



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
28 päivänä helmikuuta 2019¹

Asia C-677/17

**Çoban
vastaan**

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Centrale Raad van Beroep (sosiaaliturva- ja virkamiesasioiden ylioikeus, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – ETY:n ja Turkin välinen assosiaatiosopimus – Lisäpöytäkirja – 59 artikla –
Päätös N:o 3/80 – Siirtotyöläisten sosiaaliturva – 6 artiklan 1 kohta – Asumista koskevista
edellytyksistä luopuminen – Kansallisen lainsäädännön perusteella myönnettävät lisäetuudet –
Peruuttaminen

1. Ihmisluontoon kuuluu, että oltuaan kauan ulkomailla työn tai tehtävän vuoksi ihminen haluaa palata kotiin. Odysseus kieltäytyi vauraudesta ja jopa kuolemattomuudesta palatakseen Ithakaan.² Arkipäiväisemmin tarkasteltuna sekä unionin lainsäätäjä että ETY–Turkki-assosiaationeuvosto ovat pitäneet tämän kotiinpaluuvaiston mielessään antamalla säännöksiä, joissa työntekijälle annetaan oikeus viedä maasta tietyt sosiaaliturvaetuudet, jos hän poistuu sen jäsenvaltion alueelta, jossa näiden etuuksien maksamisesta vastuussa oleva laitos sijaitsee.
2. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 19.9.1980 tehdyn ETY–Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen N:o 3/80,³ luettuna yhdessä Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan 59 artiklan kanssa, tulkintaa.⁴ Kyseisessä päätöksessä kielletään muun muassa se, että tiettytyyppisten sosiaaliturvaetuuksien maksamiselle turkkilaisille työntekijöille asetetaan asumista koskeva edellytys.
3. Centrale Raad van Beroep (sosiaaliturva- ja virkamiesasioiden ylioikeus, Alankomaat) (jäljempänä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin) tiedustelee tämän kiellon suhdetta lisäpöytäkirjan 59 artiklaan, joka on esteenä turkkilaisten työntekijöiden ”edullisemmalle kohtelulle” jäsenvaltioiden kansalaisiin nähden.

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Odysseian viidennessä osassa, 136, Kalypso sanoo, että hän oli toivonut tekevänsä Odysseuksesta kuolemattoman, jos tämä jäisi hänen saarelleen. Odysseian seitsemännessä osassa, 313, Alkinoos (faiaakealaisten kuningas) tarjoaa Odysseukselle vaurautta ja tyttärensä Nausikaan kättä, jos Odysseus jää heidän luokseen.

3 EYVL 1983, C 110, s. 60.

4 Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitettu lisäpöytäkirja, joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta Euroopan talousyhteisön ja Turkin väliseen assosiaatiosopimukseen liitettyjen, 23.11.1970 allekirjoitettujen lisä- ja rahoituspöytäkirjojen tekemisestä sekä toimenpiteistä niiden voimaan saattamiseksi 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72 (EYVL 1977, L 361, s. 60) (jäljempänä lisäpöytäkirja).

Unionin oikeus

Assosiaatiosopimus ja lisäpöytäkirja

4. Sopimuspuolet allekirjoittivat assosiaatiosopimuksen vuonna 1963.⁵ Sen 2 artiklan 1 kohdan mukaan assosiaation tavoitteena on ”edistää sopimuspuolten välisten kaupallisten ja taloudellisten suhteiden jatkuvaa ja tasapainoista vahvistamista siten, että otetaan kaikilta osin huomioon tarve taata siinä yhteydessä Turkin talouskehityksen nopeuttaminen ja työllisyysilanteen parantaminen sekä Turkin kansalaisten elinolosuhteiden kohentaminen”.

5. Assosiaatiosopimuksen 12 artikla sisältyy sopimuksen 3 lukuun, jonka otsikkona on ”Muut taloudelliset määräykset”. Siinä määrätään, että ”sopimuspuolet tukeutuvat [SEUT 45, SEUT 46 ja SEUT 47 artiklaan] toteuttaessaan välillään asteittain työntekijöiden vapaan liikkuvuuden”.

6. Lisäpöytäkirjan II osastoon sisältyvät yksityiskohtaiset määräykset aiheesta ”Henkilöiden ja palveluiden liikkuvuus”, ja sen I luvun otsikkona on ”Työntekijät”.

7. Mainittuun lukuun sisältyvässä 39 artiklassa määrätään, että ”ennen tämän pöytäkirjan voimaantuloa seuraavan ensimmäisen vuoden loppua assosiaationeuvosto antaa sosiaaliturvan alalla määräyksiä [unionin] alueella liikkuvien turkkilaisten työntekijöiden ja heidän [unionin] alueella asuvien perheittensä hyväksi”. Tällaisten määräysten ”on mahdollistettava se, että – – turkkilaisten työntekijöiden eri jäsenvaltioissa täyttyneet vakuutus-, työskentely- ja asumiskaudet lasketaan yhteen vanhuuden, kuoleman ja työkyvyttömyyden perusteella maksettavien eläkkeiden ja elinkorkojen osalta sekä heidän ja heidän [unionin] alueella asuvien perheenjäsentensä terveydenhuollon osalta”.⁶ Lisäpöytäkirjan 39 artiklan 4 kohdan mukaan ”vanhuuden, kuoleman, työtapaturman tai työkyvyttömyyden perusteella maksettavat eläkkeet ja elinkorot, jotka on myönnetty 2 kohdan mukaisesti annettujen määräysten nojalla, on voitava siirtää Turkkiin”.

8. Lisäpöytäkirjan IV osastoon (”Yleiset määräykset ja loppumääräykset”) sisältyvässä 59 artiklassa määrätään, että ”tämän sopimuksen soveltamisalalla Turkkiin ei voida soveltaa edullisempaa kohtelua kuin se, jonka jäsenvaltiot myöntävät toisilleen yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti”.

9. Lisäpöytäkirja on erottamaton osa assosiaatiosopimusta.⁷

⁵ Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta tehty sopimus, jonka allekirjoittivat Ankarassa 12.9.1963 yhtäältä Turkin tasavalta ja toisaalta Euroopan talousyhteisön jäsenvaltiot sekä yhteisö (EYVL 1973, C 113, s. 1) ja joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685; jäljempänä assosiaatiosopimus).

⁶ 39 artiklan 1 ja 2 kohta.

⁷ Lisäpöytäkirjan 62 artikla.

Päätös N:o 1/80

10. Assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 tarkoituksena oli edistää työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.⁸ Sen 6 artiklassa vahvistetaan edellytykset jäsenvaltion laillisille työmarkkinoille kuuluvan turkkilaisen työntekijän työhönpääsulle. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan niin kauan kuin turkkilainen työntekijä käyttää assosiaatiosopimuksen ja päätöksen N:o 1/80 mukaista työskentelyoikeuttaan, hänellä on siitä seuraava oikeus oleskella kyseisessä jäsenvaltiossa.⁹ Hän kuitenkin menettää oleskeluoikeuden, jos hän jää pysyvästi työvoiman ulkopuolelle – esimerkiksi työkyvyttömyyden vuoksi.¹⁰

Päätös N:o 3/80

11. Lisäpöytäkirjan 39 artiklan nojalla tehdyn päätöksen N:o 3/80 tarkoituksena on ottaa käyttöön sosiaaliturvaa koskevia toimenpiteitä, jotka mahdollistavat yhdessä tai useassa jäsenvaltiossa työskentelevien tai työskennelleiden Turkin kansalaisten liikkuvuuden.¹¹ Päätöksessä N:o 3/80 viitataan laajasti sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annettuun asetukseen (ETY) N:o 1408/71.¹²

12. Päätöksen N:o 3/80 2 artiklassa, jonka otsikkona on ”Henkilöllinen soveltamisala”, määrätään, että päätöstä sovelletaan työntekijöihin, jotka kuuluvat tai ovat kuuluneet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön soveltamisalaan ja jotka ovat Turkin kansalaisia, näiden työntekijöiden perheenjäseniin, jotka asuvat jonkin jäsenvaltion alueella, sekä näiden työntekijöiden jälkeen jääneisiin.

13. Päätöksen N:o 3/80 3 artiklan, jonka otsikkona on ”Yhdenvertainen kohtelu”, 1 kohdassa määrätään, että ”jäsenvaltion alueella asuvat henkilöt, joihin [pätöstä N:o 3/80] sovelletaan, ovat jäsenvaltion lainsäädännön mukaan samojen velvoitteiden alaisia ja nauttivat samoja etuja kuin tämän valtion kansalaiset”.

14. Päätöksen N:o 3/80 4 artiklassa (”Aineellinen soveltamisala”) määrätään seuraavaa:

”1. Tätä päätöstä sovelletaan kaikkeen sosiaaliturva-alaa koskevaan lainsäädäntöön, joka koskee:

--

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

--

2. Tätä päätöstä sovelletaan kaikkiin yleisiin ja erityisiin sosiaaliturvajärjestelmiin riippumatta siitä, ovatko ne maksuihin perustuvia vai maksuihin perustumattomia --

--

4. Tätä päätöstä ei sovelleta sosiaalihuoltoon ja lääkinnälliseen huoltoon --”

8 Assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehty Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella perustetun ETY–Turkki-assosiaationeuvoston päätös N:o 1/80 (jäljempänä päätös N:o 1/80). Päätöstä ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Se on kuitenkin saatavana neuvoston vastuulla vuonna 1992 julkaistussa aiheeseen liittyvien tekstien kokoelmassa: ks. https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf.

9 Ks. tuomio 20.9.1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, 29 kohta).

10 Ks. tuomio 6.6.1995, Bozkurt (C-434/93, EU:C:1995:168, 42 kohta).

11 Lisäpöytäkirjan 39 artiklan 1 kohta ja päätöksen N:o 3/80 johdanto-osa.

12 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (EYVL 1971, L 149, s. 2).

15. Päätöksen N:o 3/80 6 artiklan, jonka otsikkona on ”Asumista koskevasta edellytyksestä luopuminen –”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään seuraavaa: ”Jollei tässä päätöksessä toisin määrätä, työkyvyttömyys-, vanhuus- tai jälkeenjääneiden rahaetuksia, työtapaturma- tai ammattitautieläkkeitä, joihin on saavutettu oikeus yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, ei saa vähentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai takavarikoida sen vuoksi, että etuuden saaja asuu Turkissa tai muun jäsenvaltion alueella kuin sen, jossa maksamisesta vastuussa oleva laitos sijaitsee”.

Asetus N:o 1408/71

16. Asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan t alakohdan mukaan ”etuksilla” tarkoitetaan ”kaikkia etuuksia – –, mukaan lukien kaikki niiden osat, jotka maksetaan julkisista varoista, arvon säilyttäviä korotuksia ja lisävastuuksia, joihin sovelletaan III osaston säännöksiä, kuten myös kertosuoritteisia etuuksia, jotka maksetaan eläkkeiden yhteydessä, ja maksujen palauttamisen muodossa annettavia rahasuorituksia”.¹³ Kyseisen asetuksen 4 artiklassa määritellään asetuksen asiallinen ulottuvuus siten, että asetusta sovelletaan kaikkeen lainsäädäntöön, joka koskee ”sosiaaliturvan aloja”, jotka liittyvät johonkin 4 artiklan 1 kohdassa luetelluista riskeistä, – 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuihin ”työkyvyttömyysetuudet” mukaan luettuina – mutta ei ”sosiaalihuoltoon ja lääkinnälliseen huoltoon” (4 artiklan 4 kohta); ja siinä ei erotella maksuihin perustuvia ja maksuihin perustumattomia järjestelmiä (4 artiklan 2 kohta).

17. Asetuksen N:o 1408/71 10 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”– – työkyvyttömyys- – – rahaetuksia – –, joihin on saavutettu oikeus yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, ei saa vähentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai takavarikoida sen vuoksi, että etuuden saaja asuu muun jäsenvaltion alueella kuin sen, jossa maksamisesta vastuussa oleva laitos sijaitsee”. Sen sanamuoto toimi siten selvästi mallina päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäiselle alakohdalle.

18. Asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdan a alakohdan ja 10 a artiklan 1 kohdan, jotka lisättiin siihen neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1247/92,¹⁴ nojalla tätä kieltoa ei sovelleta tiettyihin maksuihin perustumattomiin rahallisiin erityisuuksiin. Edellyttäen, että maksuihin perustumaton rahallinen erityisetuus mainitaan asetuksen N:o 1408/71 liitteessä II a, kyseinen etuus voidaan myöntää yksinomaan sen jäsenvaltion alueella, joka myönsi etuuden. Maksuihin perustumattomia rahallisia erityisuuksia ei toisin sanoen voida viedä. Liitteeseen II a sisältyy Alankomaiden osalta lisäetuuksista 6.11.1986 annettu laki (Toeslagenwet, jäljempänä TW).¹⁵

19. Päätöstä N:o 3/80 ei muutettu asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan 1 kohtaa vastaavan säännöksen sisällyttämiseksi siihen.

¹³ Englanninkieliseen versioon sisältyvä ilmaus ”as also” on käsittäkseni virheellinen käännös ranskankielisen version ilmauksesta ”ainsi que” (ja myös). Asetus N:o 1408/71 kumottiin lähtökohtaisesti sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 883/2004 (EUVL 2004, L 166, s. 1). Tosiseikkojen tapahtuma-aikaan sovellettiin asetusta (EY) N:o 883/2004, sellaisena kuin se oli muutettuna 19.12.2013 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1372/2013 (EUVL 2013, L 346, s. 27). Vaikka asetus N:o 1408/71 onkin suurimmaksi osaksi kumottu, sitä muutettiin viimeksi sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta 17.6.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 592/2008 (EUVL 2008, L 177, s. 1).

¹⁴ 30.4.1992 annettu neuvoston asetus (EYVL 1992, L 136, s. 1). Uudella 4 artiklan 2 a kohdalla maksuihin perustumattomat rahalliset erityisetuudet, sellaisina kuin niistä säädettiin tuolloin 10 a artiklassa, tuotiin asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan. Tuomioissa Snares (4.11.1997, C-20/96, EU:C:1997:518), joka oli ensimmäinen uutta 10 a artiklaa koskenut asia, yhteisöjen tuomioistuin selitti, että kun etuus on mainittu asetuksen N:o 1408/71 liitteessä II a, tämä merkitsee sitä, että kyseinen etuus kuuluu asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan soveltamisalaan, ja että ”10 a artiklan sanamuodosta käy ilmi, että tämä säännös merkitsee, että siinä tarkoitettuihin etuuksiin kuuluvat asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdan soveltamisalaan, sellaisena kuin tämä asetus on muutettuna asetuksella N:o 1247/92”, ja että siihen ”sovelletaan yksinomaan 10 a artiklalla perustettua yhteensovittamisjärjestelmää” (30–32 kohta).

¹⁵ TW lisättiin kyseiseen luetteloon sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta 13.4.2005 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 647/2005 (EUVL 2005, L 117, s. 1).

Asetus N:o 883/2004

20. Asetuksella N:o 883/2004 pyritään yhteensovittamaan toimenpiteitä sen takaamiseksi, että henkilöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen voidaan tosiasiallisesti käyttää.¹⁶

21. Sen 2 artiklassa määritellään asetuksen henkilöllinen soveltamisala siten, että asetusta sovelletaan ”sellaisiin jossakin jäsenvaltiossa asuviin jäsenvaltion kansalaisiin, kansalaisuudettomiin henkilöihin ja pakolaisiin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, sekä heidän perheenjäseniinsä ja heidän jälkeensä eläviin”.

22. Asetuksen N:o 883/2004 3 artiklassa määritellään asetuksen asiallinen soveltamisala seuraavasti:

”1. Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen seuraavia sosiaaliturvan aloja koskevaan lainsäädäntöön:

--

c) työkyvyttömyysetuudet

--

2. Jollei liitteen XI^[17] säännöksistä muuta johdu, [asetusta N:o 883/2004] sovelletaan yleisiin ja erityisiin sosiaaliturvajärjestelmiin riippumatta siitä, ovatko ne maksuihin perustuvia vai maksuihin perustumattomia, sekä työnantajan tai laivanvarustajan velvoitteita koskeviin järjestelmiin.

3. [Asetusta N:o 883/2004] sovelletaan myös maksuihin perustumattomiin erityisiin raha-etuuksiin, joista säädetään 70 artiklassa.

--”

23. Asetuksen N:o 883/2004 7 artikla, joka koskee asuinpaikkaa koskevien sääntöjen jättämistä huomiotta, vastaa asetuksen N:o 1408/71 10 artiklaa, ja siinä säädetään, että ”jollei [asetuksessa N:o 883/2004] toisin säädetä, yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön taikka tämän asetuksen nojalla maksettavia rahaetuuksia ei saa pienentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai tuomita menetettäviksi sen vuoksi, että etuudensaaja asuu tai hänen perheenjäsenensä asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa etuuksien myöntämisestä vastuussa oleva laitos sijaitsee”.

24. Asetuksen N:o 883/2004 (9 luvun, jonka otsikkona on ”Erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet”, avaavaan) 70 artiklaan sisältyy asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan yksityiskohtaisempi versio, jossa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä artiklaa sovelletaan erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin, jotka myönnetään sellaisen lainsäädännön perusteella, jossa sen henkilöllisen soveltamisalan, tavoitteiden ja/tai myöntämisedellytysten takia on piirteitä sekä 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua sosiaaliturvalainsäädännöstä että sosiaalihuollosta.

2. Tässä luvussa ’erityisillä maksuihin perustumattomilla rahaetuuksilla’ tarkoitetaan etuuksia,

a) joilla on tarkoitus antaa joko

¹⁶ Johdanto-osan 45 perustelukappale.

¹⁷ Kyseiseen liitteeseen sisältyvät erityissäännökset jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen soveltamiseksi.

- i) lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin kuuluvien riskien varalta ja joilla varmistetaan asianomaisille henkilöille vähimmäistoimeentulo ottaen huomioon kyseisen jäsenvaltion taloudellinen ja sosiaalinen tilanne,

tai

- ii) yksinomaan vammaisten erityissuojelua ja jotka liittyvät läheisesti henkilön sosiaaliseen ympäristöön kyseisessä jäsenvaltiossa;

ja

- b) jotka rahoitetaan yksinomaan yleisten julkisten menojen kattamiseen tarkoitetuilla pakollisilla veroilla ja joiden myöntämis- ja laskemisedellytykset eivät ole riippuvaisia etuudensaajan maksuista. Maksuihin perustuvan etuuden lisänä myönnettyjä etuuksia ei kuitenkaan yksin tästä syystä ole pidettävä maksuihin perustuvina etuuksina,

ja

- c) jotka on mainittu liitteessä X.

3. Edellä 7 artiklaa ja tämän osaston muita lukuja ei sovelleta tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin etuuksiin.

4. Edellä 2 kohdassa tarkoitettut etuudet myönnetään asianomaisille henkilöille ainoastaan heidän asuinjäsenvaltiossaan sen lainsäädännön mukaisesti. Kyseiset etuudet antaa asuinpaikan laitos omalla kustannuksellaan.”

25. Poikkeuksena 7 artiklan yleissääntöön liitteessä X mainittua erityistä maksuihin perustumatonta rahaetuutta ei siten voida viedä asetuksen N:o 883/2004 nojalla, samoin kuin oli asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan nojalla.

26. Asetuksen N:o 883/2004 90 artiklan 1 kohdassa säädetään, että asetus N:o 1408/71 kumotaan asetuksen N:o 883/2004 soveltamisen alkamispäivästä alkaen mutta että se ”pysyy kuitenkin voimassa ja sen oikeusvaikutukset säilyvät” seuraavien osalta: – – c) – – sopimukset, joissa viitataan asetukseen (ETY) N:o 1408/71, niin kauan kuin kyseisiä sopimuksia ei muuteta tämän asetuksen perusteella”.

27. Asetuksen N:o 883/2004 liitteessä X luetellaan eri erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet, ja siihen sisältyy Alankomaiden osalta TW.

28. Neuvosto antoi vuonna 2012 päätöksen 2012/776/EU tarkoituksenaan ajantasaistaa päätöstä N:o 3/80. Kyseisen päätöksen liitteenä oli uusi ”luonnos EU–Turkki-assosiaationeuvoston päätökseksi sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien määräysten antamisesta”.¹⁸ Assosiaationeuvosto ei tietääkseni ole kuitenkaan hyväksynyt päätösluonnosta. Näin ollen päätöstä N:o 3/80 ei ole vielä muutettu asetuksen N:o 883/2004 70 artiklaa vastaavan säännöksen sisällyttämiseksi siihen.

¹⁸ Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisestä assosiaatiosta tehdyllä sopimuksella perustetussa assosiaationeuvostossa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta, joka koskee sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevien määräysten antamista, 6.12.2012 annettu neuvoston päätös (EUVL 2012, L 340, s. 19).

Asetus (EU) N:o 1231/2010

29. Asetuksella N:o 1231/2010 ulotetaan asetuksen N:o 883/2004 nojalla sovellettava sääntely kolmansien maiden kansalaisiin sekä heidän perheenjäseniinsä ja heidän jälkeensä eläviin edellyttäen, että heillä on laillinen asuinpaikka jonkin jäsenvaltion alueella ja että he ovat tilanteessa, jonka kaikki osatekijät eivät rajoitu yhteen jäsenvaltioon.¹⁹

Alankomaiden oikeus

TW

30. TW:n nojalla henkilöt ovat oikeutettuja lisäetuuteen heidän tulojensa nostamiseksi tasolle, joka vastaa (enintään) Alankomaissa sovellettavaa vähimmäispalkkaa (jäljempänä lisäetuus). Kyseisen lisäetuuden myöntäminen edellyttää, että kyseinen henkilö kuuluu työntekijöiden vakuutusjärjestelmään, kuten työkyvyttömyysvakuutuksen piiriin.²⁰

31. TW:n 4a §:ssä, joka lisättiin TW:hen korvausten maasta viennin rajoittamisesta 27.5.1999 annetulla lailla (*Wet beperking export uitkeringen*, jäljempänä *Wet BEU*) 1.1.2000 alkaen, säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 2 §:ssä tarkoitettulla henkilöllä ei ole oikeutta lisäetuuteen siltä ajalta, jona hän ei asu Alankomaissa.

2. Edellä 2 §:ssä tarkoitettulla henkilöllä, jolla 1 momentin perusteella ei ole oikeutta lisäetuuteen, on oikeus lisäetuuteen siitä päivästä lukien, jolloin hän asuu Alankomaissa, jos hän täyttää 2 §:n 1, 2 tai 3 momentissa tarkoitettut edellytykset.”

Remigratiewet

32. Paluumuutosta annetussa laissa (*Remigratiewet*) säädetään muun muassa taloudellisen tuen myöntämisestä tietyille henkilöryhmille, jotka haluavat lähteä Alankomaista ja palata lähtömaahansa. Sen 8 §:n 1 momentissa säädetään, että henkilöt, jotka ovat lähteneet Alankomaista palatakseen lähtömaahansa, voivat palata Alankomaihin yhden vuoden kuluessa siitä ajankohdasta, jolloin he asettuivat kohdemaahan.

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

33. Çoban, joka on Turkin kansalainen, on syntynyt 20.2.1951 ja kuulunut päätöksen 1/80 6 artiklassa tarkoitettulla tavalla Alankomaiden laillisille työmarkkinoille. Hän keskeytti 11.9.2006 sairauden vuoksi työnsä ulkomaanliikenteen autonkuljettajana. Hän sai 18.12.2006 pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan.

¹⁹ Asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 987/2009 ulottamisesta koskemaan niitä kolmansien maiden kansalaisia, joita nämä asetukset eivät yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi vielä koske, 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EUVL 2010, L 344, s. 1) 1 artikla.

²⁰ TW:n 1 §:n 1 momentin d kohta. TW itse perustuu työkyvyttömyysvakuutuslakiin (*Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering*, jäljempänä *WAO*), joka oli 26.5.2011 annetun tuomion *Akdas ym.* (C-485/07, EU:C:2011:346) ja 14.1.2015 annetun tuomion *Demirci ym.* (C-171/13, EU:C:2015:8) taustalla.

34. Çobanille myönnettiin 8.9.2008 lukien työkyvyn mukaisesta työstä ja tulosta annettuun lakiin (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) perustuva etuus, joka vastaa asiaa koskevan kansallisen asteikon mukaan 45–55 prosentin työkyvyttömyysastetta. Tammikuusta 2012 alkaen hänelle myös myönnettiin TW:n nojalla lisäetuus, jonka määrä oli 940,25 euroa bruttona kuukaudessa, sen varmistamiseksi, että hänen tulonsa vastaavat Alankomaissa käytössä olevaa vähimmäispalkkaa. Tosiseikkojen tapahtuma-aikaan henkilöllä oli TW:n 4a §:n mukaisesti oikeus tähän lisäetuuteen vain, jos hän asui Alankomaissa.

35. Çoban ilmoitti 10.2.2014 Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringenille (työntekijöiden sosiaalivakuutuslaitoksen hallitus, jäljempänä Uwv) aikovansa asettua asumaan Turkkiin 1.4.2014 lähtien. Uwv lopetti 12.2.2014 tekemällään päätöksellä Çobanin TW:n mukaisen lisäetuuden maksamisen siitä päivästä lukien, jona hän poistuu maasta. Çoban ei tehnyt päätöksestä oikaisuvaatimusta, joten siitä tuli lainvoimainen.

36. Takaisin Turkkiin muuttonsa yhteydessä Çoban haki ja sai tiettyjä paluumuuttotukia. Hän muutti Turkkiin 18.3.2014. Hänellä oli tuolloin vielä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa.

37. Çoban haki 9.7.2014 Turkista käsin uudelleen TW:n mukaista lisäetuutta. Ennakkoratkaisupyynnöstä ei käy täysin selvästi ilmi, oliko kyseessä ”uusi” kyseistä etuutta koskeva hakemus vai hakemus, jossa vaadittiin tunnustamaan hänen etuutta koskeva saavutettu oikeutensa ja etuuden palauttamista.²¹ Uwv hylkäsi hakemuksen 1.8.2014 tekemällään päätöksellä. Uwv pysytti kyseisen päätöksen 20.10.2014 sillä perusteella, ettei Çoban ollut enää oikeutettu saamaan lisäetuutta: hän ei asunut Alankomaissa eikä siten täyttänyt TW:n 4a §:ään sisältyvää asumista koskevaa edellytystä.

38. Rechtbank Amsterdam (Amsterdamin alioikeus, Alankomaat) hylkäsi Çobanin Uwv:n päätöksestä nostaman kanteen.

39. Çoban valitti kyseisestä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että Çoban poistui Alankomaista omasta aloitteestaan ja ajankohtana, jolloin TW:n 4a §:n mukainen asuinpaikkaa koskeva edellytys oli jo otettu käyttöön. Ajankohtana, jona Çoban haki lisäetuutta Turkista käsin, ja ajankohtana, jona kyseinen etuus evättiin, hän olisi edelleen voinut palata Alankomaihin EU-oleskelulupansa perusteella.²² Tätä taustaa vasten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, miten unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä olisi sovellettava Çobaniin.²³ Näin ollen se on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko päätöksen 3/80 6 artiklan 1 kohtaa, kun huomioon otetaan lisäpöytäkirjan 59 artikla, tulkittava siten, että se on esteenä TW:n 4a §:n kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jonka perusteella myönnetty täydentävä etuus peruutetaan, jos edunsaaja muuttaa Turkkiin, myös jos kyseinen edunsaaja on poistunut kyseisen jäsenvaltion alueelta omasta aloitteestaan? Onko tässä yhteydessä merkityksellistä, että asianomaisella ei ole lähtöajankohtana enää [ETY–Turkki-]assosiaatio-oikeuteen perustuvaa oleskeluoikeutta, mutta hänellä on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa? Onko tässä yhteydessä merkityksellistä, että asianomaisella on kansallisen lainsäädännön perusteella lähdön jälkeen vuoden ajan mahdollisuus palata ja saada kyseinen etuus uudelleen ja että kyseinen mahdollisuus on lisäksi olemassa niin kauan kuin hänellä on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa?”

21 Ks. jäljempänä 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa tässä yhteydessä, että Çoban menetti ETY–Turkki-assosiaatiota koskevaan oikeuteen perustuvan oikeutensa oleskella Alankomaissa, kun hän jäi pysyvästi kyseisen jäsenvaltion työvoiman ulkopuolelle, mutta että hänellä oli edelleen paluumuutosta annettu lain nojalla mahdollisuus palata Alankomaihin vuoden kuluessa.

23 Nimittäin tuomio Akdas ym. ja tuomio Demirci ym.

40. Kirjallisia huomautuksia esittivät Uwv, Alankomaiden hallitus ja Euroopan komissio. Çoban, Uwv, Alankomaiden hallitus ja komissio esittivät suulliset lausumansa 3.10.2018 pidetyssä istunnossa.

Alustavat huomautukset

41. TW:n mukainen lisäetuus on asetuksen N:o 883/2004 70 artiklassa tarkoitettu ja liitteessä X lueteltu erityinen maksuihin perustumaton rahaetuus. Se on näin ollen 7 artiklassa vahvistetusta yleissäännöstä poiketen kyseisessä asetuksessa tarkoitettu etuus, jota ei voida viedä maasta. Asetuksessa N:o 883/2004 säilytetään siten alun perin asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklassa ja liitteessä II a käyttöön otettu sääntö, jonka mukaan TW:tä ei voida viedä. Kyseinen sääntely ulotetaan koskemaan unionissa laillisesti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia ja heidän perheenjäseniään asetuksen N:o 1231/2010 1 artiklalla.²⁴

42. Erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia koskevat erityisjärjestelyt johtuvat siitä, että unionin tuomioistuin oli aiemmin hyväksynyt, että sosiaaliseen ympäristöön läheisesti liittyvien etuuksien myöntämisen edellytykseksi voitiin asettaa asuminen toimivaltaisen laitoksen jäsenvaltiossa.²⁵ Julkisasiainministeri Léger'n esittämään ratkaisuehdotukseen Snares, johon kiitollisena viittaaan, sisältyy yksityiskohtainen analyysi perusteluista tehdyille muutoksille.²⁶

43. Päätökseen N:o 3/80 sisältyviä viittauksia asetukseen N:o 1408/71 ei ole ajantasaistettu tai muutettu. Tämä pätee etenkin päätöksen N:o 3/80 1 artiklan a alakohtaan, jossa määritellään useita käsitteitä, kuten ”etuudet”, viittaamalla kyseiseen asetukseen. Asetuksen N:o 883/2004 90 artiklan 1 kohdan nojalla päätöstä N:o 3/80 olisi siten edelleen tulkittava asetuksen N:o 1408/71 avulla.²⁷ Ratkaisevan tärkeää on lisäksi se, että päätökseen N:o 3/80 ei sisälly määräyksiä – jotka vastaisivat asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohtaa ja 10 a artiklaa, sellaisina kuin niiden soveltamista jatketaan asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 3 kohdalla ja 70 artiklalla –, joissa viitattaisiin nimenomaisesti erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin sinänsä ja sisällytettäisiin ne asetuksen soveltamisalaan, jolloin poikkeuksena yleissääntöön tällaisia etuuksia ei voitaisi viedä maasta. Päätökseen N:o 3/80 sisältyy *ainoastaan* yleissääntö, jonka mukaan siinä yksilöidyt etuudet *voidaan* viedä maasta.

44. Huomautan lisäksi, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus, joten Turkin kansalaisilla, joihin tätä määräystä sovelletaan, on oikeus vedota siihen suoraan jäsenvaltioiden tuomioistuimissa, jotta sen kanssa ristiriidassa olevat kansallisen oikeuden säännöt jätetään soveltamatta. Päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohta sisältää sanamuodoltaan selvän, täsmällisen ja ehdottoman jäsenvaltiolle osoitetun kiellon vähentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai takavarikoida tiettyjä etuuksia siksi, että etuuden saaja asuu Turkissa tai toisen jäsenvaltion alueella.²⁸

²⁴ Ks. edellä 18, 23, 26 ja 27 kohta.

²⁵ Ks. tuomio 27.9.1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452, 16 kohta), vahvistettu 4.11.1997 annetussa tuomiossa Snares (C-20/96, EU:C:1997:518, 42 ja 43 kohta).

²⁶ Ks. ratkaisuehdotus Snares (C-20/96, EU:C:1997:227, 11–20 kohta).

²⁷ Ks. edellä 26 kohta.

²⁸ Tuomio 26.5.2011, Akdas ym. (C-485/07, EU:C:2011:346, 67–73 kohta).

Asian tarkastelu

45. Onko päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta, vaikka sitä luettaisiin yhdessä lisäpöytäkirjan 59 artiklan kanssa, esteenä sille, että kansallisessa lainsäädännössä TW:n kaltainen lisäetuus peruutetaan, jos etuuden saaja muuttaa vapaaehtoisesti Turkkiin mutta hänellä on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, jonka perusteella hänellä on oikeus palata Alankomaihin ja saada kyseistä etuutta uudelleen?

Päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdassa asetetun kiellon laajuus

46. Päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdalla pyritään vahvistamaan vähitellen turkkilaisten työntekijöiden asemaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tältä osin se täydentää päätöstä N:o 1/80, jonka keskeisenä tarkoituksena on integroida asteittain turkkilaiset työntekijät vastaanottavaan jäsenvaltioon.²⁹

47. Päätöksen N:o 3/80 henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvat työntekijät, jotka ovat Turkin kansalaisia ja jotka ovat, tai ovat olleet, jonkin jäsenvaltion lainsäädännön alaisia.³⁰ Unionin tuomioistuin on jo todennut tuomiossa Akdas ym., että tähän soveltamisalaan kuuluvat turkkilaiset työntekijät, ”jotka sittemmin asuvat Turkissa” ja jotka ”saavat työkyvyttömyyden perusteella jäsenvaltion lainsäädännön mukaisia rahaetuuksia”.³¹ Käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että Çoban kuuluu päätöksen N:o 3/80 ja siten sen 6 artiklan 1 kohdan henkilölliseen soveltamisalaan.

48. Seuraavaksi tarkastelen lyhyesti kyseisen määräyksen aineellista soveltamisalaa.

49. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Çobanin työkyvyttömyysastetta vastaavaa perusetuutta ei ole peruutettu. Sen sijaan on peruutettu lisäetuus, jota hän sai aiemmin TW:n nojalla ja jonka tarkoitus oli nostaa hänen tulonsa Alankomaissa käytössä olevaa vähimmäispalkkaa vastaavalle tasolle.

50. Onko TW:n mukainen lisäetuus päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu työkyvyttömyysetuus?

51. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että lisäetuus on kyseisessä määräyksessä tarkoitettu työkyvyttömyysetuus. Unionin tuomioistuimen tuomio Akdas ym. ja tuomio Demirci ym., joissa tulkittiin päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohtaa, koskivat juuri samaa etuutta.³²

52. Tunnustan, etten ole yhtä varma siitä, että TW:n mukainen täydentävä etuus kuuluu tosiasiallisesti päätöksen N:o 3/80 soveltamisalaan.

53. Ensinnäkin muistutan, että erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet sisällytettiin asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan asetuksella N:o 1247/92 tehdyillä muutoksilla. Näihin muutoksiin kuuluivat sekä 4 artiklan 2 a kohdan a alakohta (jossa nimenomaisesti sisällytetään erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan ja kuvataan

29 Tuomio 14.1.2015, Demirci ym. (C-171/13, EU:C:2015:8, 48 ja 49 kohta).

30 Päätöksen N:o 3/80 2 artikla.

31 Tuomio 26.5.2011 (C-485/07, EU:C:2011:346, 79 kohta).

32 Tuomio 26.5.2011, Akdas ym. (C-485/07, EU:C:2011:346, 47 ja 48 kohta) ja tuomio 14.1.2015, Demirci ym. (C-171/13, EU:C:2015:8, 38 ja 39 kohta). Tuomion Akdas ym. 54 kohdassa unionin tuomioistuin viittaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan TW:n nojalla maksettu täydentävä etuus, jonka myöntäminen ei riipu sen hakijan henkilökohtaisten tarpeiden yksittäisestä arvioinnista, on rinnastettava päätöksen N:o 3/80 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun työkyvyttömyysetuuteen ja se kuuluu näin ollen sen aineelliseen soveltamisalaan.

niitä siten, että niiden tarkoituksena on ”antaa lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa”) ja 10 a artikla (sääntö, jonka mukaan erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia ei voida viedä). Päätökseen N:o 3/80 ei kuitenkaan tehty vastaavia muutoksia erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien sisällyttämiseksi sen soveltamisalaan.

54. Toiseksi päätöksen N:o 3/80 4 artiklassa määritellään kyseisen päätöksen soveltamisalaan kuuluvat asiat, ja sen 1 kohdan b alakohdassa selitetään, että työttömyysetuuksiin kuuluvat ”ansaitsemiskyvyn ylläpitämiseksi tai parantamiseksi tarkoitetut etuudet”. Juuri tähän TW:n mukaisella täydentävällä etuudella *ei* kuitenkaan pyritä. Sillä ei ole mitään tekemistä ansaitsemiskyvyn kanssa. Sillä parannetaan etuuden saajan *tulotasa*.

55. Kolmanneksi päätöksen N:o 3/80 4 artiklan 4 kohdassa määrätään nimenomaisesti, että päätöstä ”ei sovelleta sosiaalihuoltoon” – TW:ssä säädetyn täydentävän etuuden kaltaisen erityisen maksuihin perustumattoman rahaetuuden (joka on itse työkyvyttömyysetuuteen nähden erillinen etuus) tarkoitus on kuitenkin ainakin osittain sosiaalinen.

56. Näiden seikkojen voitaisiin ajatella puhuvan sitä vastaan, että erityinen maksuihin perustumaton rahaetus ylipäätään kuuluu päätöksen N:o 3/80 soveltamisalaan. Koska unionin tuomioistuin on kuitenkin sekä tuomiossa Akdas ym. että tuomiossa Demirci ym. jo katsonut juuri saman TW:n mukaisen etuuden kuuluvan päätöksen N:o 3/80 soveltamisalaan, lähden siitä, että se todellakin on päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu työkyvyttömyysetuus.³³

57. Onko TW:n mukaista täydentävää etuutta, joka kuuluu päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, koskevaa hakemusta, kun se tehdään hakijan muutettua Turkkiin, pidettävä uutena etuutta koskevana hakemuksena vai etuuden palauttamista koskevana hakemuksena?

58. Päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että etuuksia, jotka kuuluvat kyseisen määräyksen aineelliseen soveltamisalaan ja joihin ”on *saavutettu* oikeus yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan” (kursivointi tässä), ei saa ”vähentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai takavarikoida” sen vuoksi, että etuuden saaja asuu Turkissa tai muun jäsenvaltion alueella.

59. Lisäksi lisäpöytäkirjan 39 artiklan 4 kohdassa (pätöksen N:o 3/80 oikeusperusta)³⁴ viitataan yksinomaan siihen, että ”työkyvyttömyyden perusteella maksettavat eläkkeet ja elinkorot, jotka on *myönnetty* – – annettujen määräysten nojalla, on voitava *siirtää* Turkkiin” (kursivointi tässä).

60. Tästä seuraa loogisesti, että hakemus etuuden, johon on aiemmin saavutettu oikeus, *palauttamiseksi* kuuluisi päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan mutta että käänteisesti uusi hakemus, jossa pyritään *osoittamaan* oikeus etuuteen, ei kuuluisi sen soveltamisalaan. Kansallisen tuomioistuimen, joka yksin arvioi tosiseikkoja, asia on määrittä lopullisesti, kumpaan näistä kahdesta ryhmästä Çobanin Turkista käsin 9.7.2014 tekemä hakemus kuuluu. Lisään vain, että etuuden *palauttamista* koskevan hakemuksen on kuuluttava päätöksen N:o 3/80 soveltamisalaan sikäli kuin palauttaminen on ilmeinen keino korjata se, että etuus on lakkautettu virheellisesti.

61. On kuitenkin syytä tarkastella erästä tähän liittyvää hankaluutta. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy selväksi, että Çoban sai TW:n mukaista täydentävää etuutta tammikuusta 2012 siihen saakka, kunnes se peruutettiin 12.2.2014 tehdyllä päätöksellä 1.4.2014 lukien (päivämäärä, jona Çoban oli ilmoittanut Uwv:lle muuttavansa Turkkiin). Çoban ei valittanut päätöksestä, josta tuli siten lainvoimainen.

³³ Unionin tuomioistuin toteaa 26.5.2011 antamassaan tuomiossa Akdas ym. (C-485/07, EU:C:2011:346, 77 kohta), että ”pääasian asianosaiset myöntävät”, että TW:n mukaisen täydentävän etuuden kaltainen sosiaalinen etuus on rinnastettava päätöksen N:o 3/80 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun työkyvyttömyysetuuteen ja kuuluu näin ollen 6 artiklan 1 kohdan kiellon piiriin. Todennäköisesti tästä syystä sen enempää julkisasiamies kuin unionin tuomioistuinkaan ei käsitellyt tätä kysymystä tuomiossa Demirci ym. (14.1.2015, C-171/13, EU:C:2015:8).

³⁴ Ks. lisäpöytäkirjan 39 artiklan 1 kohta ja päätöksen N:o 3/80 johdanto-osa.

62. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin katsoo, että sikäli kuin Çobanin käsiteltävä vaatimus voidaan ymmärtää siten, että hän vaatii TW:n mukaisen täydentävän etuutensa *palauttamista*, hän vetoaa *saavuttamaansa oikeuteen* kyseiseen etuuteen (ja tosiasiallisesti vaatii Uwv:tä tarkastelemaan uudelleen 12.2.2014 tehtyä päätöstä lopettaa kyseisen etuuden maksaminen).³⁵ Tässäkin tapauksessa on kansallisen tuomioistuimen asia määrittää kansallisen lainsäädännön perusteella, estääkö se, ettei Çoban valittanut Uwv:n 12.2.2014 tehdystä päätöksestä, katsomasta, että hän vaatii kanteessaan saavutettua oikeutta etuuteen. Ennakkoratkaisupyynnön perusteella vaikuttaa siltä, että kansallisen lainsäädännön mukaan se *ei* ole tällainen este ja että Çoban voi todellakin perustaa vaatimuksensa tähän.

63. Tämän perusteella edellä esitetystä seuraa, että Çobanin tapauksen olosuhteet kuuluvat päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdassa asetetun kiellon soveltamisalaan.

64. Siirryn nyt käsittelemään muita (tärkeitä) kysymyksiä, joihin unionin tuomioistuimen on tartuttava. Heikentävätkö Çobanin välittömästi vaikuttavaa oikeutta vedota päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohtaan ne kaksi tosiseikkaa, että hänellä oli pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa ja että hän muutti Turkkiin vapaaehtoisesti? Entä syrjäyttääkö lisäpöytäkirjan 59 artikla tämän oikeuden?

65. Näihin kysymyksiin vastaamiseksi on ensinnäkin tutkittava huolellisesti unionin tuomioistuimen kahta toisistaan poikkeavaa tuomiota Akdas ym. ja Demirci ym.

Tuomio Akdas ym. ja tuomio Demirci ym.

66. Tuomiossa Akdas ym. hakijat olivat kaikki Turkin kansalaisia, jotka olivat tulleet työkyvyttömiksi ja jotka olivat hakeneet yhä Alankomaissa asuessaan sekä työkyvyttömyysvakuutuslain (WAO) mukaisen työkyvyttömyysetuuden että TW:n, sellaisena kuin se oli voimassa ennen vuotta 2000, mukaisen täydentävän etuuden maksamista ja saaneet nämä etuudet. He palasivat Turkkiin perheidensä luo ja säilyttivät oikeuden näihin kahteen etuuteen lisäpöytäkirjan 39 artiklan 4 kohdan nojalla. Sen jälkeen, kun TW:n muutettu versio tuli voimaan 1.1.2000, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset kuitenkin päättivät poistaa asteittain TW:n mukaisen täydentävän etuuden.

67. Unionin tuomioistuin tarkasteli 10 a artiklan sisällyttämistä asetukseen N:o 1408/71 ja siitä seuranneita järjestelyjä, joiden mukaisesti erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia, kuten TW:n perusteella maksettavaa täydentävää etuutta, ei voida viedä maasta.³⁶ Se päätteli tästä, että se, että hakijat saavat edelleen kyseistä etuutta, *ei* ollut yhteensopimatonta lisäpöytäkirjan 59 artiklan kanssa.

68. Ensinnäkin lisäpöytäkirjan 39 artiklan 4 kohdassa määrättiin nimenomaisesti, että etuudet voidaan viedä (ja päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohta vastasi kyseistä määräystä). Toiseksi hakijat kuuluivat turkkilaisina työntekijöinä päätöksen N:o 3/80 2 artiklan soveltamisalaan. Kolmanneksi asetukseen N:o 1408/71 sisältyvien erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia koskevien säännösten soveltaminen päätöksen N:o 3/80 yhteydessä merkitsisi kyseisen päätöksen *muuttamista*, mikä on varattu assosiaationeuvostolle assosiaatiosopimuksen 8 ja 22 artiklan nojalla. Neljänneksi hakijoiden tilannetta ei voitu tehokkaasti verrata unionin kansalaisten tilanteeseen siltä osin kuin viimeksi mainituilla on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella ja vapaus paitsi poistua jäsenvaltiosta myös oikeus milloin tahansa palata kyseessä olevaan jäsenvaltioon.³⁷

³⁵ Kyseinen toteamus (käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnön 5 kohta) toistuu saman tuomioistuimen myöhemmin (vireillä olevassa) asiassa C-257/18, Güler, esittämän ennakkoratkaisupyynnön 4.4 kohdassa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin korostaa mainitussa asiassa sitä, että Çobanilla on saavutettu oikeus täydentävään etuuteen, "kun taas Gülerin tapauksessa se on kyseenalaista", yhtenä synnä uuden ennakkoratkaisupyynnön esittämiseksi unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla.

³⁶ Tuomio 26.5.2011, Akdas ym. (C-485/07, EU:C:2011:346, 84–87 kohta).

³⁷ Tuomio 26.5.2011, Akdas ym. (C-485/07, EU:C:2011:346, 88–95 kohta).

69. Sitä vastoin tuomiossa Demirci ym. unionin tuomioistuin katsoi, että Demirci ja hänen kollegansa *eivät* voineet vedota päätökseen N:o 3/80 vastustaakseen asumista koskevaa vaatimusta, jonka täyttymistä kansallisessa lainsäädännössä edellytettiin TW:n mukaisen täydentävän etuuden saamiselta.

70. Kaikilla kyseisessä asiassa hakijoina olleilla oli sekä Turkin että Alankomaiden kansalaisuus. Akdasin ja hänen kollegoidensa tavoin heistä tuli työkyvyttömiä. Myös heille myönnettiin sekä WAO:n mukainen pääasiallinen työkyvyttömyysetuus että TW:n, sellaisena kuin se oli voimassa ennen vuotta 2000, mukainen täydentävä etuus. Hekin muuttivat takaisin perheidensä luo Turkkiin, ja heille myönnettiin edelleen kyseiset kaksi etuutta lisäpöytäkirjan 39 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Kun TW:n muutettu versio tuli voimaan 1.1.2000, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset päättivät kuitenkin samaan tapaan lopettaa asteittain heille tuohon asti maksetun TW:n mukaisen täydentävän etuuden. He riitauttivat nämä päätökset.

71. Erotuksena tuomiosta Akdas ym. unionin tuomioistuin huomautti, että se, että Demirci ja hänen kollegansa olivat saaneet vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden turkkilaisina työntekijöinä, ”asettaa heidät hyvin erikoiseen asemaan erityisesti ETY–Turkki-assosiaatiojärjestelmän tavoitteiden kannalta arvioiden”. Vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden saaminen osoittaa lähtökohtaisesti turkkilaisen työntekijän kotoutuneen vastaanottavaan jäsenvaltioon parhaalla mahdollisella tavalla. Tämän toisen kansalaisuuden saamisella on Turkin kansalaiselle sovellettavaa järjestelmää koskevia oikeudellisia vaikutuksia, jotka eivät liity ainoastaan tähän kansalaisuuteen vaan sen rinnalla unionin kansalaisuuteen, etenkin oleskelua ja vapaata liikkumista jäsenvaltioissa koskevan oikeuden osalta. ”Mikään ei näin ollen oikeuta sitä, ettei Turkin kansalaista, johon sovellettavat oikeussäännöt muuttuvat välttämättä hetkellä, jolloin hän saa vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden, kohdeltaisi mainitussa jäsenvaltiossa pääasiassa kyseessä olevan etuuden maksamisen osalta yksinomaan mainitun jäsenvaltion kansalaisena.”³⁸

72. Unionin tuomioistuin katsoi, että jos Demirci ja hänen kollegansa voisivat saada edelleen TW:n mukaista täydentävää etuutta, tämä johtaisi kahdenlaiseen erilaiseen kohteluun, jota ei voida perustella. Koska heillä oli Alankomaiden kansalaisuus, heitä kohdeltaisiin suotuisammin kuin sellaisia työntekijöitä, joilla oli ainoastaan Turkin kansalaisuus ja joilla ei enää ollut oikeutta oleskella Alankomaissa, koska he eivät tehneet työtä mainitun jäsenvaltion laillisilla työmarkkinoilla. He olisivat myös suotuisammassa asemassa suhteessa vastaanottavan tai jonkin muun jäsenvaltion kansalaiseen, joihin kylläkin sovelletaan edullista järjestelmää niin oleskelun kuin vapaan liikkuvuudenkin osalta unionissa mutta joiden edellytetään asuvan Alankomaiden kuningaskunnassa täydentävän etuuden saamiseksi. Lisäpöytäkirjan 59 artikla oli esteenä tällaiselle lopputulokselle.

Lisäpöytäkirjan 59 artikla

73. Lisäpöytäkirja on ETY–Turkki-assosiaatiota koskevan oikeuden hierarkiassa primaarioikeutta (lisäpöytäkirjan 62 artikla). Siirrettyä toimivaltaa käyttävän assosiaationeuvoston tekemiä päätöksiä on siten tulkittava kyseisestä assosiaatiota koskevasta oikeudesta ilmenevän ”ei edullisempaa kohtelua” -säännön mukaisesti. Olen toisaalla todennut, että lisäpöytäkirjan 59 artikla kuvastaa periaatetta, jonka mukaan unionin jäsenyys on syvin ja erityisin suhde, johon valtio voi sitoutua, ja että kaikkien muiden kolmannen maan ja Euroopan unionin välisten suhteiden on väistämättä oltava sitä epäedullisempia.³⁹

74. Kuten lisäpöytäkirjan 59 artiklan sanamuodosta ilmenee, kyseinen artikla koskee jäsenvaltioiden ja Turkin oikeuksia ja velvollisuuksia. Siinä ei nimenomaisesti käsitellä yksittäisten kansalaisten oikeuksia ja velvollisuuksia. Lisäpöytäkirjan 59 artikla voi tästä huolimatta kiistatta toimia ja toimiikin tulkintaperiaatteena, jonka perusteella unionin tuomioistuin tutkii vertailukohteita ja päätyy alemmantasoisien välineen (kuten päätöksen N:o 3/80) sanamuodon yhteen mahdolliseen tulkintaan

³⁸ Tuomio 14.1.2015, Demirci ym. (C-171/13, EU:C:2015:8, 53–57 kohta).

³⁹ Ks. ratkaisuehdotukseni Yön (C-123/17, EU:C:2018:267, 89 ja 90 kohta).

toisenlaisen tulkinnan sijasta. Oikeuskäytäntö, jossa sovelletaan 59 artiklaa, vahvistaa sen tärkeyden tässä roolissa, kun kahta unionin kansalaisia ja Turkin kansalaisia koskevaa tilannetta voidaan verrata tehokkaasti. Unionin tuomioistuin on siten työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja päätöksen N:o 1/80 yhteydessä johdonmukaisesti katsonut, että lisäpöytäkirjan 59 artikla on esteenä sille, että Turkin kansalaiset olisivat edullisemmassa asemassa kuin unionin kansalaiset.⁴⁰ Unionin tuomioistuin on kuitenkin useasti kieltäytynyt vertaamasta turkkilaisten työntekijöiden perheenjäsenten, joilla on päätöksen N:o 1/80 7 artiklasta johtuvia oikeuksia, tilannetta unionin kansalaisten perheenjäsenten tilanteeseen, koska (tutkittuaan kummankin oikeusasemaa) se totesi, ettei näiden henkilöryhmien tilanteita voida tehokkaasti rinnastaa heidän oikeusasemiensa välisten huomattavien erojen takia.⁴¹

75. Yhdyn siten täysin kollegani julkisasiamies Wahlin tuomiossa Demirci ym. esittämään analyysiin: ”Kuten Akdas ym. -tapauksen perusteluista käy ilmi, lisäpöytäkirjan 59 artiklaa sovelletaan viimesijaisena mekanismina sen varmistamiseksi, ettei Euroopan unionin kansalaisia kohdella ETY–Turkki-assosiaatiota koskevia oikeussääntöjä tulkittaessa perusteettomasti epäedullisemmin kuin Turkin kansalaisia. Kyseisessä artiklassa ei kuitenkaan säädetä yleisestä syrjintäkiellosta, johon Euroopan unionin kansalaiset voivat vedota kaikissa niissä tilanteissa, joissa ETY–Turkki-assosiaatiosta seuraa Turkin kansalaisille sellaisia oikeuksia, joita Euroopan unionin kansalaisilla ei ole.”⁴²

76. Onko Çobanin tilanne rinnastettava asianmukaisesti tuomiossa Akdas ym. hakijoina olleiden tai tuomiossa Demirci ym. hakijoina olleiden tilanteeseen?

77. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hyödyllisesti huomauttaa,⁴³ Çoban menetti oikeutensa oleskella Alankomaissa assosiaatiosopimuksen perusteella, kun hän jäi pysyvästi työvoiman ulkopuolelle.⁴⁴ Hän lopetti työskentelyn sairauden vuoksi 11.9.2006. Çoban kuitenkin sai 18.12.2006 pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan, joka hänellä oli edelleen silloin, kun hän päätti muuttaa takaisin Turkkiin 1.4.2014 lukien. Hänellä oli paluumuutosta annetun lain nojalla oikeus muuttaa mieltään ja palata Alankomaihin vuoden kuluessa muutosta.

78. Seuraavaksi arvioin oikeuksia, joita tällainen oleskelulupa antaa unionin oikeudessa, ja sen rajoituksia. En tiedä, antoiko Çobanin oleskelulupa hänelle joitain lisäoikeuksia kansallisen lainsäädännön nojalla, ja tämä seikka on joka tapauksessa nähdäkseni merkityksetön. Merkityksellistä on se, voidaanko hänelle *unionin oikeudessa* annettujen oikeuksien nojalla hänen asemaansa verrata asianmukaisesti Alankomaiden kansalaisen ja/tai jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisen asemaan. Jos tällainen vertailu on oikeutettu, silloin – kuten asiassa Demirci ym. hakijoina olleiden henkilöiden, joilla oli sekä Turkin että Alankomaiden kansalaisuus, tapauksessa – lisäpöytäkirjan 59 artikla syrjäyttää hänen oikeutensa saada edelleen TW:n mukaista etuutta (jota hän voisi muutoin vaatia).

79. Tutkin aluksi lyhyesti kysymystä muuton vapaaehtoisuudesta tai ei-vapaaehtoisuudesta ennen kuin tarkastelen sitä, onko henkilön, jolla on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, tilanne rinnastettava Alankomaiden kansalaisen ja/tai jonkin toisen unionin kansalaisen tilanteeseen.

40 Ks. mm. tuomio 29.4.2010, komissio v. Alankomaat (C-92/07, EU:C:2010:228, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Ks. mm. tuomio 18.7.2007, Derin (C-325/05, EU:C:2007:442, 58–69 kohta, erityisesti 68 kohta), ja tuomio 22.12.2010, Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800, 45 kohta). Ks. samansuuntaisesti ratkaisuehdotukseni Pehlivan (C-484/07, EU:C:2010:410) 63 kohta: on tarkasteltava kokonaisuutena.

42 Julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Demirci ym. (C-171/13, EU:C:2014:2073, 43 kohta).

43 Ks. edellä 38 kohta ja ennakkoratkaisukysymyksen sanamuoto.

44 Ks. edellä 9 kohta.

80. Päätöksessä N:o 3/80 ei erotella eri syitä siihen, miksi työntekijä, joka on Turkin kansalainen ja joka on tai on ollut yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alainen, voisi haluta muuttaa joko Turkkiin tai toiseen jäsenvaltioon.⁴⁵ Sen tarkoituksena on varmistaa, että turkkilainen työntekijä, hänen unionin alueella oleskelevat perheenjäsenensä ja hänen jälkeensä jääneet voivat olosuhteista riippumatta edelleen hyötyä sosiaaliturvasta, jota koskevia maksuja kyseinen turkkilainen työntekijä on maksanut työuransa aikana. Jollei muuta määrätä (eikä päätökseen N:o 3/80 *sisälly* ”muuta” tai ”erityistä” merkityksellistä määräystä), turkkilaisten työntekijöiden on tarkoitus olla ”jäsenvaltion lainsäädännön mukaan samojen velvoitteiden alaisia ja [nauttia] samoja etuja kuin tämän valtion kansalaiset” (3 artiklan 1 kohta).

81. Päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohtaan sisältyy selkeästi se mahdollisuus, että päätöksen soveltamisalaan kuuluva henkilö (sellaisina kuin nämä henkilöt luetellaan 2 artiklassa), joka saa jotakin kolmesta yksilöidystä saavutetusta etuudesta (työkyvyttömyys-, vanhuus- tai jälkeenjääneiden rahaetuuksia, työtapaturma- tai ammattitautieläkkeitä), saattaa haluta muuttaa tai joutua muuttamaan. Tällaisia etuuksia saavat henkilöt ovat juuri henkilöitä, jotka voivat olla kykenemättömiä työhön tai huolehtimaan itsestään ilman apua. Päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdassa määrätään näin ollen selkeästi ja nimenomaisesti, että näitä etuuksia, joihin heidän on – tietysti – turvaututtava, jos he muuttavat, ”ei saa vähentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai takavarikoida sen vuoksi, että etuuden saaja asuu Turkissa tai muun jäsenvaltion alueella kuin sen, jossa maksamisesta vastuussa oleva laitos sijaitsee”.

82. Toisin sanoen muuttamisen *ei* ole tarkoitus johtaa etuuden menettämiseen. Tästä voidaan luonnollisesti päätellä, että päätökseen N:o 3/80 sisältyy useita mahdollisia skenaarioita siltä varalta, että etuuden saaja muuttaa, ja että muuttamisen syyllä ei ole merkitystä. Mainitsen esimerkkinä yhden tällaisen (ei mitenkään epätodennäköisen) skenaarion. Oletetaan, että kyseinen työntekijä on siirtynyt eläkkeelle ja että ikääntymisen myötä hän on alkanut sairastella. Hän on nykyisin valitettavasti leski, eikä hänellä ole asuinjäsenvaltiossaan ketään, joka auttaisi huolehtimaan hänestä. Hänellä on sukulaisia Turkissa mutta myös tytär, joka asuu perheensä kanssa naapurijäsenvaltiossa. Kyseinen työntekijä voi päättää jäädä nykyiseen asuinpaikkaansa yksinäisenä ja ilman tukea. Hän voi päättää muuttaa tyttärensä ja tämän perheen luokse. Hän voi päättää palata Turkkiin. Olisi mielestäni sekä keinotekoista että epäoikeudenmukaista väittää, että jos hän päättää muuttaa joko kyseiseen toiseen jäsenvaltioon tai Turkkiin (vaihtoehdot 2 ja 3), tämän päätöksen ”vapaaehtoisuus” jättää hänet 6 artiklan – tai jopa koko päätöksen N:o 3/80 – soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä ei voi olla se prisma, jonka läpi 6 artiklaa olisi tarkasteltava.

83. Katson näin ollen, että vaikka unionin tuomioistuin mainitsi unionin kansalaiselle kuuluvien vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksien vapaaehtoisen käytön tukeakseen tuomiossa Demirci ym. esittämiään perusteluja, sen tarkoituksena ei ole voinut olla tehdä etuuden myöntäneestä jäsenvaltiosta ”lähtemisen vapaaehtoisuudesta” määräävää tekijää, jonka vuoksi – jos se näytetään toteen – turkkilainen työntekijä menettää sosiaaliturvaetuudet ja siten päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdalla annetun suojan.

84. Siirryn näin ollen nyt tarkastelemaan kysymystä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan haltijan suhteellisesta asemasta ja oikeuksista verrattuna a) Alankomaiden kansalaisen ja b) toisen jäsenvaltion kansalaisen, joka on näin ollen unionin kansalainen, asemaan ja oikeuksiin.

⁴⁵ Ks. 2 artikla (henkilöllinen soveltamisala), luettuna yhdessä 6 artiklan kanssa (asumista koskevasta edellytyksestä luopuminen). Päätöksen N:o 3/80 2 artiklan soveltamisalaan kuuluvat myös tällaisten työntekijöiden perheenjäsenet, jotka oleskelevat jonkin jäsenvaltion alueella, ja tällaisten työntekijöiden jälkeet jääneet.

85. Neuvoston direktiivillä 2003/109/EY pyritään antamaan kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat laillisesti oleskelleet unionin alueella vähintään viisi vuotta ja joilla on pitkäaikainen oleskelulupa, ”yhdenmukaiset, mahdollisimman lähellä Euroopan unionin kansalaisten nauttimia oikeuksia olevat oikeudet” (johdanto-osan toinen perustelukappale).⁴⁶ Sen johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa selitetään, että saadakseen pitkään oleskelleen henkilön aseman ”olisi kolmannen maan kansalaisen osoitettava, että hänellä on riittävät varat ja sairausvakuutus, jotta voidaan välttää se, että kyseisestä henkilöstä muodostuisi rasite jäsenvaltiolle. Arvioidessaan, onko henkilöllä vakaat ja säännölliset varat, jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon sellaiset seikat kuten maksusuoritukset eläkejärjestelmään ja verovelvollisuuksien täyttäminen”. Tämä johdanto-osan perustelukappale pannaan täytäntöön 5 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdalla, joissa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisen edellytyksiksi asetetaan omavaraisuus, jolloin henkilön ei tarvitse turvautua sosiaaliturvajärjestelmään, ja sairausvakuutus.

86. Kyseisen direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema on pysyvä, jollei 9 artiklasta muuta johdu. Viimeksi mainitussa artiklassa lueteltuihin perusteisiin tällaisen aseman peruuttamiselle tai menettämiseksi kuuluu tiettyjen yleiseen järjestykseen liittyvien syiden lisäksi se, että ”henkilö on poissa [unionin] alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti” (9 artiklan 1 kohdan c alakohta). Direktiivin 2003/109 11 artiklassa säädetään oikeudesta tasavertaiseen kohteluun kyseisen jäsenvaltion kansalaisten kanssa, mutta siihen sisältyy myös useita poikkeuksia tähän periaatteeseen. Kyseisen artiklan 4 kohdassa etenkin säädetään, että ”jäsenvaltiot voivat rajata sosiaaliavun ja sosiaaliturvan osalta annettavan tasavertaisen kohtelun perusehtoihin”.⁴⁷

87. Kummallista kyllä, direktiivissä 2003/109 ei ilmeisestikään käsitellä kysymystä siitä, mitä tapahtuu – toisin sanoen, mitkä ovat kolmannen maan kansalaisen ja hänen asuinjäsenvaltionsa oikeudet –, jos kyseisestä henkilöstä tulee pysyvästi riippuvainen sosiaaliturvasta, jota täydennetään sosiaaliavulla, tai jos hän ajautuu puutteeseen.

88. Vaikuttaa selvältä, että Çoban olisi ollut oikeutettu (ja oletettavasti oli oikeutettu) pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaan, koska hän työskenteli ulkomaanliikenteen autonkuljettajana. Hän sai oleskelulupansa hyvin pian (noin kolmen kuukauden kuluttua) sen jälkeen, kun hän alun perin lopetti työskentelyn.⁴⁸ Tuossa vaiheessa hänen tulevaisuudennäkymänsä – etenkin se, pystyisikö hän tosiasiallisesti jatkamaan työssään – eivät varmastikaan olleet täysin selkeät. Huomaatan, että vasta lähes kaksi vuotta myöhemmin (8.9.2008) hänen työkyvyttömyysasteekseen arvioitiin 45–55 prosenttia ja hänelle myönnettiin työkyvyttömyysetuus.⁴⁹

89. Kun Uwv peruutti Çobanin TW:n mukaisen etuuden, oliko hän vastaavassa tilanteessa kuin joko Alankomaiden kansalainen (kuten Demirci ja hänen kollegansa) tai jonkin toisen unionin jäsenvaltion kansalainen, joka on siten tämän kansalaisuuden ansiosta unionin kansalainen?

90. Vaikuttaa selvältä, ettei Çobanin asemaa voida tehokkaasti verrata Alankomaiden kansalaisen asemaan. Demirci ja hänen kollegansa olivat (omaksunsa) kotimaassa. Alankomaiden kansalaisuuden saaminen osoitti ”turkkilaisen työntekijän kotoutuneen vastaanottavaan jäsenvaltioon parhaalla mahdollisella tavalla”.⁵⁰ He ovat alankomaalaisia. Çoban ei ole ottanut tätä perustavaa askelta.

46 Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annettu direktiivi (EUVL 2004, L 16, s. 44).

47 Perusehtojen merkityksestä ks. tuomio 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, 91 kohta). *Jäsenvaltioilla on mahdollisuus rajoittaa yhdenvertaista kohtelua, johon direktiivillä 2003/109 myönnetyn aseman haltijoilla on oikeus, niitä sosiaaliavun tai sosiaalisen suojelun piiriin kuuluvia etuuksia lukuun ottamatta, joita viranomaiset myöntävät valtion, alueen tai paikallisella tasolla ja joiden avulla yksilö kykenee huolehtimaan ravinnon, asunnon ja terveyden kaltaisista perustarpeistaan* (kursivointi tässä).

48 Ks. edellä 33 kohta.

49 Ks. edellä 34 kohta.

50 Tuomio 14.1.2015, Demirci ym. (C-171/13, EU:C:2015:8, 53 kohta).

91. Vaihtoehtoisesti, pitäisikö Çobanin asemaa verrata unionin kansalaiseen, jolla on myös pitkään oleskelleen ulkomaalaisen asema Alankomaissa ja joka muuttaa sieltä pois ja menettää näin oikeutensa TW:n mukaisen täydentävän etuuden maksamiseen?

92. Lähtökohtaisesti on lähes itsestään selvää, että olipa kolmannen maan kansalaisen, joka on saavuttanut pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman, asema miten edullinen tahansa, kun sitä verrataan sellaisen kolmannen maan kansalaisen turvattomampaan asemaan, joka *ei* ole vielä saavuttanut tätä asemaa,⁵¹ se ei voi olla yhtä hyvä kuin unionin kansalaisen asema.

93. Kuten unionin tuomioistuimien on todennut jo tuomioon Grzelczyk perustuvassa pitkäaikaisessa oikeuskäytännössään, 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, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu”.⁵² Grzelczykin oli mahdollista vaatia Belgiassa myönnettävää ns. minimex-tukea – joka oli asetuksessa (ETY) N:o 1612/98⁵³ tarkoitettu ”sosiaalinen etu” – viimeisenä opiskeluvuotenaan, mutta *ei* (ETY:n) johdetun oikeuden perusteella, vaan toista unionin kansalaista kohtaan osoitettavan solidaarisuuden perusteella. Samassa asemassa oleva belgialainen opiskelija olisi voinut saada tätä taloudellista minimex-tukea. Näin ollen myös Grzelczykin oli mahdollista saada sitä.⁵⁴

94. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema ei anna tällaista perustamissopimukseen perustuvaa oikeutta täyttää unionin johdetussa oikeudessa olevaa oikeudellista tyhjiötä tai täsmentää sitä koskevaa tulkintaa. Näin ollen on luontaisesti epätodennäköistä, että tämä asema vastaa aidosti unionin kansalaisen asemaa.

95. Nähdäkseni ainakin kahdessa suhteessa Çobanin asemaa 1.4.2014 voidaan kohtuudella kuvata epävarmemmaksi kuin unionin kansalaisen asemaa. Tämä koskee ensinnäkin hänen jatkuvaa taloudellista turvaansa sen jälkeen, kun hänestä tuli pysyvästi työkyvytön, ja toiseksi rajoitettua ajanjaksoa, jonka aikana hänellä oli oikeus säilyttää pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemansa, jos hän muuttaisi Alankomaista Turkkiin.

96. Kun tarkastellaan ensimmäistä näkökohtaa, tuomiosta Danon⁵⁵ ja tuomiosta Alimanovicin⁵⁶ ilmenee, että tietyissä olosuhteissa jäsenvaltiolla on oikeus rajoittaa erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien myöntämistä myös *unionin kansalaisille*, jotka oleskelevat laillisesti sen alueella, siihen saakka, kunnes nämä kansalaiset saavat pysyvän oleskeluoikeuden.⁵⁷ Unionin tuomioistuin ei tietääkseni ole antanut vielä oikeuskäytäntöä, jossa käsiteltäisiin kysymystä siitä, voiko kolmannen maan

51 Asema on kiistatta hyvin edullinen. Julkisasiamies Szpunar kuvaa sitä ratkaisuehdotuksensa P ja S (C-579/13, EU:C:2015:39) 29–31 kohdassa seuraavasti: ”– direktiivillä 2003/109 vahvistetaan vähintään viisi vuotta laillisesti unionissa oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten yksinomaan unionin oikeuteen perustuva erityinen oikeusasema – pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema. Tällaisen aseman säätäminen luo ulkomaalaisille kansalaisuuteen nähden vaihtoehtoisen muodon – oikeuskirjallisuudessa *denizenship* vastakohtana *citizenshipille* – osallistua unionin yhteiskunta- ja talouselämään. Unionissa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten asema kuuluu edelleen jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden soveltamisalaan niiden kysymysten osalta, jotka eivät kuulu unionin sääntelyn piiriin” (kursivointi tässä).

52 Tuomio 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta).

53 Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annettu neuvoston asetus(EYVL 1968, L 257, s. 2). Tuomio 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 27 kohta). Grzelczyk ei kuitenkaan kuulunut kyseisen asetuksen soveltamisalaan, koska hän ei ollut ”työntekijä”: ks. tuomion 15 ja 16 kohta.

54 Tuomio 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 29 kohta). Perustamissopimuksen mukaisten unionin kansalaisuus-oikeuksien tehokkuudesta johdettuun oikeuteen sisältyvien rajoitusten syrjäyttämiseksi ks. tuomion 30–36 kohta.

55 Tuomio 11.11.2014, C-333/13, EU:C:2014:2358.

56 Tuomio 15.9.2015, C-67/14, EU:C:2015:597.

57 Ks. tuomio 11.11.2014, Danon (C-333/13, EU:C:2014:2358, 68–74 kohta). Danolla oli (kansallinen) unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskeva toistaiseksi voimassa oleva todistus, mutta hän ei voinut vielä vaatia Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77; jäljempänä kansalaisten oikeuksia koskeva direktiivi) mukaista oleskeluoikeutta (ks. tuomion 26 ja 44 kohta).

kansalainen, joka on saanut pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman ja josta myöhemmin tulee taloudellisesti täysin riippuvainen sosiaaliturvaetuuden ja erityisen maksuihin perustumattoman rahaetuuden yhdistelmästä, luottaa asemansa säilymiseen ja sen myötä näiden etuuksien jatkumiseen loppuelämänsä ajan. Olisi uskaliaasta väittää, että tämä on itsestään selvää.⁵⁸

97. Kun tarkastellaan toista näkökohtaa, direktiivin 2003/109 9 artiklan 1 kohdan c alakohdan sanamuodosta ilmenee, että kolmansien maiden kansalaiset ”eivät ole oikeutettuja säilyttämään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa – – [jos] henkilö on poissa [unionin] alueelta kaksitoista kuukautta yhtäjaksoisesti”. Tämän ajankohdan jälkeen hän on samassa asemassa kuin kuka tahansa kolmannen maan kansalainen, joka haluaa tulla (tai palata) Euroopan unioniin.⁵⁹ Oletetusti käsiteltävän asian tosiseikkojen perusteella (Çobanin työkyvyttömyysaste on 45–55 prosenttia) tällainen henkilö ei voi hyötyä sellaiselle Turkin kansalaiselle myönnettävästä etuuskohtelusta, joka haluaa kuulua (tai palata) jäsenvaltion työvoimaan assosiaatiosopimuksen nojalla (ja hänellä ei joka tapauksessa olisi vastaavia vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia kuin unionin kansalaisella).⁶⁰

98. Sitä vastoin unionin kansalainen, jolla on pitkään oleskelleen ulkomaalaisen asema ja joka päättää lähteä Alankomaista (ja menettää siten oikeutensa saada TW:n mukaista lisäetuutta), menettää lopulta pitkään oleskelleen ulkomaalaisen asemansa – kahden vuoden eikä 12 kuukauden jälkeen⁶¹ –, mutta hän voi tietysti halutessaan palata Alankomaihin.⁶²

99. Tuomiossa Demirci ym. unionin tuomioistuimien aloitti yksityiskohtaisen analyysinsä siitä, miksi – toisin kuin hakijat tuomiossa Akdas ym. – nämä sekä Turkin että Alankomaiden kansalaiset eivät voineet vedota päätökseen N:o 3/80 saadakseen edelleen TW:n mukaista lisäetuutta, sanoilla ”se, että pääasian vastapuolet ovat saaneet vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden turkkilaisina työntekijöinä, asettaa heidät *hyvin erikoiseen asemaan*” (kursivointi tässä).⁶³

100. On kuitenkin selvää, että Çoban *ei* ole vastaavassa ”hyvin erikoisessa asemassa”. Hänellä ei ole sekä Turkin että Alankomaiden kansalaisuutta. Hän ei ole toisen unionin jäsenvaltion kansalainen. Hänellä on vain yhden maan kansalaisuus: Turkin. Edellä 84 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa esitetyt seikat nähdäkseni osoittavat, että hänen tilannettaan ei voida asianmukaisesti verrata Alankomaiden kansalaisen ja/tai unionin kansalaisen tilanteeseen. Tästä seuraa, ettei hän menetä lisäpöytäkirjan 59 artiklan seurauksena päätöksen N:o 3/80 6 artiklan 1 kohdan, johon hän voisi muutoin vedota, mukaisia välittömästi vaikuttavia oikeuksiaan.

58 Tässä yhteydessä ks. tuomio 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 64, 69 ja 78 kohta) ja tuomio 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, 57–59 ja 62 kohta). Direktiivin 2003/109 sanamuodosta ei löydy vastausta tähän kysymykseen: ks. edellä 87 kohta.

59 Ei voi olla sattumaa, että paluumuutosta annetussa laissa annetaan turkkilaiselle työntekijälle, joka on muuttanut Turkkiin, mahdollisuus muuttaa mieltään ja palata Alankomaihin, edellyttäen että hän tekee näin yhden vuoden kuluessa siitä ajankohdasta, jona hän asettui kohdemaahan: ks. edellä 32 kohta.

60 Ks. tuomio 14.1.2015, Demirci ym. (C-171/13, EU:C:2015:8), 56 kohta: ”jäsenvaltion työntekijöistä poiketen Turkin kansalaisilla ei ole oikeutta liikkua vapaasti yhteisössä, vaan he voivat vedota ainoastaan joihinkin oikeuksiin ja vain vastaanottavan jäsenvaltion alueella (ks. tuomio Tetik, C-171/95, EU:C:1997:31, 29 kohta ja tuomio Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, 66 kohta)”.

61 Ks. kansalaisten oikeuksia koskevan direktiivin 16 artiklan 4 kohta.

62 Ks. kansalaisten oikeuksia koskevan direktiivin 5 artiklan 1 kohta.

63 Tuomio 14.1.2015, Demirci ym. (C-171/13, EU:C:2015:8, 53 kohta).

Loppusanat

101. Edellä esittämästäni arvioinnista ilmenee, että epävarmuus, joka on johtanut tähän riita-asiaan, johtuu pohjimmiltaan siitä, että päätös N:o 3/80 kuvastaa asetuksen N:o 1408/71 versiota, joka oli voimassa *ennen kuin sitä muutettiin* siten, ettei erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia voida viedä maasta.⁶⁴ Tuomiossa Akdas ym. ja uudelleen tuomiossa Demirci ym. unionin tuomioistuin on lähtenyt siitä, että erityiset maksuihin perustumattomat rahaetudet kuuluvat päätöksen N:o 3/80 soveltamisalaan.⁶⁵

102. Vaikka lisäpöytäkirjan 59 artikla onkin arvokas tulkintaväline,⁶⁶ ja se voi siten erityistilanteissa estää vetoamisen päätökseen N:o 3/80, sen tehtävät ja valtuudet eivät ulotu päätöksen N:o 3/80 uudelleen laatimiseen siten, että juuri ne erityiset maksuihin perustumattomat rahaetudet, joiden unionin tuomioistuin on todennut kuuluvan kyseisen välineen soveltamisalaan, jätettäisiin sen soveltamisalan ulkopuolelle. Toimivalta muuttaa päätöstä N:o 3/80 tai sitä koskevaa kehystä on assosiaationeuvostolla.⁶⁷ Jos poliittisista syistä pidetään suotavana estää se, että Turkin kansalaiset säilyttävät oikeutensa erityiseen maksuihin perustumattomaan rahaetuuteen, jos he muuttavat pois vastaanottavasta jäsenvaltiosta, ja ellei unionin tuomioistuin tarkastele uudelleen olettaa, johon tuomio Akdas ym. ja tuomio Demirci ym. perustuivat,⁶⁸ tämä lopputulos on mahdollista saavuttaa ainoastaan lainsäädäntöteitse.

Ratkaisuehdotus

103. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa Centrale Raad van Beroepin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 19.9.1980 tehdyn ETY–Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen 3/80 6 artiklan 1 kohtaan voi vedota suoraan entinen työntekijä, jolla ei ole Turkin kansalaisuuden lisäksi jäsenvaltion kansalaisuutta ja joka saa Toeslagenwetin mukaista täydentävää etuutta, tämän etuuden säilyttämiseksi, jos hän muuttaa Turkkiin. Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan 59 artikla ei ole esteenä tälle lopputulokselle. Sillä ei ole merkitystä, a) muuttaako kyseinen henkilö Turkkiin vapaasta tahdostaan tai b) onko hänellä kolmannen maan kansalaisena pitkään unionissa oleskelleen asema siten, että hän voisi palata vastaanottavaan jäsenvaltioon 12 kuukauden kuluessa ja jatkaa oleskelua siellä.

64 Ks. edellä 53 kohta. Unionin tuomioistuin oli 26.5.2011 antamassaan tuomiossa Akdas ym. (C-485/07, EU:C:2011:346), selkeästi tietoinen päätöksen N:o 3/80 ja asetuksen N:o 1408/71 muutetun version yhteensopimattomuudesta: ks. tuomion Akdas ym. 83–86 kohta.

65 Ks. tuomio 26.5.2011, Akdas ym. (C-485/07, EU:C:2011:346, 77 kohta).

66 Ks. edellä 73 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

67 Tuomio 26.5.2011, Akdas ym. (C-485/07, EU:C:2011:346, 91 kohta).

68 Jos unionin tuomioistuin haluaisi tarkastella tätä olettaa uudelleen, ehdottaisin kunnioittavasti, että asianmukainen paikka tällaiselle vakiintuneen oikeuskäytännön *muuttamiselle* olisi suuri jaosto.