

## JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

11 päivänä marraskuuta 2004<sup>1</sup>

### I Johdanto

1. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asioissa Lair ja Brown 21.6.1988 antamissaan tuomioissa, että tosiseikkojen tapahtuma-aikana vallinneessa yhteisön oikeuden kehitysvaiheessa opiskelijoille myönnetty toimeentulo- ja opintotuki — erotuksena opintoihin pääsyyn liittyviä kustannuksia varten myönnettävästä tuesta — ei periaatteessa kuulunut ETY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan.<sup>2</sup> Kun otetaan huomioon yhteisön oikeuden myöhempi kehitys, High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta tässä ennakkoratkaisuasiassa lähinnä, jääkö tällainen opiskelijoille toimeentuloa varten joko apurahoina tai lainoina myönnettävä tuki edelleen EY:n perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle EY 12 artiklaa sovellettaessa, ja ellei näin ole, millaisin edellytyksin jäsenvaltiot voivat rajoittaa tällaisen tuen myöntämistä.

### II Asiaa koskevat määräykset ja säännökset

#### A Yhteisön oikeus

2. Nyt esillä olevassa asiassa merkitykselliset yhteisön oikeuden määräykset ja säännökset ovat EY:n perustamissopimuksen 12 artikla ja 18 artiklan 1 kohta sekä opiskelijoiden oleskeluoikeudesta annetun direktiivin 93/96<sup>3</sup> (jäljempänä direktiivi 93/96) 3 artikla:

#### "12 artikla

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

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Asia 39/86, Lair (Kok. 1988, s. 3161, 15 kohta) ja asia 197/86, Brown (Kok. 1988, s. 3025, 18 kohta).

3 — Opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/96/ETY (EYVL L 317, s. 59).

18 artikla

B Kansallinen oikeus

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

Direktiivin 93/96 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale

”— — opiskelijoille [toimeentuloa varten myönnettävä tuki] ei nykyisessä yhteisön oikeudessa kuulu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan [ETY:n] perustamissopimuksen soveltamisalaan sen 7 artiklan [josta on tullut EY 12 artikla] mukaisesti.”

Direktiivin 93/96 3 artikla

”Oleskeluluvan saaneelle opiskelijalle ei tällä direktiivillä anneta oikeutta vastaanottavan jäsenvaltion antamaan [apurahaan toimeentuloa varten].”

3. Asiaa koskevat kansalliset säännökset sisältyvät vuoden 2001 Education (Student Support) Regulationsiin (jäljempänä Student Support Regulations). Student Support Regulationsin mukaan opiskelijoille toimeentuloa varten myönnettävä tuki annetaan asumiskustannuksia varten myönnettävinä lainoina. Lainan määrä riippuu useista eri seikoista, kuten siitä, asuuko opiskelija kotona tai vanhempiansa kanssa, ja siitä, asuuko hän Lontoossa vai muualla. Opiskelija on automaattisesti oikeutettu saamaan 75 prosenttia lainan enimmäismäärästä, ja oikeus saada loput 25 prosenttia riippuu opiskelijan ja tämän vanhempien tai kumppanin taloudellisesta asemasta. Lainan korko on sidottu inflaatiotasoon ja on näin ollen tavanomaisesta markkinaehtoisesta lainasta maksettavaa korkoa alempi. Laina on maksettava takaisin sen jälkeen, kun opiskelija on suorittanut opintonsa, edellyttäen, että opiskelija ansaitsee yli 10 000 punttaa vuodessa. Tässä tapauksessa opiskelija maksaa vuosittain 9 prosenttia 10 000 punttaa ylittävästä ansiotulosta siihen asti, kunnes laina on maksettu takaisin.

4. Jäsenvaltion kansalaisilla on oikeus saada Student Support Regulationsin mukaista lainaa ainoastaan seuraavin edellytyksin:

- 1) He ovat asettuneet Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kansallisessa lainsäädännössä (Immigration Act 1971) tarkoitettulla tavalla, eli

- heidän tavanomainen asuinpaikkansa on Yhdistyneessä kuningaskunnassa, eikä ajanjaksolle, jonka ajaksi he voivat jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, ole asetettu rajoituksia

oleskellut siellä neljän vuoden ajan. Kokopäiväiseen opiskeluun käytettyä aikaa ei oteta huomioon oleskeluaikaa laskettaessa.

- heidän pitää asua Englannissa tai Walesissa opinto-ohjelman ensimmäisen lukuvuoden ensimmäisenä päivänä ja

### III Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

- heidän on pitänyt asua Yhdistyneessä kuningaskunnassa kolmen vuoden ajan ennen opinto-ohjelman ensimmäistä päivää

tai

- 2) Opiskelija on Euroopan talousalueen siirtotyöläinen, jolla on oikeus tukeen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 tai 3 kohdan nojalla, sellaisena kuin sitä on laajennettu Portossa 2.5.1992 allekirjoitetulla ETA-sopimuksella.

5. Dany Bidar on Pariisissa elokuussa 1983 syntynyt Ranskan kansalainen. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että hän muutti elokuussa 1998 Yhdistyneeseen kuningaskuntaan isoäitinsä luokse sisarensa ja tuolloin vakavasti sairaan äitinsä kanssa. Äidin menehdyttyä joulukuussa 1999 isoäidistä tuli Bidarin laillinen holhooja. Bidar kävi lukiota Lontoossa, missä hän päätti toisen asteen opintonsa kesäkuussa 2001 ja hankki tarvittavan pätevyyden yliopisto-opintoihin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tuona aikana hän sai taloudellista tukea isoäidiltään, eikä hän koskaan hakenut sosiaaliavustusta. Koska Bidarin tarkoituksena oli aloittaa yliopisto-opinnot syyskuussa 2001 alkavana lukuvuotena, hän haki London Borough of Ealingilta rahoitusta näihin opintoihin. Hänelle myönnettiin tukea lukukausimaksujen suorittamiseen, mutta häneltä evättiin laina toimeentuloa varten, koska hän ei ollut "asettunut" Yhdistyneeseen kuningaskuntaan eli hän ei ollut vielä täyttänyt kansallisessa lainsäädännössä edellytettyä neljän vuoden oleskeluaikaa. Hän ei itse asiassa opiskelijana pystyisi saamaan tätä asemaa, koska koko-

Henkilön katsotaan asettuneen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ainoastaan, jos hän on

päiväiseen opiskeluun käytettyä aikaa ei oteta huomioon oleskeluaikaa laskettaessa. Bidar aloitti taloustieteen opintonsa syyskuussa 2001 University College Londonissa.

myönnettävä tuki, joka myönnetään joko a) korkotukilainoina tai b) apurahoina, edelleen EY:n perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle EY 12 artiklaa ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltä tarkasteltaessa?

6. Bidar riitautti päätöksen, jolla häneltä evättiin opintolaina toimeentuloa varten, ja hän väitti, että Student Support Regulation-sissa tarkoitettu asettumista koskeva edellytys on EY 12 artiklassa ja EY 18 artiklassa tarkoitettua syrjintää. Pääasian vastapuoli väittää, että toimeentuloa varten myönnettävä tuki jää EY 12 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, kuten yhteisöjen tuomioistuin vahvisti asioissa Lair ja Brown antamissaan tuomioissa. Kun otetaan kuitenkin huomioon, että yhteisön oikeus on kehittynyt näiden tuomioiden jälkeen, varsinkin EY:n perustamissopimukseen 1.11.1993 voimaan tulleella Maastrichtin sopimuksella lisätyin kansalaisuutta ja koulutusta koskevin määräyksin, High Court päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Kun otetaan huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 39/86, Lair vastaan Universität Hannover, antama tuomio (Kok. 1988, s. 3161, Kok. Ep. IX, s. 481) ja asiassa 197/86, Brown vastaan Secretary of State for Scotland, antama tuomio (Kok. 1988, s. 3205), sekä lainsäädännön kehitys Euroopan unionissa, mukaan luettuna EY 18 artikla ja Euroopan unionin toimivaltaa koskeva kehitys koulutuksen alalla, jääkö yliopisto-opintoja suorittaville opiskelijoille toimeentuloa varten

2) Jos kysymyksen 1 jompaankumpaan osaan vastataan kieltävästi ja jos opiskelijoille toimeentuloa varten apurahoina tai lainoina myönnettävä tuki kuuluu nykyisin EY 12 artiklan soveltamisalaan, mitä perusteita kansallisen tuomioistuimen pitäisi soveltaa ratkaistessaan, perustuvatko tällaisen tuen myöntämisedellytykset objektiivisiin perusteluihin, jotka eivät riipu henkilön kansalaisuudesta?

3) Jos kysymyksen 1 jompaankumpaan osaan vastataan kieltävästi, voidaanko EY 12 artiklaan vedota vaadittaessa oikeutta toimeentuloa varten myönnettävään tukeen yhteisöjen tuomioistuimen tässä asiassa antaman tuomion julistamispäivää aikaisemmasta päivästä lukien, ja mikäli näin on, pitäisikö ennen kyseistä päivää asian tuomioistuimen käsiteltäväksi saattaneiden osalta tehdä poikkeus?"

7. Pääasian valittaja, Itävallan, Tanskan, Suomen, Ranskan, Saksan, Alankomaiden ja

Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio esittivät kirjallisia huomautuksia EY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan nojalla. Bidar, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio esittivät lisähuomautuksia 28.9.2004 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

valtion opintoja varten myöntämään taloudelliseen tukeen on tähän asti säännelty yhteisön oikeudessa. Tältä osin olisi erotettava kaksi viitekohtaa. Ensimmäinen niistä koskee taloudellisen tuen kohdetta eli EY:n perustamissopimuksen asiallista soveltamisalaa. Toinen koskee sitä, missä ominaisuudessa henkilöt voivat olla oikeutettuja taloudelliseen tukeen, toisin sanoen EY:n perustamissopimuksen henkilöllistä soveltamisalaa.

8. Yhteisöjen tuomioistuin esitti Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle 16.6.2004 useita kirjallisia kysymyksiä, joilla pyrittiin selvittämään edellytystä, jonka mukaan henkilöllä on oikeus opintolainaan vain, jos hänen ”tavanomainen asuinpaikkansa” on Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jos hänellä on muu kuin työntekijän asema, tai Euroopan talousalueella, jos hänellä on työntekijän asema. Yhteisöjen tuomioistuin sai vastaukset näihin kysymyksiin 21.7.2004.

10. High Courtin esittämät kysymykset koskevat lähinnä sitä, kuuluvatko kansallisten viranomaisten opiskelijoille toimeentuloa varten myöntämät apurahat tai (korkotuki) lainat — erotuksena lukukausimaksuja varten myönnettävästä tuesta — nykyisin EY:n perustamissopimuksen asialliseen soveltamisalaan EY 12 artiklaan sisältyvää kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa sovellettaessa. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Gravier antaman tuomion<sup>4</sup> jälkeen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pääsy ammattipätevyyteen johtaviin opintoihin kuuluu EY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan, joten jäsenvaltioiden kansalaisilla on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun kaikkien tällaisen opintoihin pääsyn edellytysten osalta. Tästä seuraa, ettei kansallisten opiskelijoiden ja muiden jäsenvaltioiden opiskelijoiden välillä voida tehdä eroa kirjoittautumismaksujen ja muiden pääsyyn liittyvien kustannusten tason osalta ja että näitä kustannuksia varten myönnettävän tuen on oltava yhdenvertaisin edellytyksin kaikkien

#### IV Yleinen tausta: oikeuden nykytila

##### *A. Yhteisön oikeus ja opintoja varten myönnettävä tuki*

9. Jotta High Courtin esittämät kysymykset voidaan asettaa laajempaan asiayhteyteen, niitä on syytä tarkastella siltä kannalta, miten opiskelijoiden oikeutta vastaanottavan jäsen-

4 — Asia 293/83, Gravier, tuomio 13.2.1985 (Kok. 1985, s. 593, Kok. Ep. VIII, s. 73).

jäsenvaltioiden opiskelijoiden saatavilla.<sup>5</sup> Tämän periaatteen mukaisesti Bidarille itse asiassa myönnettiin tukea opinto-ohjelman lukukausimaksuja varten University College Londonissa.

tehtävä karkea jaottelu yhtäältä työvoimaan kuuluvien henkilöiden (työntekijöiden ja itsenäisten ammattinharjoittajien) ja heidän lastensa ja toisaalta työvoimaan kuulumattomien henkilöiden välillä.

11. Nimenomaan tätä kysymystä käsittelevässä oikeuskäytännössä toimeentuloa varten myönnettävän tuen ei sitä vastoin katsottu kuuluvan E(T)Y:n perustamissopimuksen asialliseen soveltamisalaan niiden henkilöiden osalta, joita ei voitu pitää EY 39 artiklassa tarkoitettuina työntekijöinä. Yhtäältä tämän aiheen katsottiin kuuluvan "koulutuspolitiikan alaan, joka sellaisenaan ei kuulu yhteisön toimielinten toimivaltaan", ja toisaalta "sosiaalipolitiikan alaan, joka kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, siinä määrin kuin siitä ei määrätä ETY:n perustamissopimuksen erityismääräyksissä".<sup>6</sup>

12. Koska henkilöllä yhteisön oikeuden nojalla oleva asema ratkaisee näin ollen, onko hän oikeutettu etuuksiin ja muihin sosiaaliin etuihin vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on tarpeen erottaa, missä eri ominaisuuksissa jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka aikovat aloittaa opinnot muussa jäsenvaltiossa kuin alkuperävaltiossaan, voivat oleskella kyseisessä jäsenvaltiossa. Tältä osin on

13. Kun opiskelijalla on EY 39 artiklassa tarkoitettu työntekijän asema, hänellä on asetuksen N:o 1612/68<sup>7</sup> 7 artiklan 2 kohdan nojalla oikeus vastaanottavan jäsenvaltion myöntämiin sosiaalietuuksiin yhdenvertaisena kyseisen jäsenvaltion kansalaisten kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut useaan otteeseen, että tuki, jota myönnetään toimeentuloa ja opintoja varten ammattipätevyyteen johtavien yliopisto-opintojen suorittamiseksi, on kyseisen asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sosiaalinen etu.<sup>8</sup>

14. Tähän aiheeseen liittyvissä asioissa oli yleensä kyse yhteisön työntekijän käsitteen eräänlaisten ulkorajojen piirtämisestä tehdyn työn usein varsin marginaalisen luonteen takia.<sup>9</sup> Yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli myös sellaisen henkilön tilannetta, joka oli päättänyt työsuhteen aloittaakseen opinnot. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin

5 — Esim. asia , Raulin, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1027, 28 kohta).

6 — Esim. alaviitteessä 2 mainittu asia Lair, tuomion 15 kohta.

7 — Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2).

8 — Alaviitteessä 2 mainittu asia Lair, tuomion 23, 24 ja 28 kohta; alaviitteessä 2 mainittu asia Brown, tuomion 25 kohta ja asia C-3/90, Bernini, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1071, 23 kohta).

9 — Ks. esim. alaviitteessä 2 mainittu asia Brown, alaviitteessä 5 mainittu asia Raulin ja alaviitteessä 8 mainittu asia Bernini.

totesi, että työntekijä säilyttää tämän aseman aloittaessaan kokopäiväiset opinnot, jos aikaisemmin tehdyn ansiotyön ja käynnissä olevien opintojen välillä on jatkuvuutta, ellei siirtotyöläinen ole joutunut tahtomattaan työttömäksi.<sup>10</sup>

15. Asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan nojalla siirtotyöläisten lapsilla on vastaavasti oikeus yhdenvertaiseen kohteluun kansalaisille opintojen suorittamisen helpottamiseksi myönnettävien sosiaalisten etujen osalta.<sup>11</sup> Tätä sovelletaan silloinkin, kun vanhempi, joka on työntekijä, on palannut alkuperävaltioonsa, eikä lapsi voi jatkaa opintojaan siellä, koska tutkintotodistuksia ei ole yhteensovitettu,<sup>12</sup> ja kun lapsi aikoo suorittaa opintoja kotivaltiossaan, jos vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisilla on oikeus tuon valtion ulkopuolella suoritettavia opintoja varten myönnettävään taloudelliseen tukeen.<sup>13</sup>

16. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Meeusen antamasta tuomiosta<sup>14</sup> ilmenee, nämä seikat koskevat soveltuvin osin itenäisiä ammatinharjoittajia ja heidän lapsiaan.

17. Työvoimaan kuulumattomien opiskelijoiden ryhmässä on edelleen erotettava toisistaan henkilöt, jotka tulevat toiseen jäsenvaltioon yksinomaan tai ensisijaisesti suorittaakseen opintoja tuossa jäsenvaltiossa, sekä henkilöt, jotka tulevat jäsenvaltioon muista syistä ja päättävät sittemmin aloittaa opinnot vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

18. Ensiksi mainitussa ryhmässä, jossa henkilöt tulevat toiseen jäsenvaltioon suorittaakseen siellä kokonaisen opinto-ohjelman, opiskelijoiden asemaa säännellään direktiivillä 93/96. Direktiivillä varmistetaan, että näillä opiskelijoilla on oleskeluoikeus opintojensa keston ajan yhteisön oikeuskäytännön mukaisesti.<sup>15</sup> Siinä säädetään myös, että jäsenvaltiot voivat edellyttää opiskelijoilta, joilla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus ja jotka haluavat saada oikeuden oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella, että heidän on osoitettava, että heillä on käytettävissään varoja, jotta he eivät joutuisi oleskeluaikanaan turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään, että he ovat kirjoittautuneet hyväksytyyn oppilaitokseen hankkiakseen siellä päätoimisesti ammatillisen koulutuksen ja että heillä on sairausvakuutus, joka kattaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa kaikki riskit.<sup>16</sup> Lisäksi direktiivin 93/96 3 artiklassa tietyllä tavoin vahvistetaan yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Lair ja Brown antamat tuomiot, kun siinä

10 — Alaviitteessä 2 mainittu asia Lair, tuomion 37 kohta.

11 — Ks. esim. yhdistetyt asiat 389/87 ja 390/87, Echternach ja Moritz, tuomio 15.3.1989 (Kok. 1989, s. 723) ja asia C-337/97, Meeusen, tuomio 8.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3289).

12 — Em. yhdistetyt asiat Echternach & Moritz, tuomion 21 kohta.

13 — Asia, Di Leo, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. 4185, Kok. Ep. X, s. 607, 15 kohta).

14 — Mainittu alaviitteessä 11, tuomion 27–29 kohta.

15 — Alaviitteessä 5 mainittu asia Raulin, tuomion 33 ja 34 kohta.

16 — Direktiivin 1 artikla, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut sitä asiassa C-184/99, Grzelczyk, 20.9.2001 antamassaan tuomiossa (Kok. 2001, s. I-6193, 38 kohta).

säädetään nimenomaisesti, ettei direktiivissä luoda oleskeluoikeuden saaneille opiskelijoille oikeutta saada toimeentulotukea.

19. Toinen työvoimaan kuulumattomien henkilöiden ryhmä koostuu henkilöistä, jotka eivät ole saapuneet jäsenvaltioon työntekijöinä tai opiskelijoina, jotka aikovat aloittaa ammatillisen koulutuksen, vaan EU:n kansalaisina, jotka käyttävät EY 18 artiklassa turvattua ja yksityiskohtaisemmin direktiivissä 90/364<sup>17</sup> säänneltyä oikeutta liikkua ja oleskella unionin alueella. Toisin kuin direktiivin 93/96 soveltamisalaan kuuluvat henkilöt, EU:n kansalaiset, jotka käyttävät oikeuttaan tulla toiseen jäsenvaltioon ja viipyä siellä, säilyttävät oleskeluoikeutensa niin kauan kuin he täyttävät direktiivissä 90/364 säädetty edellytykset. Heidän vaikuttimensa ovat tältä osin epäolennaisia.

20. Kun tähän toiseen ryhmään kuuluvat henkilöt päättävät suorittaa opintonsa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, asioissa Gravier ja Raulin annetuissa tuomioissa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on selvää, että heillä on oikeus opintoihin pääsyn kustannuksia varten myönnettävään tukeen. Tätä ei kiistetä nyt esillä olevassa asiassa, vaan Bidar todellakin sai taloudellista tukea tähän tarkoitukseen, kuten edellä on mainittu. Koska direktiivistä 90/364 puuttuu direktiivin 93/96 3 artiklaa vastaava säännös, tilannetta ei kuitenkaan ole vielä kartoitettu siltä osin, onko vastaanottavassa jäsenvaltiossa EU:n

kansalaisina jo oleskelevilla opiskelijoilla oikeutta toimeentuloa varten myönnettävään tukeen. Jotta saataisiin jonkinlaisia suunta- viivoja tämän direktiivissä 90/364 olevan oikeusaukon täyttämiseksi tällaisessa tilanteessa olevien EU:n kansalaisten oikeusaseman osalta, on tarpeen tarkastella EY 17 ja EY 18 artiklassa tarkoitettua EU:n kansalaisuutta sekä sosiaalietuuksia koskevaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

#### *B Kansalaisuus ja sosiaalietuudet: oikeuskäytäntö*

21. Yhteisöjen tuomioistuimella on monessa asiassa ollut tilaisuus tarkastella, voivatko EU:n kansalaiset saada oikeuden erilaisiin sosiaalietuuksiin EY 18 artiklan 1 kohdan nojalla. Viittaaan erityisesti asioihin Martínez Sala, Grzelczyk, D'Hoop, Collins ja Trojani.<sup>18</sup>

22. Yhteisöjen tuomioistuin on EY 18 artiklan 1 kohtaa koskevissa asioissa antamissaan tuomioissa toistuvasti korostanut, että unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat saada osak-

17 — Oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston (EYVL L 180, s. 26; jäljempänä direktiivi 90/364).

18 — Asia C-85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691); alaviitteessä 16 mainittu asia C-184/99, Grzelczyk; asia C-224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6191); asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2703) ja asia Trojani, tuomio 7.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7573).



seen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu.<sup>19</sup> Kansalaiset, jotka asuvat laillisesti jäsenvaltion alueella, voivat vedota EY 12 artiklaan kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan.<sup>20</sup> Näihin kuuluvat tilanteet, joissa käytetään EY:n perustamissopimuksessa turvattuja perusvapauksia, sekä tilanteet, joissa käytetään EY 18 artiklan 1 kohdassa annettua oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella toisessa jäsenvaltiossa. Tämä oleskeluoikeus sitä paitsi tunnustetaan jokaiselle unionin kansalaiselle suoraan EY:n perustamissopimuksen selvässä ja täsmällisessä määräyksessä, kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Baumbast antamassaan tuomiossa.<sup>21</sup> Yksilöt voivat näin ollen vedota siihen kansallisissa tuomioistuimissa.

23. Yhteisöjen tuomioistuin totesi ensimmäisessä tätä aihetta koskevassa tuomiossaan eli asiassa Martínez Sala antamassaan tuomiossa, että ”Euroopan unionin kansalainen, joka asuu — — laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella, voi vedota perustamissopimuksen [12] artiklaan kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan, myös silloin kun jäsenvaltio viivyttää tai kieltäytyy kokonaan myöntämästä hänelle etuutta, joka myönnetään kaikille laillisesti tässä jäsenvaltiossa asuville henkilöille, sillä perusteella, että asianomaisella henkilöllä ei ole asiakirjaa,

jota ei edellytetä kyseisen jäsenvaltion omilta kansalaisilta ja jonka myöntäminen voi viivästyä tai joka voi kokonaan jäädä saamatta valtion viranomaisten toiminnan vuoksi”.<sup>22</sup> Koska tuossa asiassa riidanalainen kotihoidontuki kuului sekä asetuksen N:o 1408/71<sup>23</sup> että asetuksen N:o 1612/68 soveltamisalaan ja näin ollen EY:n perustamissopimuksen asialliseen soveltamisalaan, Martínez Salalla oli oikeus kyseiseen etuuteen samoin edellytyksin kuin Saksan kansalaisilla.

24. Asia Grzelczyk koski Belgiassa opiskelevaa ranskalaista opiskelijaa, joka huolehdittuaan itse toimeentulostaan kolmen ensimmäisen opiskeluvuotensa aikana haki neljäntenä ja samalla viimeisenä vuotenaan vähimmäismääräistä toimeentulotukea (ns. minimex-tukea), sillä työn ja opiskelun yhdistäminen olisi ollut liian raskasta opintojen siinä vaiheessa. Etuus myönnettiin ensin ja peruutettiin sitten, koska hän ei ollut työntekijä vaan opiskelija, eikä hänellä ollut Belgian kansalaisuutta. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin tunnustikin direktiivin 93/96 1 artiklansa opiskelijan oikeudelle oleskella toisessa jäsenvaltiossa asetetut edellytykset sekä sen, ettei opiskelijoilla ole kyseisen direktiivin 3 artiklan nojalla oikeutta saada vastaanottavalta jäsenvaltiolta toimeentulotukea, se huomautti, että kyseiseen direktiiviin ei sisälly säännöksiä, joissa sen soveltamisalaan kuuluvilta henkilöiltä evät-

19 — Esim. alaviitteessä 18 mainittu asia Grzelczyk, tuomion 31 kohta.

20 — Esim. alaviitteessä 18 mainittu asia Martínez Sala, tuomion 63 kohta.

21 — Asia, Baumbast, tuomio 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7091, 84 kohta).

22 — Tuomion 63 kohta.

23 — Sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammattiharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 118/97 (EYVL L 28, s. 1).

täisiin sosiaalietuuksia.<sup>24</sup> Siltä osin kuin Grzelczyk joutuisi tämän takia turvautumaan sosiaalihuoltojärjestelmään, jolloin hän ei enää täyttäisi yhtä oleskelun edellytyksistä, yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että direktiivissä 93/96 ainoastaan edellytetään opiskelijoiden ilmoittavan, että heillä on käytettävissään varoja heidän aloittaessaan oleskelun vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja että opiskelijoiden taloudellinen tilanne voi vaihdella heidän tahdostaan riippumattomien seikkojen vuoksi. Se, että direktiivillä pyritään estämään, että opiskelijoista aiheutuu "kohtuutonta" rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle, tarkoittaa, että direktiivissä "hyväksytään siis tietty tämän jäsenvaltion kansalaisten taloudellinen solidaarisuus muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan, erityisesti jos oleskeluluvan saaneelle henkilölle aiheutuvat vaikeudet ovat luonteeltaan väliaikaisia".<sup>25</sup> Koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vähimmäismääräinen toimeentulotuki kuului EY:n perustamissopimuksen asialliseen soveltamisalaan ja koska myöntämisedellytykset olivat EY 12 artiklan vastaisia, Grzelczykillä oli oikeus tähän etuuteen.

25. Asiassa D'Hoop Belgian viranomaiset epäivät belgialaiselta opiskelijalta työmarkkinatuen (juuri opintonsa päättäneille, ensimmäistä kertaa työnhakijoina oleville nuorille myönnettävän työttömyysturvan) vain sillä perusteella, että tämä oli suorittanut toisen asteen opintonsa Ranskassa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä asiassa, että kun oikeus tällaiseen tukeen sidotaan siihen edellytykseen, että tutkintotodistus on saatu Belgiassa, tietyt Belgian kansalaiset

asetetaan epäedullisempaan asemaan pelkäämään sen vuoksi, että he ovat käyttäneet liikkumisvapauttaan opiskellakseen jossakin toisessa jäsenvaltiossa. "Tällainen epäyhdenvertainen kohtelu on vastoin unionin kansalaisuuden taustalla olevia periaatteita, eli saman oikeudellisen kohtelun takaamista kansalaisen liikkumisvapautta käytettäessä."<sup>26</sup> Yhteisöjen tuomioistuin myönsi kuitenkin, että kun otetaan huomioon, että työmarkkinatuen tavoitteena on helpottaa nuorten siirtymistä opiskelusta työmarkkinoille, on perusteltua, että kansallinen lainsäätäjä haluaa varmistaa, että tämän tuen hakijan ja kyseessä olevien maantieteellisten työmarkkinoiden välillä on tosiasiallinen yhteys. Ainoa edellytys, joka koskee paikkaa, jossa toisen asteen tutkintotodistus on saatu, oli kuitenkin luonteeltaan liian yleinen ja ehdoton.<sup>27</sup>

26. Asia Collins liittyi siihen, että Irlannin kansalaiselta, joka oli tullut Yhdistyneeseen kuningaskuntaan hakeakseen sieltä työtä, oli evätty työnhakijoille myönnettävä korvaus sillä perusteella, ettei hänellä ollut vakinaista asuinpaikkaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Vaikka asetuksen N:o 1612/68 2 ja 5 artiklassa ei mainita työmarkkinoille pyrkiville henkilöille myönnettäviä taloudellisia etuuksia, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että näitä säännöksiä<sup>28</sup> "on — — tulkittava muiden yhteisön oikeuden määräyksien ja säännösten ja erityisesti perustamissopimuksen [12] artiklan perusteella".<sup>29</sup> Se totesi edelleen, että "kun otetaan huomioon unio-

24 — Alaviitteessä 18 mainitti asia Grzelczyk, tuomion 39 kohta.  
25 — Idem, tuomion 44 kohta.

26 — Alaviitteessä 18 mainitti asia D'Hoop, tuomion 35 kohta.

27 — Idem, tuomion 38 ja 39 kohta.

28 — Yhteisöjen tuomioistuin puhuu tuomionsa 60 kohdassa "kyseisestä periaatteesta", mutta asiayhteydestä ilmenee, että kyse on 2 ja 5 artiklasta.

29 — Alaviitteessä 18 mainitti asia, tuomion 60 kohta.

nin kansalaisuuden käyttöön ottaminen ja se, miten unionin kansalaisilla olevaa yhdenvertaista kohtelua koskevaa oikeutta on oikeuskäytännössä tulkittu, sellaista rahallista etuutta, jolla pyritään helpottamaan työhön pääsyä jäsenvaltion työmarkkinoilla, ei ole enää mahdollista jättää perustamissopimuksen [39] artiklan 2 kohdan, jossa vahvistetaan perustamissopimuksen [12] artiklassa taattu yhdenvertaisen kohtelun peruseriaate, soveltamisalan ulkopuolelle”.<sup>30</sup> Kuten myös asiassa *D’Hoop*, yhteisöjen tuomioistuin myönsi, että jäsenvaltiot voivat asettaa edellytyksiä varmistaakseen, että asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun sosiaalisen edun luonteisten korvausten hakijan ja kyseessä olevien maantieteellisten työmarkkinoiden välillä on tosiasiallinen yhteys. Asumisedellytyksen voidaan katsoa varmistavan tämä, mutta se ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeellista kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. Erityisesti sitä on sovellettava selkeiden ja ennalta tiedossa olevien perusteiden mukaan, ja oikeusturvan on oltava mahdollista.<sup>31</sup>

27. Lopuksi asiassa *Trojani* Ranskan kansalaiselta, joka työskenteli pelastusarmeijan asuntolassa Belgiassa vastikkeeksi majoituksesta ja pienestä taskurahasta, evättiin Belgian minimex-etuus samoin perustein kuin *Grzelczykiltä*: hänellä ei ollut Belgian kansalaisuutta, eikä häneen voitu soveltaa asetusta N:o 1612/68. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä asiassa, että kantajalla ei voinut olla EY 18 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 90/364 nojalla oleskeluoikeutta

tulojen ja varojen riittämättömyyden takia. Koska hänellä oli oleskelulupa ja hän oleskeli laillisesti Belgiassa, häneen oli kuitenkin sovellettava yhdenvertaisen kohtelun peruseriaatetta, sellaisena kuin se vahvistetaan EY 12 artiklassa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi näin ollen, että kansallinen lainsäädäntö merkitsee EY 12 artiklassa kiellettyä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää siltä osin kuin siinä ei myönnetä tiettyä sosiaalihuoltoetuutta muista jäsenvaltioista peräisin oleville EU:n kansalaisille, jotka oleskelevat laillisesti sen alueella, myöskään silloin, kun he täyttävät edellytykset, joiden täyttämistä edellytetään tämän valtion kansalaisilta kyseisen etuuden saamiseksi.<sup>32</sup>

### *C Kansalaisuus ja sosiaalietuudet: yleiskuva*

28. Jos näitä tuomioita tarkastellaan yhdessä, niistä ilmenee useita periaatteita, jotka liittyvät yleisesti EU:n kansalaisuuteen ja erityisesti EU:n kansalaisten oikeuteen saada maksuihin perustumattomia sosiaalietuuksia. EU:n kansalaisuuden peruseriaateita korostaessaan yhteisöjen tuomioistuin toteaa selvästi, ettei se ole vain onto tai vertauskuvallinen käsite vaan että se on EU:n jäsenvaltioiden kaikkien kansalaisten peruseriaatteen asema, joka johtaa tiettyihin oikeuksiin ja erioikeuksiin muissa jäsenvaltioissa, joiden alueella he oleskelevat. EU:n kansalaisuus etenkin oikeuttaa muiden jäsenvaltioiden

30 — Idem, tuomion 63 kohta.

31 — Idem, tuomion 67–72 kohta.

32 — Alaviitteessä 18 mainittu asia, tuomion 44 kohta.

kansalaiset yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan. Opintojen suorittamisesta muussa valtiossa kuin siinä, jonka kansalainen EU:n kansalainen on, ei voi siten sellaisenaan seurata, että hän menettää mahdollisuutensa vedota EY 12 artiklaan.<sup>33</sup> Kuten edellä kuvatuissa asioissa selvästi todetaan, erilaiset sosiaalietuudet, joita jäsenvaltiot myönsivät aiemmin kansalaisilleen ja työvoimaan kuuluville henkilöille asetuksen N:o 1612/68 tai asetuksen N:o 1408/71 nojalla, on nykyisin ulotettu koskemaan niitä EU:n kansalaisia, jotka oleskelevat laillisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tarkoitan tässä kotihoidontukea asiassa Martínez Sala, minimex-etuutta asioissa Grzelczyk ja Trojani sekä työmarkkinatukea asiassa D’Hoop. Näissä asioissa etuudet kuuluivat olemassa olevien yhteisön asetusten soveltamisalaan ja näin ollen selvästikin perustamissopimuksen asialliseen soveltamisalaan.

29. Sitä vastoin on kiinnostavaa huomata, ettei yhteisöjen tuomioistuimien asiassa Collins nimenomaisesti sijoittanut kantajan hakemaa työnhakijoille myönnettävää korvausta perustamissopimuksen asialliseen soveltamisalaan. Tulkittaessa asetuksen N:o 1612/68 säännöksiä työhön pääsyn osalta muissa jäsenvaltioissa se pikemminkin käytti kansalaisuuden käsitettä sisällyttääkseen sen perustamissopimuksen soveltamisalaan:

”Kun otetaan huomioon unionin kansalaisuuden käyttöön ottaminen ja se, miten unionin kansalaisilla olevaa yhdenvertaista kohtelua koskevaa oikeutta on oikeuskäytännössä tulkittu, sellaista rahallista etuutta, jolla pyritään helpottamaan työhön pääsyä jäsenvaltion työmarkkinoilla, ei ole enää mahdollista jättää [EY 39] artiklan 2 kohdan — — soveltamisalan ulkopuolelle.” Vaikuttaisi siis siltä, että kansalaisuus voi sellaisenaan tarkoittaa, että tietyt etuudet voidaan tuoda perustamissopimuksen soveltamisalaan, jos kyseiset tuet myönnetään yhteisön primaari- tai sekundaarioikeudella tavoiteltujen päämäärien mukaisia tarkoituksia varten.

30. Oikeuskäytännön perusteella on niin ikään selvää, että laillisesti maassa oleskelevien EU:n kansalaisten oikeus sosiaalietuuksiin ei tällaisissa tilanteissa ole ehdoton ja että jäsenvaltiot voivat asettaa näiden etuuksien myöntämiselle tiettyjä objektiivisia, toisin sanoen syrjimättömiä, edellytyksiä suojataksaan oikeutettua etuaan. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kahdessa asiassa, jotka koskivat sellaisia etuuksia, joilla pyrittiin auttamaan etuudensaajaa pääsemään työmarkkinoille, eli asioissa D’Hoop ja Collins, että jäsenvaltiot voivat asettaa edellytyksiä varmistaakseen, että hakijalla on tosiasiallinen yhteys merkityksellisiin maantieteellisiin työmarkkinoihin. Kyseisiä edellytyksiä on sovellettava siten, että ne ovat sopusoinnussa

33 — Alaviitteessä 18 mainittu asia Grzelczyk, tuomion 36 kohta.

yhteisön peruseriaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen kanssa.

olettaa, etteikö samaa taloudellista solidaarisuutta sovellettaisi myös siinä yhteydessä.

31. Kuten edellä on mainittu, EU:n kansalaisen on myös oleskeltava laillisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jotta hänellä olisi oikeus sosiaalietuuksiin. EU:n kansalaisella tai opiskelijalla on direktiivin 90/364 ja direktiivin 93/96 nojalla oltava riittävästi tuloja ja varoja, jotta hänestä ei aiheudu rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle, ja hänen on oltava asianmukaisesti vakuutettu sairauskustannusten varalta. Näitäkin rajoituksia ja ehtoja on sovellettava yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden, erityisesti suhteellisuusperiaatteen, mukaisesti.<sup>34</sup> Yhteisöjen tuomioistuin katsoi näin ollen asiassa Grzelczyk antamassaan tuomiossa, että edellytys, jonka mukaan EU:n kansalaisesta ei tule aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle, ei estä häneltä tietyissä olosuhteissa oikeutta sosiaalietuuteen. Toisaalta sekään seikka, että direktiivin 93/96 3 artiklassa opiskelijoilta evätään oikeus toimeentulotukeen, ei estä häntä saamasta minimex-etuutta. ”Kohtuuttoman rasituksen” käsite on ilmeisen joustava, ja se tarkoittaa yhteisöjen tuomioistuimen mukaan sitä, että direktiivissä 93/96 hyväksytään jonkinasteinen taloudellinen solidaarisuus jäsenvaltioiden välillä siten, että ne auttavat alueellaan laillisesti oleskelevia toisen jäsenvaltion kansalaisia. Koska sama periaate on direktiivissä 90/364 asetettujen edellytysten perusta, ei ole mitään syytä

32. On selvittävää, mitä ”jonkinasteisen” taloudellisen solidaarisuuden käsitteellä tarkoitetaan. Yhteisöjen tuomioistuin ei selvästikään tarkoita, että jäsenvaltioiden olisi avattava sosiaalihuoltojärjestelmänsä kokonaisuudessaan niiden alueelle tuleville ja siellä oleskeleville EU:n kansalaisille. Jos tällainen väite hyväksyttäisiin, se heikentäisi oleskelusta annettujen direktiivien yhtä lähtökohtaa. Mielestäni vaikuttaisi siltä, että tässäkin viitataan suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen sosiaalivastuksen kansallisia myöntämisedellytyksiä sovellettaessa. Yhtäältä jäsenvaltioilla on oikeus varmistaa, että saatavilla olevat sosiaalietuudet myönnetään niitä tarkoituksia varten, joihin ne on aiottu. Toisaalta niiden on hyväksyttävä, että EU:n kansalaiset, jotka ovat oleskelleet laillisesti niiden alueella tietyn ajan, voivat yhtä lailla olla oikeutettuja tällaiseen tukeen, jos he täyttävät jäsenvaltion omille kansalaisille asetetut objektiiviset edellytykset. Tältä osin niiden on varmistettava, että kyseisen tuen myöntämisen perusteilla ja edellytyksillä ei syrjitä välittömästi tai välillisesti muita EU:n kansalaisia niiden omiin kansalaisiin verrattuna, että ne ovat selkeitä, tuen tarkoituksen saavuttamiseen soveltuvia ja ennalta tiedossa ja että niiden soveltaminen voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>35</sup> Haluaisin vielä lisätä tähän, että niitä olisi myös voitava soveltaa riittävän joustavasti, jotta voidaan

34 — Alaviitteessä 21 mainittu asia Baumbast, tuomion 91 kohta.

35 — Alaviitteessä 18 mainittu asia, tuomion 72 kohta.

ottaa huomioon hakijoiden yksilölliset olosuhteet, jos tuen epääminen voi vaikuttaa Saksan valtio-oikeudessa tunnettuun niin sanottuun Kernbereichiin tai jonkin perustamissopimuksella annetun perusoikeuden, kuten EY 18 artiklan 1 kohtaan sisältyvien oikeuksien, asiaydinsisältöön. On kiinnostavaa huomata, että tämä periaate on vahvistettu ehdotukseen sopimukseksi Euroopan perustuslaista sisällytetyn Euroopan unionin perusoikeuskirjan II-112 artiklassa.<sup>36</sup> Siinä määrätään, että perusoikeuskirjassa tunnus- tettu oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Perusoikeuskirjan II-105 artik- lalla taataan EU:n kansalaisten vapaus liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella olennai- silta osin samoin sanakääntein kuin EY 18 artiklan 1 kohdassa.

oleskelusta annetuissa direktiiveissä vahvis- tetun asumisedellytyksen mutta jotka ovat sittemmin joutuneet tilanteeseen, jossa hei- dän on täytynyt hakea taloudellista tukea, on oikeus tällaiseen tukeen yhdenvertaisena vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa, jollei yhteisön lainsäätäjän säätämistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Näitä rajoituksia ja ehtoja on sovellettava siten, että lopputulos on oikeassa suhteessa niihin päämääriin, joita varten ne on asetettu. Lopputulos ei myöskään saa merkitä EU:n kansalaisen sellaista syrjintää, jota ei voida perustella objektiivisesti, jos kyseinen EU:n kansalainen on samassa tilanteessa kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalainen ja sosiaalisesti riittävän integroitunut kyseiseen jäsenvaltioon. Tältä osin jäsenvaltiot voivat asianomaisten etuuksien luonteen mukaan asettaa sellaisia objektiivisia edellytyksiä kuin on tarpeen varmistakseen, että etuus myön- netään henkilöille, joilla on riittävä yhteys sen alueeseen.

33. EU:n kansalaisuuden (EY 17 artikla ja EY 18 artiklan 1 kohta) ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon (EY 12 artikla) osalta on toisin sanoen tapahtunut selvää kehitystä, kun on kyse oikeudesta tiettyihin sosiaalietuuksiin niissä jäsenvaltioissa, joissa he oleskelevat laillisesti. Kuten huomautin 29 kohdassa, kun asianomaisten etuuksien oli nimenomaisesti kuuluttava EY:n perus- tamissopimuksen asialliseen soveltamisalaan, yhteisöjen tuomioistuimien selvästi myönsi asiassa Collins antamassaan tuomiossa, että tästä on kyse silloin, kun asianomainen etuus myönnetään yhteisön primaari- tai sekun- daarioikeudella tavoiteltujen päämäärien mukaisia tarkoituksia varten. Henkilöillä, jotka ovat tulleet toiseen jäsenvaltioon ja jotka ovat ainakin alun perin täyttäneet

## V Ennakkoratkaisukysymykset

### A Ensimmäinen kysymys: kansalaisuus ja toimeentulotuki

34. High Courtin esittämällä ensimmäisellä kysymyksellä pyritään selvittämään, jääkö

jäsenvaltioiden opiskelijoille toimeentuloa varten myöntämä taloudellinen tuki edelleen EY:n perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle EY 12 artiklaa tarkasteltaessa, kun otetaan huomioon EY 18 artiklan sisällyttäminen EY:n perustamissopimukseen sekä kehitys koulutuksen alalla yhteisöjen tuomioistuimen asioissa Lair ja Brown antamien tuomioiden jälkeen.

35. Bidar huomauttaa ensiksi, että häntä olisi pidettävä opiskelijana, joka on EU:n kansalainen ja joka on oleskellut laillisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa yli kolmen vuoden ajan ennen opintojen alkamista. Siten hän ei ole direktiivin 93/96 soveltamisalaan kuuluvan EU:n kansalaisen asemassa. Koska yhteisön toimivalta on ulotettu koulutuksen alalle, perustamissopimuksen asiallinen soveltamisala ei rajoitu opintoihin pääsyyn liittyviin asioihin, vaan se kattaa myös opiskelijoiden liikkuvuuden edistämiseen liittyviä asioita, mukaan luettuna tuen myöntäminen toimeentuloa varten. Bidar toteaa, että asiassa Grzelczyk annettu tuomio vahvistaa, että yhteisön oikeuden kehitys on mennyt yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Brown antaman tuomion edelle. Vaikka hänen katsottaisiinkin kuuluvan direktiivin 93/96 soveltamisalaan, Bidar huomauttaa, että kyseisessä direktiivissä asetetut edellytykset eivät ole ehdottomia ja että niitä on sovellettava yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden, erityisesti suhteellisuusperiaatteen, mukaisesti. Tältä osin hän huomauttaa, että hänen opintonsa ovat jo hyvin suuressa määrin sidoksissa Yhdistyneen kuningaskunnan koulutusjärjestelmään. Lopuksi hän

väittää, että on keinoitekoista erottaa yhtäältä lukukausimaksuja varten myönnettävä tuki ja toisaalta toimeentulotuki ja korkotukilainat, sillä jommankumman epääminen merkitsee opiskelijoille liikkumisvapauden käyttämisen estettä.

36. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus huomauttaa Bidarin henkilöoikeudellisen aseman osalta, että tämä vetosi kansallisessa tuomioistuimessa direktiiviin 93/96, eikä hänen siten voida katsoa olevan "asettunut" Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Saksan hallitus toteaa vielä, että hakemalla lainaa ennen opintojen aloittamista Bidar vei itse itseltään mahdollisuuden saada oleskeluoikeus direktiivin 93/96 nojalla ja vedota EY 18 artiklaan yhdessä EY 12 artiklan kanssa.

37. Kaikki kirjallisia huomautuksia esittäneet jäsenvaltioiden hallitukset ja komissio katsovat, että opiskelijoille toimeentuloa varten myönnettävä taloudellinen tuki jää edelleen EY:n perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän väitteen tueksi esitettiin useita perusteluja, kuten se, että perustamissopimukseen sisällytetyssä EY 149 artiklassa tunnustetaan jäsenvaltioiden vastuu opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä. Opintotukijärjestelmät sisältyvät niiden mukaan tähän. Ne huomauttavat, että EY 18 artiklan 1 kohdassa määrättyä oleskeluoikeutta sovelletaan, jollei sopimuksessa määrätystä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Direktiivin 93/96 3 artiklassa evätään maahan

tulleiden opiskelijoiden oikeus toimeentulotukeen, minkä yhteisöjen tuomioistuimien mielestä vahvisti asiassa Grzelczyk antamassaan tuomiossa. Lisäksi viitattiin oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annettuun direktiiviin 2004/38,<sup>37</sup> joka jäsenvaltioiden on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 30.4.2006. Tämän direktiivin 24 artiklan 2 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista — tämä oikeus saadaan viiden vuoden yhtäjaksoisen laillisen vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelun jälkeen — kyseisen valtion ei tarvitse myöntää toimeentulotukea opintoja varten opintorahan tai -lainan muodossa muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäsenille.

38. Itävallan hallitus huomauttaa yleisesti, että Euroopan neuvostossa vuonna 1969 hyväksytty eurooppalainen sopimus ulkomailta opiskeleville opiskelijoille maksettavan opintotuen keskeyttämättömästä maksamisesta perustuu siihen periaatteeseen, että kotivaltio vastaa opintotuen maksamisesta, ja että jos tällainen vastuu annettaisiin myös vastaanottavalle valtiolle, vaarana olisivat kaksinkertaiset maksut. Alankomaiden hallitus huomauttaa vastaavasti, että koska tätä alaa ei ole yhteensovitettu yhteisötasolla,

kotivaltion ja vastaanottavan valtion periaatteisiin puuttumisella voisi olla häiriövaikutuksia. Myös Tanskan ja Suomen hallitukset viittaavat siihen, millaisia vaikutuksia kieltävällä vastauksella ensimmäiseen kysymykseen voisi olla niiden opiskelijoille myöntämää toimeentulotukea koskeviin sääntöihin.

39. Huomauttaisin ensiksi, että vastaus High Courtin ensimmäiseen kysymykseen määräytyy asian tosiseikkojen mukaan. Vaikka kysymys koskee sitä, kuuluuko opiskelijoille toimeentuloa varten myönnettävä tuki nykyisin EY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan vai ei, on olennaista selvittää säännöt, joiden nojalla tuota kysymystä on arvioitava. Yhtäältä etenkin Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että koska Bidar on toisen jäsenvaltion kansalainen, joka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa suorittaakseen yliopistopintoja, hän kuuluu yksinomaan direktiivin 93/96 soveltamisalaan. Toisaalta Bidar viittaa siihen tosiseikkaan, että hän oli jo oleskellut Yhdistyneessä kuningaskunnassa kolmen vuoden ajan ennen opintojen aloittamista ja että hän oli suorittanut myös toisen asteen opintonsa Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tältä osin hän väittää, että hän on samassa tosiasiallisessa tilanteessa kuin D'Hoop ja että häntä on pidettävä EU:n kansalaisena, joka oli käyttänyt oikeuttaan tulla toiseen jäsenvaltioon EY 18 artiklan 1 kohdan nojalla. Tämä tarkoittaa, että kysymystä hänen oikeudestaan toimeentuloa varten myönnettävään opintolainaan olisi tarkasteltava perustamissopimuksen kyseisen määräyksen ja EY 12 artiklan nojalla. Mielestäni 5 kohdassa esitettyjen tosiseikkojen perusteella on olemassa painavia viitteitä siitä, että Bidar todellakin kuuluu viimeksi mainittuun

37 — 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 päivänä huhtikuuta 2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77, sellaisena kuin se on oikaistuna EUVL:ssä L 229, s. 35).



ryhmään ja että hän täyttää direktiivissä 90/364 asetetut edellytykset. Koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on kuitenkin selvittää tosiseikat ja näin määrittää asiaan sovellettavat säännöt, käsittelemme kumpaakin vaihtoehtoa.

40. EY 18 artiklan 1 kohdan mukaan EU:n kansalaisten oikeuksia liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella sovelletaan, jollei EY:n perustamissopimuksessa määräytyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Opiskelijoiden tilanteesta säädetään direktiivissä 93/96. Tätä direktiiviä sovelletaan opiskelijoihin, jotka ovat tulleet toiseen jäsenvaltioon aloittaakseen opinnot. Toisin sanoen opintojen suorittaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa on syy siihen, että he käyttävät heille EY 18 artiklan 1 kohdassa annettuja oikeuksia. Tässä tilanteessa olevien opiskelijoiden on täytettävä edellä 18 kohdassa jo mainitut edellytykset, erityisesti taloudellisen riippumattomuutensa osalta. Heistä ei tule aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle, eikä heillä ole direktiivin 93/96 3 artiklan mukaan oikeutta toimeentulotukeen.

41. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti nämä periaatteet sellaisenaan asiassa Grzelczyk antamassaan tuomiossa, mutta se lievensi niiden ankaruutta kyseisen asian olosuhteiden perusteella. Vaikka se sulki pois oikeuden toimeentulotukeen, se katsoi, ettei direktiivissä säädetty mahdollisuudesta saada sosiaalietuus, kuten vähimmäismääräinen

toimeentulotuki (ns. minimex-tuki). Lisäksi vaikka direktiivillä pyrittiin estämään, että opiskelijoista aiheutuu kohtuuton rasitus julkiselle taloudelle, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei tätä periaatetta pidä soveltaa ehdottomasti vaan että se on ymmärrettävä siten, että jäsenvaltioiden on tietyissä tapauksissa, kuten taloudellisiin vaikeuksiin viimeisenä opiskeluvuotenaan joutuneen Grzelczykin tapauksessa, hyväksyttävä jonkinasteinen taloudellinen solidaarisuus tukemalla toistensa kansalaisia.

42. Jos Bidaria on pidettävä opiskelijana, joka kuuluu yksinomaan direktiivin 93/96 soveltamisalaan, on täysin selvää, että direktiivin 3 artikla on huomattava este hänen oikeudelleen saada toimeentulotukea Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Riidanalaisena ei kuitenkaan ole oikeus toimeentulotukeen vaan oikeus toimeentuloa varten myönnettävään (korkotuki)lainaan. Opintolainoista ei säädetä nimenomaisesti direktiivin 93/96 3 artiklassa, ja koska ne on nyt nimenomaisesti suljettu pois direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan rinnakkais-säännöksellä, voitaisiinkin päätellä, ettei direktiivin 93/96 3 artiklassa suljeta pois oikeutta tällaisiin lainoihin.

43. Joka tapauksessa kysymykseen siitä, olisiko muista jäsenvaltioista tulevilla opiskeli-

joilla oltava oikeus toimeentuloa varten myönnettäviin opintolainoihin, on vastattava tarkastelemalla direktiivin 93/96 1 artiklan yleistä periaatetta, jonka mukaan saadakseen oikeuden oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa opiskelijoiden on ilmoitettava, että heillä on riittävästi tuloja ja varoja, niin, että he eivät oleskeluaikanaan joudu turvautumaan sosiaalihuoltojärjestelmään. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Grzelczyk antamassaan tuomiossa, direktiivissä ainoastaan edellytetään opiskelijalta tällaista ilmoitusta tämän oleskeluajan alkaessa jäsenvaltiossa. On kaksi syytä, joiden takia on selvitettävä, sovelletaanko kyseistä edellytystä myös toimeentuloa varten myönnettäviin opintolainoihin. Ensimmäinen syy on, että tällaiset lainat eivät yleensä ole osa jäsenvaltioiden sosiaalihuoltojärjestelmää, ja yhteisöjen tuomioistuin tekikin juuri tämän jaotellun asiassa Grzelczyk antamassaan tuomiossa. Toinen syy on, että vaikka tällaiset lainat ovat yleensä korkotuellisia ja vaikka niiden takaisinmaksusta vapautetaan tietyissä tapauksissa, julkiselle taloudelle aiheutuu näistä seikoista pienempi rasitus kuin etuuk-sista, joita ei tarvitse maksaa takaisin.

44. Perusedellytyksestä, jonka mukaan opiskelijalla on itsellään oltava riittävästi tuloja ja varoja saapuessaan vastaanottavaan jäsenvaltioon, ilmenee kuitenkin, ettei hän voi hakea (korkotuki)lainaa toimeentuloa varten. Student Support Regulationsissa tarkoitettujen ehtojen kaltaisin ehdoin tarjottavien lainojen kumulatiivinen vaikutus merkitsee huomattavaa rasitusta julkiselle taloudelle, kuten myös kansallisen tuomioistuimen tästä sei-

kasta antamista tiedoista käy ilmi.<sup>38</sup> Siksi on perusteltua kohdella niitä samalla tavoin kuin toimeentulotukea direktiivin 93/96 3 artiklaa sovellettaessa.

45. Voisin kuitenkin nähdä poikkeuksen tähän sääntöön, ja itse asiassa myös Alankomaiden hallitus esitti, että tietyissä poikkeusolosuhteissa saattaa olla perusteltua soveltaa 3 artiklaa lieventävästi. Viitataan edellä 31 ja 32 kohdassa esittämäni huomautukseen, jonka mukaan direktiivissä 93/96 asetettuja edellytyksiä on sovellettava yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden, erityisesti suhteellisuusperiaatteen, mukaisesti, ja totean, että on varmistettava, että EY 18 artiklan 1 kohdassa annettujen perusoikeuksien ydinsisältöä kunnioitetaan. Esimerkiksi opiskelija, joka alun perin täytti direktiivin perusedellytykset, voi joutua taloudellisiin vaikeuksiin opintojen myöhemmässä vaiheessa. Minusta näyttäisi siltä, että tällaisessa tilanteessa olisi sovellettava asiassa Grzelczyk annetun tuomion logiikkaa. Kun EU:n kansalaisella on kyseisen tuomion mukaan opiskelijana EY 18 artiklan 1 kohdan ja EY 12 artiklan nojalla oikeus vähimmäismääräiseen toimeentulotukeen viimeisenä opintovuotenaan yhdenvertaisena jäsenvaltion kansalaisten kanssa, jos hänen taloudellinen tilanteensa on muuttunut opintojen aloittamisen jälkeen, näiden säännösten nojalla ei olisi mitään syytä sulkea pois vastaavassa tilanteessa olevien EU:n kansalaisten oikeutta rasittavuudeltaan vähäisempään opintolainaan. Tällaisissa poikkeustilanteissa taloudellisen solidaarisuuden periaate jäsenval-

38 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 70 kohta.

tioiden kansalaisten välillä tarkoittaa, että kun opiskelija on aloittanut opinnot toisessa jäsenvaltiossa ja edennyt näissä opinnoissa tiettyyn vaiheeseen, kyseisen valtion olisi mahdollistettava, että hän voi saattaa opinnot päätökseen, tarjoamalla hänelle valtion kansalaisten saatavilla olevaa taloudellista tukea.

46. Toinen tarkasteltava tilanne perustuu siihen oletukseen, ettei Bidaria olisi pidettävä direktiivin 93/96 soveltamisalaan kuuluvana opiskelijana vaan EU:n kansalaisena, joka on käyttänyt oikeuttaan liikkua ja oleskella toisen jäsenvaltion alueella. Tältä osin on selvitetävä, kattaako EY:n perustamissopimuksen soveltamisala EU:n kansalaisuutta ja koulutusta koskevien määräysten käyttöönoton jälkeen nykyisin jäsenvaltioiden opiskelijoille toimeentuloa varten myöntämän taloudellisen tuen.

47. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi 21.6.1988 antamissaan tuomioissa, että yhteisön oikeuden tuolloisessa kehitysvaiheessa opiskelijoille, joilla ei ollut työntekijän asemaa tai työntekijästä johtuvaa asemaa, myönnetty toimeentulo- ja opintotuki ei periaatteessa kuulu E(T)Y:n perustamissopimuksen 12 artiklassa tarkoitettuun mainitun sopimuksen soveltamisalaan. Tätä selitettiin sillä seikalla, että tällaisen tuen on katsottava kuuluvan yhtäältä koulutuspolitiikan alaan,

joka sellaisenaan ei kuulu yhteisön toimielinten toimivaltaan, ja toisaalta sosiaalipolitiikan alaan, joka kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, siinä määrin kuin siitä ei määrätä E(T)Y:n perustamissopimuksen erityismääräyksissä.

48. Näiden tuomioiden jälkeen EY:n perustamissopimukseen lisättiin Maastrichtin sopimuksella useita koulutusta koskevia määräyksiä. EY 3 artiklan q alakohta ja EY 149 artikla muodostavat nykyisin yhteisön toiminnan perustan tällä alalla. Näiden määräysten soveltamisala on rajoitettu. Yhteisön toiminta tällä alalla rajoittuu jäsenvaltioiden välisen yhteistyön edistämiseen eri aloilla, mukaan luettuna opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuus. Yhdenmukaisaminen suljetaan nimenomaisesti pois. Vaikka perustamissopimuksen määräyksillä annetaan mahdollisuus tiettyjen edistämistoimien toteuttamiseen koulutuksen alalla, ne perustuvat siihen periaatteeseen, että jäsenvaltioilla on edelleen vastuu opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä.

49. En ole vakuuttunut siitä, että toimeentuloa varten myönnettävän tuen olisi edelleen katsottava jäävän yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle yksinomaan siitä syystä, että tällaista tukea on pidettävä "koulutusjärjestelmän järjestämiseen" liittyvänä seikkana. Tässä yhteydessä on tärkeää, että vaikka näillä määräyksillä annetaan yhteisön toimielimille rajoitettuja valtuuksia, yhteisö itse ei niiden nojalla voi vahvistaa toimia opiskelijoiden liikkuvuuden helpottamiseksi, mukaan luettuna taloudellisen tuen

myöntäminen toimeentuloa varten. Siten koulutuspolitiikka sellaisenaan kuuluu nykyisin "yhteisön toimielinten toimivaltaan", ja sama koskee opiskelijoiden liikkuvuuden helpottamiseksi toteutettuja taloudellisia toimia. Myös yhteisöjen tuomioistuin piti tätä kehitystä tärkeänä asiassa Grzelczyk antamassaan tuomiossa asiassa Brown antamansa tuomion jälkeen.<sup>39</sup>

lietuksia koskevaan oikeuskäytäntöön. EY 18 artiklan 1 kohdassa annettujen oikeuksien käyttämisen helpottamiseksi annetuissa direktiiveissä voidaan säätää oikeudesta jäsenvaltioiden myöntämiin etuuksiin tai jopa tällaisen oikeuden epäamisestä, mutta kyseiset etuudet eivät tämän vuoksi jää perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

50. Näiden koulutusta koskevien määräysten sisällyttäminen viittaa näin ollen siihen, että toimeentuloa varten myönnettävää tukea koskeva aihe kuuluu nykyisin EY:n perustamissopimuksen asialliseen soveltamisalaan. Lisäksi on tärkeää, että vuoden 1988 tilanteeseen ja ETY:n perustamissopimukseen verrattuna EY:n perustamissopimuksella annetaan perusoikeudet liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella paitsi jäsenvaltioiden työvoimaan kuuluville kansalaisille myös niille jäsenvaltioiden kansalaisille, jotka ovat työvoimaan kuulumattomia. Näitä oikeuksia voidaan tosin käyttää vain, jollei rajoituksista ja ehdoista sekä tämän oikeuden käyttämisen helpottamiseksi annetuista säännöksistä muuta johdu. Kuten väliintulijat ovat toistuvasti korostaneet, näihin sisältyvät työvoimaan kuulumattomien EU:n kansalaisten taloudelliseen riippumattomuuteen liittyvät edellytykset. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että erilaiset sosiaalietuudet, mukaan luettuna toimeentuloa varten myönnettävä taloudellinen tuki, jäisivät luonnostaan perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tältä osin minun tarvitsee vain viitata edellä mainittuun EU:n kansalaisuutta ja sosiaa-

51. Toimeentulotukea on jo kauan pidetty asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sosiaalisena etuna.<sup>40</sup> Yhteisöjen tuomioistuin huomautti asiassa Lair antamassaan tuomiossa, että tällainen tuki sopii erityisesti työntekijän kannalta katsoen erittäin hyvin edistämään hänen ammattipätevyyttään ja helpottamaan hänen sosiaalista etenemistään.<sup>41</sup> Yhteisöjen tuomioistuin katsoi yleisesti yhdistetyissä asioissa Echternach ja Moritz antamassaan tuomiossa, että yhdenvertainen kohtelu työntekijöiden perheenjäsenille myönnettävien etuuksien osalta edistää heidän integroitumistaan vastaanotettavan valtion yhteiskuntaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden tavoitteiden mukaisesti.<sup>42</sup> Kun tunnustetaan, että kyseinen etuus kuuluu EY:n perustamissopimuksen asialliseen soveltamisalaan työntekijöiden osalta, ja kun otetaan huomioon tämän päätelmän perustelut, mielestäni olisi keino- tekoista jättää sama etuus perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle muiden

<sup>40</sup> — Alaviitteessä 2 mainittu asia Lair, tuomion 24 kohta ja alaviitteessä 2 mainittu asia Brown, tuomion 25 kohta.

<sup>41</sup> — Asia Lair, tuomion 23 kohta.

<sup>42</sup> — Alaviitteessä 11 mainitut yhdistetyt asiat Echternach ja Moritz, tuomion 20 kohta.

<sup>39</sup> — Alaviitteessä 18 mainittu asia Grzelczyk, tuomion 35 kohta.

henkilöryhmien osalta, joihin on nykyisin myös sovellettava perustamissopimusta. Se, onko viimeksi mainituilla henkilöryhmillä oikeutta tällaisiin etuuksiin, olisi erotettava siitä, kuuluuko etuus sellaisenaan perustamissopimuksen soveltamisalaan.

52. Lisäksi tältä osin on tärkeää ottaa esille edellä kuvatun oikeuskäytännön kehitys EY 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen EU:n kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien osalta sen jälkeen, kun yhteisöjen tuomioistuimien antoi tuomion asiassa Martínez Sala. Sen lisäksi, että EU:n kansalaisilla on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun perustamissopimuksen asialliseen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa sen vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa, jonka alueella he oleskelevat laillisesti, kansalaisuus voi sellaisenaan muodostaa perustan tiettyjen asioiden tuomiselle kyseiseen soveltamisalaan, jos kansallisella säännöksellä tavoiteltavat päämäärät vastaavat perustamissopimuksella tai sekundaarioikeudella tavoiteltuja päämääriä, kuten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Collins antamasta tuomiosta ilmenee. Yhteisöjen tuomioistuin on jo tunnustanut, että nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisen etuuden kaltaiset etuudet edistävät etuudensaajien integroitumista vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden tavoitteiden mukaisesti. Koska kansalaisuutta koskevilla määräyksillä pyritään niin ikään helpottamaan työvoimaan kuulumattomien henkilöiden vapaata liikkuvuutta, tämänkin perusteella on syytä katsoa,

että etuudet kuuluvat EY:n perustamissopimuksen asialliseen soveltamisalaan.

53. Totean näin ollen, että High Courtin esittämään ensimmäiseen kysymykseen olisi vastattava kieltävästi eli että EU:n kansalaisuutta koskevan EY 17 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen käyttöönoton jälkeen ja kun otetaan huomioon Euroopan unionin toimivaltaa koskeva kehitys koulutuksen alalla, yliopisto-opintoja suorittaville opiskelijoille toimeentuloa varten joko korkotukilainoina tai apurahoina myönnettävä tuki ei enää jää EY:n perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle EY 12 artiklaa ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa tarkasteltaessa.

*B Toinen kysymys: erilliskohteluun oikeuttavat syyt*

54. High Court tiedustelee toisella kysymyksellään yhteisöjen tuomioistuimelta, mitä perusteita kansallisen tuomioistuimen täytyy soveltaa ratkaistessaan, perustuvatko toimeentulotuen myöntämisedellytykset objektiivisiin perusteluihin, jotka eivät riipu henkilön kansalaisuudesta. Tämä kysymys perustuu siihen lähtökohtaan, että Student Support Regulationsissa asetetut edellytykset sellaisten EU:n kansalaisten oikeudelle toimeentulotukeen, joilla ei ole työntekijän asemaa tai työntekijästä johtuvaa asemaa, ovat EY 12 artiklassa tarkoitettua syrjintää.

55. Jotta työvoimaan kuulumattomilla EU:n kansalaisilla olisi oikeus toimeentulotukeen, heidän on täytynyt "asettua" Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kansallisessa maahanmuuttolainsäädännössä tarkoitetussa merkityksessä. Kokopäiväiseen opiskeluun käytettyä aikaa ei oteta huomioon asettumisen aikaa laskettaessa. Asettuminen on myös osoitettava oleskeluluvalla. Tätä samaa "asettumisen" edellytystä ei sovelleta Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisiin. Heiltä edellytetään ainoastaan, että heidän tavanomainen asuinpaikkansa on ollut Yhdistyneessä kuningaskunnassa kolmen vuoden ajan ennen opintojen aloittamista. Huomauttaisin tältä osin vain, että kun myöntämisedellytykset ovat Yhdistyneessä kuningaskunnassa laillisesti oleskeleville EU:n kansalaisille hankalampia kuin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille, on varsin selvää, että tämä on EY 12 artiklassa tarkoitettua kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää. On siis selvítettävä, voiko tällainen eriävä kohtelu olla perusteltua yhteisön oikeuden nojalla.

56. Bidar sekä Yhdistyneen kuningaskunnan, Itävallan ja Saksan hallitukset väittävät, että tällaista eriävää kohtelua voidaan perustella objektiivisilla ja asianomaisten henkilöiden kansalaisuuteen liittymättömillä syillä, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään. Yhdistyneen kuningaskunnan, Saksan, Itävallan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio väittävät edelleen, että jäsenvaltioilla on oikeus varmistaa, että opiskelijan ja jäsenvaltion tai sen työmarkkinoiden välillä on tosiasiallinen yhteys tai että henkilö on riittävän integroitunut yhteiskuntaan.

Suomen hallitus mainitsee tältä osin pysyvän rakenteellisen ja tosiasiallisen yhteyden opiskelijajäsenvaltion yhteiskuntaan. Yhdistyneen kuningaskunnan mielestä on perusteltua, että jäsenvaltio varmistaa, että opiskelijoiden vanhemmat ovat antaneet tai että opiskelijat itse antavat todennäköisesti työn ja siten verotuksen kautta riittävän panoksen, jonka takia korkotukilainojen myöntäminen on perusteltua. Itävallan, Saksan ja Alankomaiden hallitukset toteavat vielä julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin asiassa Collins esittämään ratkaisuehdotukseen viitaten, että jäsenvaltioiden oikeutettuna etuna on estää opintotukijärjestelmien väärinkäytös. Useat hallitukset ja komissio väittävät suhteellisuutta koskevan edellytyksen osalta, että vähimmäismääräinen oleskeluaika on sekä tarpeellinen että tarkoituksenmukainen. Riittävän ajanjakson määrittämiseksi ne viittaavat direktiivin 2004/38 16 artiklassa tarkoitettuun, pysyvään oleskeluoikeuteen vaadittavaan viiden vuoden ajanjaksoon.

57. Minulla on jo asiassa Ninni-Orasche<sup>43</sup> 27.2.2003 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa ollut tilaisuus ilmaista näkemykseni niistä olosuhteista, joissa EU:n kansalaisilla on EY 18 artiklan 1 kohdan ja EY 12 artiklan nojalla oikeus yhdenvertaiseen kohteluun opintoja varten myönnettävän taloudellisen tuen osalta. Kyseisen asian tosiseikat ovat verrannollisia nyt esillä olevan asian tosiseikoihin, mutta ne poikkeavat niistä oleskeluoikeuden perusteen ja asianomaisten henki-

43 — Asia, Ninni-Orasche, tuomio 6.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13187).

löiden henkilökohtaisten olosuhteiden osalta. Erilliskohteluun oikeuttavien syiden oikeudellinen arviointi on kuitenkin olennaisilta osin sama.

58. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen<sup>44</sup> katsonut ja kuten kaikki kirjallisia ja suullisia huomautuksia esittäneet osapuolet toteavat, epäyhdenvertainen kohtelu voi olla perusteltu ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin myöntänyt, että on perusteltua, että kansallinen lainsäätävä haluaa varmistaa, että asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun sosiaalisen edun luonteisten korvausten hakijan ja kyseessä olevien maantieteellisten työmarkkinoiden välillä on tosiasiallinen yhteys.<sup>45</sup>

59. Kummassakin asiassa sosiaalietuuksilla eli työmarkkinatuella asiassa D’Hoop ja työnhakijoille myönnettävällä korvauksella asiassa Collins pyrittiin myöntämään taloudellista tukea etuudensaajille joko näiden siirtyessä opiskelusta työmarkkinoille tai muuten aidosti hakiessa työtä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Collins antamassaan tuomiossa, että asumisedellytyksellä

voidaan lähtökohtaisesti varmistaa riittävä liittyminen kotimaisiin työmarkkinoihin, mutta se ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeellista kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. Kyseisen edellytyksen soveltamisessa käytettävien perusteiden on oltava selkeitä ja ennalta tiedossa, ja asian saattamisen tuomioistuimen käsiteltäväksi on oltava mahdollista. Jos oikeus edellyttää tietynpituista asumisaikaa, ”se ei joka tapauksessa saa ylittää sitä, mikä on tarpeellista, jotta kansalliset viranomaiset voivat varmistaa, että asianomainen todellisesti hakee työtä vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoilta”.<sup>46</sup> Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa D’Hoop antamassaan tuomiossa, että työmarkkinatuen saamiselle asetettu edellytys, jonka mukaan tutkintotodistus on saatu Belgiassa, on ”luonteeltaan liian yleinen ja ehdoton”, koska ”sillä asetetaan aiheuttomasti etusijalle sellainen osatekijä, joka ei välttämättä edusta sen yhteyden tosiasiallista astetta, joka vallitsee työmarkkinatuen hakijan ja maantieteellisten työmarkkinoiden välillä, ottamatta huomioon mitään muita olennaisia osatekijöitä”.<sup>47</sup>

60. Kun kyseessä on opiskelijoille joko korkotukilainana tai apurahana myönnettävä toimeentulotuki, tosiasiallinen yhteys ei ensisijaisesti ole vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoihin, vaikka se saattaakin olla eräs huomioon otettava seikka. Tällainen yhteys on pikemminkin tuen hakijan ja koulutusjärjestelmän läheisyyden asteessa sekä hänen

44 — Ks. esim. alaviitteessä 18 mainittu asia D’Hoop, tuomion 36 kohta ja alaviitteessä 18 mainittu asia Collins, tuomion 66 kohta.

45 — Ks. alaviitteessä 18 mainittu asia D’Hoop, tuomion 38 kohta ja alaviitteessä 18 mainittu asia Collins, tuomion 67 kohta.

46 — Asia Collins, tuomion 72 kohta.

47 — Asia D’Hoop, tuomion 39 kohta.

yhteiskuntaan integroitumisensa asteessa.<sup>48</sup> Minusta näyttäisi siltä, että kun EU:n kansalainen on suorittanut toisen asteen opintonsa muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja kun se valmistaa häntä paremmin siirtymään korkeakouluun tai kolmannen asteen oppilaitokseen kyseisessä jäsenvaltiossa kuin muualla, yhteys vastaanottavan jäsenvaltion koulutusjärjestelmään on ilmeinen. Integroitumisen astetta arvioitaessa on välttämättä otettava huomioon hakijan henkilökohtaiset olosuhteet. Tältä osin olisi korostettava, että sellaisen EU:n kansalaisen tilanne, joka on tullut toiseen jäsenvaltioon alaikäisenä ja toisen EU:n kansalaisen huollettavana, on erotettava sellaisten EU:n kansalaisten tilanteesta, jotka ovat tulleet toiseen jäsenvaltioon aikuisina omasta valinnastaan. Todennäköisyyttä siitä, että Bidarin tilanteessa oleva EU:n kansalainen on integroitunut yhteiskuntaan nuorena asuttuaan siellä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan jo asettuneen isoäitinsä laillisena huollettavana ja suoritettuaan toisen asteen opintonsa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on kiistatta pidettävä suurempana kuin myöhemmässä elämänvaiheessa tulevien EU:n kansalaisten kohdalla.

kevan oikeuden määrittämiselle sekä varmistettava, että kyseistä tukea myönnetään henkilöille, joilla osoitetaan olevan tosiasiallinen liittymä kansalliseen koulutusjärjestelmään ja kansalliseen yhteiskuntaan. Kuten yhteisöjen tuomioistuin tunnusti asiassa Collins antamassaan tuomiossa, tältä osin on katsottava, että asumisedellytyksellä voidaan lähtökohtaisesti varmistaa tällainen liittymä kyseisessä tuomiossa vahvistetuin ja edellä 59 kohdassa mainituin edellytyksin. Näistä edellytyksistä voidaan päätellä, että yhteisöjen tuomioistuin tunnustaa, että asumisedellytys voidaan asettaa yksittäisen hakijan tilanteen arvioinnin yhdeksi lähtökohdaksi. Se, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että ajanjakso ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeellista, jotta kansalliset viranomaiset voivat varmistaa, että henkilö todellisesti hakee työtä kotimaisilta työmarkkinoilta, viittaa kuitenkin siihen, että arvioinnissa on voitava ottaa huomioon muitakin seikkoja. Tätä tukee edelleen sen asiassa D’Hoop antamassa tuomiossa esittämä näkemys, jonka mukaan kansallisten viranomaisten tuossa asiassa soveltama ainoa edellytys oli liian yleinen ja ehdoton ja että muita olennaisia seikkoja ei voitu ottaa huomioon. Minusta vaikuttaisi pohjimmiltaan siltä, että jos asumisedellytyksen soveltamisesta on tuloksena toimeentulotuen epäminen henkilöltä, joka pystyy osoittamaan tosiasiallisen yhteyden kansalliseen koulutusjärjestelmään tai yhteiskuntaan, tämä tulos olisi suhteellisuusperiaatteen vastainen.

61. Jäsenvaltion on toki oikeusvarmuuteen ja avoimuuteen liittyvistä syistä vahvistettava muodolliset perusteet toimeentulotukea kos-

62. Muita seikkoja, jotka voitaisiin ottaa huomioon nyt esillä olevan asian kaltaisessa

48 — Työntekijöiden lasten osalta ks. alaviitteessä 11 mainitut yhdistetyt asiat Echternach ja Moritz, tuomion 35 kohta.



asiassa, ovat tarve varmistaa jatkuvuus haki-  
jan opinnoissa,<sup>49</sup> todennäköisyys siitä, että  
hän todellakin pääsee kansallisille työmark-  
kinoille, sekä sellainen mahdollisuus, ettei  
hänellä välttämättä ole oikeutta toimeentu-  
lotukeen muista lähteistä, kuten siitä jäsen-  
valtiosta, jonka kansalainen hän on, koska  
hän ei enää täytä tuen myöntämisperusteita  
tuossa jäsenvaltiossa.

periaatetta ei pitäisi soveltaa myös EU:n  
kansalaisten vapaan liikkuvuuden yhtey-  
dessä.

63. Tältä osin voidaan myös palauttaa mie-  
liin, että yhteisöjen tuomioistuin on toden-  
nut asetuksen N:o 1612/68 yhteydessä, että  
työntekijöiden vapaa liikkuvuus on saavutet-  
tava vapauden ja ihmisarvon periaatteita  
loukkaamatta sekä siten, että yhteisön työn-  
tekijän perheellä on parhaat mahdolliset  
edellytykset integroitua vastaanottoval-  
tion.<sup>50</sup> Ei ole mitään syytä, miksi tätä yleistä

64. Kaikki tässä asiassa väliintulijoina olleet  
hallitukset ja komissio huomauttavat, että  
jäsenvaltioiden ei direktiivin 2004/38 24 artik-  
lan 2 kohdan mukaan tarvitse myöntää  
toimeentulotukea opintoja varten ennen  
pysyvän oleskeluoikeuden saamista työvoi-  
maan kuulumattomille EU:n kansalaisille.  
Tämä asema saavutetaan vasta viiden vuoden  
yhtäjaksoisen vastaanottavassa jäsenvaltiossa  
oleskelun jälkeen. Vaikka tämä direktiivi tuli  
voimaan 30.4.2004 eli nyt esillä olevan asian  
tosiseikkojen tapahtumisen jälkeen ja vaikka  
se on saatettava osaksi kansallista lainsäädän-  
töä viimeistään 30.4.2006, minusta näyttäisi  
siltä, että tätä edellytystä sovellettaessa on  
kunnioitettava täysimääräisesti EU:n kansa-  
laisille EY:n perustamissopimuksessa suo-  
raan annettuja perusoikeuksia. Tämä tarkoit-  
taa, että edellä esitetyt, asumisedellytyksen  
soveltamista yksittäisissä tapauksissa koske-  
vat seikat ovat päteviä tämän asumisedelly-  
tyksen soveltamisen osalta ja että kaikki  
olennaiset seikat on otettava huomioon rat-  
kaistaessa, onko tosiasiallista yhteyttä vas-  
taanottavan jäsenvaltion koulutusjärjestel-  
mään ja yhteiskuntaan olemassa vai ei. En  
katso, että tällä heikennetään yhteisön lain-  
säätäjän asettamaa edellytystä. On pikem-  
minkin tarpeen varmistaa, että kyseistä

49 — Idem, tuomion 22 kohta.

50 — Ks. alaviitteessä 13 mainittu asia Di Leo, tuomion 13 kohta;  
alaviitteessä 21 mainittu asia Baumbast, tuomion 50 ja  
59 kohta ja asia , Kaba, tuomio 11.4.2000 (Kok. 2000, s. I-  
2623, 20 kohta).

edellytystä sovelletaan EY:n perustamissopimuksen perusluonteisten määräysten mukaisesti.

65. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, että on perusteltua, että jäsenvaltio varmistaa, että opiskelijoiden vanhemmat ovat antaneet tai että opiskelijat itse antavat todennäköisesti verotuksen kautta julkiseen talouteen riittävän panoksen, jonka takia toimeentulotuen myöntäminen on perusteltua. Kyseinen väite viittaa siihen, että jäsenvaltion asukkaiden veronmaksuvelvollisuudella ja oikeudella nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisen etuuden kaltaisiin etuuksiin on välitön tai välillinen yhteys. Johdonmukaisesti tarkasteltuna tämä väite tarkoittaa, että jos vanhemmat eivät ole maksaneet veroa tai jos he ovat maksaneet veroa vain vähän, heidän lapsillaan ei olisi oikeutta toimeentulotukeen, kun taas opiskelijoilla, joiden vanhemmat ovat maksaneet paljon veroa, olisi oikeus tällaiseen tukeen. Ei tunnu todennäköiseltä, että Yhdistynyt kuningaskunta hyväksyisi vakavissaan tässä kannassa piilevän sosiaalisen syrjinnän. Koska tässä asiassa on kyse lainoista, on sitä paitsi epä johdonmukaista edellyttää, että henkilö on ensin antanut panoksen julkiseen talouteen, jotta hänellä olisi oikeus lainaan, joka hänen on sittemmin maksettava takaisin, vaikka tämän lainan myöntämisen ehtoihin sisältyykin korkotukea. Tämä perustelu on siis itsessään ristiriitainen.

66. Lopuksi useat väliintulijoina olleet hallitukset esittivät, että jäsenvaltioiden oikeutettuna etuna on estää opintotukijärjestelmien väärinkäyttö ja "sosiaalinen matkailu". En varsinaisesti pidä tätä jäsenvaltioiden oikeutettuna huolenaiheena, mutta tapa, jolla tämä olisi varmistettava, ei saisi heikentää niiden alueella laillisesti oleskelevien EU:n kansalaisten perusoikeuksia. Pelkkä asumisedellytys on liian epävalikoiva tämän päämäärän saavuttamiseksi. Mielestäni se voidaan saavuttaa riittävässä määrin selvitettyä, onko hakijalla tosiasiallinen yhteys kansalliseen koulutusjärjestelmään tai yhteiskuntaan vai ei, kuten edellä on todettu.

67. Teen näiden näkökohtien perusteella seuraavan päätelmän: jos Student Support Regulationsissa asetetun kaltaisen, asettumista koskevan edellytyksen soveltamisesta EU:n kansalaiseen, joka on riittävän integroitunut vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan ja jonka opinnoilla on läheinen yhteys jäsenvaltion koulutusjärjestelmään ja joka on vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisen kanssa vertailukelpoisessa tilanteessa, tuloksena on, että kyseiseltä EU:n kansalaiselta evätään toimeentuloa varten myönnettävä tuki, tämä on EY 12 artiklassa ja EY 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua perusteetonta syrjintää. Näissä olosuhteissa kyseisen asettumista koskevan edellytyksen soveltamisen tulos ei ole oikeassa suhteessa sillä

tavoiteltuun päämäärään eli siihen, että toimeentulotukea myönnetään niille, joilla on tosiasiallinen yhteys kansalliseen koulutusjärjestelmään.

tamissopimuksen soveltamisalaan EY 12 artiklassa tarkoitettua kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa tarkasteltaessa.

68. Edellä mainittujen huomautusten perusteella toiseen kysymykseen on vastattava seuraavasti. Kansallisessa lainsäädännössä asetettujen, opiskelijoiden oikeutta toimeentuloa varten myönnettävään tukeen koskevien edellytysten on oltava objektiivisesti perusteltuja ja EU:n kansalaisten kansalaisuuteen liittymättömiä. Kansallisen tuomioistuimen on tämän ratkaisemiseksi varmistuttava siitä, että kyseisillä edellytyksillä voidaan varmistaa tosiasiallinen yhteys tällaista tukea hakevan EU:n kansalaisen sekä kansallisen koulutusjärjestelmän ja yhteiskunnan välillä. Kyseiset edellytykset eivät myöskään saa ylittää sitä, mikä on tarpeellista kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

70. Bidar väittää, ettei tällaisen tuomion ajallisten vaikutusten rajoittamiseen ole mitään syytä. Siltä osin kuin väliintulijoina olleet jäsenvaltioiden hallitukset ovat käsitelleet tätä seikkaa, ne ovat väittäneet, että kyseisiä vaikutuksia olisi rajoitettava. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus huomauttaa, että tuomion ajallisia vaikutuksia rajoitetaan vain poikkeustapauksissa ja erityisesti kahden edellytyksen täytyessä. Ensiksikin objektiivisen ja huomattavan epäselvyyden yhteisön säännösten soveltamisalasta on täytynyt saada jäsenvaltio toimimaan yhteisön säännösten vastaisesti, ja tähän epävarmuuteen on myötävaikuttanut yhteisön toimielinten tai muiden jäsenvaltioiden toiminta. Se väittää, että kieltävä vastaus ensimmäiseen kysymykseen täyttää kyseisen edellytyksen. Toiseksi on oltava vaarana aiheutua vakavia taloudellisia seurauksia, mikä johtuu erityisesti lukuisista vilpittömässä mielessä perustetuista oikeussuhteista, jotka perustuvat pätevästi voimassa olevana pidettyyn säännöstöön. Tältä osin hallitus viittaa ennakkoratkaisupyynnönä koskevassa päätöksessä esitettyyn laskelmaan, jonka mukaan asianomaiset kustannukset voisivat olla 66 miljoonaa Englannin puntaa lukuvuonna 2000/2001. Suullisessa käsittelyssä todettiin vielä, että 1.5.2004 tapahtuneen unionin laajentumisen jälkeen tämä luku voisi nousta 75 miljoonaan Englannin puntaan vuodessa.

### *C Kolmas kysymys: ajalliset vaikutukset*

69. Kolmas kysymys koskee yhteisöjen tuomioistuimen sellaisen tuomion ajallisia vaikutuksia, jonka mukaan toimeentuloa varten joko korkotukilainoina tai apurahoina myönnettävä tuki kuuluu nykyisin EY:n perus-

71. Tästä aiheesta on olemassa vakiintunutta oikeuskäytäntöä, josta yhteisöjen tuomioistuini teki yhteenvedon asiassa Grzelczyk antamassaan tuomiossa. Se totesi tuomiossaan seuraavaa: "On muistutettava, että tulkinta, jonka yhteisöjen tuomioistuin antaa jostain yhteisön oikeuden säännöksestä tai määräyksestä, ainoastaan selventää ja täsmentää säännöksen tai määräyksen merkitystä ja soveltamisalaa sellaisena kuin säännöstä tai määräystä olisi pitänyt tulkita ja soveltaa sen voimaantulohetkestä lähtien — —. Yhteisöjen tuomioistuin voi vain poikkeustapauksissa, yhteisön oikeusjärjestyksen erottamattomasti kuuluvaa yleistä oikeusvarmuuden periaatetta soveltaen, ryhtyä rajoittamaan kaikkien asianomaisten henkilöiden mahdollisuutta vedota sen tulkitsemaan oikeussääntöön vilpittömässä mielessä perustettujen oikeussuhteiden pätevyyden kyseenalaistamiseksi — —. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisupyyntöön annetusta tuomiosta jäsenvaltiolle mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset seuraukset eivät sellaisenaan oikeuta rajoittamaan tämän tuomion ajallisia vaikutuksia — —. Yhteisöjen tuomioistuin on tullut tällaiseen tulokseen vain hyvin täsmällisesti määritetyissä olosuhteissa, kun oli vaarana aiheutua vakavia taloudellisia seurauksia, mikä johtui erityisesti lukuisista vilpittömässä mielessä perustetuista oikeussuhteista, jotka perustuivat pätevästi voimassa olevana pidettyyn säännöstöön, ja kun oli ilmeistä, että objektiivinen ja huomattava epäselvyys yhteisön säännösten ulottuvuudesta oli saanut yksityishenkilöt ja kansalliset viranomaiset toimimaan yhteisön säännösten vastaisesti. Tähän epävarmuuteen oli myös saattanut myötävaikuttaa muiden jäsenvaltioiden ja komission toiminta — —." <sup>51</sup>

72. Aloitan viimeksi mainitusta seikasta ja totean, että olen samaa mieltä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen väitteistä, joiden mukaan kieltävä vastaus ensimmäiseen kysymykseen merkitsee yhteisön oikeuden uutta ja odottamatonta kehitystä. Katsoisin tältä osin, että Student Support Regulationsissa otettiin huomioon yhteisön oikeuden tila ennen yhteisöjen tuomioistuimen tällaista ratkaisua. Toiseen kysymykseen antamani vastaus rajoittaa kuitenkin merkittävästi ensimmäiseen kysymykseen annetun vastauksen ulottuvuutta. Luvut, joilla perusteltiin ensimmäiseen kysymykseen annetun kieltävän vastauksen taloudellisia seurauksia, näyttävät perustuvan siihen oletukseen, että kaikilla EU:n kansalaisilla, joilla ei asetuksen N:o 1612/68 nojalla ole oikeutta toimeentulotukeen, olisi vastedes oikeus siihen. Ei ole täysin selvää, millainen taloudellinen vaikutus olisi siitä, jos vain niille EU:n kansalaisille, jotka oleskelevat laillisesti Yhdistyneen kuningaskunnan alueella ja joilla on tosiasiallinen yhteys kansalliseen koulutusjärjestelmään ja yhteiskuntaan, annettaisiin oikeus kyseiseen taloudelliseen tukeen. Ei kuitenkaan voida sulkea pois, että tällaisella tulkinalla saattaisi olla laajempia seurauksia, jotka voisivat ulottua aina EU:n kansalaisuutta koskevien määräysten voimaantuloon 1.11.1993 Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja kaikissa muissa jäsenvaltioissa. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi, katson näin ollen, että on perusteltua rajoittaa tällaisen tuomion oikeusvaikutukset tuomion julistamispäivästä lukien perustettuihin oikeussuhteisiin, paitsi jos tuomioistuimen käsiteltäväksi on ennen kyseistä päivää saatettu asia sellaisen päätöksen riitauttamiseksi, jolla opiskelijoilta evätään oikeus toimeentuloa varten myönnettävään tukeen.

51 — Alaviitteessä 18 mainittu asia Grzelczyk, tuomion 50-53 kohta.

## VI Ratkaisuehdotus

73. Olen näin ollen sitä mieltä, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi vastattava seuraavasti High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionin (Administrative Court) esittämiin kysymyksiin:

- 1) EU:n kansalaisuutta koskevan EY 17 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen käyttöönoton jälkeen ja kun otetaan huomioon Euroopan unionin toimivaltaa koskeva kehitys koulutuksen alalla, yliopisto-opintoja suorittaville opiskelijoille toimeentuloa varten joko korkotukilainoina tai apurahoina myönnettävä tuki ei enää jää EY:n perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle EY 12 artiklaa ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa tarkasteltaessa.
- 2) Kansallisessa lainsäädännössä asetettujen, opiskelijoiden oikeutta toimeentuloa varten myönnettävään tukeen koskevien edellytysten on oltava objektiivisesti perusteltuja ja EU:n kansalaisten kansalaisuuteen liittymättömiä. Kansallisen tuomioistuimen on tämän ratkaisemiseksi varmistuttava siitä, että kyseisillä edellytyksillä voidaan varmistaa tosiasiallinen yhteys tällaista tukea hakevan EU:n kansalaisen sekä kansallisen koulutusjärjestelmän ja yhteiskunnan välillä. Kyseiset edellytykset eivät myöskään saa ylittää sitä, mikä on tarpeellista kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.
- 3) EY 12 artiklaan voidaan vedota ainoastaan vaadittaessa oikeutta toimeentuloa varten myönnettävään tukeen yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion julistamispäivästä lukien ja silloin, kun tuomioistuimen käsiteltäväksi on ennen kyseistä päivää saatettu samaa tarkoittava asia.