistuimen antamia ohjeita. Minusta vaikuttaa siltä, että yhteisöjen tuomioistuimella on riittävästi aineistoa asian ratkaisemiseksi periaatekysymyksenä.

63. Flanderin hallintoalueen hallitus arvioi, että vaatimus vaikuttaa suhteellisen pienen ihmisjoukkoon ja että mahdollisuus liittyä hoitovakuutusjärjestelmään vaikuttaa todennäköisesti vain vähäisessä määrin yksilön päätökseen käyttää tai olla käyttämättä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Tämän vuoksi se nojautuu edellä mainitussa asiassa Graf annettuun tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansalliset säännökset muodostavat esteen ainoastaan, jos niillä vaikutetaan työntekijöiden pääsyyn työmarkkinoille ja jos niiden vaikutus vapaaseen liikkuvuuteen ei ole liian välillinen ja satunnainen.⁴⁸

64. Edellä mainitussa asiassa Graf yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli tulevaa, täysin hypoteettista tapahtumaa. Nyt tarkasteltavana olevassa asiassa sitä vastoin on selvää, että flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusjärjestelmään liittymistä koskevat asuinpaikkavaatimukset mahdollisesti vaikuttavat *jokaiseen* siirtotyöläiseen, joka harkitsee työskentelyä flaaminkielisellä alueella. Tämä tilanne ei ole hypoteettinen.

65. En katso, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi pyrittävä arvioimaan täsmällisesti, missä määrin tällainen säännös vaikuttaa yksittäisen työntekijän päätökseen. Muussa tapauksessa sitä, että tietty säännös ei välttämättä lannista joitakin työntekijöitä, voitaisiin aina käyttää perusteluna näkemykselle, jonka

⁴⁸ – Em. asia Graf, tuomion 23–25 kohta.

mukaan säännöksen vaikutus työmarkkinoille pääsyyn on mahdollisesti liian satunnainen ja välillinen. On myös vaikeaa nähdä, miten yhteisöjen tuomioistuimien toiminta suoritetaan tällaisen arvioinnin. Minusta vaikuttaa siltä, että toimenpiteen voidaan katsoa muodostavan esteen, jos sillä kohtuullisen todennäköisesti on tällainen vaikutus siirtotyöläisiin.

66. Myönnän, että on vaikeaa arvioida, kuinka moneen ihmiseen flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutuksen asuinpaikkavaatimus tosiasiallisesti vaikuttaa. On kuitenkin selvää, että se mahdollisesti vaikuttaa moniin erityisesti Belgian kaltaisessa maassa, jossa työskentelee paljon muiden EU-maiden kansalaisia.

67. Asuinpaikkavaatimuksen vaikutukset eivät näin ollen ole liian välillisiä ja satunnaisia.

68. Flanderin hallintoalueen hallitus väittää myös, että hoitovakuutusjärjestelmään liittymisestä saatava etu on kyseenalainen, kun otetaan huomioon maksettavien vakuutusmaksujen pakollisuus.

69. En hyväksy tätä väitettä.

70. On syytä olettaa, että ottaessaan käyttöön hoitovakuutusjärjestelmän Flanderin hallintoalueen hallitus ajatteli tarjoavansa kansalaisille edun eikä aiheuttavansa heille raskautta. Flanderin hallintoalueen hallituksen väitteen mukaisesti työttömyysvakuutusmaksuja pidettäisiin samalla tavoin epäedullisina. Yksittäinen kansalainen saattaa maksaa näitä maksuja koko työuransa ajan saamatta koskaan työttömyysetuuksia – itse asiassa hän ehkä toivookin, ettei hänen koskaan tarvitse turvautua niihin. Tällaisten sosiaaliturvajärjestelmien nimenomaisena tarkoituksena ei kuitenkaan ole se, että kaikki hyötyvät niistä välittömästi vaan että kaikilla on mahdollisuus hyötyä niistä, mikä on koko yhteiskunnan edun mukaista.

– Onko asuinpaikkavaatimus myös välillisesti syrjivä?

71. Kuten jo edellä totesin,⁴⁹ kansallista toimenpidettä, joka muodostaa esteen henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle, ei voida hyväksyä, vaikka sillä ei syrjittäisikään ketään. Koska useimmat osapuolet kuitenkin ottivat syrjinnän tavalla tai toisella esille kirjallisissa huomautuksissaan ja myös suullisessa käsittelyssä, käsittelem sen seuraavaksi.

49 – Ks. edellä 55 kohta.

72. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate, josta määrätään EY 39 artiklan 2 kohdassa ja joka on siirtotyöläisten sosiaaliturvan osalta pantu täytäntöön asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdalla, kieltää paitsi kansalaisuuteen perustuvan sosiaaliturvajärjestelmien etuuden saajien ilmeisen syrjinnän, myös kaikki peiteltyyn syrjinnän muodot, jotka muita erotteluperusteita soveltaen johtavat samaan lopputulokseen.⁵⁰

73. Siten on pidettävä välillisesti syrjivinä sellaisia kansallisessa oikeudessa asetettuja edellytyksiä, jotka siitä huolimatta, että niitä sovelletaan tekemättä eroa kansalaisuuden perusteella, kohdistuvat vaikutuksiltaan kuitenkin olennaisesti taikka suurimmaksi osaksi siirtotyöläisiin, sekä sellaisia kansallisessa oikeudessa asetettuja erotuksetta sovellettavia edellytyksiä, jotka kotimaiset työntekijät pystyvät siirtotyöläisiä helpommin täyttämään tai jotka saattavat olla erityisesti siirtotyöläisille epäedullisia.⁵¹

74. Kansallisen oikeuden säännöstä on siis pidettävä välillisesti syrjivänä, jos sen vaiku-

tukset kohdistuvat sen ominaislaadun vuoksi enemmän muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin kuin maan omaiin kansalaisiin ja jos säännöksellä saatetaan sen vuoksi kohdella ensiksi mainittuja huonommin. Tällainen säännös voidaan sallia vain, jos se on objektiivisesti perusteltu ja oikeasuhteinen.⁵²

75. Flanderin hallintoalueen hallitus väittää, että siirtotyöläisiä kohdellaan täsmälleen samalla tavoin kuin samanlaisessa tilanteessa olevia belgialaisia työntekijöitä.

76. Vaikeutena on kuitenkin tarkoituksenmukaisen vertailukohteen määrittely eli sen määrittelemisen, ketkä Belgian kansalaiset ovat ”samanlaisessa tilanteessa”.

77. Asetuksen N:o 1408/71 tarkoituksena on sen johdanto-osan toisen ja neljännen perustelukappaleen mukaan työntekijöiden ja

50 – Asia C-131/96, Mora Romero, tuomio 25.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3659, 32 kohta); asia C-124/99, Borawitz, tuomio 21.9.2000 (Kok. 2000, s. I-7293, 24 kohta) ja edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Celozzi, tuomion 22 kohta).

51 – Asia C-237/94, O'Flynn, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2617, 18 kohta); em. asia Borawitz, tuomion 25 kohta ja em. asia Celozzi, tuomion 24 kohta.

52 – Ks. tältä osin em. asia O'Flynn, tuomion 20 kohta; asia C-57/96, Meints, tuomio 27.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6689, 45 kohta); edellä alaviitteessä 48 mainittu asia Borawitz, tuomion 27 kohta ja edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Celozzi, tuomion 26 kohta.

itsenäisten ammatinharjoittajien vapaan liikkuvuuden toteuttaminen yhteisön alueella; samalla tarkoituksena on kunnioittaa jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjen ominaispiirteitä. Kuten asetuksen N:o 1408/71 viidennestä, kuudennesta ja kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, asetuksella pyritään parhaalla mahdollisella tavalla turvaamaan kaikkien jäsenvaltion alueella työskentelevien työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu ja estämään se, että oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville työntekijöille aiheutuu haittoja tämän oikeuden käytämisestä.⁵³ Asetuksen 13 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään, että pääsääntöisesti sovelletaan työskentelyvaltion lainsäädäntöä.

78. Jäsenvaltio, jonka alueella yhdenvertaisuus on määrä saada aikaan, on siis yleensä valtio, jonka alueella työskentelypaikka sijaitsee.

79. Kuten komissio ehdotti suullisessa käsittelyssä, vertailun tarkoituksenmukainen lähtökohta ei siis ole asuin- vaan työskentelypaikka. Mitä tapahtuu, kun vertaamme

toisiinsa kahta ryhmää, joiden kaikki jäsenet työskentelevät flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella mutta joista toiset asuvat flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella ja toiset Belgian ranskankielisellä alueella tai saksankielisellä alueella?

80. Tarkastellaan esimerkiksi kahta Hoegaardenissa sijaitsevan yrityksen työntekijää. Kumpikin työntekijä haluaa asua mahdollisimman lähellä työskentelypaikkaansa. Työntekijä A on flaamia äidinkielenään puhuva Belgian kansalainen. Hän päättää asettua asumaan Hoegaardeniin. Työntekijä B on ranskalainen. Edellä mainituista syistä hän päättää asettua asumaan Jodoigneen. He työskentelevät samassa jäsenvaltiossa, samalla alueella ja samassa kaupungissa ja ovat saman yrityksen palveluksessa. Heidän asuntojensa välimatka on seitsemän kilometriä. Työntekijä A voi – tosiasiallisesti hänen on pakko – liittyä flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusjärjestelmään ja päästä osalliseksi sen tarjoamista etuuksista. Työntekijä B:n osalta näin ei ole. On ilmeistä, että tässä esimerkkitapauksessa kohtelu ei ole yhdenvertaista.

81. Ei ole tarpeen osoittaa, että siinä joukossa, johon kyseisen säännöksen vaikutukset käytännössä kohdistuvat, siirtotyöläisten suhteellinen osuus on olennaisesti suurempi. On riittävää todeta, että tämä säännös on omiaan vaikuttamaan kyseisellä tavalla.⁵⁴

53 – Ks. asia C-68/99, komissio v. Saksa, tuomio 8.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1865, 22 ja 23 kohta); asia C-249/04, Allard, tuomio 26.5.2005 (Kok. 2005, s. I-4535, 31 kohta); edellä alaviitteessä 41 mainittu asia Piatkowski, tuomion 19 kohta ja myös alaviitteessä 41 mainittu asia Nikula, tuomion 20 kohta. Tältä osin on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Piatkowski antaman tuomion 34 kohdassa esitettyä toteamusta, jonka mukaan "EY:n perustamissopimuksessa ei taata työntekijälle, että mikäli hän toimii useassa jäsenvaltiossa tai siirtää toimintonsa toiseen jäsenvaltioon, tätä kohdeltaisiin neutraalisti sosiaaliturvan alalla", ei pidä tulkita asiayhteydestään irrotettuna. Toteamus esitettiin ensimmäisen kerran edellä alaviitteessä 41 mainitussa asiassa Hervein annetun tuomion 51 kohdassa. Mainittua kohtaa edelsi kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin tähdensi, että perustamissopimuksessa ei määrätä jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädäntöjen yhdenmukaistamisesta ja että eri jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien aineellisiin ja menettelyllisiin eroavuuksiin ja siten eroavuuksiin näiden järjestelmien piirissä työskentelevien henkilöiden oikeuksissa ei edelleenkään puututa. Toisin sanoen yhteisön oikeudessa ei edellytetä, että jäsenvaltiot säätäisivät samansuuruisista maksuista tai laskisivat maksut samalla tavalla. Sekä asian Hervein että asian Piatkowski tosiseikat vahvistavat nimenomaan tämän olleen yhteisöjen tuomioistuimen lähtökohdana.

54 – Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 49 mainittu asia O'Flynn, tuomion 21 kohta ja edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Celozzi, tuomion 27 kohta.

82. Myöskään sillä ei ole merkitystä, koskeeko riidanalainen säännös joissakin olosuhteissa sekä jäsenvaltion alueen muissa osissa asuvia kyseisen valtion kansalaisia että muiden jäsenvaltioiden kansalaisia. Jotta säännöstä voidaan pitää syrjivänä, ei ole välttämätöntä, että sillä suositaan kaikkia kyseisen valtion kansalaisia tai asetetaan epäedulliseen asemaan ainoastaan muiden jäsenvaltioiden kansalaiset muttei kyseisen valtion kansalaisia.⁵⁵

83. Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen järjestelmä johtaa erilaiseen kohteluun, joka on siirtotyöläisten kannalta epäedullinen.

- Työskentelyvaltion lainsäädännön soveltaminen toimivaltaisen valtion toimivaltaisen osan ilmaisemiseksi

84. Suullisessa käsittelyssä komissio ehdotti myös, että asetuksen N:o 1408/71 13 artiklan soveltamiseksi työskentelyvaltion lainsäädäntöä olisi käytettävä ainoana yhdistävänä tekijänä, jolla ilmaistaan sekä jäsenvaltio että se hajautetun hallintorakenteen viranomaisen kyseisessä jäsenvaltiossa, jonka lainsäädäntöä sovelletaan. Muussa tapauksessa siirtotyöläinen voi kansallisen lainsäädännön nojalla menettää etuuden, joka hänelle olisi

myönnetty yhteisön oikeuden nojalla. Tämä vaarantaisi asetuksella N:o 1408/71 käyttöön otetun yhteensovittamisjärjestelmän.

85. Yhdyn komission näkemykseen.

86. Palaan edellä käyttämäni esimerkkiin. Oletetaan, että Ranskan kansalainen, joka otti vastaan työpaikan Hoegaardenissa, päättää aluksi kulkea päivittäin työskentelypaikkansa ja Givet'ssä sijaitsevan kotinsa väliä. Hän toimii näin useiden vuosien ajan. Sitten hän päättää, että elämä olisi koko perheen kannalta helpompaa, jos he muuttaisivat lähemmäksi hänen työskentelypaikkaansa ja asettuisivat asumaan Jodoigneen. Muutettuaan asumaan Ranskasta Belgian ranskankieliselle alueelle ja jatkaessaan samalla työskentelyä flaaminkielisellä alueella hän menettää flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusjärjestelmän mukaiset etuudet. On ilmeistä, että tämä saattaa saada hänet olemaan käyttämättä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.

87. Edellä kuvailtu tilanne näyttää pohjimmiltaan vastaavan asetuksen N:o 1408/71 21 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua tilannetta: työntekijä, joka ei aiemmin asunut toimivaltaisessa valtiossa, muuttaa asumaan toimivaltaisen valtion alueelle, tässä tapauksessa Belgiaan.

55 - Ks. tältä osin esim. asia C-281/98, Angonese, tuomio 6.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4139, 41 kohta) ja asia C-388/01, komissio v. Italia, tuomio 16.1.2003 (Kok. 2003, s. I-721, 14 kohta).

88. Asetuksen N:o 1408/71 21 artiklan 4 kohdassa säädetään, että siirtotyöläisen on saatava tai saatava edelleen etuuksia toimivaltaisen valtion lainsäädännön mukaisesti. Flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusjärjestelmän mukainen tilanne näyttää ensi näkemältä täyttävän tämän vaatimuksen, koska ranskalaista siirtotyöläistä kohdellaan toimivaltaisen valtion lainsäädännön, tässä tapauksessa flaaminkielisen yhteisön lainsäädännön, mukaisesti.

89. Tässä ajatusmallissa on kuitenkin kaksi heikkoutta.

90. Ensinnäkin ensi näkemältä tehty päätelmä, jonka mukaan kyseessä ei ole eriarvoisen kohtelu, perustuu Belgian ranskankieliseen osaan muuttavan Ranskan kansalaisen ja Belgian ranskankielisessä osassa asuvan Belgian kansalaisen vertailuun.

91. Kuten edellä totesin, tämänkaltainen vertailu on väärä.

92. Toiseksi – kuten komissio asianmukaisesti huomautti suullisessa käsittelyssä –

asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettu yhteensovittamisjärjestelmä perustuu ajatukseen jäsenvaltioittain organisoiduista sosiaaliturvajärjestelmistä.

93. Kun 13 artiklassa säädetään työskentelyvaltion lainsäädännön soveltamisesta, siinä oletetaan, että alueellinen yhteisö, jonka alueella työskentelypaikka sijaitsee, on toimivaltainen myöntämään kyseessä olevia etuuksia ja että se on toimivaltainen myöntämään niitä tasapuolisesti kaikille kyseisellä alueella työskenteleville.

94. Vastaavasti kun asetuksen N:o 1408/71 21 artiklan 4 kohdassa säädetään, että siirtotyöläisen on toimivaltaiseen valtioon muuttuaan saatava tai saatava edelleen etuuksia toimivaltaisen valtion lainsäädännön mukaisesti, siinä oletetaan, että toimivaltainen valtio on tosiasiallisesti *toimivaltainen* myöntämään siirtotyöläiselle kaikkia omille kansalaisilleen myöntämiään etuuksia. Tarkasteltavana olevassa asiassa toimivaltaisen valtion toimivaltainen viranomainen on itse asiassa toimivaltainen vain kyseisen valtion alueen tietyssä osassa.

95. Jotta esimerkkitapauksen ranskalainen työntekijä voisi saada etuudet, hänen on joko asuttava edelleen Ranskassa tai muutettava

ei ainoastaan toimivaltaiseen valtioon (Belgiaan) vaan toimivaltaisen valtion siihen osaan, jossa toimivaltainen viranomainen on toimivaltainen (flaaminkieliselle alueelle tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikieliselle alueelle).

96. Ratkaisuna on käyttää työskentelyvaltion lainsäädäntöä ilmaisemaan sovellettava sosiaaliturvajärjestelmä sekä jäsenvaltion (Belgia) osalta että sen hajautetun hallintorakenteen viranomaisen osalta, jonka lainsäädäntöä sovelletaan (flaaminkielinen yhteisö). Esimerkkitapauksessa kuvailtu tilanne voitaisiin tällöin tosiasiallisesti rinnastaa asetuksen N:o 1408/71 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tilanteeseen, jossa henkilö voi saada etuuksia, vaikka hän asuu ”muun jäsenvaltion kuin toimivaltaisen valtion alueella”, eli tässä tapauksessa muualla kuin flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella.

97. Tällainen ratkaisu tuo myös johdonmukaisuutta ilmaisun ”valtio” käyttöön asetuksessa N:o 1408/71. Jos työskentelypaikka ratkaisee toimivaltaisen valtion, asetuksessa N:o 1408/71 esitetyt viittaukset toimivaltaiseen valtioon on myös tulkittava (tarvittaessa) viittauksina toimivaltaiseen yhteisöön toimivaltaisessa jäsenvaltiossa.

– Jos asuinpaikkavaatimusta voidaan asianmukaisesti pitää esteenä vapaalle liikkuvuudelle ja/tai välillisenä syrjintänä, joka

on siirtotyöläisten kannalta epäedullinen, onko se objektiivisesti perusteltu?

98. Onko esillä oleva este tai erilainen kohtelu perusteltu objektiivisten ja kyseisten henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomien perusteiden nojalla ja oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään?⁵⁶

99. Flanderin hallintoalueen hallitus väittää, että asuinpaikkavaatimus kuuluu luontaisesti Belgian liittovaltion sisäiseen toimivallan jakoon. Erilainen kohtelu ei johdu syrjinnästä vaan siitä, että flaaminkielisellä yhteisöllä ei ole toimivaltaa Belgian muilla kielialueilla asuviin henkilöihin. Belgian perustuslain mukaan tällaiset henkilöt kuuluvat joko ranskan- tai saksankielisen yhteisön toimivaltaan. Mainitut yhteisöt ovat päättäneet olla ottamatta käyttöön flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusjärjestelmän kaltaista järjestelmää. Flanderin hallintoalueen hallituksen mukaan tällaisen erilaisen kohtelun rinnastaminen syrjintään merkitsisi sitä, että jäsenvaltioilta kiellettäisiin mahdollisuus valita itsehallinnollisista osavaltioista muodostuva liittovaltorakenne, jossa osavaltiot antavat säännöksiä, joita sovelletaan ainoastaan jäsenvaltion alueen siinä osassa, jossa ne ovat toimivaltaisia.

56 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 49 mainittu asia O'Flynn, tuomion 19 kohta; asia C-274/96, Bickel ja Franz, tuomio 24.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7637, 27 kohta); edellä alaviitteessä 48 mainittu asia Borowitz, tuomion 26 kohta; asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2703, 66 kohta) ja edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Celozzi, tuomion 25 kohta.

100. En hyväksy tätä väitettä.

101. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan eikä myöskään liittovaltion järjestämiseen liittyviin seikkoihin vetoamalla perustella sitä, miksi se ei ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja.⁵⁷ Jäsenvaltiolla on oikeus parhaaksi katsomallaan tavalla jakaa sisäisesti lainsäädäntövaltuudet. Se on kuitenkin EY 226 artiklan nojalla edelleen yksinään vastuussa siitä, että yhteisön oikeudessa asetettuja velvoitteita noudatetaan.⁵⁸ Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut selkeästi, että vetoaminen jäsenvaltion valtiosääntörakenteeseen sisältyviin periaatteisiin ei voi vaikuttaa yhteisön toimenpiteen pätevyyteen tai sen oikeusvaikutukseen kyseisen valtion alueella.⁵⁹

102. Tämä pätee sitä suuremmalla syyllä perustamissopimuksen määräysten⁶⁰ ja ase-

tukseen perustuvan, välittömästi sovellettavan lainsäädännön rikkomiseen.

103. Vaikka väite, jonka mukaan flaaminkielisellä yhteisöllä ei ollut tarvittavaa lainsäädännöllistä toimivaltaa muualla kuin flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella asuvien henkilöiden osalta, on ymmärrettävä kansallisesta näkökulmasta tarkasteltuna, sillä ei ole merkitystä tarkasteltaessa, onko asuinpaikkavaatimus yhteisön oikeuden mukainen vai ei.

104. Flanderin hallintoalueen hallituksen mukaan tällaisen analyysin seurauksena jäsenvaltioiden olisi tosiasiallisesti mahdollonta omaksua liittovaltiorakennetta. En hyväksy tätä väitettä.

105. Belgia ei ole ainoa jäsenvaltio, joka on valinnut liittovaltiorakenteen tai muutoin hajautetun hallintorakenteen. Yhteisön oikeus ei ole estänyt muita Euroopan yhteisöön kuuluvia liittovaltioita ja/tai niiden hajautetun hallintorakenteen viranomaisia käyttämästä kansallisessa lainsäädännössä

57 – Ks. mm. asia 69/81, komissio v. Belgia, tuomio 2.2.1982 (Kok. 1982, s. 163, 5 kohta); asia C-323/96, komissio v. Belgia, tuomio 17.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5063, 42 kohta); asia C-236/99, komissio v. Belgia, tuomio 6.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5657, 23 kohta) ja asia C-111/00, komissio v. Itävalta, tuomio 11.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7555, 12 kohta); vrt. tätä koskeva kansainvälisen oikeuden vakiintunut sääntö, sellaisena kuin se on vahvistettuna vuonna 1969 tehdyn valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 27 artiklalla: ”Osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. --.”

58 – Ks. mm. yhdistetyt asiat 227/85–230/85, komissio v. Belgia, tuomio 14.1.1988 (Kok. 1988, s. I, 9 ja 10 kohta); asia C-33/90, komissio v. Italia, tuomio 13.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5987, 24 kohta); edellä alaviiteessä 53 mainittu asia C-388/01, komissio v. Italia, tuomion 27 kohta ja asia C-87/02, komissio v. Italia, tuomio 10.6.2004 (Kok. 2004, s. I-5975, 38 kohta).

59 – Asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1125, Kok. Ep. I, s. 501, 3 kohta).

60 – Ks. tältä osin yhdistetyt asiat C-1/90 ja C-176/90, Aragonesa, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4151, Kok. Ep. XI, s. I-387, 8 kohta).

määriteltyä toimivaltaansa. Jäsenvaltio ei kuitenkaan voi käyttää hajautettua hallintorakennettaan suojana, jonka avulla se voisi perustella yhteisön oikeuden mukaisten velvoitteidensa laiminlyömisensä.

106. Voidaan kuitenkin todeta, että hajautetun hallintorakenteen viranomaiset tarvitsevat jonkin järjestelmän osallistuakseen EU-lainsäädännön valmisteluun varsinkin silloin, kun jäsenvaltio itse ei ole toimivaltainen. (Sivumennen sanoen samanlaisia väitteitä esitetään asiavaltuuden osalta yhteisöjen tuomioistuimessa EY 230 artiklan nojalla nostettujen kanteiden yhteydessä.)⁶¹

107. Tämä on aiheellinen näkökohta. Tarkoituksenmukaisia institutionaalisia järjestelyjä voidaan kuitenkin toteuttaa varmistamaan mainittu yhteisön lainsäädäntöprosessiin

61 – Ks. esim. asia C-95/97, *Région wallonne v. komissio*, määräys 21.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1787) ja asia C-180/97, *Regione Toscana v. komissio*, määräys 1.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5245). Ks. myös Van Nuffel, P., "What's in a Member State? Central and decentralised authorities before the Community courts", *Common Market Law Review*, 2001, s. 894–899. S. Weatherill kuvailee artikkelissaan "The Challenge of the Regional Dimension in the European Union" (teoksessa *Weatherill, S. ja Bernitz, U. (toim.), The Role of Regions and Sub-national Actors in Europe*, Oxford and Portland, Oregon, 2005, s. 30 ja 31) valtiosaa alempien toimijoiden asiavaltuutta EU-lainsäädännön näille yhteisöille asettamien velvoitteiden luonnollisena seurauksena.

osallistuminen. Tämä saavutetaan esimerkiksi EY 203 artiklalla, jossa sallitaan impliisitesti se, että alueiden ministerit edustavat jäsenvaltiotaan neuvostossa. Totean, että tällaisia järjestelyjä on tosiasiallisesti toteutettu Belgian valtiosääntörakenteessa.⁶²

108. Oletukseen, jonka mukaan flaaminkielisellä yhteisöllä ei ole lainsäädännöllistä toimivaltaa muualla kuin flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella asuvien henkilöiden osalta, ei siten voida vedota objektiivisena perusteluna.

109. Flanderin hallintoalueen hallitus väittää myös, että flaaminkielisellä alueella työskentelevät mutta ranskankielisellä alueella asuvat

62 – Belgian liittovaltio ja osavaltiot ovat siten tehneet kansallisen lainsäädännön mukaisen sopimuksen, jonka mukaisesti Belgiaa voi neuvostossa edustaa joko liittovaltion ja osavaltioiden edustajien yhdistelmä tai pelkästään liittovaltio tai osavaltiot (tai jokin niistä); ks. 8.3.1994 tehty yhteistyösopimus, *Moniteur belge / Belgisch Staatsblad* 17.11.1994, sellaisena kuin se on muutettuna 13.2.2003, *Moniteur belge / Belgisch Staatsblad* 25.2.2003. Ks. Bribosia, H., "La participation des autorités exécutives aux travaux du Conseil de l'Union et des conférences intergouvernementales", teoksessa Lejeune, Y. (toim.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen / De deelname van België aan de voorbereiding en de uitvoering van het Europees recht*, Bryssel, Bruylant, 1999, s. 85–144. Ks. edelleen hajautetun hallintorakenteen viranomaisten mahdollisuudesta osallistua unionin päätöksentekoon Van Nuffel, P., *De rechtsbescherming van nationale overheden in het Europees recht*, Deventer, Kluwer, 2000, s. 472–488, ja yleisesti hajautetun hallintorakenteen viranomaisten roolista EU:ssa Lenaerts, K. ja Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, toinen painos, Lontoo, Sweet & Maxwell, 2005, s. 532–537.

henkilöt voivat milloin tahansa hakea ranskan-kielisen yhteisön hoitovakuutusjärjestelmän jäsenyyttä.⁶³ Ranskan-kielinen yhteisö ja saksan-kielinen yhteisö eivät ilmeisesti kuitenkaan ole ottaneet käyttöön vastaavaa hoitovakuutusta. Näin ollen tämä väite menettää merkityksensä.

yleinen oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella tietyin rajoituksin. Tästä määräyksestä on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta erityismääräys EY 39 artiklassa. Vapaata liikkuvuutta koskevia klassisia taloudellisia oikeuksia käyttäneiden henkilöiden osalta on vastaavasti tarpeetonta ottaa erikseen kantaa EY 18 artiklaa koskevaan tulkintaan.⁶⁴

110. Niiden Belgiassa työskentelevien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten ja Belgian kansalaisten osalta, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava seuraavasti: EY 39 ja EY 43 artiklan sekä asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan kanssa on ristiriidassa se, että Euroopan yhteisöön kuuluvan liittovaltion itsehallinnollinen yhteisö antaa säännöksiä, joilla kyseisen itsehallinnollisen yhteisön toimivaltaa käytettäessä rajataan kyseisen vakuutuksen piiriin ottaminen ja kyseisessä asetuksessa tarkoitettuun sosiaaliturvajärjestelmään kuuluminen henkilöihin, jotka asuvat sillä alueella, jossa kyseinen itsehallinnollinen yhteisö on toimivaltainen, tai toisessa jäsenvaltiossa, erotuksena sellaisiin henkilöihin nähden, jotka kansalaisuudesta riippumatta asuvat kyseisen liittovaltion sellaisessa osassa, jossa muu itsehallinnollinen yhteisö on toimivaltainen.

Belgian kansalaiset, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen

111. Tämän päätelmän jälkeen ei ole tarpeen tarkastella, voivatko nämä henkilöt myös vedota EY 18 artiklan mukaisiin oikeuksiin, joihin sisältyy jokaisen unionin kansalaisen

112. Onko tämän ryhmän katsottavan olevan ”täysin jäsenvaltion sisäisessä tilanteessa”, joka on yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolella?

113. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut useaan otteeseen, että henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä ja niiden täytäntöön panemiseksi

63 – Ks. ennakkoratkaisupyyntö A.3.2.2 kohta.

64 – Ks. esim. asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-929, 22 kohta); asia C-258/04, Ioannidis, tuomio 15.9.2005 (Kok. 2005, s. I-8275, 37 kohta) ja asia C-392/05, Alevizos, tuomio 26.4.2007 (Kok. 2007, s. I-3505, 80 kohta).

annettuja säännöksiä ja määräyksiä ei voida soveltaa toimintaan, jolla ei ole minkäänlaista liittymäkohtaa yhteisön oikeudessa tarkoitettuihin tilanteisiin ja jonka kaikki olennaiset osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle.⁶⁵

114. Asiassa Petit antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin nimenomaisesti katsoi, että asetusta N:o 1408/71 ei sovelleta tilanteisiin, joiden kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle.⁶⁶ Mainitussa asiassa kantajana oli Belgian kansalainen, joka oli aina asunut Belgiassa ja työskennellyt ainoastaan kyseisen jäsenvaltion alueella.

115. Belgialaisten, jotka eivät ole koskaan käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, tilanne vaikuttaa täysin jäsenvaltion sisäiseltä, kun asiaa tarkastellaan klassisten taloudellisten vapauksien näkökulmasta. Tarkoittaako tämä sitä, että EY-oikeuden soveltaminen ei vaikuta heidän tilanteeseensa millään tavalla?

116. Minun on myönnettävä, että jotain hyvin paradoksaalista on esitetystä väitteestä, jonka mukaan jäsenvaltioiden hajautetun

hallintorakenteen viranomaiset voivat ottaa käyttöön uusia esteitä ”takaoven kautta” eli ottamalla ne käyttöön jäsenvaltioiden *sisällä*, vaikka viimeisten 50 vuoden ajan on ponnisteltu vapaan liikkuvuuden esteiden poistamiseksi jäsenvaltioiden *väliltä*. Retorisesti voidaankin kysyä, että minkälaisesta Euroopan unionista on kyse, jos vapaa liikkuvuus on taattu Dunkerquen (Ranska) ja De Pannen (Belgia) välillä muttei Jodoignen ja Hoegaardenin välillä?

117. Kun otetaan huomioon edellä olevat toteamukseni työskentelyvaltion lainsäädännön ja toimivaltaisen valtion käsitteiden soveltamisesta, on mahdollista, että yhteisöt, joiden väliltä esteitä on tosiasiallisesti poistettava, eivät välttämättä aina ole jäsenvaltioita vaan yhteisöjä, joilla on *asiaa koskeva sääntelyvalta* (olivatpa ne sitten jäsenvaltioita tai jäsenvaltion hajautetun hallintorakenteen viranomaisia).⁶⁷

118. Jäsenvaltioiden välisen vapaan liikkuvuuden esteiden purkamisen suotuisat vaikutukset saattavat helposti heiketä, jos jäsenvaltioiden osavaltioilla on asiaa koskevat toimivaltuudet ja mahdollisuus ottaa käyttöön tällaisia keskinäisiä esteitä. Useissa jäsenvaltioissa havaittavissa olevan hallinnon

65 – Ks. esim. yhdistetyt asiat 35/82 ja 36/82, Morson ja Jhanjan, tuomio 27.10.1982 (Kok. 1982, s. 3723, Kok. Ep. VI, s. 579, 16 kohta); asia C-153/91, Petit, tuomio 22.9.1992 (Kok. 1992, s. I-4973, 8 kohta); edellä alaviitteessä 39 mainittu asia Terhoeve, tuomion 26 kohta; yhdistetyt asiat C-64/96 ja C-65/96, Uecker ja Jacquet, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3171, 16 kohta); yhdistetyt asiat C-95/99–C-98/99 ja C-180/99, Khalil ym., tuomio 11.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7413, 69 kohta) ja edellä alaviitteessä 40 mainittu asia ITC, tuomion 29 kohta.

66 – Ks. asia Petit, tuomion 10 kohta ja asia Khalil, tuomion 70 kohta, molemmat mainittu edellisessä alaviitteessä.

67 – Valtiotukien osalta yhteisön tuomioistuin on nimittäin ollut valmis tarkastelemaan tällaisten tukien vaikutusta erityisesti suhteessa alueeseen, jolla itsenäinen valtion sisäinen elin käytti toimivaltaa; ks. asia C-88/03, Portugal v. komissio, tuomio 6.9.2006 (Kok. 2006, s. I-7115, 54–78 kohta ja julkisasiamies Geelhoedin ratkaisuehdotuksen 48–62 kohta).

alueellisen hajauttamisen valossa kyseessä voi olla vakava asia. Niin suotuisaa kuin hajauttaminen voikin olla toissijaisuuden⁶⁸ ja demokraattisen vastuun näkökulmasta, se ei saa (tosiasiallisesti) vaarantaa vapaata liikkuvuutta tai yhteisön oikeuden tehokasta vaikutusta.

119. Lisäksi tarkasteltavana olevassa asiassa ilmenevä tilanne on varsin omituinen versio ”täysin jäsenvaltion sisäisestä tilanteesta”.

120. Koska Belgian yhteisöt ja alueet toimivat itsehallinnollisina lainsäätäjinä omien toimivaltuuksiensa osalta, niiden asema vastaa tältä osin jäsenvaltion asemaa. Jos Flanderin hallintoalue olisi itsenäinen unionin jäsenvaltio, se, että Valloniassa asuvat mutta Flanderrissa työskentelevät henkilöt eivät voi liittyä flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusjär-

jestelmään, olisi selvästi perustamissopimuksen vastaista.

121. Näin ollen tämä asia tarjoaa yhteisöjen tuomioistuimelle tilaisuuden pohtia oikeuskäytäntönsä luonnetta ja perusteita täysin jäsenvaltion sisäisten tilanteiden osalta.

122. Ranskankielisen yhteisön hallitus ja Vallonian hallintoalueen hallitus katsovat, että henkilöiden vapaa liikkuvuus olisi rinnastettava tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, mikäli mahdollista. Tässä yhteydessä ne viittaavat yhteisöjen tuomioistuimen tuomioihin asioissa Legros,⁶⁹ Lancry⁷⁰ ja Simitzi,⁷¹ joiden sanotaan laajentaneen tullitariffiesteitä koskevaa kieltoa niin, että jäsenvaltion sisäisten alueellisten rajojen osalta on voimassa samankaltainen kiello. Flanderin hoitovakuutusjärjestelmä on kyseisten hallitusten mukaan vastaavasti rinnastettava sisäiseen tullitariffiesteeseen henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta.

123. Tämän väitteen arvioimiseksi on välttämätöntä tarkastella taustatekijöitä, joiden

68 – Ks. EU 1 artikla, jonka mukaan päätökset on unionissa tehtävä ”mahdollisimman lähellä kansalaisia”. Tämä on kenties ymmärrettävä laajemmassa merkityksessä kuin mitä EY 5 artiklassa määrätään. Ks. McCormick, N., *Questioning Sovereignty*, Oxford, OUP, 1999, s. 135: ”Toissijaisuusperiaate edellyttää, että päätökset tehdään kulloinkin tarkoituksenmukaisimmalla tasolla. Tässä suhteessa parasta demokratiaa – ja paras tulkinta kansanvallasta – on vaatia, että demokraattisuuden aste vastaa päätöksenteon tasoa” (vapaa käännös). Tietoa federalismista ja sosiaaliturvasta Belgiassa sekä lisää taustatietoja pääasian riidasta: ks. Velaers, J., ”Sociale zekerheid tussen unionisme en federalisme” teoksessa Deleeck, H. (toim.), *Sociale zekerheid en federalisme*, Brugge, Die Keure, 1991, s. 215–229. Yhteisvastuullisuuden merkityksestä tässä keskustelussa ks. myös Roland, G., Vandeveld, T. ja Van Parijs, P., ”Autonomie régionale et solidarité: une alliance durable?”, teoksessa Cattoir, P. et al. (toim.), *Autonomie, solidarité et coopération / Autonomie, solidariteit en samenwerking*, Bryssel, Larcier, 2002, s. 525–540.

69 – Asia C-163/90, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4625, Kok. Ep. XIII, s. I-53).

70 – Yhdistetyt asiat C-363/93 ja C-407/93–C-411/93, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3957, Kok. Ep. XVI, s. I-71).

71 – Yhdistetyt asiat C-485/93 ja C-486/93, tuomio 14.9.1995 (Kok. 1995, s. I-2655).

perusteella tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen vaikuttavien tullitariffiesteiden kieltö laajennettiin koskemaan jäsenvaltion sisäisiä tilanteita. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännössä nousee esiin sekä käytännöllisiä että käsitteellisiä näkökohtia.

124. Yhdistetyissä asioissa Lancry antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että tarkasteltavana olleen maksun kaltainen maksu oli määrätty kannettavaksi kaikista tavaroista. Kotimaisten tuotteiden erotteleminen muista jäsenvaltioista peräisin olevista tuotteista olisi käytännössä mahdotonta. Sen määrittämisestä, onko jokin nimenomainen tuote tosiasiallisesti peräisin toisesta yhteisön jäsenvaltiosta, aiheutuisi lisää hallinnollisia menettelyjä ja lisäviivästyksiä, jotka muodostuisivat itsessään esteiksi tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle.⁷²

125. Tätä käytännöllistä perustelua tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen vaikuttavien sisäisten tullitariffiesteiden kiellolle ei voida kuitenkaan soveltaa henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin määräyksiin ei sisälly kieltöä, joka vastaisi EY 25 artiklan mukaista tullitariffiesteiden kieltöä.

126. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin myös esittänyt käsitteellisen selityksen sisäisiä tullitariffiesteitä koskevassa oikeuskäytännössään.

127. Asiassa Carbonati antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin muistutti, että tulleva ja vaikutukseltaan vastaavia maksuja koskeva kieltö perustuu siihen, että rajan ylityksen perusteella määrätty taloudellinen rasitus muodostaa esteen tavaroiden liikkuvuudelle.⁷³ Yleisemmällä tasolla se katsoi myös, että tulliliiton periaate, josta määrätään EY 23 artiklassa, edellyttää jo sinänsä, että tavaroiden vapaa liikkuvuus varmistetaan yleisesti koko tulliliiton alueella. Se, että EY 23 ja EY 25 artiklassa viitataan nimenomaisesti ainoastaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, johtuu siitä, että perustamissopimuksen laatijat ovat otaksuneet, ettei näiden jäsenvaltioiden sisällä ole ominaispiirteiltään tullien kaltaisia veroja ja maksuja.

128. Yhteisöjen tuomioistuin päätti perustelunsa yleisempään toteamukseen. Se huomautti, että EY 14 artiklan 2 kohdassa, jonka määritelmän mukaan sisämarkkinat ”käsittelevät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan”, ei tehdä eroa jäsenvaltioiden välisten ja jäsenvaltion sisäisten rajojen välillä. EY 23 artikla on luetava yhdessä EY 14 artiklan 2 kohdan kanssa. Näin ollen se, että jäsenvaltioiden välisiä tai

72 – Edellä alaviitteessä 70 mainitut yhdistetyt asiat Lancry, tuomion 31 kohta.

73 – Asia C-72/03, Carbonati, tuomio 9.9.2004 (Kok. 2004, s. I-8027, 22 kohta); ks. myös yhdistetyt asiat 2/69 ja 3/69, Brachfeld ja Chougol, tuomio 1.7.1969 (Kok. 1969, s. 211, Kok. Ep. I, s. 397, 14 kohta) ja edellä alaviitteessä 68 mainitut yhdistetyt asiat Lancry, tuomion 25 kohta.

sisäisiä maksuja ei ole, on olennaisen tärkeää tulliliiton ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi.⁷⁴

129. Minusta vaikuttaa siltä, että samaa päätelmää voidaan – mahdollisesti – soveltaa vastaavasti henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Miksi henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä ei samalla tavoin olisi luettava yhdessä EY 14 artiklan 2 kohdan kanssa? Toisin kuin EY 25 artiklassa, EY 39 artiklassa ei nimenomaisesti viitata ainoastaan rajat ylittäviin tilanteisiin. Pikemminkin siinä määrätään, että vapaa liikkuvuus sisältää oikeuden liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella hakemassa tosiasiallisesti tarjottua työtä. Julkisiamies Warner totesi tämän asiassa Saunders antamassaan ratkaisuehdotuksessa,⁷⁵ jossa hän katsoi, että EY 39 artiklaan perustuva oikeus on ”ensi näkemältä oikeus päästä jokaisen alueen jokaiseen osaan. Tämä vastaa odotuksia, koska henkilöiden vapaan liikkuvuuden tavoitteena on edistää sellaisten yhteismarkkinoiden toteuttamista, joilla kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisilla on mahdollisuus osallistua taloudelliseen toimintaan missä tahansa yhteisön alueella”.

130. EY 23 ja EY 25 artiklan tapaan perustamissopimuksen laatijat ovat yhteisön sisäistä

henkilöiden vapaata liikkuvuutta hahmotellessaan hyvinkin saattaneet pitää itsestään selvänä, että yhden jäsenvaltion sisäiset esteet – kuten tarkasteltavana oleva este – olisi poistettu.⁷⁶

131. Julkisiamies Tesauro totesi yhdistetyissä asioissa Lancry antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että hän ”pitää paradoksaalisina yhtenäismarkkinoita, joilla Portugalin ja Tanskan välisen kaupan esteet on kielletty, mutta Napolin ja Caprin välisen kaupan esteisiin ei kiinnitetä huomiota”.⁷⁷ Hän päätteli, että tämän paradoksaalisen tilanteen ratkaiseminen ei ollut yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä,⁷⁸ ja varoitti, että jos yhteisöjen tuomioistuin tekisi niin sisäisten tullitariffiesteiden osalta, tällä kyseenalaistettaisiin vakiintunut oikeuskäytäntö, joka koskee täysin jäsenvaltioiden sisäisiä tilanteita, paitsi tavaroiden myös yleisesti palvelujen ja henkilöiden osalta.

74 – Edellisessä alaviitteessä mainittu asia Carbonati, tuomion 23 ja 24 kohta.

75 – Asia 175/78, tuomio 28.3.1979 (Kok. 1979, s. 1129, ratkaisuehdotuksen s. 1143, Kok. Ep. IV, s. 439).

76 – Perustamissopimusten laatimisen aikoihin virallinen federaalisatioprosessi ei tosiasiallisesti ollut vielä alkanut Belgiassa. Tarkasteltavana olevaan asiaan sisältyvää estettä ei tämän vuoksi ollut eikä voinutkaan olla olemassa. Useissa muissa jäsenvaltioissa oli kuitenkin eriasteisia muita kuin yhtenäisrakenteita, joista erityisesti mainittakoon Saksa ja sen osavaltiot.

77 – Mainittu edellä alaviitteessä 68, ratkaisuehdotuksen 28 kohta. Ks. myös edellä alaviitteessä 19 mainittu Cantillon, B., s. 14 ja 15, jonka mukaan Belgian ranskankielisen osan asukkaiden sulkeminen flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusjärjestelmän ulkopuolelle on yhtenäismarkkinoiden näkökulmasta ongelmallinen.

78 – Julkisiamies Mischo katsoi ratkaisuehdotuksessaan yhdistetyissä asioissa 80/85 ja 159/85, Nederlandse Bakkerij Stichting (tuomio 13.11.1986, Kok. 1986, s. 3359, ratkaisuehdotuksen s. 3375), että ”käänteistä syrjintää ei ajan mittaan voida hyväksyä todellisilla yhteismarkkinoilla, joiden on välttämättä perustuttava yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen”. Hän katsoi kuitenkin, että ”tällainen syrjintä on poistettava lainsäädännön keinoin”.

132. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei tältä osin yhtynytään julkisasiamies Tesauron päätelmään, se ei ole vielä tarkastellut tyhjentävästi, millaisia vaikutuksia henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen on sen esittämällä käsitteellisellä perustelulla tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen vaikuttavien sisäisten tullitariffiesteiden poistamiseksi.

133. Lisäpontta näiden vaikutusten tarkastelemiseen saattavat antaa unionin kansalaisuutta koskevat perustamissopimuksen artiklat.

134. On totta, että yhteisön tuomioistuimen mukaan unionin kansalaisuuden, josta määrätään EY 17 artiklassa, tarkoituksena ei ole ulottaa perustamissopimuksen aineellista soveltamisalaa koskemaan myös jäsenvaltion sisäisiä tilanteita, jotka eivät liity millään tavalla yhteisön oikeuteen.⁷⁹

135. Tämä toteamus kuitenkin edellyttää, että loogisesti on ensiksi vastattava kysymykseen siitä, minkä tilanteiden – olivatpa ne

jäsenvaltion sisäisiä tai eivät – ei katsota liittyvän millään tavalla yhteisön oikeuteen.

136. Kysymykseen ei voida vastata toteamalla, että kaikkien niin sanottujen jäsenvaltion sisäisten tilanteiden katsotaan automaattisesti olevan yhteisön oikeuteen liittymättömiä.⁸⁰ Miesten ja naisten samapalkkaisuutta koskeva EY 141 artikla on selkeä esimerkki sellaisiin tilanteisiin sovellettavasta määräyksestä, jotka tavallisesti ovat täysin jäsenvaltion sisäisiä. Se, onko tilanne jäsenvaltion sisäinen, on siis käsitteellisesti eri asia kuin se, liittyykö asia yhteisön oikeuteen. Kumpaankin kysymykseen on vastattava asiaa koskevien perustamissopimuksen määräysten tavoitteiden perusteella.

137. Pitää paikkansa, että yhdistetyissä asioissa Uecker ja Jacquet antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin perusteli päätelmänsä, jonka mukaan EY 17 artikla ei vaikuta jäsenvaltion sisäisiin tilanteisiin, jotka eivät liity millään tavalla yhteisön oikeuteen, muistuttamalla siitä, että EU 47 artiklan mukaan ”sopimuksen määräykset eivät vaikuta Euroopan yhteisöjen perustamissopimukseen, jollei niiden muuttamisesta annetuista määräyksistä muuta johdu”.⁸¹ Yhteisöjen tuomioistuin päätti, että ”mahdollinen syrjintä, jonka kohteeksi jäsenvaltion kansalaiset saattavat joutua tämän jäsenvaltion oikeuden mukaan, kuuluu tämän

79 – Edellä alaviitteessä 64 mainitut yhdistetyt asiat Uecker ja Jacquet, tuomion 23 kohta; asia C-148/02, Garcia Avello, tuomio 2.10.2003 (Kok. 2003, s. I-11613, 26 kohta) ja asia C-192/05, Tas-Hagen, tuomio 26.10.2006 (Kok. 2006, s. I-10451, 23 kohta).

80 – Ks. edellä alaviitteessä 71 mainittu julkisasiamies Warnerin ratkaisuehdotus asiassa Saunders, s. 1142.

81 – [Ei koske suomenkielistä käännöstä.]

jäsenvaltion oikeuden soveltamisalaan, joten ne on ratkaistava mainitun jäsenvaltion sisäisen oikeusjärjestyksen mukaisesti”.⁸²

138. Kaikella kunnioituksella sanottakoon, että en ole vakuuttunut siitä, että EU 47 artikla antaa tässä suhteessa lopullisen vastauksen. Kyseistä määräystä koskevan toisenlaisen, uskottavan tulkinnan mukaan määräyksen ensisijaisena tarkoituksena on suojella yhteisön säännöstöä EU:sta tehdyn sopimuksen V ja VI osaston määräysten ja niiden nojalla tehtyjen päätösten vaikutuksilta.⁸³ Minun on vaikea kuvitella, että EU 47 artiklalla oli tarkoitus suojella olemassa olevan EY:n perustamissopimuksen tiettyjä osia muilta osilta, esimerkiksi kansalaisuutta koskevilta artikloilta, jotka *lisättiin muuttamalla mainittua sopimusta* Maastrichtin sopimuksella. Jos näin olisi asianlaita, loogisesti olisi katsottava, että kaikkia EY:n perustamissopimukseen Maastrichtin sopimuksella lisättyjä määräyksiä on pidettävä yhteisön oikeuden erillisenä osiona, joka ei voi olla vuorovaikutuksessa yhteisön muun oikeuden kanssa eikä vaikuttaa yhteisön muuhun oikeuteen. Tämä ei selvästikään pidä paikkaansa.

82 – Edellä alaviitteessä 64 mainitut yhdistetyt asiat Uecker ja Jacquet, tuomion 23 kohta.

83 – Ks. tältä osin Eeckhout, P., *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, OUP, 2004, s. 146; Lenaerts, K. ja Van Nuffel, P., *Constitutional Law of the European Union*, 2. painos, Lontoo, Sweet & Maxwell, 2005, s. 808; Arnall, A. et al., *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, 5. painos, Lontoo, Sweet & Maxwell, s. 326–327. Tämä on epäilemättä ollut toistaiseksi painopiste EU 47 artiklaa koskevissa asioissa. Ks. esim. asia C-170/96, komissio v. neuvosto, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2763); asia C-176/03, komissio v. neuvosto, tuomio 13.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7879) ja vireillä oleva asia C-91/05, komissio v. neuvosto.

139. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi ensin asiassa Grzelczyk⁸⁴ antamassaan tuomiossa ja vahvisti viimeksi asiassa komisio vastaan Alankomaat antamassaan tuomiossa,⁸⁵ unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta.⁸⁶

140. Yhteisöjen tuomioistuin on viime aikoina osoittanut halukkuutensa tarkoitukseenmukaisten päätelmien tekemiseen esimerkiksi asioissa Tas-Hagen,⁸⁷ Turpeinen⁸⁸ ja komissio vastaan Alankomaat⁸⁹ antamassaan tuomioissa. Minusta vaikuttaa ainakin mahdolliselta, että kansalaisuutta koskevat määräykset samalla tavoin kyseenalaistavat täysin jäsenvaltion sisäisiä tilanteita koskevan nykyisen oikeuskäytännön kestävyden.⁹⁰

84 – Asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193, 31 kohta).

85 – Asia C-50/06, tuomio 7.6.2007 (Kok. 2007, s. I-4383, 32 kohta).

86 – Ks. myös asia C-224/98, D’Hoop, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6191, 28 kohta); asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7091, 82 kohta); yhdistetyt asiat C-482/01 ja C-493/01, Orfanopoulos ja Oliveri, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5257, 65 kohta); edellä alaviitteessä 54 mainittu asia Collins, tuomion 61 kohta; edellä alaviitteessä 75 mainittu asia Garcia Avello, tuomion 22 kohta; asia C-200/02, Zhu ja Chen, tuomio 19.10.2004 (Kok. 2004, s. I-9925, 25 kohta); asia C-224/02, Pusa, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5763, 16 kohta); asia C-147/03, komissio v. Itävalta, tuomio 7.7.2005 (Kok. 2005, s. I-5969, 45 kohta); asia C-209/03, Bidar, tuomio 15.3.2005 (Kok. 2005, s. I-2119, 31 kohta); asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6421, 15 kohta); asia C-145/04, Espanja v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 12.9.2006 (Kok. 2006, s. I-7917, 74 kohta) ja edellä alaviitteessä 44 mainittu asia Turpeinen, tuomion 18 kohta.

87 – Mainittu edellä alaviitteessä 79.

88 – Mainittu edellä alaviitteessä 44.

89 – Mainittu edellä alaviitteessä 85.

90 – Ks. O’Leary, S., *The Evolving Concept of Community Citizenship*, Haag/Lontoo/Boston, Kluwer Law International, 1996. Tarkastellessaan kansalaisuutta ja vapaata liikkuvuutta kirjoittaja mm. katsoo, että kansalaisuutta koskevia säännöksiä on hankala sovittaa yhteen käänteisen syrjinnän kanssa. Ks. myös Nic Shuibhne, N., ”Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On?”, *Common Market Law Review*, 2002, s. 748.

141. Tarkasteltavana oleva asia on niin lähellä klassista rajat ylittävää tilannetta kuin jäsenvaltion sisäiseksi väitetty tilanne suinkin voi olla. Siten se korostaa, kuinka mieltävaltaista on kiinnittää näin paljon huomiota kansallisen rajan ylittämiseen.⁹¹

142. Kyseiseen ryhmään kuuluvat henkilöt (Belgian kansalaiset, jotka eivät ole käyttäneet klassisia taloudellisia oikeuksiaan vapaaseen liikkuvuuteen) ovat paitsi Belgian kansalaisia myös (nimenomaan tämän vuoksi) unionin kansalaisia (EY 17 artikla).⁹² Kyse ei ole siitä, minkätyyppinen kansalaisuus näillä henkilöillä on tai voivatko he sen perusteella vaatia unionin kansalaisuutta (toisin kuin asiassa Kaur vallinneessa tilanteessa).⁹³ Nämä henkilöt kuuluvat perustamissopimuksen henkilölliseen soveltamisalaan täysin.

143. Kansalaisuutensa nojalla heillä on EY-oikeuden mukainen oikeus paitsi liikkua myös oleskella kaikkialla unionin alueella (EY 18 artikla). Aiemman EY 18 artiklaa koskevan oikeuskäytännön painopiste on ollut liikku-

misessa. Artiklassa kuitenkin puhutaan myös oleskeluoikeudesta.

144. Jos yhteisöjen tuomioistuin jatkaisi tätä tarkasteluaan, sen olisi päätettävä, onko EY 18 artiklassa tarkoitettuna ”oikeuden vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella”⁹⁴ tulkittava tarkoittavan ”vapautta liikkua ja *sitten* oleskella” (eli vapaus oleskella on peräisin tai johtuu ensin käytetystä oikeudesta liikkua) vai tarkoittaako se ”vapautta *sekä* liikkua *että* oleskella” (jolloin on mahdollista käyttää vapautta oleskella tai jatkaa oleskelua käyttämättä ensin oikeutta liikkua jäsenvaltioiden välillä).

145. Etuus, josta osalliseksi kyseiset henkilöt haluavat päästä, kuuluu asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan täysin, kuten edellä totesin. Näin ollen se selvästi kuuluu perustamissopimuksen aineelliseen soveltamisalaan. Vaikka asianlaita ei olisikaan näin, muistutan siitä, että asiassa Tas-Hagen antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin oli valmis katsomaan, että EY 18 artikla saattaa antaa oikeuden etuuteen, mikäli jäsenvaltioilla on velvollisuus käyttää toimivaltansa mukaisia

91 – Vrt. d'Oliveira, H. U. J., ”Is reverse discrimination still possible under the Single European Act?”, teoksessa *Forty years on: the evolution of postwar private international law in Europe: symposium in celebration of the 40th anniversary of the Centre of Foreign Law and Private International Law, University of Amsterdam, on 27 October 1989*, Deventer, Kluwer, 1990, s. 84, jossa kirjoittaja tuo esille, kuinka ristiriitaista on yhtäältä tavoitella tai saattaa loppuun sisämarkkinat ja toisaalta kiinnittää edelleen huomiota kansallisten rajojen ylittämiseen.

92 – Edellä alaviitteessä 75 mainittu asia Tas-Hagen, tuomion 18 kohta.

93 – Asia C-192/99, tuomio 20.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1237).

94 – Ranskaksi: ”le droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres”. Hollanniksi: ”het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven”.

valtuuksia tavalla, joka on yhteisön oikeuden mukainen.⁹⁵

146. Käsitteellisesti vaikuttaa valitettavalta, että etuutta, joka nähdäkseni on selkeästi osa ”yleistä” sosiaaliturvaa ja jonka voivat saada flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella työskentelevät ja jäsenvaltion alueen mainituissa osissa asuvat henkilöt sekä flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella työskentelevät ja vapaata liikkuvuutta koskevia klassisia taloudellisia oikeuksia käyttäneet henkilöt, ei *lähtökohtaisesti* myönnetä henkilöille, jotka työskentelevät flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella mutta asuvat ranskan- tai saksankielisellä alueella.

147. EY 12 artiklaan sisältyy yleisesti muotoiltu syrjinnän kieltö perustamissopimuksen soveltamisalalla. Asia on ilmaistu myös asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan 1 kohdassa. Syrjintäkieltö on tietenkin yksi EY-oikeuden peruseriaatteista. Se edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla

95 – Edellä alaviitteessä 75 mainittu asia Tas-Hagen, tuomion 20–24 kohta; ks. myös asia C-279/93, Schumacker, tuomio 14.2.1995 (Kok. 1995, s. I-225, 21 ja 26 kohta); alaviitteessä 39 mainittu asia De Groot, tuomion 75 kohta; edellä alaviitteessä 82 mainittu asia Schempp, tuomion 19 kohta ja edellä alaviitteessä 43 mainittu asia Turpeinen, tuomion 11 kohta.

ja että erilaisia tilanteita ei kohdella samalla tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella.⁹⁶ Syrjintäkiellon tärkeyttä tähdennetään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa⁹⁷ (21 artikla) ja neuvoston lainsäädäntöaloitteessa, joka tähtää kahden merkittävän, EY 13 artiklaan perustuvan direktiivin antamiseen tiettyjen syrjinnän muotojen kieltämiseksi.⁹⁸ Syrjintäkiellosta määrätään (tietenkin) sopimuksessa Euroopan perustuslaista (I-4 artikla, II-81 artikla ja III-123 artikla). Syrjintää pidetään siis yleisesti vastenmielisenä, kiellettävänä asiana.

148. Asiassa Kenny⁹⁹ antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin näyttää jo viitanneen siihen, että sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalalla syrjintäkiellon periaate saattaa myös estää käänteisen syrjinnän.¹⁰⁰

96 – Ks. esim. asia C-300/04, Eman ja Sevinger, tuomio 12.9.2006 (Kok. 2006, s. I-8055, 57 kohta); asia C-35/05, Reemtsma Cigarettenfabriken, tuomio 15.3.2007 (Kok. 2007, s. I-2425, 44 kohta) ja asia C-303/05, Advocaten voor de Wereld, tuomio 3.5.2007 (Kok. 2007, s. I-3633, 56 kohta).

97 – EYVL 2000, C 364, s. 1.

98 – Rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta 29.6.2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/43/EY (EYVL L 180, s. 22) ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annettu neuvoston direktiivi 2000/78/EY (EYVL L 303, s. 16).

99 – Asia 1/78, tuomio 28.6.1978 (Kok. 1978, s. 1489, Kok. Ep. IV, s. 137, 16–21 kohta).

100 – Ks. samansuuntaisesti Barnard, C., *EC Employment Law, Third Edition*, Oxford, OUP, 2006, s. 213–214 ja Wyatt, D., ”Social security benefits and discrimination by a Member State against its own nationals”, *European Law Review*, 1978, s. 488–494.

149. Yleisemmin voidaan todeta yhteisöjen tuomioistuimen katsoneen asiassa Eman ja Sevingen antamassaan tuomiossa selkeästi, että jäsenvaltion omiin kansalaisiinsa kohdistama syrjintä voi tietyissä olosuhteissa kuulua yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Kyseisessä asiassa kolmannessa maassa asuvalla Alankomaiden kansalaisella oli äänioikeus ja vaalikelpoisuus Alankomaissa pidetyissä Euroopan parlamentin vaaleissa, kun taas Alankomaiden Antilleilla tai Aruballa asuvalla Alankomaiden kansalaisella tätä oikeutta ei ollut. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vaikka tällä hetkellä voimassa oleva yhteisön oikeus sallii sen, että jäsenvaltiot määrittelevät äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta Euroopan parlamentin vaaleissa koskevat edellytykset käyttäen perusteena asumista sillä alueella, jossa vaalit järjestetään, yhdenvertaisen kohtelun periaate oli esteenä sille, että käytettävät perusteet vaikuttaisivat siten, että toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa olevia kansalaisia kohdellaan eri tavalla ilman, että tämä erilainen kohtelu on objektiivisesti perusteltua. Yhteisöjen tuomioistuimen mielestä se ei ollut perusteltua.¹⁰¹

150. Jos edellä esittämäni analyysi pitää paikkansa, EY-oikeuden soveltaminen johtaa siihen, että flaaminkielisen yhteisön hoitoetus, jonka nyt voivat saada flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella asuvat, on myönnettävä myös a) perinteisille EY-siirtotöyläisille (muiden jäsenvaltioiden kansa-

laisille, jotka työskentelevät flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella mutta asuvat ranskan-kielisellä tai saksankielisellä alueella tai kotijäsenvaltiossaan) ja b) Belgian kansalaisille, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, jotta vältetään näiden oikeuksien käyttöön kohdistuvat haitalliset vaikutukset.¹⁰²

151. Kansallisen lainsäädännön soveltamisen ja EY-oikeuden soveltamisen *yhdistelmä* saa siis aikaan tilanteen, jossa ainoita ranskan-kielisellä tai saksankielisellä alueella asuvia henkilöitä, jotka eivät voi saada flaaminkielisen yhteisön hoitoetua, ovat Belgian kansalaiset, jotka eivät ole käyttäneet klassista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen mutta jotka ovat käyttäneet (ja käyttävät edelleen) oikeuttaan oleskella Belgian tietyssä osassa. Lisäksi näiden henkilöiden erilainen kohtelu verrattuna muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin ja Belgian kansalaisiin, jotka ovat käyttäneet klassisia taloudellisia oikeuksiaan vapaaseen liikkuvuuteen, *johtuu nimenomaan siitä*, että EY-oikeudella pyritään estämään jälkimmäisen ryhmän epäedullinen kohtelu.¹⁰³ Jos sitten sovelletaan syrjintää koskevasta oikeuskäytännöstä tuttua

101 – Edellä alaviitteessä 96 mainittu asia Eman ja Sevinger, tuomion 58–61 kohta.

102 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 82 mainittu asia D'Hoop, tuomion 30 ja 31 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että perustamissopimuksessa annetut liikkumisvapautta koskevat oikeudet eivät saa täyttää vaikutustaan, jos näiden oikeuksien käyttäminen tehdään jäsenvaltion kansalaiselle vähemmän houkuttelevaksi sen vuoksi, että hänen palatesaan kotimaahansa sovelletaan säännöstöä, joka on hänelle epäedullinen sen vuoksi, että hän on käyttänyt näitä oikeuksiaan. Ks. myös edellä alaviitteessä 43 mainittu asia Singh, tuomion 19 ja 23 kohta ja edellä alaviitteessä 63 mainittu asia Alevizos, tuomion 75 kohta.

103 – Vrt. julkisasiamies Poirares Maduron ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 73 mainitussa asiassa Carbonati, 61 ja 62 kohta.

testiä, vaikuttaa siltä, että ”lukuun ottamatta” päätöstään asua ranskankielisellä alueella ja huolimatta työssäkäynnistä flaaminkielisellä alueella ensin mainitun ryhmän olisi myös mahdollista saada mainittu etuus.

152. Ranskankielisen yhteisön hallitus esittää mielenkiintoisen asiaa sivuavan väitteen, joka perustuu Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin sopimukseen henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta (jäljempänä EY:n ja Sveitsin välinen sopimus).¹⁰⁴ Sopimuksen 7 artiklan b kohdan mukaisesti sopimuspuolet sääntelevät oikeutta ”ammattilliseen ja maantieteelliseen liikkuvuuteen, millä sopimuspuolten kansalaisille annetaan mahdollisuus liikkua vapaasti vastaanottavan valtion alueella ja harjoittaa valitsemaansa ammattia”. Vaikuttaa siltä, että tällä määräyksellä tosiaankin annetaan Sveitsin kansalaisille oikeus liikkua vapaasti paitsi Sveitsin ja eri jäsenvaltioiden välillä myös tietyn jäsenvaltion eri alueiden välillä.

153. Jos näin on asianlaita, paradoksaalisena seurauksena olisi, että Sveitsin kansalaisella (kuten toisen jäsenvaltion kansalaisella) olisi oikeus liikkua vapaasti kaikkialla Belgiassa, kun taas Belgian kansalaisella olisi ainoas-

taan kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat oikeudet vapaaseen liikkuvuuteen Belgian alueella. Tältä osin EY:n ja Sveitsin välinen sopimus korostaa vielä selvemmin sitä, että jos väite ”täysin jäsenvaltion sisäisestä tilanteesta” hyväksytään, ne Belgian kansalaiset, jotka eivät ole käyttäneet klassisia taloudellisia oikeuksiaan vapaaseen liikkuvuuteen, muodostavat *EY-oikeuden* (yhdistettynä kansalliseen oikeuteen) *nimenomaisen toimintatavan vuoksi* ainoan unionin alueella asuvien tai liikkuvien henkilöiden ryhmän, jota flaaminkielisen yhteisön hoitoetuuden saamisen edellytykset saattavat syrjiä ilman seuraamuksia.

154. Minusta tuntuu, että tällaisissa olosuhteissa ensi näkemältä voidaan katsoa, että Belgian kansalaiset, jotka eivät ole käyttäneet klassisia taloudellisia oikeuksiaan vapaaseen liikkuvuuteen, *kuitenkin* lähtökohtaisesti kuuluvat EY-oikeuden soveltamisalaan ja/tai EY-oikeuden soveltaminen vaikuttaa heihin siinä määrin, että heidän olisi myös voitava vedota EY-oikeuteen.¹⁰⁵

155. Tähän ryhmään kohdistuva syrjintä olisi tietenkin pikemminkin välillistä kuin

104 – Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin valaliiton sopimus henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta (EYVL 2002, L 114, s. 6).

105 – Vrt. julkisasiamies Poirares Maduron ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 70 mainitussa asiassa Carbonati, 59–71 kohta, joka myös perustuu tulkintaan syrjintäkiellon periaatteesta. Ks. myös Spaventa, E., ”From Gebhard to Carpenter: Towards a (non-economic) European Constitution”, *Common Market Law Review*, 2004, s. 771, jossa kirjoittaja toteaa, että EY 17 ja EY 12 artiklalla yhdessä pyritään antamaan – pikemminkin yhteisön oikeuden kuin kansallisen lainsäädännön avulla – suojaa kansalaisille, jotka eivät ole käyttäneet oikeuksiaan vapaaseen liikkuvuuteen.

välitöntä. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden olisi mahdollista esittää objektiivisia perusteluja. Ei ole vaikeaa ennakoita olosuhteita, joissa tällaisia objektiivisia perusteluja mahdollisesti esitettäisiin. On helppo kuvitella (esimerkiksi), että tukeakseen muita heikommin kehittyntä valtion aluetta tai puuttuakseen ongelmaan, joka on yleinen tietyllä alueella mutta ei vaikuta muihin valtion alueisiin, jäsenvaltio ehkä haluaa tarjota tietyt edut ainoastaan kyseisellä alueella asuville henkilöille. Huolellisesti laaditut objektiiviset perustelut antaisivat jäsenvaltioille runsaasti mahdollisuuksia soveltaa eriytettyjä sääntöjä tilanteissa, jotka objektiivisesti tarkasteltuna ansaitsevat tällaisen kohtelun, samalla kun ne suojaavat unionin kansalaisia mielivaltaiselta syrjinnältä, jota ei voitaisi vastaavasti perustella.

156. On itsestään selvää, että edellä esittämälleni analyysille, joka koskee unionin kansalaisuuden vaikutusta täysin jäsenvaltion sisäisiin tilanteisiin, on mahdollista esittää vastaväitteitä jäsenvaltioilla edelleen olevien toimivaltuuksien perusteella.¹⁰⁶ Koska täysin jäsenvaltion sisäisten tilanteiden on perinteisesti katsottu jäävän EY-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, on todennäköistä, että jäsenvaltiot tosiasiallisesti haluaisivat esittää

yhteisöjen tuomioistuimelle tällaisia väitteitä ja että niiden väitteet olisi tutkittava tarkoin. Olen täysin tietoinen siitä, että tarkasteltavana olevassa asiassa ainoastaan yksi jäsenvaltio (Alankomaat) on esittänyt huomautuksia. Olisi suotavaa, että edellä käsittelemiäni seikkoja voitaisiin tarkastella asianmukaisella tavalla siten, että jäsenvaltiot osallistuvat tähänastista aktiivisemmin ja että (sen seurauksena) komissio laatisi asiasta viimeistellymmän esityksen. On mahdollista, että yksityiskohtaisempi tarkastelu kumoaa edellä olevat, ensi näkemältä tekemäni päätelmät.

157. Arvelen, että yhteisöjen tuomioistuin ei halua tehdä päätöstä näin perustavaa laatua olevasta seikasta tarkasteltavana olevassa asiassa, paitsi jos se päättää aloittaa suullisen menettelyn uudelleen ja kehottaa jäsenvaltioita ottamaan kantaa asiaan, enkä näe sillä olevan pakottavaa tarvetta toimia näin. Mielestäni on kuitenkin olemassa mahdollinen väite – joka ensi näkemältä vaikuttaa houkuttelevalta, koska se auttaisi poistamaan mielivaltaisen syrjinnän –, jonka mukaan unionin kansalaiset voivat luottaa siihen, että tämä kansalaisuus yhdessä syrjintäkiellon periaatteen kanssa toimii vastapoolina hajautetun hallintorakenteen viranomaiselle, joka kiistatta käyttää valtiollista valtaa, saadakseen etuuden, jonka pitäisi yhteisön oikeuden mukaisesti olla laajalti kaikkien työntekijöiden saatavilla ja jonka samassa tilanteessa olevat työntekijät voivat tosiasiallisesti saada yhteisön oikeuden välityksellä.

106 – Tarkasteltavana olevassa asiassa keskeisenä perusteluna on toistaiseksi ollut se, että jäsenvaltio, jossa on hajautettu hallintorakenne, säilyttää toimivaltansa harjoittaa kansalaisuutta välistä syrjintää *ilman*, että sitä vaaditaan esittämään objektiiviset perustelut tälle syrjinnälle.

Asetuksen N:o 1612/68 mahdollinen sovellettavuus¹⁰⁷

158. Suullisessa käsittelyssä nousi esiin kysymys, voidaanko asiaan kenties soveltaa asetusta N:o 1612/68.

159. Kyseinen asetus koskee työntekijöiden vapaata liikkuvuutta yleensä. Näin ollen sitä voidaan soveltaa sosiaaliin etuihin, jotka samanaikaisesti kuuluvat asetuksen N:o 1408/71 nimenomaiseen soveltamisalaan.¹⁰⁸ Näiden kahden asetuksen henkilölliset soveltamisalat eivät ole yhteneviä.¹⁰⁹ Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa mainittu käsite sosiaalinen etu voi nimittäin olla laajempi kuin asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettu käsite sosiaaliturvaetus.¹¹⁰

107 – Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2), viimeksi muutettuna Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/58/EY (EUVL L 158, s. 77).

108 – Ks. asia C-111/91, komissio v. Luxemburg, tuomio 10.3.1993 (Kok. 1993, s. I-817, Kok. Ep. XIV, s. I-35, 21 kohta); asia C-310/91, Schmid, tuomio 27.5.1993 (Kok. 1993, s. I-3011, 17 kohta) ja asia C-85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691, 27 kohta).

109 – Edellisessä alaviitteessä mainittu asia komissio v. Luxemburg, tuomion 20 kohta, myötäillen julkisasiamies Jacobin samassa asiassa esittämän ratkaisuehdotuksen 32–34 kohtaa.

110 – Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 29 mainitussa asiassa Hosse, 104 kohta ja julkisasiamies Kokottin 29.3.2007 esittämä ratkaisuehdotus vireillä olevassa asiassa C-287/05, Hendrix, 52 kohta.

160. Mikäli asetuksen N:o 1408/71 ja asetuksen N:o 1612/68 välillä mahdollisesti on päällekkäisyyttä, yhteisöjen tuomioistuin tutkii usein ensin, onko asiaan sovellettava asetusta N:o 1408/71. Mikäli se katsoo, että asetusta N:o 1408/71 ei voida soveltaa, tai mikäli väitettyjä mainitun asetuksen rikkomisia ei todeta, se tutkii asian asetuksen N:o 1612/68 perusteella.¹¹¹); asia C-33/99, Fahmi, tuomio 20.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2415); edellä alaviitteessä 29 mainittu asia De Cuyper ja myös alaviitteessä 29 mainittu asia Celozzi. Edellä alaviitteessä 108 mainitut asiat komissio v. Luxemburg ja Martínez Sala näyttävät olevan poikkeuksia tästä käytännöstä. Koska asetuksen N:o 1408/71 soveltamisala on tarkemmin rajattu, pidän tätä lähestymistapaa järkevänä.

161. Katson, että tarkastelevana olevaan asiaan on sovellettava asetusta N:o 1408/71 ja että on mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan vastaista evätä muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta ja Belgian kansalaisilta, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, mahdollisuus saada flaaminkielisen yhteisön hoitoetus. Näin ollen asetus N:o 1408/71 suojaa riittävästi tässä tilanteessa olevia henkilöitä, eikä heidän asemaansa ole tarpeen tarkastella asetuksen N:o 1612/68 perusteella.

162. Jos yhteisöjen tuomioistuin on halukas kohtelemaan Belgian kansalaisia, jotka eivät ole käyttäneet klassista taloudellista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, kuitenkin oikeutettuina yhteisön oikeuden mukaiseen

111 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 108 mainittu asia Schmid; edellä alaviitteessä 50 mainittu asia Meints; asia C-35/97, komissio v. Ranska, tuomio 24.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5325

suojaan, heidän asemaansa on yhtä lailla tarpeetonta tarkastella asetuksen N:o 1612/68 näkökulmasta. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin katsoo näiden henkilöiden olevan täysin jäsenvaltion sisäisessä tilanteessa, joka ei liity millään tavalla yhteisön oikeuteen, ei voida soveltaa asetusta N:o 1408/71 eikä asetusta N:o 1612/68.

Neljäs kysymys

163. Kansallisen tuomioistuimen neljäs kysymys koskee sitä, mitä tapahtuisi, jos vuoden 1999 asetuksen nykyinen (2004) toisinto todetaan yhteisön oikeuden vastaiseksi. Erityisesti on tarkasteltava sitä, olisiko yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa paluu ennen vuoden 2004 asetuksen antamista voimassa olleeseen järjestelmään eli järjestelmään, jossa flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusetuksien saamisen yksiselitteisenä edellytyksenä oli asuinpaikka flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella riippumatta siitä, mihin ryhmään hakija kuuluu (jäljempänä asetuksen vuoden 2001 toisinto).

164. Flanderin hallintoalueen hallitus katsoo, että neljänteen kysymykseen on tarpeen vastata ainoastaan, mikäli asetuksen nykyinen toisinto on yhteisön oikeuden vastainen, mikä ei sen esityksen mukaan ole asianlaista.

165. Jos yhteisöjen tuomioistuin yhtyy näkemykseeni kolmeen ensimmäiseen kysymykseen annettavista vastauksista, on tarpeen vastata neljänteen kysymykseen.

166. Komissio ilmoitti 17.12.2002 päivätyssä virallisessa huomautuksessa Belgian hallitukselle katsovansa, että asetuksen vuoden 2001 toisinto on EY 39 ja EY 43 artiklan sekä asetuksen N:o 1408/71 vastainen. Erityisen kyseenalaisena komissio piti asuinpaikkavaatimusta, jonka mukaisesti ainoastaan flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella asuvat henkilöt voivat liittyä flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusjärjestelmään.

167. Flanderin hallintoalueen parlamentti otti komission valitukset huomioon ja muutti asetusta ja pyrki nimenomaan tekemään siitä yhteensopivan yhteisön oikeuden kanssa.¹¹²

112 – Ks. 30.4.2004 annetun asetuksen valmisteluasiakirjat, Parlementaire Stukken, Vlaams Parlement, 2003–2004, nro 1970/1, s. 2: "[Asiantuntijatoimikunnan] loppuraportin perusteella vaikuttaa siltä, että Euroopan komissio on aiheellisesti huomauttanut, että asetusta (ETY) N:o 1408/71 on sovellettava flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusta koskevaan lainsäädäntöön --. Tämä päätelmä on Euroopan komission pyynnöstä saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämän vuoksi on välttämätöntä muuttaa hoitovakuutuksen järjestämisestä 30.3.1999 annettua asetusta --".

168. Flanderin hallintoalueen hallitus väittää, että pääasian kantajat eivät ole kiinnostuneita siirtotyöläisten vapaan liikkuvuuden edistämisestä vaan ainoastaan ranskankielisen alueen asukkaiden suojelemisesta. Näin ollen tilanne on täysin jäsenvaltion sisäinen. Flanderin hallintoalueen hallitus myös toistaa aiemman väitteensä, jonka mukaan yhteisön oikeutta ei ole rikottu, koska Belgian valtiosääntö rakenne estää asetuksen (kaikkien toisintojen) soveltamisen ranskankielisen alueen tai saksankielisen alueen asukkaisiin.

169. En pidä kumpaakaan väitettä vakuuttavana.

170. Ensimmäisestä väitteestä totean pitäväni itsestään selvänä, että kantajilla on oikeus puolustaa edustamansa kansanosan etuja. On kuitenkin epäselvää, miksi tämä seikka sinänsä tekee koko tilanteesta täysin jäsenvaltion sisäisen.

171. Toisesta väitteestä totean jo muistuttaneeni siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti jäsenvaltion sisäisen valtiosääntö rakenteen ei voida katsoa oikeuttavan yhteisön oikeuden rikkomista.

172. Jos asetuksen nykyinen (2004) toisinto on edellä mainituista syistä yhteisön oikeuden vastainen, sama pätee sitä suuremmalla syyllä asetuksen vuoden 2001 toisintoon.

Ratkaisuehdotus

173. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Cour d'Arbitrage de Belgique, nyttemmin Cour constitutionnelle de Belgique, esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- Belgian flaaminkielisen yhteisön käyttöön ottaman hoitovakuutusjärjestelmän kaltainen järjestelmä kuuluu sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön

alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 aineelliseen soveltamisalaan, joka on määritelty mainitun asetuksen 4 artiklassa.

- Belgiassa työskentelevien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten ja oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneiden Belgian kansalaisten osalta on todettava, että EY 39 ja EY 43 artiklan sekä asetuksen N:o 1408/71 3 artiklan kanssa on ristiriidassa se, että Euroopan yhteisöön kuuluvan liittovaltion itsehallinnollinen yhteisö antaa säännöksiä, joilla kyseisen itsehallinnollisen yhteisön toimivaltaa käytettäessä rajataan kyseisen vakuutuksen piiriin ottaminen ja kyseisessä asetuksessa tarkoitettuun sosiaaliturvajärjestelmään kuulumisen sellaisiin henkilöihin, jotka asuvat sillä alueella, jossa kyseinen itsehallinnollinen yhteisö on toimivaltainen, tai toisessa jäsenvaltiossa, erotuksena sellaisiin henkilöihin nähden, jotka kansalaisuudestaan riippumatta asuvat kyseisen liittovaltion sellaisessa osassa, jossa muu itsehallinnollinen yhteisö on toimivaltainen.

- Järjestelmä, jossa flaaminkielisen yhteisön hoitovakuutusetuksien saamisen yksiselitteisenä edellytyksenä on asuinpaikka flaaminkielisellä alueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä alueella riippumatta siitä, mihin ryhmään hakija kuuluu, on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.