



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MELCHIOR WATHELET
2 päivänä kesäkuuta 2016¹

Asia C-238/15

**Maria do Céu Bragança Linares Verruga,
Jacinto Manuel Sousa Verruga ja
André Angelo Linares Verruga
vastaan**

Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Luxemburg))

Ennakkoratkaisupyyntö — Henkilöiden vapaa liikkuvuus — Yhdenvertainen kohtelu —
Sosiaaliset edut — Asetus (EU) N:o 492/2011 — 7 artiklan 2 kohta — Taloudellinen tuki
korkeakouluopintoihin — Edellytys — Työskentelyn yhtäjaksoisuus — Välillinen syrjintä —
Oikeuttamisperusteet

I Johdanto: alustava huomautus vallitsevasta paradoksista

1. Korkeakouluopintoihin myönnettävistä taloudellisista tuista ja niiden myöntämisedellytyksistä on jo runsaasti oikeuskäytäntöä. Nyt tarkasteltavassa ennakkoratkaisupyyntöissä otetaan tämä aihe jälleen kerran esille.

2. Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Luxemburg) esittämässä ennakkoratkaisukysymyksessä nimittäin tiedustellaan, voidaanko unionin oikeuden mukaisena pitää sellaista kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan kyseisen jäsenvaltion ulkopuolella asuvat opiskelijat voivat saada korkeakouluopintoihinsa taloudellista tukea sillä edellytyksellä, että jompikumpi heidän vanhemmistaan on työskennellyt siellä palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana yhtäjaksoisesti vähintään viiden vuoden ajan taloudellisen tuen hakemisajankohtana.

3. Nuorten koulutus on Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden ensisijaisia painopisteitä maailmassa, jossa kilpailu kiristyy jatkuvasti.² Maailmassa vallitseva talousmalli on saavuttanut rajansa, minkä vuoksi talousarviorajoituksista on tullut päivittäistä todellisuutta.

4. Vapaa liikkuvuus on sisältynyt unionin perusvapauksiin aina Euroopan yhdentymishankkeen alkuvaiheista asti. Unionin kansalaisuuden tunnustaminen ja myöhempi kehittäminen ovat vahvistaneet entisestään vapaan liikkuvuuden merkitystä, ja tämä kansalaisuus kuuluu luonnollisesti myös opiskelijoille.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Ks. tältä osin julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotuksessaan Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:70, 42–44 kohta) mainitsema komission tiedonanto ja Eurooppa-neuvoston päätelmät.

5. Nykyään vapaan liikkuvuuden periaatetta on alettu haastaa ja kyseenalaistaa. Uutena osoituksena tästä ovat korkeakouluopintoihin myönnettävistä taloudellisista tuista annetut säännökset. Minkälaisia vaatimuksia unionin oikeus asettaa nykyisessä tilanteessa, jossa yhtäältä tunnustetaan vahva yhdenvertaisuus, joka on omiaan pienentämään kullekin edunsaajalle myönnettäviä tukimääriä, mutta jossa tätä yhdenvertaisuutta toisaalta murentaa mahdollisuus pitää tukimäärät kohtuullisen suurina siten, että oppisopimuksia ja koulutusta on tarjolla siis rajatummalle määrälle kansalaisia?

6. Tästä on pohjimmiltaan kysymys nyt käsiteltävässä asiassa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Asetus (EU) N:o 492/2011

7. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisupyyntö koskee työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68,³ sellaisena kuin se on muutettuna 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/38/EY,⁴ 7 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

8. Tämä asetus on kuitenkin kumottu ja korvattu 15.6.2011 lähtien työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 492/2011.⁵

9. Viimeksi mainitun asetuksen 41 artiklan toisen kohdan mukaan viittauksia asetukseen N:o 1612/68 pidetään viittauksina asetukseen N:o 492/2011. Täsmennän kuitenkin, että 7 artiklan 1 ja 2 kohtaa ei ole muutettu. Viittaa sen vuoksi pelkästään asetukseen N:o 492/2011.

10. Asetuksen 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.

2. Hänen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden.

– –”

3 — EYVL 1968, L 257, s. 2.

4 — EUVL 2004, L 158, s. 77, oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34.

5 — EUVL 2011, L 141, s. 1.

2. Direktiivi 2004/38

11. Direktiivin 2004/38 24 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa annetuista nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu, kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Tämä oikeus on ulotettava koskemaan perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, mutta joilla on oleskeluoikeus tai oikeus pysyvään oleskeluun.

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana tai soveltuvassa tapauksessa 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetyn pidemmän ajanjakson aikana muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäsenille eikä sen tarvitse myöntää heille ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, opintorahan tai -lainan muodossa.”

B *Luxemburgin lainsäädäntö*

12. Korkeakouluopintoihin myönnettävästä valtion taloudellisesta tuesta 22.6.2000 annettua lakia (loi concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, jäljempänä 22.6.2000 annettu laki) on muutettu 26.7.2010 annetulla lailla (Mémorial A 2010, s. 2040). Mainitun 22.6.2000 annetun lain 2 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”Taloudellisen tuen saajat Valtion taloudellista tukea korkeakouluopintoihin voivat saada korkeakouluopintoja suorittamaan hyväksytyt opiskelijat, jotka täyttävät jonkin seuraavista edellytyksistä:

- a) asianomainen henkilö on Luxemburgin kansalainen tai Luxemburgin kansalaisen perheenjäsen ja hänen kotipaikkansa on Luxemburgin suurherttuakunnassa tai
- b) hän on Euroopan unionin muun jäsenvaltion tai jonkin muun Euroopan talousalueesta [2.5.1992] tehdyn sopimuksen [(EYVL 1994, L 1, s. 3)] sopimuspuolena olevan valtion tai Sveitsin valaliiton kansalainen ja hän oleskelee Luxemburgin suurherttuakunnassa henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta ja maahanmuutosta 29.8.2008 annetun muutetun lain 2 luvun mukaisesti palkattuna työntekijänä, itsenäisenä ammatinharjoittajana, henkilönä, joka säilyttää kyseisen aseman, tai edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvan henkilön perheenjäsenenä tai hän on saanut pysyvän oleskeluoikeuden – – –”

13. Unionin tuomioistuimen 20.6.2013 antaman tuomion Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411) johdosta 22.6.2000 annettuun lakiin lisättiin 19.7.2013 annetun lain (Mémorial A 2013, s. 3214) 1 §:n 1 momentilla 2 bis §, jossa säädetään seuraavaa:

”Myös Luxemburgin suurherttuakunnan ulkopuolella asuva opiskelija voi saada korkeakouluopintoihin taloudellista tukea sillä edellytyksellä, että hän on sellaisen palkatun työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan lapsi, joka on Luxemburgin kansalainen tai Euroopan unionin tai Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen muun sopimuspuolena olevan valtion tai Sveitsin valaliiton kansalainen ja joka työskentelee palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana Luxemburgissa, ja että kyseinen työntekijä on työskennellyt palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana Luxemburgissa yhtäjaksoisesti vähintään viiden vuoden ajan sinä ajankohtana, jona opiskelija jätti hakemuksen korkeakouluopintoihin myönnettävästä taloudellisesta tuesta.

Luxenburgissa tehdyssä työssä työajan on oltava vähintään puolet siitä työajasta, jota yrityksessä lain tai mahdollisen työehtosopimuksen nojalla tavanomaisesti noudatetaan. Itsenäisen ammatinharjoittajan on oltava sosiaaliturvalain (Code de la sécurité sociale) 1 §:n 4 momentin mukaisesti vakuutettu pysyvästi Luxemburgin suurherttuakunnan pakollisessa sosiaalivakuutuksessa viiden vuoden ajan ennen korkeakouluopintoihin myönnettävän taloudellisen tuen hakemisajankohtaa.”

14. Mainittu 22.6.2000 annettu laki, sellaisena kuin se on muutettuna 19.6.2013 annetulla lailla, kuitenkin kumottiin jo valtion taloudellisesta tuesta korkeakouluopintoihin 24.7.2014 annetulla lailla (loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures; Mémorial A 2014, s. 2188).

15. Viimeksi mainitun lain 3 §:ssä säädetään nykyään seuraavaa:

”Valtion taloudellista tukea korkeakouluopintoihin voivat saada edellä 2 §:ssä määritellyt opiskelijat ja oppilaat, jäljempänä 'opiskelijat', jotka täyttävät jonkin seuraavista edellytyksistä:

--

(5) silloin kun kyse on Luxemburgin suurherttuakunnan ulkopuolella asuvista opiskelijoista:

- a) asianomainen henkilö on työntekijä, joka on Luxemburgin kansalainen tai Euroopan unionin tai Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen muun sopimuspuolena olevan valtion tai Sveitsin valaliiton kansalainen ja joka työskentelee palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana Luxemburgin suurherttuakunnassa sinä ajankohtana, jona hän jätti hakemuksensa korkeakouluopintoihin myönnettävästä taloudellisesta tuesta; tai
- b) asianomainen henkilö on sellaisen työntekijän lapsi, joka on Luxemburgin kansalainen tai Euroopan unionin tai Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen muun sopimuspuolena olevan valtion tai Sveitsin valaliiton kansalainen ja joka työskentelee palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana Luxemburgin suurherttuakunnassa sinä ajankohtana, jona opiskelija jätti hakemuksen korkeakouluopintoihin myönnettävästä taloudellisesta tuesta, sillä edellytyksellä, että kyseinen työntekijä vastaa edelleen opiskelijan elatuksesta ja että kyseinen työntekijä on työskennellyt palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana Luxemburgin suurherttuakunnassa vähintään viiden vuoden ajan sinä ajankohtana, jona opiskelija jätti hakemuksen korkeakouluopintoihin myönnettävästä taloudellisesta tuesta, seitsemän vuoden viitekaudella, joka lasketaan taannehtivasti siitä päivästä alkaen, jolloin korkeakouluopintoihin myönnettävää taloudellista tukea koskeva hakemus jätettiin, tai että henkilö, joka säilyttää työntekijän aseman, on edellisestä poiketen täyttänyt edellä mainitun viisi vuotta seitsemästä -perusteen työskentelyn päättymisajankohtana.”

III Pääasian tosiseikat

16. André Angelo Linares Verruga asuu vanhempiensa Maria do Céu Bragança Linares Verrugan ja Jacinto Manuel Sousa Verrugan kanssa Longwyssa (Ranska).

17. Bragança Linares Verruga on työskennellyt palkattuna työntekijänä Luxemburgin suurherttuakunnassa 15.5.2004 lähtien pelkästään ajanjaksoa 1.11.2011–15.1.2012 lukuun ottamatta. Sousa Verruga on puolestaan työskennellyt palkattuna työntekijänä Luxemburgin suurherttuakunnassa 1.4.2004–30.9.2011 ja 4.12.2013–6.1.2014. Hän on toiminut siellä itsenäisenä ammatinharjoittajana 1.2.2014 lähtien.

18. Linares Verruga, joka opiskelee Liègen yliopistossa (Belgia), haki Luxemburgin valtiolta taloudellista tukea korkeakouluopintoihin lukuvuoden 2013–2014 syyslukukaudelle.

19. Ministeri hylkäsi kyseisen hakemuksen 28.11.2013 tekemällään päätöksen sillä perusteella, etteivät 22.6.2000 annetun lain, sellaisena kuin se on muutettuna 19.7.2013 annetulla lailla, 2 bis §:ssä säädetyt edellytykset täyttyneet.

20. Linares Verruga ja hänen vanhempansa (jäljempänä Verrugan perhe) tekivät 23.12.2013 oikaisuvaatimuksen kyseisestä päätöksestä. Ministeri hylkäsi sen 14.1.2014 tekemällään päätöksellä.

21. Linares Verruga haki Luxemburgin valtiolta taloudellista tukea korkeakouluopintoihin myös lukuvuoden 2013–2014 kevätlukukaudelle. Ministeri hylkäsi kyseisen taloudellista tukea koskevan hakemuksen 24.3.2014 tekemällään päätöksellä samoista syistä kuin 28.11.2013 tekemässään päätöksessä.

22. Verrugan perhe nosti 15.4.2014 tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourgissa kanteen 28.11.2013, 14.1.2014 ja 24.3.2014 tehtyjen ministerin päätösten muuttamiseksi tai kumoamiseksi. Kanne otettiin tutkittavaksi siltä osin kuin siinä vaaditaan näiden päätösten kumoamista.

23. Verrugan perhe väitti kyseisessä tuomioistuimessa ensisijaisesti, että korkeakouluopintoihin myönnettävä valtion taloudellinen tuki on sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004,⁶ sellaisena kuin se on muutettuna 9.12.2010 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1244/2010,⁷ tarkoitettu perhe-etuus, johon ovat oikeutettuja kaikki työntekijät. Toissijaisesti Verrugan perhe väitti, että taloudellinen tuki voidaan katsoa asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi sosiaalisesti eduksi, joten tuen myöntämisessä on noudatettava kyseisessä säännöksessä säädettyä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

IV Ennakkoratkaisupyyntö ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

24. Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg lähtee 20.6.2013 annetun tuomion Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411) perusteella siitä, että koska jäsenvaltion työntekijän lapsille myöntämä opintotuki on siirtotyöläisen kannalta asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sosiaalinen etu, pääasiaan sovelletaan tätä säännöstä.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tässä yhteydessä sitä, onko 22.6.2000 annetun lain, sellaisena kuin se on muutettuna 19.7.2013 annetulla lailla, 2 bis §:ssä asetettua edellytystä, jonka mukaan Luxemburgin ulkopuolella asuvan opiskelijan, joka hakee taloudellista tukea korkeakouluopintoihin, on oltava sellaisen työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan lapsi, joka on Luxemburgin kansalainen tai Euroopan unionin kansalainen, jonka mukaan kyseistä tukea voidaan myöntää, jos kyseinen työntekijä on työskennellyt tai harjoittanut toimintaansa Luxemburgissa yhtäjaksoisesti vähintään viiden vuoden ajan taloudellisen tuen hakemisajankohtana, pidettävä kohtuuttomana.

26. Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg päätti tästä syystä 20.5.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.5.2015, lykätä asian käsittelyä ja esittää SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [22.6.2000 annetun lain, sellaisena kuin se on muutettuna 19.7.2013 annetulla lailla] 2 bis §:ssä Luxemburgin suurherttuakunnan ulkopuolella asuville opiskelijoille asetettu edellytys, jossa jätetään huomioimatta kaikki muut liittynän perusteet ja jonka mukaan kyseisten opiskelijoiden on oltava sellaisten työntekijöiden lapsia, jotka ovat työskennelleet palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina Luxemburgissa yhtäjaksoisesti vähintään viiden vuoden ajan taloudellisen tuen

6 — EUVL 2004, L 166, s. 1, oikaisu EUVL 2004, L 200, s. 1.

7 — EUVL 2010, L 338, s. 35.

hakemisajankohtana, oikeutettu Luxemburgin valtion esittämien koulutus- ja talouspoliittisten näkökohtien perusteella ja asianmukainen sekä asetettuun tavoitteeseen nähden oikeasuhteinen, kun tavoitteena on lisätä korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuutta mutta varmistaa samalla, että mainitut henkilöt, jotka ovat käyttäneet asianomaisen tukijärjestelmän tarjoamaa mahdollisuutta rahoittaa mahdollisesti myös ulkomailla suoritettujen opintojen, palaavat Luxemburgiin käyttääkseen näin hankkimiaan tietoja tämän jäsenvaltion talouden kehittymisen kannalta hyödyllisellä tavalla?”

27. Verrugan perhe, Luxemburgin ja Tanskan hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Ne kaikki lausuvat myös asiasta 14.4.2016 pidetyssä istunnossa. Myös Norjan hallitus, joka ei ollut jättänyt kirjallisia huomautuksia, sai esittää väitteensä kyseisessä istunnossa.

V Asian tarkastelu

A Oikeuskäytännön kehitys: onko ”työntekijöiden” vapaa liikkuvuus harhakuvitelmaa?

1. Eron tekeminen työntekijöiden ja sellaisten henkilöiden välillä, jotka eivät ole aktiivisia

28. SEUT 45 artiklassa taataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionissa. Tämä vapaus merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden välinen syrjintä työsuhteiden tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.⁸

29. SEUT 45 artiklassa tarkoitettu työntekijän käsite on määritelty vakiintuneesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Työntekijänä on pidettävä ”jokaista, joka tekee aitoa ja todellista työtä, eikä tällöin oteta huomioon sellaista työtä, joka on niin vähäistä, että sitä on pidettävä pelkästään toisarvoisena ja liitännäisenä. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan työsuhteelle on ominaista se, että henkilö tekee tietyn ajanjakson ajan toiselle tämän johdon alaisena suorituksia vastiketta vastaan”.⁹

30. Unionin tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohta on ”erityinen ilmaisu SEUT 45 artiklan 2 kohdassa vahvistetusta yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta sosiaalisten etujen myöntämisen erityisalalla”,¹⁰ ja sitä sovelletaan myös rajatyöntekijöihin.

31. Päinvastainen tulkinta olisi vastoin asetuksen N:o 492/2011 sanamuotoa, sillä sen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan nimenomaisesti, että oikeus vapaaseen liikkuvuuteen on tunnustettava ”tekemättä eroa pysyvän työntekijän, kausityöntekijän, *rajatyöntekijän* sekä sellaisten henkilöiden välillä, jotka harjoittavat palvelujen tarjoamista”,¹¹ ja sen 7 artiklassa viitataan varauksetta ”jäsenvaltion kansalaiseen työntekijään”.¹²

8 — Vaikka riidanalainen lainsäädäntö koskee sekä palkattuja työntekijöitä että itsenäisiä ammatinharjoittajia, ennakkoratkaisupyyntö kohdistuu asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohtaan. Keskusteluissa on tästä syystä käsitelty ainoastaan palkattujen työntekijöiden tilannetta. Esittämäni päättelyä voidaan mielestäni kuitenkin soveltaa soveltuvin osin myös itsenäisten ammatinharjoittajien tilanteeseen. Kotimaisten työntekijöiden ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta nimittäin sovelletaan (erityisesti sosiaalisten etujen myöntämisen osalta) yhtä lailla itsenäisiin ammatinharjoittajiin (ks. vastaavasti tuomio 14.1.1988, komissio v. Italia, 63/86, EU:C:1988:9, 12–16 kohta). Ks. myös Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 4. painos, Oxford University Press, 2013, s. 313.

9 — Ks. tuomio 7.9.2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, 15 kohta). Aitojen ja todellisten työsuoritusten vaatimus ja siitä seuraava toisarvoisten ja liitännäisten työsuoritusten poissulkeminen vahvistettiin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä jo hyvin varhaisessa vaiheessa (ks. vastaavasti tuomio 23.3.1982, Levin, 53/81, EU:C:1982:105, 17 kohta).

10 — Ks. tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 35 kohta). Ks. myös tuomio 11.9.2007, Hendrix (C-287/05, EU:C:2007:494, 53 kohta).

11 — Kursivointi tässä.

12 — Ks. vastaavasti asetuksen N:o 1612/68 (jonka johdanto-osan neljäs perustelukappale on samanlainen kuin asetuksen N:o 492/2011 johdanto-osan viides perustelukappale) osalta tuomio 27.11.1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, 50 kohta) ja tuomio 8.6.1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, 21 kohta).

32. Tästä unionin tuomioistuin päätelee, että jäsenvaltio ”ei voi asettaa asetuksen [N:o 492/2011] 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua sosiaalisen edun myöntämisen edellytykseksi sitä, että tällaisen edun saajat asuvat kyseisen valtion alueella”.¹³

33. Unionin tuomioistuin on myös yksiselitteisesti todennut, ettei ansiotyön vähimmäiskesto voi olla sosiaalisen edun saamisen edellytyksenä, koska työntekijän käsitteellä on ”yhteisön oikeudessa oma sisältönsä”. Tämän muun muassa korkeakouluopintojen jatkamiseen myönnettävästä toimeentulo- ja opintotuesta annetun oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot ”eivät voi yksipuolisesti asettaa asetuksen [N:o 492/2011] 7 artiklan 2 kohdassa määrättyjen sosiaalisten etujen saamisen edellytykseksi sitä, että ansiotyö on kestänyt tietyn vähimmäisajan”.¹⁴

34. Sen rinnalle kehittyi oikeuskäytäntöä niistä jäsenvaltioiden kansalaisista, jotka käyttivät liikkumisvapauttaan mutta eivät olleet taloudellisesti aktiivisia. Unionin tuomioistuin katsoi muun muassa 11.7.2002 annetussa tuomiossa D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432) ja 15.3.2005 annetussa tuomiossa Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169), että valtioilla oli ennen sosiaalisten etujen myöntämistä oikeus vaatia, että kyseessä oleva henkilö osoittaa integroituneensa vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan jossain määrin.¹⁵ Tämä yhteys voitiin osoittaa todellisella (aiemmalla) yhteydellä vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoihin tai tietyn ajan kestäneellä asumisella kyseisessä valtiossa.

35. Kyseisessä oikeuskäytännössä tehtiin siis selvä ja täsmällinen ero taloudellisesti aktiivisten unionin kansalaisten ja muiden unionin kansalaisten välillä. Ensiksi mainittuja oli kohdeltava täysin yhdenvertaisesti vastaanottavan jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa heti ensimmäisestä työpäivästä alkaen. Jälkimmäisiin katsottiin asianmukaiseksi soveltaa eritellympää lähestymistapaa, jossa yhdenvertaisuus perustui oleskelun kestoon vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja tosiasialliseen integroitumiseen sen yhteiskuntaan.¹⁶

2. Vaatimus työntekijän riittävästä integroitumisesta yhteiskuntaan

36. Unionin tuomioistuin kuitenkin luopui tästä selkeästä erottelusta 2000-luvun puolivälissä, kun se sisällytti oikeuskäytäntöönsä käsitteen työntekijän riittävästä integroitumisesta tai todellisesta yhteydestä vastaanottavaan jäsenvaltioon.¹⁷

13 — Ks. tuomio 27.11.1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564, 51 kohta ja tuomiolauselman 3 kohta). Ks. myös tuomio 8.6.1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, 21 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta).

14 — Ks. tuomio 21.6.1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322, 42 kohta). Ks. myös kolme vuotta aiemmin 6.6.1985 annettu tuomio Frascogna (157/84, EU:C:1985:243, 25 kohta), jossa oli kyse erityistä vanhuusavustusta koskevasta hakemuksesta.

15 — Ks. tästä Pataut, E., ”La détermination du lien d’intégration des citoyens européens”, *RTD Eur.*, 2012, s. 623 ja sitä seuraavat sivut.

16 — Ks. vastaavasti Barnard, C., ”Case C-209/03, R (on the application of Danny Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills, judgment of the Court (Grand Chamber) 15 march 2005, not yet reported”, *CML Rev.*, 42, 2005, s. 1465–1489, erityisesti s. 1488.

17 — Ks. vastaavasti O’Leary, S., ”The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch*”, *CML Rev.*, 51, 2014, s. 601–622, erityisesti s. 609. Ks. myös seuraava D. Martinin esittämä huomautus 18.7.2007 annetusta tuomiosta Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437): ”Not only the acceptance of a social policy cause of justification in the field of free movement is a reversal of a consistent case-law” (Martin, D., ”Comments on *Jia v. Migrationsverket* (Case C-1/05 of 9 January 2007), *Hartmann v. Freistaat Bayern* (Case C-213/05 of 18 July 2007) and *Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (Case C-287/05 of 11 September 2007)”, *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007, s. 457–471, erityisesti s. 467; kursivointi tässä).

37. Muistutettuaan, että rajatyöntekijöihin sovelletaan asetuksen N:o 492/2011 7 artiklaa,¹⁸ unionin tuomioistuin totesi, että jäsenvaltiot voivat asettaa sosiaalisen edun saamisen edellytykseksi sen, että työntekijällä on *riittävä* yhteys kyseiseen jäsenvaltioon.¹⁹ Niinpä se, että muualla kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa asuva työntekijä ei tee siellä *riittävän merkittävää* ansiotyötä, "voi olla laillinen peruste kyseessä olevan sosiaalisen edun myöntämättä jättämiselle".²⁰

38. Tähän näkemykseen tuotiin kuitenkin selvennystä 14.6.2012 annetulla tuomiolla komissio v. Alankomaat (C-542/09, EU:C:2012:346). Siinä unionin tuomioistuin nimittäin muistutti jäsenvaltioille, että "vaikka unionin tuomioistuimen jäsenvaltioille antama mahdollisuus, jollei tiettyjen edellytysten noudattamisesta muuta johdu, edellyttää muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta tietynasteista integroitumista niiden yhteiskuntaan, jotta heille voidaan myöntää sosiaalisia etuja, kuten opintorahaa, ei rajoitu tilanteisiin, joissa kyseiset tuenhakijat eivät ole taloudellisesti aktiivisia kansalaisia, – – asumisedellytyksen täyttäminen vaaditun integroitumisen osoittamiseksi ei ole siirtotyöläisten ja rajatyöntekijöiden kannalta *lähtökohtaisesti* asianmukaista".²¹

39. Viimeksi mainittujen tapauksessa nimittäin "se, että he ovat päässeet jäsenvaltion työmarkkinoille, luo lähtökohtaisesti riittävän integroitumista koskevan yhteyden kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan ja mahdollistaa sen, että heihin voidaan soveltaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta kotimaisiin työntekijöihin nähden sosiaalisten etujen osalta".²²

3. Tarve työntekijöiden riittävää integroitumista koskevan vaatimuksen suppeaan tulkintaan

40. Tämä historiallinen katsaus asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdan tulkintaa koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön osoittaa, että mahdollisuutta asettaa sosiaalisen edun myöntämisen edellytykseksi se, että siirtotyöläinen tai rajatyöntekijä osoittaa integroituneensa riittävästi vastaanottavaan jäsenvaltioon, on tulkittava suppeasti.

41. Unionin lainsäätäjän SEUT 45 artiklan perusteella hyväksymät säädökset vahvistavat tätä näkemystä.

42. Asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa ensinnäkin vahvistetaan periaate, jonka mukaan siirtotyöläisiä tai rajatyöntekijöitä ei saa syrjiä sosiaalisten etujen myöntämisessä kotimaisiin työntekijöihin nähden.

43. Tämä säännös on näin ollen SEUT 288 artiklan toisen kohdan mukaisesti kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioilla ei siten ole lähtökohtaisesti minkäänlaista harkintavaltaa asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanossa.²³

18 — Ks. vastaavasti tuomio 18.7.2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, 24 kohta); tuomio 18.7.2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438, 15 kohta); tuomio 14.6.2012, komissio v. Alankomaat (C-542/09, EU:C:2012:346, 33 kohta) ja tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 37 kohta).

19 — Ks. vastaavasti Cavallini, J., "Subordonner l'octroi d'une allocation à une condition de résidence peut caractériser une discrimination indirecte", *JCP/La Semaine Juridique – Édition sociale*, nro 40, 2007, s. 32–34.

20 — Tuomio 18.7.2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437, 36 kohta) ja tuomio 18.7.2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438, 26 kohta).

21 — Tuomio 14.6.2012, komissio v. Alankomaat (C-542/09, EU:C:2012:346, 63 kohta). Kursivointi tässä. Tuossa asiassa kyseessä olleen kansallisen lain mukaan tuen saaminen kyseessä olevan jäsenvaltion ulkopuolella suoritettaviin korkeakouluopintoihin edellytti sitä, että opiskelija oli asunut siellä vähintään kolme vuotta niistä kuudesta vuodesta, jotka edelsivät hänen ilmoittautumistaan opiskelemaan.

22 — Tuomio 14.6.2012, komissio v. Alankomaat (C-542/09, EU:C:2012:346, 65 kohta).

23 — Ks. vastaavasti Martin, D., "Comments on *Jia v. Migrationsverket* (Case C-1/05 of 9 January 2007), *Hartmann v. Freistaat Bayern* (Case C-213/05 of 18 July 2007) and *Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (Case C-287/05 of 11 September 2007)", *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007, s. 457–471, erityisesti s. 467.

44. Toiseksi eron tekeminen yhtäältä siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä ja toisaalta unionin kansalaisten, jotka hakevat tukea mutta eivät ole taloudellisesti aktiivisia, välillä seuraa direktiivin 2004/38 24 artiklasta.

45. On nimittäin niin, että ”vaikka tämän artiklan 1 kohdassa säädetään, että kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella kyseisen direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti ’perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla’, kyseisen artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että jäsenvaltio voi *muiden kuin työntekijöiden, itsenäisten ammatinharjoittajien taikka henkilöiden, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheenjäsentensä osalta* rajoittaa toimeentulotuen myöntämistä opintorahan tai -lainan muodossa opiskelijoille, jotka eivät ole saaneet pysyvää oleskelulupaa”.²⁴

B Ennakkoratkaisukysymys

46. Kuten sovellettavia oikeussääntöjä selostaessani totesin, korkeakouluopintoihin myönnettävää valtion taloudellista tukea koskevaa Luxemburgin lainsäädäntöä on muutettu kahdesti 20.6.2013 annetun tuomion Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411) johdosta. Tätä tuomiota ei siten voida jättää huomiotta vastattaessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen.

1. Korkeakouluopintoihin myönnettävää valtion taloudellista tukea koskevan Luxemburgin lainsäädännön kehitys

47. Opiskelija saattoi 22.6.2000 annetun lain mukaan saada korkeakouluopintoihinsa valtion taloudellista tukea, jos hän asui tai oleskeli Luxemburgin alueella.

48. Mainittua 22.6.2000 annettua lakia muutettiin 20.6.2013 annetun tuomion Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411) johdosta 19.7.2013 annetulla lailla siten, että myös Luxemburgin ulkopuolella asuva opiskelija saattoi saada valtion taloudellista tukea sillä edellytyksellä, ”että hän on sellaisen palkatun työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan lapsi, joka on Luxemburgin kansalainen tai Euroopan unionin – – kansalainen ja joka työskentelee palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana Luxemburgissa, ja että kyseinen työntekijä on työskennellyt palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana Luxemburgissa yhtäjaksoisesti vähintään viiden vuoden ajan sinä ajankohtana, jona opiskelija jätti hakemuksen korkeakouluopintoihin myönnettävästä taloudellisesta tuesta”.²⁵

49. Tämä laki kumottiin kuitenkin pian 24.7.2014 annetulla lailla, jossa säädetyn edellytyksen mukaan Luxemburgin ulkopuolella asuvan opiskelijan vanhemman on pitänyt työskennellä siellä ”vähintään viiden vuoden ajan sinä ajankohtana, jona opiskelija teki hakemuksen korkeakouluopintoihin myönnettävästä taloudellisesta tuesta, seitsemän vuoden viitekaudella, joka lasketaan taannehtivasti siitä päivästä alkaen, jolloin korkeakouluopintoihin myönnettävää taloudellista tukea koskeva hakemus jätettiin”.²⁶

2. Tuomio Giersch ym.

50. Useat unionin tuomioistuimen 20.6.2013 antamassa tuomiossa Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411) esittämät näkökohdat ovat vuonna 2013 tehdyn lainsäädäntömuutoksen jälkeen edelleen merkityksellisiä.

24 — Tuomio 14.6.2012, komissio v. Alankomaat (C-542/09, EU:C:2012:346, 64 kohta). Kursivointi tässä.

25 — Mainittu 22.6.2000 annetun lain 2 bis §, joka lisättiin 19.7.2013 annetun lain 1 §:n 1 momentilla.

26 — Korkeakouluopintoihin myönnettävästä valtion taloudellisesta tuesta 24.7.2014 annetun lain 3 §. Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kyse tästä laista.

51. Ensinnäkin ”jäsenvaltion työntekijän lapsille myöntämä opintotuki on siirtotyöläisen kannalta asetuksen [N:o 492/2011] 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sosiaalinen etu [silloin, kun työntekijä vastaa edelleen lapsen elatuksesta]”.²⁷

52. Toiseksi siirtotyöläisen perheenjäsenet hyötyvät puolestaan välillisesti asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa kyseiselle työntekijälle taatusta yhdenvertaisesta kohtelusta. ”Koska siirtotyöläisen lapselle myönnetty opintotuki merkitsee sosiaalista etua siirtotyöläiselle, lapsi voi itse vedota tähän säännökseen saadakseen kyseistä tukea, jos sitä myönnetään kansallisen oikeuden nojalla suoraan opiskelijalle”.²⁸

53. Kolmanneksi 20.6.2013 annettuun tuomioon Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411) johtaneessa asiassa kyseessä olleessa säännöksessä asetetun kaltaisen Luxemburgissa asumista koskevan edellytyksen vaarana on, että sitä sovelletaan pääasiallisesti muiden jäsenvaltioiden kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten vahingoksi, koska henkilöt, jotka eivät asu asianomaisessa jäsenvaltiossa, ovat useimmiten muiden valtioiden kansalaisia.²⁹ ”Erilainen kohtelu, joka johtuu asumisedellytyksen asettamisesta opiskelijoille, jotka ovat rajatyöntekijöiden lapsia, merkitsee siten välillistä syrjintää, joka on lähtökohtaisesti kiellettyä, ellei sitä voida objektiivisesti pitää oikeutettuna.”³⁰ Jotta kyseinen toimenpide olisi oikeutettu, sillä on voitava taata sillä tavoitellun hyväksyttävän päämäärän toteuttaminen, eikä tällä toimenpiteellä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.³¹

54. Neljänneksi ”jäsenvaltion toteuttamalla toimella, jolla pyritään turvaamaan sen alueella asuvan väestön korkea koulutustaso ja edistämään tämän jäsenvaltion talouden kehitystä, pyritään hyväksyttävään tavoitteeseen, jonka perusteella kansalaisuuteen perustuva välillinen syrjintä saattaa olla oikeutettua”.³²

3. Mahdollisen objektiivisesti oikeutetun syrjinnän olemassaolo

a) Syrjinnän olemassaolo

55. Mainitun 22.6.2000 annetun lain, sellaisena kuin se on muutettuna 19.7.2013 annetulla lailla, 2 bis §:n mukaan ”myös Luxemburgin suurherttuakunnan *ulkopuolella asuva* opiskelija voi saada korkeakouluopintoihin taloudellista tukea sillä edellytyksellä, että hän on sellaisen palkatun työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan lapsi, joka on Luxemburgin kansalainen tai Euroopan unionin – – kansalainen ja joka työskentelee palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana Luxemburgissa, ja että kyseinen työntekijä on työskennellyt palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana Luxemburgissa yhtäjaksoisesti vähintään viiden vuoden ajan sinä ajankohtana, jona opiskelija jätti hakemuksen korkeakouluopintoihin myönnettävästä taloudellisesta tuesta”.³³

56. Vaikka tätä edellytystä sovelletaan 20.6.2013 annettuun tuomioon Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411) johtaneessa asiassa kyseessä olleen säännösten tavoin erotuksetta sekä Luxemburgin kansalaisiin että muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, se merkitsee siltäkin asuinpaikkaan perustuvaa erottelua.

27 — Tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 39 kohta).

28 — Tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 — Ks. vastaavasti tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 44 kohta).

30 — Tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 46 kohta).

31 — Ks. vastaavasti tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 — Tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 56 kohta).

33 — Kursivointi tässä.

57. Kansallisen lainsäädännön mukaan, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, Luxemburgin alueen ulkopuolella asuva opiskelija voi saada korkeakouluopintoihin taloudellista tukea sillä edellytyksellä, että hän on sellaisen työntekijän lapsi, joka on työskennellyt Luxemburgissa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana yhtäjaksoisesti vähintään viiden vuoden ajan taloudellisen tuen hakemisajankohtana.

58. Tällaista edellytystä ei kuitenkaan aseteta Luxemburgin alueella asuville opiskelijoille, millä kyseisen jäsenvaltion mukaan pyritään lisäämään korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuutta maassa asuvan väestön keskuudessa.

59. Mielestäni tällainen erottelu on selvästi omiaan vahingoittamaan enemmän muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, koska – kuten unionin tuomioistuin totesi 20.6.2013 annetussa tuomiossa Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 44 kohta) – henkilöt, jotka eivät asu asianomaisessa jäsenvaltiossa, ovat useimmiten muiden valtioiden kansalaisia. Näin ollen sitä on pidettävä kansalaisuuteen perustuvana välillisenä syrjintänä, joka ei ole sallittua, ellei sitä voida objektiivisesti pitää oikeutettuna.

b) Hyväksyttävän päämäärän olemassaolo

60. Luxemburgin hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että Luxemburgin uudella säännöksellä on samanlainen ”sosiaalinen” tavoite kuin se, johon vedottiin 20.6.2013 annettuun tuomioon Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411) johtaneessa asiassa sovelletun lainsäädännön oikeuttamisperusteena.

61. Tätä väitettä ei nähdäkseeni voida kiistää. Mainitun 19.7.2013 annetun lain taustalla olleen lakiesityksen nro 6585³⁴ perusteluista nimittäin ilmenee, että korkeakouluopintoihin myönnettävää valtion taloudellista tukea koskevan järjestelmän muutos tehtiin nimenomaan ”päätelmien tekemiseksi” 20.6.2013 annetusta tuomiosta Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411).

62. Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että kyseinen tavoite eli korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuuden huomattava lisääminen Luxemburgin asukkaiden keskuudessa³⁵ on unionin tasolla tunnustettu yleisen edun mukainen tavoite.³⁶

63. Unionin tuomioistuin on nimittäin katsonut, että jäsenvaltion toteuttamalla toimella, jolla pyritään turvaamaan sen alueella asuvan väestön korkea koulutustaso ja edistämään tämän jäsenvaltion talouden kehitystä, pyritään hyväksyttävään päämäärään, jonka perusteella kansalaisuuteen perustuva välillinen syrjintä saattaa olla oikeutettua.³⁷

64. Tällä perusteella katson, ettei tätä riidanalaisen säännösten tavoitetta ja sen perusteltavuutta ole syytä kyseenalaistaa.

34 — Korkeakouluopintoihin myönnettävästä valtion taloudellisesta tuesta 22.6.2000 annetun lain muuttamista koskeva lakiesitys nro 6585 (asiakirja 6585, 5.7.2013, s. 2, saatavana Luxemburgin suurherttuakunnan parlamentin internetsivustolla osoitteessa: <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6585#>).

35 — Tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 48 kohta).

36 — Tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 53 kohta).

37 — Tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 56 kohta ja tuomiolauselman).

c) Yhtäjaksoisen työskentelyn vähimmäiskestoja koskevan edellytyksen asianmukaisuus

65. Jälleen kerran on paikallaan muistuttaa, että se, että siirtotyöläiset ja rajatyöntekijät ovat päässeet jäsenvaltion työmarkkinoille, luo lähtökohtaisesti riittävän integroitumista koskevan yhteyden kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan ja mahdollistaa sen, että heihin voidaan soveltaa sosiaalisten etujen osalta yhdenvertaisen kohtelun periaatetta kotimaisiin työntekijöihin ja maassa asuviin työntekijöihin nähden.³⁸

66. Integroitumista koskeva yhteys seuraa muun muassa siitä, että niillä veroilla ja maksuilla, joita siirtotyöläiset ja rajatyöntekijät maksavat vastaanottavassa jäsenvaltiossa siellä tekemänsä palkkatyön perusteella, he osallistuvat myös kyseisen valtion sosiaalipolitiikan rahoitukseen. Heidän on siten voitava hyötyä siitä samoilla edellytyksillä kuin kotimaisten työntekijöiden.³⁹

67. Unionin tuomioistuin on toki hyväksynyt tiettyjä perusteita, joilla voidaan oikeuttaa säännöt, joissa kyseisessä jäsenvaltiossa työskentelevien henkilöiden välillä tehdään ero sillä perusteella, asuvatko he tässä valtiossa vai eivät, sen mukaan, missä määrin he ovat integroituneet tämän jäsenvaltion yhteiskuntaan tai heillä on siihen siteitä.⁴⁰

68. Toistan kuitenkin suhtautuvani epäröivästi tämänsuuntaiseen oikeuskäytännön kehitykseen.⁴¹ On nimittäin huomattava, että ”siirtotyöläisten ja rajatyöntekijöiden osalta se, että he ovat päässeet jäsenvaltion työmarkkinoille, luo *lähtökohtaisesti* riittävän integroitumista koskevan yhteyden kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan ja mahdollistaa sen, että heihin voidaan soveltaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta kotimaisiin työntekijöihin nähden sosiaalisten etujen osalta”.⁴² Näille henkilöille asetettu vaatimus osoittaa integroituneensa erityisellä tavalla kyseiseen valtioon on siis poikkeus pääsääntöön, ja sitä on tästä syystä sovellettava suppeasti.

69. Olemassa on siis eräänlainen *olettava* siirtotyöläisen tai rajatyöntekijän integroitumisesta siihen jäsenvaltioon, jossa hän työskentelee ja johon maksamallaan veroilla ja sosiaaliturvamaksuilla hän osallistuu kyseisen valtion sosiaalipolitiikan rahoittamiseen.⁴³

70. Vaikka voisinkin ”myön[tää], että on mahdollista olettaa, että Luxemburgiin asettumisen ja Luxemburgin työmarkkinoille integroitumisen todennäköisyys korkeakouluopintojen päätyttyä on suurempi niillä opiskelijoilla, jotka korkeakouluopintonsa aloittaessaan asuvat Luxemburgissa, kuin muualla asuvilla opiskelijoilla, ja näin on siinäkin tapauksessa, että nämä opinnot on suoritettu ulkomailla”,⁴⁴ suhtaudun kuitenkin varauksellisemmin siihen, miten opiskelijan jommankumman vanhemman vastaanottavan jäsenvaltion alueella työskentelyn kesto voi tähän vaikuttaa.

71. Alkuvaiheen oikeuskäytännössään unionin tuomioistuin torjui lisäksi jyrkästi mahdollisuuden asettaa sosiaalisen edun saamisen edellytykseksi sen, että ansiotyö on kestänyt tietyn vähimmäisajan.⁴⁵

38 — Ks. vastaavasti tuomio 14.6.2012, komissio v. Alankomaat (C-542/09, EU:C:2012:346, 65 kohta) ja tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 63 kohta).

39 — Ks. vastaavasti tuomio 14.6.2012, komissio v. Alankomaat (C-542/09, EU:C:2012:346, 66 kohta) ja tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 63 kohta).

40 — Ks. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen A osassa esittämäni toteamukset.

41 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta.

42 — Tuomio 14.6.2012, komissio v. Alankomaat (C-542/09, EU:C:2012:346, 65 kohta). Kursivointi tässä.

43 — Ks. vastaavasti O’Leary, S., ”The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch*”, *CML Rev.*, 51, 2014, s. 601–622, erityisesti s. 610.

44 — Tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 67 kohta).

45 — Ks. vastaavasti tuomio 21.6.1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322, 42 kohta) ja tuomio 6.6.1985, Frascogna (157/84, EU:C:1985:243, 25 kohta).

72. Tästä syystä yhdyn komission näkemykseen, jonka mukaan edellytyksellä opiskelijan jommankumman vanhemman riittävästä integroitumisesta vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille ei näytä olevan mitään yhteyttä tavoiteltuun päämäärään eli korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuuden huomattavaan lisäämiseen Luxemburgin suurherttuakunnan asukkaiden keskuudessa.⁴⁶

73. Unionin tuomioistuin näyttää kuitenkin itse viittaavan edellytykseen, joka koskee opiskelijan jommankumman vanhemman työskentelyn kestoa vastaanottavan jäsenvaltion alueella, vaikkakin ainoastaan esimerkkinä. Se nimittäin toteaa 20.6.2013 annettuun tuomioon Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411) johtaneessa asiassa sovelletun asumisedellytyksen *tarpeellisuutta* tutkiessaan pitävänsä mahdollisena, että opiskelijan ja Luxemburgin suurherttuakunnan välinen riittävä yhteys, jonka perusteella voidaan pitää kohtuullisen todennäköisenä, että tuensaajat palaavat sijoittautumaan Luxemburgiin ja asettuvat kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoiden käytettäväksi, ”seuraisi myös siitä, että kyseinen opiskelija asuu yksin tai vanhempiensa kanssa jossain Luxemburgiin rajoittuvassa jäsenvaltiossa ja että hänen vanhempansa ovat jo huomattavan pitkään työskennelleet Luxemburgissa ja asuneet kyseisen jäsenvaltion läheisyydessä”.⁴⁷

74. Tämä lähestymistapa poikkeaa unionin tuomioistuimen opiskelijoiden liikkuvuuden alalla perinteisesti noudattamasta lähestymistavasta. Eikö unionin tuomioistuin todennutkin 25.10.2012 annetussa tuomiossa Prete (C-367/11, EU:C:2012:668) perustellusti, että oli hylättävä Belgian hallituksen perustelut, joiden mukaan henkilön, joka siksi, että hän asuu lähellä sen jäsenvaltion rajaa, missä hän on suorittanut opintonsa, on luontevampaa päästä kyseisen valtion työmarkkinoille, joihin hänellä on liittymä?⁴⁸ On nimittäin katsottava, että ”osaaminen, jonka opiskelija hankkii opintojensa kuluessa, ei yleensä ohjaa häntä joillekin tietyille maantieteellisille työmarkkinoille”.⁴⁹

75. Opiskelijoiden todellisuus vaikuttaa olevan lähempänä viimeksi mainittua toteamusta. Tämän toteamuksen ja sitä edeltävien näkökohtien perusteella katson näin ollen, että opiskelijan vanhemman yhtäjaksoisen työskentelyn vähimmäiskestoa koskeva edellytys vaikuttaa epäasianmukaiselta sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

76. Minun on samalla kuitenkin myönnettävä unionin tuomioistuimen tosiasiallisesti ja oikeudellisesti hyväksyneen sen, että opiskelijan vanhempien huomattavan pitkään jatkunut työskentely haettua tukea myöntävässä jäsenvaltiossa voi soveltua sen osoittamiseen, että hakijalla on tosiasiallinen yhteys kyseisen valtion yhteiskuntaan tai työmarkkinoihin.

77. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin vahvistaa tämän analyysin, tarkastelen siis toissijaisesti yhtäjaksoisen työskentelyn vähimmäiskestoa koskevan edellytyksen tarpeellisuutta.

46 — Ks. komission kirjalliset huomautukset (44 kohta). Komission 14.4.2016 pidetyssä istunnossa esittämät kaksi esimerkkiä ovat tältä osin varsin valaisevia. Riidanalaisen lainsäädännön mukaan liettualaisella opiskelijalla, jonka isä, hänkin Liettuan kansalainen, on asunut ja työskennellyt Luxemburgissa ainoastaan yhden kuukauden ajan, on lähtökohtaisesti oikeus korkeakouluopintoihin myönnettävään taloudelliseen tukeen. Sitä vastoin opiskelija, jonka belgialainen isä on työskennellyt 15 vuoden ajan siirtotyöläisenä Luxemburgissa niin, että työskentely on viimeisten viiden vuoden aikana keskeytynyt tietyksi ajanjaksoksi, ei olisi oikeutettu edellä mainittuun tukeen, vaikka hän olisi suorittanut opintonsa kokonaan Luxemburgissa. Yhtäjaksoisen työskentelyn kestoa koskevaa edellytystä sovelletaan samalla tavalla belgialaisen rajatyöntekijän lapseen, joka on asunut koko ikänsä toisen vanhempansa kanssa Kyproksella – ja jolla ei todennäköisesti ole aikomustakaan asettua Luxemburgiin opintojensa päätyttyä –, kuin belgialaisen rajatyöntekijän lapseen, joka asuu tämän kanssa Belgiassa ja on suorittanut opintonsa kokonaan Luxemburgissa.

47 — Tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 78 kohta). Tämä tekijä tunnustetaan myös kyseisen tuomion tuomiolauselmassa, jossa täsmennetään, että ”vaikka korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuuden lisääminen asukkaiden keskuudessa tämän jäsenvaltion talouden kehityksen edistämiseksi on hyväksyttävä tavoite, jolla tällaisen erilaisen kohtelun oikeuttaminen on mahdollista, ja vaikka pääasioiden oikeudenkäyntien kohteena olevassa kansallisessa lainsäädännössä säädetyn kaltainen asumisedellytys on asianmukainen keino turvata tämän tavoitteen toteuttaminen, tällaisella edellytyksellä ylitetään kuitenkin se, mikä on sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi tarpeen, koska siinä estetään ottamasta huomioon muita sellaisia seikkoja, jotka voivat kuvata tosiasiallisen liittynän astetta kyseisen taloudellisen tuen hakijan ja kyseisen jäsenvaltion yhteiskunnan tai työmarkkinoiden välillä, kuten esimerkiksi sitä, että toinen vanhemmista, joka vastaa edelleen opiskelijan elatuksesta, on rajatyöntekijä, jolla on pysyvä työpaikka asianomaisessa jäsenvaltiossa, jossa hän on jo työskennellyt huomattavan pitkän ajan” (kursivointi tässä).

48 — Kyseisen tuomion 45 kohta.

49 — Tuomio 25.10.2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, 45 kohta). Ks. myös tuomio 15.3.2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, 58 kohta).

d) Yhtäjaksoisen työskentelyn vähimmäiskestoja koskevan edellytyksen tarpeellisuus

78. Jotta edellytys yhtäjaksoisen työskentelyn vähimmäiskestosta taloudellisen tuen hakemisajankohtana olisi unionin oikeuden mukainen, sillä ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

79. Pääasian taustalla oleva tilanne on hyvin havainnollinen. Linares Verrugalta nimittäin evättiin taloudellinen tuki, vaikka hänen vanhempansa ovat kumpikin työskennelleet Luxemburgissa yhtäjaksoisesti yli viiden vuoden ajan niin, että työnteko on keskeytynyt ainoastaan lyhyeksi ajaksi taloudellisen tuen hakemisajankohtaa edeltäneiden viiden vuoden aikana.

80. Mahdollisuus poiketa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, sellaisena kuin se toistetaan asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa, tarkasta soveltamisesta myönnettäessä sosiaalisia etuja siirtotyöläisille ja rajatyöntekijöille voi kuitenkin olla ainoastaan rajallinen, ja sitä on tulkittava suppeasti.

81. Pääasiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä säädetyllä kaltaisella oikeussäännöllä, jossa asetetaan korkeakouluopintoihin myönnettävän taloudellisen tuen yleiseksi edellytykseksi vähintään viiden vuoden yhtäjaksoinen työskentely jättämättä toimivaltaisille viranomaisille minkäänlaista harkintavaltaa hakijan tilannetta tutkittaessa, ylitetään mielestäni se, mikä on tarpeen, jotta voitaisiin saavuttaa hyväksyttävä päämäärä eli korkeakoulututkinnon suorittaneiden lukumäärän lisääminen maassa asuvan väestön keskuudessa kansantalouden kehityksen edistämiseksi.⁵⁰

82. Mielestäni tällainen oikeussääntö on unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla liian yleinen ja ehdoton. Sillä nimittäin ”asetetaan aiheettomasti etusijalle sellainen osatekijä, joka ei välttämättä edusta sen yhteyden tosiasiallista astetta, joka vallitsee – – [tuen] hakijan ja maantieteellisten työmarkkinoiden välillä, ottamatta huomioon mitään muita olennaisia osatekijöitä”.⁵¹ Sillä ylitetään tämän johdosta se, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

83. Mielestäni Luxemburgin hallituksen mainitsema vastaavuus direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan kanssa ei voi muuttaa tätä toteamusta. Unionin tuomioistuin toki itsekin viittaa kyseiseen säännökseen 20.6.2013 annetun tuomion Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411) 80 kohdassa. Siinä oleskelun kesto esitetään kuitenkin vain yhtenä esimerkkinä edellytyksistä, jotka unionin tuomioistuimen mukaan saattaisivat olla ajateltavissa, jotta vältettäisiin ”opintorahaturismin” ilmaantumisvaara”.⁵² Ennen kaikkea – kuten unionin tuomioistuin itsekin korostaa – tämä edellytys kuuluu aivan ”toiseen asiayhteyteen”.⁵³

84. Direktiivin 2004/38 16 artiklassa nimittäin säädetään yhtäjaksoisen oleskelun vähimmäiskestoja koskevasta edellytyksestä sen varmistamiseksi, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa pitkän aikaa ollut henkilö saa pysyvän oleskeluoikeuden. Tämä näkökohta ei kuitenkaan lähtökohtaisesti päde rajatyöntekijöiden tilanteeseen.

50 — Tässä yhteydessä korkeakouluopintoihin myönnettävästä valtion taloudellisesta tuesta 24.7.2014 annetulla lailla tehty muutos, jonka nojalla viiden vuoden työskentelyn kesto lasketaan vastedes seitsemän vuoden viitekauden ajalta, ei nähdäkseni myöskään ole oikeasuhteisuuden vaatimuksen mukainen. Unionin tuomioistuin nimittäin totesi 14.6.2012 annetussa tuomiossa komissio v. Alankomaat (C-542/09, EU:C:2012:346), että Alankomaiden lainsäädäntö oli unionin oikeuden vastainen. Mainitussa asiassa kyseessä ollut kansallinen laki oli kuitenkin lievempi kuin Luxemburgin laki, sillä sen mukaan opiskelijan oli täytynyt asua Alankomaissa vähintään kolmen vuoden ajan niistä kuudesta vuodesta, jotka edelsivät hänen ilmoittautumistaan suorittamaan korkeakouluopintoja, jotta hän voi saada opintotukea Alankomaiden ulkopuolella suoritettaviin korkeakouluopintoihin.

51 — Tuomio 11.7.2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, 39 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio 18.7.2013, Prinz ja Seeberger (C-523/11 ja C-585/11, EU:C:2013:524, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 — Tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 80 kohta).

53 — Tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 80 kohta).

85. Myöskään viittaus direktiivin 2004/38 24 artiklaan ei ole asianmukainen. Kuten jo edellä osoitin, kyseisen direktiivin 24 artiklan 2 kohdassa mahdollisuus poiketa yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta varataan sitä vastoin nimenomaisesti *muiden* kuin työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien taikka henkilöiden, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäsenten osalta.

VI Ratkaisuehdotus

86. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Luxemburg) esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan taloudellisen tuen myöntäminen korkeakouluopintoihin edellyttää sitä, että opiskelijan vanhempien on täytynyt työskennellä yhtäjaksoisesti vähintään viiden vuoden ajan taloudellisen tuen hakemisajankohtana, ja jossa otetaan käyttöön välillistä syrjintää merkitsevä erilainen kohtelu asianomaisessa jäsenvaltiossa asuvien henkilöiden ja sellaisten henkilöiden välille, jotka eivät asu tässä jäsenvaltiossa mutta ovat samassa jäsenvaltiossa työskentelevien rajatyöntekijöiden lapsia.