

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

20 päivänä maaliskuuta 2007¹

I Johdanto

varsinkin silloin, kun yhteisön syntyä innoittaneiden aatteiden vääjäämätön kehitys on hidastunut.

1. Erään latinalaisamerikkalaisen oikeusoppineen mukaan on olemassa kolmenlaisia tuomareita: käsittelijöitä, varsinaisia auto-maatteja, jotka pelkästään käsiä käyttämällä suoltavat tuomioita liukuhihnalta ja valtavissa määrin laskeutumatta ihmiselämän tai yhteiskuntajärjestyksen tasolle; käsityöläisiä, jotka turvautuvat käsiinsä ja aivoihinsa soveltaessaan perinteisiä tulkintamenetelmiä ja päätyvät näin väistämättä ainoastaan vahvistamaan lainsäätäjän tahdon; sekä taiteilijoita, jotka käsiensä, päänsä ja sydämensä avulla avaavat kansalaisille uusia ulottuvuuksia kääntämättä selkäänsä todellisuudelle tai käytännön tilanteille.²

2. Vaikka kaikki ovatkin välttämättömiä lainkäyttötehtävässä, yhteisöjen tuomioistuin on sille kuuluvan aseman mukaisesti aina samastunut viimeksi mainittuun ryhmään,

3. Vapaa liikkuvuus on yksi näistä perimmäisistä aatteista, ja siitä on muodostunut perusluonteinen mutta sisällöltään vaihteleva postulaatti, sillä se heijastelee alati muuttuvaa todellisuutta, joka kehittyy yhteiskunnan vaatimusten, liikenteen edistysaskelien, kaupan kasvun sekä monien muiden yksilön ja hänen perheensä liikkuvuutta helpottavien tekijöiden vanavedessä.³

4. Tähän asiayhteyteen voidaan sijoittaa Verwaltungsgericht Aachenin esittämät ennakkoratkaisukysymykset, jotka tarjoavat

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – NancIares Arango, A., *Los jueces de mármol*, La Pisca Tabaca Editores, Medellín, 2001, s. 14.

3 – Teoksessa Lirola Delgado, I., *Libre circulación de personas y Unión Europea*, Civitas, Madrid, 1994, s. 61, väitetään, että Euroopan yhdistymisen edetessä henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaate on oman dynamiikkansa ja poliittisen ulottuvuutensa kehityksen vuoksi laajentunut siten, että sen alaan on sisällytetty yhteisön oikeuden subjektiiviseen soveltamisalaan kuuluvia uusia tilanteita. Tätä on edeltänyt hidas, erittäin vaikea ja usein ristiriitainenkin kehitys, joka on saanut alkunsa taloudellisten vapauksien piiriin sisällytettävän mahdollisen sisällön laajentavasta tulkinnasta.

tilaisuuden syventyä eurooppalaisten opiskelijoiden ja muissa valtioissa suoritettavia opintoja varten myönnettävän tuen vapaan liikkuvuuden seurauksiin pureutumalla joihinkin tuon vapauden tärkeimmistä osatekijöistä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Yhteisön sääntely

5. Kyse on lyhyesti kahdesta saksalaisnuoresta, joiden tukihakemukset Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Alankomaissa suoritettavia opintoja varten on hylätty; ensimmäisessä tapauksessa siksi, ettei opiskelu ole jatkoa vähintään yhden vuoden kestäneelle opiskelulle Saksassa; toisessa tapauksessa siksi, ettei opiskelijalla ole vakinaista asuinpaikkaa rajapaikkakunnalla.

7. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää käsillä olevien riita-asioiden kannalta merkityksellisinä unionin kansalaisuutta ja vapaata liikkuvuutta koskevia EY:n perustamissopimuksen määräyksiä (1); sääntelyä täydentävät koulutusta koskevat EY:n perustamissopimuksen määräykset (2) ja opiskelijoihin liittyvät johdetun oikeuden säännökset (3).

6. Aiheen kauaskantoisuus edellyttää, että asioiden oikeudellisten perusteiden (II) sekä tosiseikkojen ja menettelyvaiheiden (III ja IV) kuvauksen jälkeen kiinnitän huomiota opiskelijoiden liikkuvuuteen (V), esittelen ennakkoratkaisukysymysten kahta ydinseikkaa koskevan oikeuskäytännön (VI) ja tutkin koulutusta varten myönnettävien apurahojen useita merkityksellisiä näkökohtia, kuten niiden luonnehdintaa tai niiden yhteyksiä vapaaseen liikkuvuuteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen (VII). Näiden pohdintojen perusteella voidaan hälventää epätietoisuus (VIII). Lopuksi on syytä poistaa ratkaisuehdotukseni seurauksia koskevat pelot (IX).

1. Unionin kansalaisuus ja vapaa liikkuvuus

8. EY 17 artiklan 1 kohdassa otetaan käyttöön "unionin kansalaisuus" asettamalla yksilö sen toiminnan keskipisteeksi;⁴ "unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin

⁴ – Komission neljäs kertomus unionin kansalaisuudesta (1. toukokuuta 2001 – 30. huhtikuuta 2004) (KOM(2004) 695 lopullinen), 4 kohta.

jäsenvaltion kansalaisuus”; näin ollen tällainen asema määräytyy jäsenvaltion lainsäädännön perusteella.⁵

9. Unionin kansalaisilla on EY 17 artiklan 2 kohdan nojalla perustamissopimuksen mukaiset oikeudet ja velvollisuudet. Tarkemmin sanottuna unionin kansalaisuudesta seuraa EY 18 artiklan mukaan ”oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella” perustamissopimuksessa määrättyin ja asiaankuuluvissa säännöksissä säädetyin rajoituksin ja ehdoin.

10. Unionin kansalaisuus tuo tullessaan myös äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden (EY 19 artikla), suojelun kolmannessa maassa (EY 20 artikla) sekä oikeuden esittää vetoomuksia (EY 21 artikla).

11. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa⁶ käytetään EY 17 artiklassa tarkoitettua käsitettä muutaman kerran,⁷ ja sen 45 artiklan 1 kohdassa julistetaan ”oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella”.

5 – Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätöksiäkirjaan liitetty julistus nro 2 jäsenvaltion kansalaisuudesta (EYVL 1992, C 191, s. 98).

6 – EYVL 2000, C 364, s. 1.

7 – 12 artiklan 2 kohdassa ja 15 artiklan 2 kohdassa sekä V luvun ”Kansalaisten oikeudet” 39 artiklan 1 kohdassa, 40, 42, 43 ja 44 artiklassa, 45 artiklan 1 kohdassa ja 46 artiklassa.

2. Yhteisön toimivalta koulutuksen alalla

12. Yhteisön toimintaan esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi sisältyy EY 3 artiklan 1 kohdan q alakohdan mukaan ”myötävaikuttaminen korkealaatuisen koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen edistämiseen sekä siihen, että jäsenvaltioiden kulttuurit kehittyvät kukoistaviksi”.

13. Perustamissopimuksen kolmannen osan XI osastossa oleva 3 luku ”Koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoriso” sisältää EY 149 ja EY 150 artiklan, jotka on lisätty perustamissopimukseen vuonna 1992 tehdyllä sopimuksella Euroopan unionista.

14. EY 149 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Yhteisö myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä sekä niiden sivistyksellistä ja kielellistä monimuotoisuutta.

2. Yhteisön toiminnalla pyritään:

– –

- kehittämään eurooppalaista ulottuvuutta koulutuksessa erityisesti jäsenvaltioiden kielten opetuksella ja levittämällä,

4. Myötävaikuttaakseen tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseen neuvosto:

- edistämään opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuutta muun muassa rohkaistamalla tutkintotodistusten ja opintojaksojen tunnustamista akateemisessa maailmassa,

- edistämään koulutuslaitosten välistä yhteistyötä,

- vahvistaa jäljempänä 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan sellaisia edistämistoimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista,

- kehittämään tietojen ja kokemusten vaihtoa jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmien yhteisissä kysymyksissä,

- antaa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta suosituksia.”

- edistämään nuorisovaihdon sekä sosiaalipedagogiikan alan ohjaajien vaihdon kehittämistä,

- rohkaisemaan etäopetuksen kehittämistä.

15. Ammatillista koulutusta koskeva EY 150 artikla on sanamuodoltaan samankaltainen.

3. Johdettu oikeus

16. Eri henkilöryhmillä on erilaisia ominaisuuksia, joten ei ole yllättävää, että niihin on kiinnitetty yhteisössä erityistä huomiota, esimerkiksi opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29.10.1993 annetussa neuvoston direktiivissä 93/96/ETY.⁸

17. Unionin kansalaisuuden käyttöönoton takia oli tarpeellista mukauttaa vapaasta liikkuvuudesta ja oleskelusta annettua sääntelyä; tämä toteutettiin unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioissa 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/38/EY,⁹ jolla on kumottu direktiivi 93/96.

18. Direktiivi 2004/38 koskee maahantuloa ja maasta poistumista yhteisön jäsenval-

tioiden alueella (4 ja 5 artikla) sekä oleskelua, jolle asetetaan vaihtelevia edellytyksiä oleskelun keston perusteella: a) enintään kolmen kuukauden oleskeluun vaaditaan voimassa oleva henkilökortti tai passi (6 artikla); b) kolmesta kuukaudesta viiteen vuoteen kestävää oleskelua varten yksityiseen tai julkiseen laitokseen kirjoittautuneella on oltava kattava sairausvakuutus turva vastaanottavassa maassa ja riittävät varat niin, että hän ei muodostu rasitteeksi kyseisen maan sosiaalihuoltojärjestelmälle (7 artiklan 1 kohdan c alakohta); c) yli viiden vuoden laillinen oleskelu antaa oikeuden, joka ei riipu mistään edellytyksestä (16 artikla).

B Saksan lainsäädäntö

19. Opintotukea käsitellään Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (liittovaltion opintotukea koskeva laki, jäljempänä BAföG).¹⁰ Sen 4 §:ssä rajataan lain alueellinen soveltamisala siten, että opintotukea myönnetään yksinomaan kotimaassa tapahtuvaan opiskeluun, joskin tähän on tiettyjä poikkeuksia 5 ja 6 §:ssä.

8 – EYVL L 317, s. 59. Tällä direktiivillä yhdessä oleskeluoikeudesta 28.6.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/364/ETY ja ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammattinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28.6.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/365/ETY (EYVL L 180, s. 26 ja 28) kanssa yhteisön lainsäätäjä vastasi yhteisöjen tuomioistuimen kannattamaan vapaan liikkuvuuden käsitteen laajentamiseen; yhteisöjen tuomioistuin on "toimielin, jolla on korostuneesti yhdyntävä luonne ja jonka tulkinnoilla Rooman sopimuksesta on usein huomattava vaikutus siihen, että yhteisön oikeuden ala laajenee taloudellisten kysymysten ulkopuolelle" (Abellán Honrubia, V., ja Vilá Costa, B., *Lecciones de Derecho comunitario europeo*, Ariel, Barcelona, 1993, s. 191).

9 – Tällä direktiivillä muutetaan asetusta (ETY) N:o 1612/68 ja kumotaan direktiivit 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 (EUVL L 158, s. 77; oikaisu EUVL L 229, s. 35).

10 – 6.6.1983 julkaistu uusi toisinto, BGBl. I, s. 645; sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 22.9.2005 annetulla lailla, BGBl. I, s. 2809.

20. BAföG:n 5 §:n 1 momentti koskee rajatylittävää koulutusta:

”Lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettulle opiskelijalle maksetaan opintotukea, jos hän käy päivittäin Saksassa sijaitsevasta vakinaisesta asuinpaikasta käsin ulkomailla sijaitsevassa oppilaitoksessa. Tässä laissa tarkoitettu vakinainen asuinpaikka on sillä paikkakunnalla, joka ei ole vain tilapäinen elinalueen keskus – –; oleskelu ainoastaan opiskelua varten jollakin paikkakunnalla ei tee siitä opiskelijan vakinaista asuinpaikkaa.”

21. BAföG:n 5 §:n 2 momentissa viitataan ulkomailla annettavaan koulutukseen:

”Opintotukea myönnetään opiskelijalle, jonka vakinainen asuinpaikka on Saksassa ja joka opiskelee ulkomaissa oppilaitoksessa, jos

1. kyseiset opinnot ovat asianomaisen henkilön koulutuksen kannalta hyödyllisiä koulutuksen kyseisessä vaiheessa ja jos ainakin osa kyseisistä opinnoista voidaan laskea osaksi koulutuksen edellytettyä tai tavanomaista kestoä,

2. saksalaisen oppilaitoksen ja ulkomaisen oppilaitoksen rajatylittävään yhteistyöhön liittyen yhteen tutkintoon johtavaa koulutusta, joka jakautuu mainittujen oppilaitosten välille, voidaan vaihtoehtoisesti antaa saksalaisessa oppilaitoksessa tai ulkomaissa oppilaitoksessa tai

3. suoritettuaan opintoja vähintään vuoden ajan saksalaisessa oppilaitoksessa opiskelija jatkaa opintojaan Euroopan unionin jäsenvaltion oppilaitoksessa

ja asianomaisella on riittävä kielitaito. – –”

22. BAföG:n 6 §:ssä otetaan huomioon erityistilanteet:

”Perustuslaissa tarkoitetuille Saksan kansalaisille, joiden vakinainen asuinpaikka on ulkomailla ja jotka opiskelevat siellä tai sieltä käsin naapurivaltion oppilaitoksessa, voidaan myöntää opintotukea, kun se on perusteltua kunkin yksittäistapauksen erityiset olosuhteet huomioon ottaen. – –”

23. BAföG:n 8 §:n 1 momentissa rajataan lain henkilöllinen soveltamisala seuraavasti:

III Tosiseikat ja pääasiat

”Opintotukea suoritetaan

A *Asia C-11/06*

1. perustuslaissa tarkoitetuille Saksan kansalaisille,

24. Morgan syntyi vuonna 1983 Saksassa, jonka kansalainen hän on ja jossa hän kävi lukion. Ylioppilastutkinnon suorittuaan hän matkusti Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, missä hän työskenteli vuoden au pairina.

--

8. opiskelijoille, joilla Freizügigkeitsgesetz/EU:n (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern, laki unionin kansalaisten yleisestä vapaasta liikkuvuudesta) 3 §:n mukaisesti on avio puolisoina tai lapsina oikeus maahan pääsyyn ja maassa oleskeluun tai joilla ei ole unionin kansalaisen lapsina näitä oikeuksia vain siksi, että he ovat täyttäneet 21 vuotta ja että he eivät ole vanhempiansa tai puolisonsa huollettavina,

25. Morgan on 20.9.2004 lähtien opiskellut sovellettua genetiikkaa University of the West of Englandissa, Bristolissa. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat tunnustaneet hänelle siirtotyöläisen aseman ja myöntäneet hänelle toimeentulotukea.¹¹

9. opiskelijoille, jotka ovat Euroopan unionin muun jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaisia ja jotka työskentelivät Saksassa ennen opintojen aloittamista; kyseisen työskentelyn ja opintojen välillä on tällöin lähtökohtaisesti oltava jokin yhteyks – –.”

26. Ennen siirtymistään Yhdistyneeseen kuningaskuntaan Morgan haki elokuussa 2004 opintotukea, jonka Bezirksregierung Köln (aluehallitus) epäsi häneltä 25.8.2004 tekemällään päätöksellä siksi, ettei hän täyttänyt BAföG:n 5 §:n 2 momentin edellytyk-

¹¹ – Yhdistyneen kuningaskunnan kirjallisten huomautusten 12 ja 44 kohta. Suullisessa käsittelyssä kuvattiin vastaanottavan maan myöntämiä etuuksia: vapautusta kirjoittautumismaksuista, noin 4 400 punnan suuruista vuotuista korkotukilainaa sekä avustusta kirjoihin ja muihin kuluihin.

siä; päätös vahvistettiin toisella, 3.2.2005 tehdyllä päätöksellä, jonka mukaan myös-
kään BAFöG:n 6 §:ää luettuna yhdessä 5 §:n 1
momentin kanssa ei voitu soveltaa.

häneltä 7.7.2004 sillä perusteella, että
BAFöG:n 5 §:n 1 momentin edellytykset eivät
täyttyneet, vaan asuinpaikan vaihdos oli
tapahtunut ainoastaan opiskelua varten;
Bezirksregierung Köln vahvisti tämän
16.11.2004.

27. Tähän hallintopäätökseen on haettu
oikeusteitse muutosta Verwaltungsgericht
Aachenissa, ja asia C-11/06 pohjautuu tähän
oikeudenkäyntiin.

31. Kieltävään päätökseen on haettu muu-
tosta Verwaltungsgericht Aachenissa kan-
teella, joka on asian C-12/06 taustana.

B Asia C-12/06

28. Bucher, joka on vuonna 1983 syntynyt
Saksan kansalainen, asui vanhempiansa
kanssa Bonnissa 1.7.2003 saakka ja muutti
sieltä kumppaninsa kanssa Düreniin.¹²

29. Bucher on 1.7.2003 lähtien opiskellut
toimintaterapiaa Hogeschool Zuydissa Heer-
lenissä¹³ (Alankomaissa).

30. Bucher haki 28.1.2004 opintotukea,
jonka Landrat des Kreises Düren epäsi

IV Ennakkoratkaisukysymykset ja menet- tely yhteisöjen tuomioistuimessa

32. Verwaltungsgericht Aachen katsoo, että
vaikka kantajien vaatimukset eivät kuulukaan
BAFöG:n 5 §:n eivätkä sen 6 §:n piiriin, ne
saattavat kuulua yhteisön oikeussääntöjen
soveltamisalaan, joten se on lykännyt kum-
mankin asian käsittelyä ja esittänyt yhtei-
söjen tuomioistuimelle seuraavat kysymyk-
set:

"1) Onko unionin kansalaisille EY 17 ja EY
18 artiklassa taatun vapaan liikkuvuu-
den perusteella kiellettyä, että jäsenval-
tio kieltäytyy myöntämästä opintotukea
kansalaiselleen, joka – kuten käsiteltä-

12 – Kaupunki sijaitsee Bonnin ja Aachenin välillä noin 70
kilometrin päässä ensiksi mainitusta ja noin 35 kilometrin
päässä viimeksi mainitusta kaupungista.

13 – Tämä kaupunki sijaitsee noin 9 kilometrin päässä Saksan
rajasta ja 47 kilometrin päässä Dürenistä.

vänä olevassa asiassa – suorittaa tutkintonsa kokonaan toisessa jäsenvaltiossa, koska koulutus ei ole jatkoa vähintään vuoden kestäneelle opiskelulle saksalaisessa oppilaitoksessa?

Alankomaiden, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ruotsin hallitukset sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia perussäännön 23 artiklan mukaisessa määräajassa.

- 2) Onko unionin kansalaisille EY 17 ja EY 18 artiklassa taatun vapaan liikkuvuuden perusteella kiellettyä, että jäsenvaltio kieltäytyy myöntämästä opintotukea kansalaiselleen, joka – kuten käsiteltävänä olevassa asiassa – suorittaa koulutuksensa viereisessä jäsenvaltiossa ylittäen säännöllisesti rajan (Grenzpendler), koska hän oleskelee ainoastaan opiskelun vuoksi Saksassa sijaitsevalla raja- paikkakunnalla eikä tämä oleskelupaikka ole hänen vakinainen asuinpaikkansa?”

36. Morganin ja Bucherin edustajat sekä Saksan, Alankomaiden, Itävallan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja komission asiamiehet esittivät suullisia huomautuksia 30.1.2007 pidetyssä istunnossa.

33. Ensimmäinen kysymys on kummallekin riita-asialle yhteinen, kun taas toinen kysymys koskee ainoastaan Bucherin tapausta.

V Opiskelijoiden liikkuvuus

A Historiallinen vakio

34. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti määräsi 16.3.2006, että asiat C-11/06 ja C-12/06 käsitellään yhdessä, koska ne liittyvät toisiinsa.

37. Thomas Moren mukaan omalla kielellä saatu oppi ”pystyy – – erittäin uskollisesti tulkitsemaan ajatuksia”,¹⁴ mutta tiedonjano ajaa meitä tiedon alkulähteille, oppimaan itseämme viisaammilta, opetuspaikasta ja

35. Bezirksregierung Köln, Landrat des Kreises Düren, Saksan, Itävallan, Suomen, Italian,

¹⁴ – More, T., *Utopia*, suom. Marja Itkonen-Kaila, WSOY, Juva, 1991; luku ”Opilliset harrastukset”.

-kielestä riippumatta. Tämä tiedonjano on saanut opiskelijat sankoin joukoin hakeutumaan opettajien luokse kaikkina aikoina.

maan tietoa käyttämällä latinaa lingua francana. Ensimmäinen yliopisto perustettiin Bolognaan, josta yliopistot levittäytyivät myöhemmin koko Eurooppaan (esimerkiksi Pariisi, Palencia, Oxford, Montpellier ja Salamanca).¹⁵

38. Mitä moninaisinta väkeä houkutelleista klassisen antiikin keskuksista on syytä mainita Platonin Akademia, Aristoteleen Lykeion sekä Pythagoraan ja Aleksandrian koulut, joista viimeksi mainitun Ptolemaios I Soter perusti 200-luvulla ennen Kristusta ja jossa Euklides niitti mainetta.

41. Yliopisto synnytti runsaasti yhteiskunnallista liikkuvuutta. Sisäänpääsy sallittiin aatelisten, porvareiden, kauppiaiden, käsityöläisten ja talonpoikien miespuolisille jälkeläisille, ja taloudelliset esteet poistettiin apurahojen ja stipendien avulla. Alkuaikojen ekumeenisuus katosi kuitenkin kansallisvaltioiden synnyn ja uskonkiistojen myötä.

39. Luostarielämän kukoistaessa 800-luvulta lähtien luostareihin syntyi luentosaleja munkkeille annettavaa opetusta varten, ja nämä puolestaan perustivat monin paikoin ulkopuolisia haaraosastoja muille oppilaille (esim. Jarrow, Cork, Corbie, Richenau ja Montecassino). Piispat ja papit perustivat vastavasti tuomiokirkkojen yhteyteen katedraalikouluja (esim. Reims, Chartres, Köln, Mainz, Wien ja Liège). Tämä ilmiö ei ollut vieras arabimaailmassakaan, sillä esimerkiksi Bagdadiin ja Córdobaan avattiin opinahjoja ylellisine kirjastoineen ja tähtitorneineen.

42. Niinpä Juan Luis Vives (1492–1540) vaikutti Valencian yliopistossa, Pariisin Sorbonnessa, Bruggessä, Leuvenissa ja Oxfordissa; Miguel Servet (1511–1553) opiskeli oikeustiedettä Toulousessa, lääketiedettä Pariisissa ja Montpellierissä sekä teologiaa Leuvenissa; David Hume (1711–1776) opiskeli kirjallisuustiedettä ja filosofiaa Reimsissä ja Anjoussa mutta palasi kahden Pariisivuoden jälkeen Skotlantiin, missä hän kieläytyi hänelle tarjotusta professorinvirasta;

40. Suunnilleen 1100-luvulla opetusta alettiin antaa myös muille kuin kirkkokoulujen oppilaille. Näin sai alkunsa ajatus eri maiden opiskelijoille ja opettajille avoimista yliopistoista, joissa pyrittiin välittämään ja vaihta-

15 – Kandidaatti Simson Carrasco, joka peitenimiä Peiliritari ja Hohtavan kuun ritari käyttäen kävi monta taistelua Don Quijoten kanssa, oli opiskellut Salamancan kaupungissa, missä hän tutustui kuuluisan hidalgon seikkailujen ensimmäiseen osaan ja palattuaan sille Manchan paikkakunnalle, jolla kumpikin heistä asui, antoi niistä seikkaperäisen selostuksen toisen osan alussa (Cervantes Saavedra, M., *Don Quijote*, suom. J. A. Hollo; toinen osa, toinen luku).

Karl Marx (1818–1883) sai koulutuksensa Bonnin yliopistossa mutta asui Pariisissa, Brysselissä ja Lontoossa ja teki niissä suuren älyllisen vaikutuksen.

B Nykypäivän haaste

43. Näistä oppimatkalaisista Erasmus Rotterdamilainen (1469–1536) ansaitsee erityis-maininnan. Hän opiskeli Pariisin yliopistossa, toimi Skotlannin kuninkaan Jaakko II:n pojan kotiopettajana, väitteli teologian tohtoriksi Bolognassa ja torjui paavi Leo X:n kutsun jäädä Roomaan. Hän lähti Englantiin, missä Henrik VIII otti hänet avosylin vastaan ja missä hän ystävystyi John Coletin ja Thomas Moren kanssa. Hän otti Cambridgessä vastaan teologian professuurin. Hän työskenteli Aldus Manutiuksen kirjapainossa Venetsiassa. Hän pääsi keisarin ja Espanjan kuninkaan Kaarle V:n suosioon, ja tämä nimitti hänet neuvonantajaksi Flanderiin.¹⁶ Hän asettui joksikin aikaa asumaan Freiburgiin ja vetäytyi sieltä Baseliin teostensa julkaisemista varten.¹⁷ Erasmus Rotterdamilaisen elämä herättää nykypäivänä ihailua, kun pohdimme, ettei älyllisellä elämällä ollut Euroopassa rajoja keskiajan lopussa eikä se ollut lokeroitunutta sellaisten kielellisten erojen vuoksi, jotka – niiden kulttuuriarvoa kiistämättä – hankaloittavat ajatusten vaihtoa sekä edistystä kohti tämän mantereen kansojen entistä tiiviimpää ja vannoutuneempaa liittoa. Erasmus myytti valaa uskoa siihen, että nämä raja-aidat on mahdollista ylittää.¹⁸

44. Nyky-yhteiskunnan huimaava kehitys on johtanut korkeatasoisen opetuksen kysynnän kasvuun ja erikoistumiseen sekä lisännyt tietoisuutta opetuksen merkityksestä tulevaisuuden rakentamisessa. Vaikeudet ja haasteet ovat kaikkialla samanlaisia: rahoitus, laatu, yhdenvertaiset edellytykset, työntekijöiden koulutus, akateemisen koulutuksen saaneiden työllistymismahdollisuudet tai kansainvälisestä yhteistyöstä saadun hyödyn jakaminen.

45. Tähän asiayhteyteen sijoittuu niin sanottu Bolognan prosessi, joka sai alkunsa 40 ministerin 19.6.1999 allekirjoittamasta julistuksesta;¹⁹ tavoitteena on muodostaa vuoteen 2010 mennessä Euroopan korkeakoulualue,²⁰ jolla edetään vähitellen kohti määritettyjä tavoitteita, kuten opiskelijoiden

16 – Vuonna 1516 hän omisti silloiselle Gentin Kaarille teoksensa *Institutio Principis Christiani*.

17 – Stefan Zweig on kirjoittanut hänestä suurenmoisen elämäkerran, *Triumph und Tragik des Erasmus von Rotterdam*.

18 – Flory, M., "Le mythe d'Erasmus", *L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Dalloz, 1991, s. 258.

19 – Julistus löytyy osoitteesta http://ec.europa.eu/education/policies/educ/bologna/bologna_en.html. Sitä edelsi Ranskan, Saksan, Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan opetusministerien 25.5.1998 allekirjoittama Sorbonnen julistus.

20 – Korkeakoulutus sisältää "kaikenlaisen yliopiston tai muiden valtion toimivaltaisten viranomaisten korkeakouluiksi hyväksymien laitosten tarjoaman korkeasteen opiskelun, koulutuksen tai tutkimukseen valmistavan koulutuksen"; Unescon maailmankonferenssissa 9.10.1998 hyväksytty *World Declaration on Higher Education in the Twenty-First Century: Vision and Action*, johon voi tutustua osoitteesta http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_eng.htm.

liikkuvuutta, jolla on yhä kauaskantoinen merkitys tietoverkoissa tapahtuvasta vilkkaasta viestinnästä huolimatta.

46. Bolognan prosessiin liittyy lukuisia yhteisön toimielimien opiskelijoiden liikkuvuuden alalla hyväksymiä välineitä,²¹ sillä kotimaan ulkopuolella tapahtuvaa kestoltaan vaihtelevaa opiskelua koskevat pyynnöt ovat lisääntyneet; opiskeluun nimittäin liittyy mahdollisuus työskennellä missä tahansa unionin jäsenvaltiossa ja päästä sittemmin osaksi sen rakenteita, mistä tarjoutuu erittäin houkuttelevia tilaisuuksia. Tällainen vaihto hyödyttää paitsi lähtijöitä myös heidät vastaanottavaa ja heidät lähettävää yhteiskuntaa, vaikka vaihtoon sisältyykin riskejä, sillä se voi vaarantaa monimuotoisuuden, jouduttaa opetuksen kaupallistumista ja kiihdyttää aivovuotoa.

47. Siirtymiseen liittyy myös monenlaisia haasteita, jotka ovat luonteeltaan pääosin

kiellellisiä tai sopeutumiseen liittyviä,²² hallinnollisia ja taloudellisia.²³ Opintomaksuihin, kurssimaksuihin sekä toimeentuloon tai majoitukseen liittyvien rahasuoritusten aiheuttamia haasteita pyritään vähentämään opintotuilla, jotka voivat olla peräisin kolmesta eri lähteestä: yksityisestä, kansallisesta tai eurooppalaisesta lähteestä. Ensiksi mainittuja tukia maksavat yksityiset itse päättämällänsä ehdoilla; toiseksi mainittuja tukia myönnetään paikallisten, alueellisten tai valtiollisten säännösten nojalla noudattaen tiettyjä periaatteita, kuten puolueettomuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteita; viimeksi mainitut tuet perustuvat yhteisön toimintaan, josta voidaan nostaa esille vuonna 1987 aloitettu ja nykyisin Sokrates-ohjelmaan sisältyvä Erasmus-ohjelma²⁴ sekä vuonna 1994 ammatillisen koulutuksen edistämiseksi käynnistetty Leonardo da Vinci-ohjelma.

48. Morganin ja Bucherin tapauksissa kiista koskee kansallisella lainsäädännöllä säännellyjä tukia, mutta näiden kolmen rahoitusjärjestelmän yhteensopivuus edellyttää kuitenkin järjestelmää koskevien sääntöjen noudat-

21 – Esim. liikkuvuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta 14.12.2000 annettu neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma (EYVL C 371, s. 4); myös opiskelijoiden, koulutuksessa olevien, vapaaehtoisten, opettajien ja kouluttajien liikkuvuudesta Euroopan yhteisössä 10.7.2001 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus (EYVL L 215, s. 30); ammattitaidosta ja liikkuvuudesta 3.6.2002 annettu neuvoston päätöslauselma (EYVL C 162, s. 1) tai liikkuvuutta koskeva eurooppalainen laatuperuskirja, joka on liitetty ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston suositukseksi koulutukseen liittyvästä valtioiden rajat ylittävästä liikkuvuudesta yhteisössä (KOM(2005) 450 lopullinen); lisäksi nämä aiheet on mainittu yhtenä Barcelonan Eurooppa-neuvostossa vuonna 2002 hyväksytyn ”Koulutus 2010” -työohjelman 13 tavoitteesta.

22 – ”Muutat asumaan maahan kauas täältä – ei niinkään etäisyydeltään mutta kylläkin aatteiltaan ja tavoiltaan.” Näin alkaa André Maurois’n novelli ”Conseils à un jeune français partant pour l’Angleterre” (*Conseils à un jeune français partant pour l’Angleterre suivi d’une Lettre à une jeune femme de qualité partant pour Londres au moment de la "saison" et de Notes pour un homme d’état français qui traverse pour la première fois la Manche*, Pariisi, Grasset, 1938).

23 – Näitä esteitä arvioitiin komission vihreässä kirjassa ”Koulutus – Ammattikoulutus – Tutkimus – Kansainvälisen liikkuvuuden esteet” (KOM(96) 462 lopullinen).

24 – Ohjelma oli aluksi hyvin vaatimaton, sillä siihen osallistui ensimmäisenä vuonna vain 3 244 henkilöä, mutta vuonna 2005 määrä oli noussut 144 032 henkilöön; apurahaa on 20 toimintavuoden aikana myönnetty yli puoleltoista miljoonalle opiskelijalle (lähde: http://ec.europa.eu/education/news/erasmus20_en.html).

tamista; tuet eivät nimittäin yleensä kata kaikkia kustannuksia,²⁵ vaan niitä voidaan usein saada samanaikaisesti.

esitetystä huomautuksista on korostettu – eriarvoista kohtelua Saksan kansalaisten ja yhteisön muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillä ei voitaisi tutkia, jolloin ei myöskään voitaisi soveltaa voimassa olevaa oikeuskäytäntöä, se ei estä kuvaamasta lyhyesti kannanottoja, joista voi olla hyötyä tässä yhteydessä.

VI Opintotukea ja vapaata liikkuvuutta koskeva oikeuskäytäntö

49. Vastausten antaminen Verwaltungsgericht Aachenille edellyttää sen ennakkoratkaisukysymyksissään mainitsemista kahdesta seikasta annetun oikeuskäytännön tarkastelua.

51. Nyt vireillä oleviin asioihin liittyviä seikkoja käsittelevistä tuomioista on syytä mainita asioissa Grzelczyk,²⁶ D’Hoop²⁷ ja Bidar²⁸ annetut tuomiot, jotka liittyvät samalla unionin kansalaisuuteen ja ovat siten erittäin käyttökelpoisia.

A Opintotuki

50. Yhteisöjen tuomioistuin on aiemmin pohtinut erilaisia tukia, joita on myönnetty opiskelun aloittamisen, suorittamisen ja loppuunsaattamisen yhteydessä. Tähän asti käsitellyissä tapauksissa vaatimus kohdistui vastaanottavaan jäsenvaltioon tai kotijäsenvaltioon poismuuton jälkeen, kun taas Morgan ja Bucher ovat nostaneet kanteen kotijäsenvaltiossaan poistumatta maasta. Vaikka tämän seikan vuoksi – kuten valtaosassa

52. Asiassa Gravier annetussa tuomiossa²⁹ katsottiin aikoinaan, että opintomaksun, kirjoittautumismaksun tai lukukausimaksun asettaminen muiden jäsenvaltioiden opiskelijoille ammatillisen opetuksen saamisen edellytykseksi on perustamissopimuksessa kiellettyä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää (26 kohta). Vastaavasti asiassa Blaizot annetussa tuomiossa³⁰ eriarvoiseksi kohteluksi katsottiin ”ylimääräisen opintomaksun periminen niiltä opiskelijoilta, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ja jotka

25 – Artikkelissa Calvo Pérez, B., ”Perspectiva europea de la educación superior. Carácter transversal y redes universitarias (internacionalización, movilidad y redes)”, *El carácter transversal en la educación universitaria*, Michavila, F., ja Martínez, J. (toim.), Madrid, 2002, s. 33, luetellaan Sokrates-Erasmus-ohjelmaa kohtaan esitetyt moitteet; näistä voidaan mainita taloudellisen avustuksen pienuus sekä se, että ”apurahat on tarkoitettu rikkaille” ja että ”ne ovat takautuvaa rahoitusta”.

26 – Asia C-184/99, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193).

27 – Asia C-224/98, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6191).

28 – Asia C-209/03, tuomio 15.3.2005 (Kok. 2005, s. I-2119).

29 – Asia 293/83, tuomio 13.2.1985 (Kok. 1985, s. 593, Kok. Ep. VIII, s. 73).

30 – Asia 24/86, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 379, Kok. Ep. IX, s. 339).

haluavat aloittaa nämä opinnot”, sillä ”eläinlääketieteen yliopisto-opinnot kuuluvat ammatillisen koulutuksen käsitteeseen” (24 kohta).

53. Kyseistä oikeuskäytäntöä täsmennettiin hieman myöhemmin asiassa Lair³¹ ja asiassa Brown³² annetuissa tuomioissa, joissa eroteltiin yhtäältä ”opetukseen osallistumisesta johtuvat kirjoittautumismaksut tai muut maksut, erityisesti lukukausimaksut”, ja toisaalta ”toimeentulo- ja opintotuk[i]” sekä katsottiin, että vain ensiksi mainitut kuuluvat perustamissopimuksen soveltamisalaan (asiassa Lair annetun tuomion 14–16 kohta ja asiassa Brown annetun tuomion 17–19 kohta). Euroopan unionista tehdyn sopimuksen uudistukset³³ ja direktiivin 93/96 hyväksyminen johtivat asiassa Grzelczyk annetun tuomion jälkeen tällaisen erottelun poistamiseen.

1. Asia Grzelczyk

54. Grzelczyk, joka on Ranskan kansalainen, opiskeli liikuntakasvatusta Louvain-la-Neuven katolisessa yliopistossa (Belgiassa) ja huolehti itse opiskelu- ja elinkustannuksistaan. Neljännen ja samalla viimeisen vuotensa alussa Grzelczyk haki vähimmäismääristä toimeentulotukea, mutta se evättiin siitä syystä, ettei hän ollut Belgian kansalainen.

55. Yhteisöjen tuomioistuin muistutti, että se oli asiassa Hoeckx antamassaan tuomiossa³⁴ katsonut vähimmäismääräisen toimeentulotuen olevan ”asetuksessa N:o 1612/68³⁵ tarkoitettu sosiaalinen etu” (27 kohta); se huomautti myös muutoksista asiassa sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä (28 kohta), jonka nojalla Grzelczykin kanssa samanlaisessa tilanteessa oleva opiskelija, joka on Belgian kansalainen mutta ei asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettu työntekijä, olisi täyttänyt etuuden myöntämisedellytykset; tällöin kysymyksessä oli selvästi ”pelkästään kansalaisuuteen perustuva syrjintä” (29 kohta), joka ”pääsääntöisesti” kielletään EY:n perustamissopimuksen 6 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 12 artikla) tulkittuna ”yhdessä – unionin kansalaisuutta koskevien määräysten kanssa, jotta voidaan arvioida sen soveltamisalaa” (30 kohta).

56. Esitettyään pari huomiota unionin kansalaisuudesta (31–33 kohta) sekä selitettyään asiassa Lair ja asiassa Brown annettua oikeuskäytäntöä (34 ja 35 kohta) yhteisöjen tuomioistuin rinnasti eriarvoisen kohtelun kiellon ”[oikeuteen] vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella”; tätä oikeutta rajoitetaan direktiivillä 93/96, jossa painotetaan vaadittavaa maksukykyä, joten yhteisöjen tuomioistuin korosti ”opiskelijoiden oleskeluun liittyvi[en] erityispiirtei[den]”

31 – Asia 39/86, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3161, Kok. Ep. IX, s. 481).

32 – Asia 197/86, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3205, Kok. Ep. IX, s. 495).

33 – Tuolloin EY:n perustamissopimukseen sisällytettiin unionin kansalaisuus, ja sen kolmannen osan VIII osastoon lisättiin 3 luku, joka koskee koulutusta, ammatillista koulutusta ja nuorisoa (149 ja 150 artikla).

34 – Asia 249/83, tuomio 27.3.1985 (Kok. 1985, s. 973).

35 – Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annettu neuvoston asetusta (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2).

perusteella kyseisen direktiivin eroavan direktiiveistä 90/364 ja 90/365 (37–44 kohta)³⁶ ja tilanteiden vaihtelevan (45 kohta).

henkilöön voitiin ”siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, soveltaa epäedullisempaa kohtelua kuin siinä tapauksessa, että hän ei olisi käyttänyt perustamissopimuksessa annettuja liikkumisvapautta koskevia oikeuksia” (30 ja 31 kohta); tällä arviolla on suuri merkitys ”koulutuksen alalla” (32 kohta).

2. Asia D’Hoop

57. D’Hoop, joka on Belgian kansalainen, suoritti Ranskassa ylioppilastutkinnon, ja viranomaiset tunnustivat kyseisen tutkinnon hänen kotimaassaan, missä hän kirjoittautui yliopistoon. Hän haki sittemmin työmarkkinatukea eli ensimmäistä kertaa työnhakijoina oleville nuorille tarkoitettua taloudellista tukea, joka antaa oikeuden osallistua työllistämishelmiin. Tuki evättiin siksi, ettei toisen asteen opintoja ollut suoritettu belgialaisessa lukiossa.

58. Vaikka työmarkkinatukea on pidettävä asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettuna sosiaalisena etuna,³⁷ asianosaisen olosuhteet estivät kyseisen asetuksen ja EY 48 artiklan soveltamisen riita-asiaan (17–20 kohta), joten yhteisöjen tuomioistuin suuntasi tarkastelunsa ajallisesti sovellettavaksi tulevaan unionin kansalaisuuteen (23–26 kohta); sen perusteella vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden vastaisena oli pidettävä sitä, että

59. Näiden edellytysten vallitessa voitiin havaita ero ”niiden Belgian kansalaisten, jotka suorittavat kaikki toisen asteen opintonsa Belgiassa, ja niiden, jotka liikkumisvapauttaan käytettyään ovat saaneet – tutkintotodistuksen jossakin toisessa jäsenvaltiossa”, välillä (33 kohta) siten, että viimeksi mainitut asetettiin epäedullisempaan asemaan (34 kohta). Syrjintä voitaisiin kuitenkin oikeuttaa objektiivisilla ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomilla syillä, jotka ovat oikeassa suhteessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään, mutta vaikka mainitussa asiassa olikin 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 koulutodistus on saatu, on ”luonteeltaan liian yleinen ja ehdoton” (36–39 kohta).

3. Asia Bidar

60. Bidar, joka on Ranskan kansalainen, siirtyi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, missä hän sai päätökseen toisen asteen

36 – Näiden erojen syitä eriteltiin asiassa C-424/98, komissio v. Italia, 25.5.2000 annetussa tuomiossa (Kok. 2000, s. I-4001, 40 kohta).

37 – Asia 94/84, Deak, tuomio 20.6.1985 (Kok. 1985, s. 1873, Kok. Ep. VIII, s. 253, 27 kohta) ja asia C-278/94, komissio v. Belgia, tuomio 12.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4307, 25 kohta).

opinnot. Aloittaakseen korkea-asteen opinnot hän anoi asiaankuuluvaa rahoitusta London Borough of Ealingiltä, joka myönsi hänelle tukea lukukausimaksuihin muttei lainaa toimeentuloa varten, sillä asianosainen ei ollut "asettautunut" maahan.

61. Tuomiota varten piti selvittää, rikkoiko eväty tuki perustamissopimusta ja erityisesti EY 12 artiklaa, joten yhteisöjen tuomioistuin palautti mieleen kyseistä määräystä ja EY 18 artiklaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön sekä oikeuskäytännön ja yhteisön oikeuden kehityksen (28–41 kohta); niiden perusteella se totesi, että laillisesti toisen jäsenvaltion alueella oleskelevan unionin kansalaisen tilanne kuuluu perustamissopimuksen soveltamisalaan EY 12 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettulla tavalla, kun kyseessä on opiskelijoille toimeentuloa varten korkotukilainoina tai apurahoina myönnettävä tuki (42 kohta), minkä se vahvisti direktiivin 2004/38 perusteella (43 kohta).

62. Seuraavaksi yhteisöjen tuomioistuin tutki EY 18 artiklan rajoitteita, sillä siinä viitataan perustamissopimuksen ja soveltamissäännösten rajoituksiin; näihin lukeutui sen mukaan direktiivi 93/96, jonka 3 artiklassa torjutaan oleskeluoikeuden saaneilta opiskelijoilta oikeus saada apurahoja toimeentuloa varten (44 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Grzelczyk annettun tuomion mukaisesti, että se, että direktiivissä kiistettiin oikeus tukeen toimeentuloa varten (45 kohta), ei estänyt vetoamista EY 12 artiklaan (46 kohta).

63. Myönnettyään EY 12 artiklan sovellettavuuden yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli kysymystä, joka koski tuen saamista koskevien edellytysten objektiivisuutta. "Oleskelua" koskevat Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön vaatimukset ovat kuitenkin omiaan kohtelevaan epäedullisemmalla tavalla "pääasiallisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisia" siksi, että oman "jäsenvaltion kansalaisten on helpompi täyttää ne" (50–53 kohta). Erilainen kohtelu voisi silti olla perusteltua annettaessa tukea "sellaisille opiskelijoille, jotka ovat osoittaneet integroituneensa kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan jossain määrin" (54–57 kohta); tästä riittäisi todisteeksi oleskelu "tietyn aikaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa" (59 kohta), sillä tilanne ei "ole vastaava kuin sellaisten henkilöiden tilanne, jotka hakevat työmarkkinatukea – tai työnhakuun myönnettävää tukea" (58 kohta). Näiden seikkojen perusteella yhteisöjen tuomioistuin päätteli, että asiaa koskevat Yhdistyneen kuningaskunnan säännöt olivat EY 12 artiklan vastaisia (60–63 kohta).

B Vapaa liikkuvuus

64. Yhteisöjen tuomioistuimen on yhä useammin hahmoteltava unionin kansalaisuuden ja siihen kuuluvien oikeuksien ääri-
viivoja.

65. Asiassa Grzelczyk annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin korosti käsitteen

merkitystä toteamalla, että se on ”jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema” (31 kohta),³⁸ joka on vahvistunut tuntuvasti EY 12 artiklassa tarkoitetun syrjintäkiellon kautta; kuka tahansa henkilö, jolla on yhteisön passi, voi vedota kyseiseen määräykseen asiassa Martínez Sala annetun tuomion³⁹ perusteella kaikissa tilanteissa, jotka ”kuuluvat yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan” (63 kohta), lukuun ottamatta puhtaasti sisäisiä asioita.⁴⁰

66. Tällaisiin tilanteisiin kuuluvat oleellisten vapauksien, kuten liikkumisvapauden ja oleskeluvapauden, käyttämiseen liittyvät tilanteet.⁴¹ Näin ollen vakiintuneessa oikeuskäytännössä yhdenvertainen kohtelu ja liikkumisvapaus esiintyvät usein rinnakkain, jolloin vastaanottavan jäsenvaltion – asiassa Grzelczyk ja asiassa Bidar – tai kotijäsenvaltion – asiassa D’Hoop – lainsäädäntö voi olla ristiriidassa niiden kanssa; viimeksi mainitussa tapauksessa yhteisön oikeuden vastaiseksi katsottiin lainsäädäntö, jossa oikeuksiaan käyttäneet oman maan kansalaiset asetettiin epäedullisempaan asemaan.⁴²

38 – Teoksessa Borja, J., Dourthe, G., ja Peugeot, V., *La Ciudadanía Europea*, Península, Barcelona, 2001, s. 37, käsitteen nykytilaa selitetään tarpeella luoda tiettyjen yhteiskuntien jäsenten keskuudessa ”eräänlainen ’identiteetti’”, jossa he tunnistavat itsensä ja joka saa heidät tuntemaan itsensä osaksi niiden henkeä, sillä tällaisissa yhteiskunnissa ilmenee selvästi oireita – – yhteisöä kohtaan tunnetun yhteenkuuluvuuden vajeesta, ja ilman tällaista yhteenkuuluvuutta on mahdotonta vastata yhdessä kaikkia koskettaviin haasteisiin”.

39 – Asia C-85/96, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691).

40 – Yhdistetyt asiat C-64/96 ja C-65/96, Uecker ja Jacquet, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3171, 23 kohta); asia C-148/02, García Avello, tuomio 2.10.2003 (Kok. 2003, s. I-11613, 26 kohta) ja asia C-192/05, Tas-Hagen ja Tas, tuomio 26.10.2006 (Kok. 2006, s. I-10451, 23 kohta).

41 – Asia C-274/96, Bickel ja Franz, tuomio 24.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7637, 15 ja 16 kohta); em. asia Grzelczyk, tuomion 33 kohta; em. asia D’Hoop, tuomion 29 kohta ja em. asia Bidar, tuomion 33 kohta.

42 – Asia C-224/02, Pusa, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5763, 19 ja 20 kohta); asia C-406/04, De Cuyper, tuomio 18.7.2006 (Kok. 2006, s. I-6947, 39 kohta); em. asia D’Hoop, tuomion 34 kohta ja em. asia Tas-Hagen ja Tas, tuomion 27, 30 ja 31 kohta.

67. Samanaikainen viittaus syrjintäkieltoon ja vapaaseen liikkuvuuteen ei heikennä näiden periaatteiden sisältöä, jota on arvioitava sellaisenaan.⁴³ Asiassa Baumbast ja R annetussa tuomiossa⁴⁴ vahvistettiin EY 18 artiklan välitön oikeusvaikutus,⁴⁵ koska kyseessä on perustamissopimuksen selvä ja täsmällinen määräys (84 kohta);⁴⁶ liikkumisvapaus on nimittäin – oleskeluvapauden ohella – ”unionin kansalaisuuteen kuuluva keskeinen oikeus”.⁴⁷

68. Myös asiassa Grzelczyk annetussa tuomiossa muistutettiin, että mainituilla

43 – Asia C-456/02, Trojani, tuomio 7.9.2004 (Kok. 2004, s. I-7573); tuomion 30–36 kohdassa käsitellään EY 18 artiklaa ja 39–44 kohdassa EY 12 artiklaa. Julkisasiamies Geelhoed toteaa osuvasti asiassa De Cuyper esittämässään ratkaisuehdotuksessa, ettei syrjintää tarvitse näyttää toteen EY 18 artiklan soveltamiseksi (104 kohta), vaan on tärkeää tietää, rajoittaako toimenpide vapaata liikkuvuutta ja voidaan sitä puolustella (108 kohta). Asiassa De Cuyper ja asiassa Tas-Hagen ja Tas annetuissa tuomioissa mainitaan muuten vain EY 18 artikla.

44 – Asia C-413/99, tuomio 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7091).

45 – Oikeuskirjallisuudessa oli kannatettu tätä näkemystä: Dorrego de Carlos, A., ”La libertad de circulación de personas: del Tratado de Roma al Tratado de la Unión Europea”, kokoomateoksessa Gil-Robles, J. M., *Los derechos del europeo*, Incipit editores, Madrid, 1993, s. 30; myös Mattera, A., ”La liberté de circulation et de séjour des citoyens européens et l’application directe de l’article 8 A du traité CE”, *Mélanges en hommage à Fernand Schöckweiler*, toim. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, Ole Due, Romain Schintgen ja Charles Elsen, Baden-Baden, 1999, s. 413 ja sitä seuraavat sivut.

46 – Tämä tulkinta toistetaan asiassa C-200/02, Zhu ja Chen, 19.10.2004 annetussa tuomiossa (Kok. 2004, s. I-9925, 26 kohta); asiassa C-408/03, komissio v. Belgia, 23.3.2006 annetussa tuomiossa (Kok. 2006, s. I-2647, 34 kohta) ja em. asiassa Trojani annetussa tuomiossa (31 kohta). Se kiteytetään direktiivin 2004/38 johdanto-osan 11 perustelukappaleessa.

47 – Neuvoston tiedonanto ”Haagin ohjelma: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa”, III kohta, 1.1 alakohta (EUVL 2005, C 53, s. 1). Artikkelissa Adrián Arnáiz, A. J., ”Algunas consideraciones sobre la ciudadanía de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de Maastrich”, *Revista de Estudios Europeos*, nro 11, syyskuu-jouluku 1995, Madrid, s. 59, vapaan liikkuvuuden luonnehditaan olevan ”luonteeltaan yhdistetty, taloudellinen ja poliittinen oikeus, koska sillä tavoitellaan yhtäältä sisämarkkinoiden täydellistä toteuttamista ja toisaalta entistä voimakkaampaa tunnetta kuulumisesta Euroopan unioniin”.

vapauksilla on rajansa (37 kohta), jotka voidaan johtaa itse perustamissopimuksesta ja sen soveltamissäännöksistä, joten kun erityissäännös on annettu, se syrjäyttää EY 18 artiklan;⁴⁸ muissa tapauksissa rajoitusten pätevyys, kuten sen edellytyksen pätevyys, jonka mukaan henkilöllä on oltava tosiasiallinen yhteys valtioon,⁴⁹ riippuu siitä, ovatko rajoitukset objektiivisia, kansalaisuudesta riippumattomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.⁵⁰

VII Toisessa jäsenvaltiossa suoritettaviin opintoihin tarkoitetun tuen merkitykselliset seikat

69. Käsiteltyämme niitä yhteisöjen tuomioistuimen tuomioita, jotka vaikuttavat eniten nyt käsillä oleviin riita-asioihin, on syytä pysähtyä tarkastelemaan muita ennakkoratkaisukysymysten taustalla olevia seikkoja, jotka rajaavat niiden oikeudellisen sisällön: ulkomailla suoritettaviin opintoihin tarkoitetun tuen luonnetta ja erityispiirteitä (A), mahdollisuutta vedota liikkumisvapauteen nyt esillä olevissa asioissa (B) sekä palvelujen tarjoamisen vapauden vaikutusta (C).

48 – Oleskeluvapauden osalta asia C-193/94, Skanavi ja Chrysanthakopoulos, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-929, 22 kohta); työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta asia C-100/01, Oteiza Olazábal, tuomio 26.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10981, 26 kohta); asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2703, 55 kohta) ja asia C-258/04, Ioannidis, tuomio 15.9.2005 (Kok. 2005, s. I-8275, 37 kohta).

49 – Em. asia D’Hoop, tuomion 38 kohta ja em. asia Collins, tuomion 67 kohta.

50 – Em. asia Bickel ja Franz, tuomion 27 kohta; em. asia D’Hoop, tuomion 36 kohta; em. asia Collins, tuomion 66 kohta; em. asia Bidar, tuomion 54 kohta; em. asia De Cuyper, tuomion 40 kohta ja em. asia Tas-Hagen ja Tas, tuomion 33 kohta.

A Ulkomailla suoritettaviin opintoihin tarkoitetun tuen luonnehdinta

70. Kuten olen jo huomauttanut, opintotuet ovat hyvin monenlaisia, sillä niiden avulla poistetaan kaikenlaisia esteitä. Niinpä on välittömästi koulutukseen liittyviä tukia, joilla korvataan kirjoittautumismaksut tai kurssimaksut, sekä muita tukia, joilla välillisesti kevennetään kirjojen tai muun aineiston hankinnasta, liikkumisesta tai elinkustannuksista aiheutuvaa rasitusta.

71. Yleisellä tasolla ”opintotuen” käsitteen piiriin kuuluvat kaikki tuet niille, jotka haluavat aloittaa opiskelun tai saavat opetusta sivistyksellistä, kulttuurista, ammatillista tai tieteellistä tarkoitusta varten sekä saadakseen akateemisen oppiarvon.

72. Julkishallintojen toiminnan luonne tällä alalla – varsinkin se, onko kyse julkisesta palvelusta vai edistämistehtävästä – on herättänyt paljon keskustelua. Ensimmäisessä vaihtoehdossa viranomaiset tarjoavat suorituksia yksityisille; jälkimmäisessä vaihtoehdossa viranomaiset kannustavat näitä, jotta nämä edistäisivät toiminnallaan yleistä etua.⁵¹

51 – Gil Ibáñez, J. L., ”El régimen de las becas y ayudas al estudio”, kokoomateoksessa *Aspectos administrativos del derecho a la educación. Especial consideración de las universidades públicas*, Manuales de Formación Continuada, nro 16, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001, s. 221–226.

73. Ratkaisu määräytyy kunkin tuen sisällön mukaan, jolloin on pohdittava sen tarkoitusta ja tavoitteita. Oppivelvollisuuteen perustuvan opetuksen tasoilla viranomaiset antavat kansalaisille tietynasteisen koulutuksen, joten sillä on korostuneesti julkisen palvelun luonne.

74. Sen sijaan ylemmillä tasoilla kansallisten laitosten ei tarvitse taata oikeutta koulutukseen vaan yhdenvertaisuus tuon oikeuden käyttämisessä siten, että vältetään taloudellisiin syihin perustuva syrjintä; ne pyrkivät myös kannustamaan osaamisen lisäämistä ja edistämään sellaista osaamista, jota hakija suosii tai joka hyödyttää yhteiskuntaa. Tässä käytetään välittömiin tukiin – apuraha – ja välillisiin tukiin – vapautus kirjoittautumismaksusta – perustuvia edistämiskeinoja, jolloin julkisen palvelun luonne jää takalalle.

75. Tuki saa uusia piirteitä silloin, kun opiskelija pyytää omaa maataan tasoittamaan vaikeuksia, ennen kaikkea taloudellisia vaikeuksia, ulkomailla opiskelun tieltä. Näin syntyvillä ja aiemmin jo mainituilla käsitteillä – liikkuvuus ja liikkumisvapaus – on erityinen rajatylittävä ulottuvuus: eurooppalainen ulottuvuus.

76. Kotivaltion apurahaa ei ”viedä” vastaanottavaan valtioon, eikä ensiksi mainittu valtio

rahoita – toisin kuin komissio on asian ymmärtänyt – liikkumisvapautta. Kukin avustus myönnetään tietyn edellytyksin, eikä koulutukseen tietyllä alueella saatua avustusta voida siirtää muihin opintoihin tai muuhun paikkaan, ellei tällaisista muutoksista ole säädetty. Ulkomailla opiskeluun tarkoitettuihin tukiin viennin ajatus kuuluu kuitenkin erottamattomana osana, sillä niitä haetaan kokonaiskustannusten kattamiseen muissa valtioissa.

77. Ulkomaille lähtöä varten tarkoitetut tuet ovat siten etuja, joiden osalta valtiolla on enemmän harkintavaltaa, kuin jos ne olisivat luonteeltaan palveluja, ja joilla on ylikansallisia ominaisuuksia.

78. Tällainen tulkinta estää soveltamasta verotuksesta asuinpaikan vaihtuessa annettua oikeuskäytäntöä, jonka mukaan ”perustamissopimuksessa ei taata unionin kansalaiselle, joka siirtyy harjoittamaan toimintaansa siihenastisesta asuinjäsenvaltiostaan toiseen jäsenvaltioon, että tällainen siirtyminen olisi – – neutraalia”.⁵² Näitä tilanteita ei voida rinnastaa pääasioiden tilanteisiin, sillä

⁵² – Asia C-387/01, Weigel, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-4981, 55 kohta); asia C-365/02, Lindfors, tuomio 15.7.2004 (Kok. 2004, s. I-7183, 34 kohta) ja asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6421, 45 kohta).

niiden päämäärät ovat erilaiset, ja lisäksi ensiksi mainituissa tapauksissa on olemassa velvoite suorittaa maksuja valtion kassaan, kun taas jälkimmäisissä tapauksissa suorituksia maksetaan samasta kassasta.

1. Vapaan liikkuvuuden soveltamisala

81. Ensinnäkin kansalaiset voivat vedota liikkumista koskevaan yhteisön vapauteen valtiota vastaan. EY 17 artiklassa määrätään selvästi, että unionin kansalaisuus kuuluu kaikille, joilla on "jonkin jäsenvaltion kansalaisuus",⁵³ jolloin heillä on myös tällaisen aseman tuomat oikeudet.⁵⁴

B Mahdollisuus vedota liikkumisvapautta koskevaan oikeuteen

79. Useissa yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyissä kirjallisissa huomautuksissa väitetään, että Euroopan unionilta puuttuu toimivalta jäsenvaltioiden myöntämän opintotuen alalla. Niiden mukaan kyse ei ole yhteisöasioista, joten EY 18 artiklan oikeudet eivät liity nyt esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten tosiseikkoihin eikä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle tarvitse vastata, sillä Morganin ja Bucherin kanteet on ratkaistava saksalaisten oikeussäntöjen mukaisesti.

80. En yhdy näihin väitteisiin. Niiden kumoamiseen riittävät kahdenlaiset toisiaan täydentävät perustelut, jotka liittyvät varsinaiseen liikkumisvapauteen ja koulutusta koskevaan toimivaltaan.

82. Olen aiemmissa ratkaisuehdotuksissa selvittänyt liikkumisvapauden itsenäistä ase-

53 – Bhabha, J., arvostelee määrittelyn jättämistä valtioiden lain-säädännön varaan ja perustelee näkemystään EU:n kansalaisuuden saamista koskevan menettelyn puuttumisella, jolloin kansalaisuusasema on tiettyssä määrin epäyhtenäinen ja erittäin ristiriitainen: se ei perustu yhteisiin entiteettiin kuulumista koskeviin perusteisiin (*Pertenecer a Europa: ciudadanía y derechos posnacionales*, www-osoitteessa <http://www.unesco.org/issj/rics159/bhabhaspa.html>). Oikeuskirjallisuudessa pyritään selittämään käsitteiden *nacionalidad* ja *ciudadanía* välinen ero siten, että viimeksi mainittuun käsitteeseen liitetään tunne osallisuudesta valtiota suuremman yhteisöön, jossa käytetään erilaista poliittista valtaa, ja ensiksi mainittuun käsitteeseen yhdistetään henkilön ja valtion väliseen siteeseen perustuva oikeudellinen asema (Jiménez Piernas, C., "La protección diplomática y consular del ciudadano de la Unión Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, nide 20, 1993, s. 9–49; Jiménez de Parga Maseda, P., *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria – Desde el Acta Única Europea al Tratado de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 1994, s. 184 ja 185).

54 – Huomautan asiassa C-18/95, Terhoeve, tuomio 26.1.1999 (Kok. 1999, s. I-345), esittämäni ratkaisuehdotuksen 24 kohdassa, että mahdollisuus vedota unionin oikeuteen omaa valtiota vastaan on tunnustettu asiassa 115/78, Knoors, 7.2.1979 annetussa tuomiossa (Kok. 1979, s. 399, Kok. Ep. IV, s. 321, 24 kohta); asiassa C-61/89, Bouchoucha, 3.10.1990 annetussa tuomiossa (Kok. 1990, s. I-3551, 13 kohta); asiassa C-19/92, Kraus, 31.3.1993 annetussa tuomiossa (Kok. 1993, s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 15 ja 16 kohta); asiassa C-419/92, Scholz, 23.2.1994 annetussa tuomiossa (Kok. 1994, s. I-505, 9 kohta) ja asiassa C-107/94, Asscher, 27.6.1996 annetussa tuomiossa (Kok. 1996, s. I-3089). Totean saman ratkaisuehdotuksen 25 kohdassa, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut asiassa 246/80, Broekmeulen, 6.10.1981 antamassaan tuomiossa (Kok. 1981, s. 2311, Kok. Ep. VI, s. 205, 20 kohta), että "henkilöiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus – eivät toteutuisi täysimääräisesti, jos jäsenvaltiot voisivat kieltää yhteisön oikeussäännöissä turvattujen oikeuksien soveltamisen omiin kansalaisiinsa, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja sijoittautumisvapauttaan".

maa koskevaa kantaani. Toistan, että ”unionin kansalaisuuden luomista ja tähän liittyvää oikeutta, jonka mukaan kansalaiset saavat vapaasti liikkua jäsenvaltioiden alueella, on pidettävä huomattavana laadullisena edistysaskeleena, koska tällä muutetaan kyseistä vapautta siten, että merkitystä ei enää ole sen toiminnallisella tai välineellisellä tarkoituksella (eli yhteydellä taloudellisen toiminnan harjoittamiseen tai sisämarkkinoiden toteuttamiseen), ja koska tästä vapaudesta tehdään oma riippumaton oikeutensa, joka on erottamaton osa unionin kansalaisten poliittista asemaa”.⁵⁵

83. Sama tulkinta omaksuttiin edellä mainitussa asiassa Tas-Hagen ja Tas äskettäin annetussa tuomiossa, jossa pohdittiin, edellyttääkö mahdollisuus vedota EY 18 artiklaan liikkumisvapautta koskevan oikeuden käyttämisen lisäksi sitä, että tilanne kuuluu yhteisön toiminnan alaan.

84. Tas-Hagen ja Tas, jotka ovat Alankomaiden kansalaisia, vaativat Alankomaiden viranomaisilta sodan siviiliuhreille myönnet-

täviä avustuksia, jotka evättiin heiltä siksi, että he asuivat hakemuksen tekohetkellä Espanjassa.

85. Julkisasiamies Kokott osoittaa tuossa asiassa esittämänsä ratkaisuehdotuksen 27–43 kohdassa vakuuttavasti, että sitä seikkaa, että hakemuksen kohdetta säännellään yhteisön oikeudessa tai että sillä edistetään yhteisön oikeuden päämääriä, voidaan pitää kunkin tapauksen arvioinnissa korkeintaan yhtenä ”lisänäkökohtana”, ei missään tapauksessa edellytyksenä EY 18 artiklan oikeusvaikutuksille.

86. Tuomiossa kallistutaan samaan suuntaan, kun siinä myönnetään, että toistaiseksi kyseinen korvaus ”kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan” (21 kohta), mutta siinä muistutetaan, että tällaista toimivaltaa on käytettävä ”perustamissopimuksen niitä määräyksiä noudattaen, jotka koskevat kaikkien unionin kansalaisten oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti [yhteisön] alueella” (22 kohta). Siinä todetaan vielä, ettei unionin kansalaisuus merkitse sitä, että perustamissopimukseen voitaisiin vedota jäsenvaltion sisäisissä tilanteissa, mutta koska yhteisön oikeusjärjestyksestä johdetun oikeuden käyttäminen vaikutti mahdollisuuteen saada

⁵⁵ – Esittämäni ratkaisuehdotukset yhdistetyissä asioissa C-65/95 ja C-111/95, Shingara ja Radiom, tuomio 17.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3343, 34 kohta) ja asiassa C-386/02, Baldinger, tuomio 16.9.2004 (Kok. 2004, s. I-8411, 25 kohta), joissa yhteisöjen tuomioistuin ei ottanut kantaa EY 18 artiklaan.

kansallisessa lainsäädännössä säädetty avustus, tällaista tilannetta ei voida pitää täysin jäsenvaltion sisäisenä tilanteena, joka ei liity millään tavalla yhteisön oikeuteen (28 kohta).

87. Tätä oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan tule rajata niihin tilanteisiin, joissa liikkuvuus on toteutunut, koska se pitää sisällään myös sellaiset tilanteet, joissa liikkumiselle on asetettu este tai se on tehty vähemmän houkuttelevaksi silloin, kun tuet on tarkoitettu muissa jäsenvaltioissa tapahtuvaa opiskelua varten; näin tilanteen voidaan havaita kiistatta liittyvän yhteisöön, jolloin on mahdollista vedota EY 18 artiklaan.

88. Yhteisön oikeus ei vaikuta ulkomailla opiskelua varten tarkoitettua tukea koskevaan jäsenvaltioiden politiikkaan, mutta jos jäsenvaltiot päättävät myöntää tällaista tukea, yhteisön oikeuden mukaan on varmistettava, että tuen myöntämisen edellytykset eivät perusteettomasti rajoita vapaata liikkuvuutta.

2. Koulutusta koskeva toimivalta

89. Yhteisö edistää korkealaatuista koulutusta ja ammatillista koulutusta (EY 3 artiklan

1 kohdan q alakohta) rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä niiden toimintaa pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä (EY 149 artiklan 1 kohta); se myös edistää ”opiskelijoiden – – liikkuvuutta” ja ”nuorisovaihdon – – kehittämistä” (EY 149 artiklan 2 kohta). Yhteisön toiminnan tavoitteiden toteuttamiseksi soveltuvat oikeudelliset välineet voivat olla joko ”edistämistoimia”, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamista, tai ”suosituksia” (EY 149 artiklan 4 kohta).⁵⁶

90. Näistä viittauksista voidaan mielestäni johtaa, että yhteisön jäsenvaltioilla on yksinomainen toimivalta säännellä koulutusta koskevia perusluonteisia seikkoja muttei kaikkea kyseiseen alaan liittyvää.

91. Koulutuksessa yhdistyvät tietyt osat alueet, jotka muodostavat sen ytimen, kuten opetussuunnitelmat tai järjestelmän organisointi, ja joiden määrittäminen, täsmentäminen ja rajaaminen kuuluvat kansallisille lainsäätäjille, kun taas toimielimille kuuluu ohjaus- ja kannustustehtäviä. Tältä osin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 14 artiklassa tunnustetaan jokaiselle ”oikeus koulu-

⁵⁶ – Ammatillista koulutusta koskeva EY 150 artikla on sanamuodoltaan samankaltainen.

tukseen ja oikeus saada ammatillista koulutusta” (1 kohta); tähän oikeuteen sisältyy ”mahdollisuus saada maksutta oppivelvoitteen perustuvaa opetusta” (2 kohta), ja vapautta perustaa oppilaitoksia sekä vanhempien oikeutta varmistaa lapsilleen omien uskonnollisten, aatteellisten ja kasvatuksellisten vakaumustensa mukainen kasvatus säännellään ainoastaan kyseisen vapauden ja kyseisen oikeuden käyttöä koskevien kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti (3 kohta).⁵⁷

92. Koulutuksessa on kuitenkin myös liitännäisiä osa-alueita, jotka nivoutuvat vaihtelevassa määrin yhteisön vapauksiin ja periaatteisiin. Näihin kuuluvat opintojen aloittamista tai jatkamista varten tarkoitettut tuet, joiden avulla parannetaan työssä tarvittavia taitoja, taitoja ja kykyjä ja joilta puuttuu suora yhteys edellä mainittuun ytimeen. Tällaisissa tilanteissa yhteisön oikeusjärjestyksen vaikutus tuntuu selvimmin.

93. Olen eri mieltä Itävallan hallituksen väitteestä, jonka mukaan apurahat kuuluvat

opetuksen sisältöön, sillä tällainen sisältö kattaa opetussuunnitelmat, oppiaineet, niissä käsiteltävät aiheet, näissä annettavat tiedot ja menetelmät niiden saavuttamiseksi. Apurahat eivät sisälly myöskään koulutusjärjestelmän organisointiin, jolla viitataan aineellisiin ja inhimillisiin voimavaroihin sekä eri tahojen väliseen työnjakoon, jolloin valtiot ovat vastuussa kyseisen järjestelmän ”säilyttämisestä tai parantamisesta”.⁵⁸

94. Yhteisöjen tuomioistuin on sisällyttänyt perustamissopimuksen soveltamisalaan ammatilliseen koulutukseen pääsyn edellytykset,⁵⁹ jolloin ammatillisen koulutuksen katsotaan käsittävän korkeakoulutuksen ja yliopisto-opetuksen.⁶⁰

95. Opiskelijoille annettavalla tuella poistetaan ne enimmäkseen taloudelliset esteet, jotka hankaloittavat opiskelun loppuunsaattamista, joten se lukeutuu ”pääsyn edellytyksiin”; tällainen tulkinta on yhtä pätevä silloin, kun tarkoituksena ei ole opintojen aloittamisen vaan niiden jatkaminen.

58 – Asia C-40/05, Lyyski, tuomio 11.1.2007 (Kok. 2007, s. I-99, 39 kohta).

59 – Asia C-295/90, parlamentti v. neuvosto, tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4193, Kok. Ep. XIII, s. I-1, 15 kohta); asia C-65/03, komissio v. Belgia, tuomio 1.7.2004 (Kok. 2004, s. I-6427, 25 kohta); asia C-147/03, komissio v. Itävalta, tuomio 7.7.2005 (Kok. 2005, s. I-5969, 32 kohta); em. asia Gravier, tuomion 25 kohta; em. asia Blaizot, tuomion 11 kohta ja em. asia Lyyski, tuomion 28 kohta.

60 – Asia 42/87, komissio v. Belgia, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5445, 7 ja 8 kohta); myös em. asia Blaizot, tuomion 15–20 kohta; em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 33 kohta ja em. asia Lyyski, tuomion 29 kohta.

57 – Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen II-74 artikla.

96. Opintotuen sääntely ei siten jää yksinomaan kansallisten lainsäätäjien harteille, sillä siinä kuvastuu yhteisön oikeussääntöjen taustalla oleva yhdentämisen perusajatus.⁶¹ Vaikka kyseinen sääntely kuuluisikin opetusta koskevien kansallisten toimivaltuuksien piiriin, siinä olisi kuitenkin otettava huomioon yhteisön oikeus⁶² ja turvattava sen perusperiaatteet, kuten vapaan liikkuvuuden periaate.

C Palvelujen tarjoamisen vapauden vaikutus

97. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevissa päätöksissä ja tähän menettelyyn osallistuneiden huomautuksissa on lähestytty ennakkoratkaisukysymyksiä unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden näkökulmasta ja otettu huomioon pääasioiden kantajien omaksuma kanta. Olen kuitenkin sitä mieltä, että eräs toinenkin tekijä kannattaa ottaa huomioon.

98. Itse asiassa Morganin ja Bucherin tapauksissa kotimaan ulkopuolella tapahtu-

van opiskelun esteet paitsi rajoittavat opiskelijoilla olevien vaihtoehtojen kirjoa myös vaikuttavat oppilaitoksiin, joiden mahdollisuudet houkutellessa ulkomaisia opiskelijoita heikkenevät.

99. Vastaavanlainen ilmiö syntyy silloin, kun potilas haluaa saada hoitoa ulkomaisella klinikalla. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut lääkintäpalvelujen tarjoamisen vapauden sisältävän yhtäältä vastaanottajien vapauden mennä toiseen jäsenvaltioon saadakseen siellä tarvittavaa hoitoa⁶³ ja toisaalta vastikkeellisen lääkäripalvelun.⁶⁴

100. Vaikka koulutuspalvelut poikkeavatkin lääkintäpalveluista, ei ole minkäänlaisia vaikeuksia toistaa niitä perusteluita, jotka mahdollistavat EY 49 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen soveltamisen, eikä niiden erityisluonne estä niitä kuulumasta perustamissopimuksen määräysten soveltamisalaan.⁶⁵ Koska yliopistot tarjoavat opetusta, josta

61 – Julkisasiamies Geelhoed perustelee asiassa Bidar esittämässään ratkaisuehdotuksessa, miksi opiskelijoiden toimeentuloa varten myönnettävä tuki olisi sisällytettävä yhteisön oikeuden soveltamisalaan (49 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

62 – Henkilöiden vapaan liikkuvuuden alalla yhdistetyt asiat C-193/97 ja C-194/97, De Castro Freitas ja Escallier, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6747, 23 kohta); asia C-58/98, Corsten, tuomio 3.10.2000 (Kok. 2000, s. I-7919, 31 kohta); asia C-294/00, Gräbner, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6515, 26 kohta) ja em. asia Tas-Hagen ja Tas, tuomion 22 kohta.

63 – Yhdistetyt asiat 286/82 ja 26/83, Luisi ja Carbone, tuomio 31.1.1984 (Kok. 1984, s. 377, Kok. Ep. VII, s. 455, 16 kohta) ja asia C-372/04, Watts, tuomio 16.5.2006 (Kok. 2006, s. I-4325, 87 kohta).

64 – Asia C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4685, Kok. Ep. XI, s. I-445, 18 kohta) ja em. asia Watts, tuomion 86 kohta.

65 – Asia 279/80, Webb, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3305, Kok. Ep. VI, s. 275, 10 kohta); asia C-158/96, Kohll, tuomio 28.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1931, 20 kohta) ja asia C-157/99, Smits ja Peerbooms, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5473, 54 kohta).

maksetaan korvaus, kaikkia yliopisto-opetukseen osallistumisen esteitä on pidettävä edellä mainitun yhteisön vapauden rajoituksina.

101. Vastike on EY 50 artiklassa tarkoitetun palvelun välttämätön osatekijä, eikä tässä tapauksessa sen olemassaolosta pitäisi olla epäilystä, sillä asianosaisen on yleensä maksettava kirjoittautumismaksuja tai kurssimaksuja; maksutonta opetusta on nimittäin yleensä tapana antaa vain perustasoilla. Yksittäistapauksia on syytä kohdella poikkeuksina, eivätkä ne vääristä edellä todettua.

102. Näin ollen EY 49 artikla voisi tulla kyseeseen, jos ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset olisi muotoiltu niiden oppilaitosten kannalta, joihin tähdätään opiskelemaan, jolloin asianosaisille kuitenkin tunnustetaan yhteisön kansalaisina oikeus vapaaseen liikkuvuuteen; oikeuskäytännön mukaan kyseistä oikeutta sovelletaan, jos EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklassa määrättyjä erityisempiä oikeuksia ei voida soveltaa.⁶⁶

66 – Asia C-92/01, Stylianakis, tuomio 6.2.2003 (Kok. 2003, s. I-1291, 18 kohta); asia C-293/03, My, tuomio 16.12.2004 (Kok. 2004, s. I-12013, 33 kohta); em. asia Skanavi ja Chrysanthakopoulos, tuomion 22 kohta; em. asia Oteiza Olazábal, tuomion 26 kohta ja em. asia Ioannidis, tuomion 37 kohta.

103. Verwaltungsgericht Aachenin kysymysten arviointiin palvelujen tarjoamisen vapauden näkökulmasta vaadittaisiin kuitenkin ulkomaisista oppilaitoksista eräitä tietoja, joita ei nyt ole saatavilla.⁶⁷

VIII Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

104. Edellä on tuotu esille, että Morgan ja Bucher voivat kaikkien unionin kansalaisten tavoin vapaasti siirtyä kotimaastaan muihin jäsenvaltioihin opiskelua varten.

105. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä, joka on kummallekin pääasialle

67 – Tästä seikasta istunnossa esittämäni kysymykseen annetuissa vastauksissa tuotiin esille keskeinen oikeuskäytäntö ja todettiin, että tällainen arviointi on tehtävä varoen.

yhteinen, halutaan selvittää, onko kyseisen vapauden perusteella kiellettyä evätä tukea toisessa jäsenvaltiossa tapahtuvaa opiskelua varten siksi, etteivät opinnot ole jatkoa kotimaassa suoritetuille vähintään vuoden kestäneille opinnoille (BAföG:n 5 §:n 2 momentin 3 kohta). On siis ratkaistava, onko kyseiselle perusvapaudelle ollut estettä, ja lisäksi – kuten olen jo todennut – on tutkittava, onko este perusteltu ja oikeasuhteinen.

maassa. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevista päätöksistä todetaan, että on koulutusaloja, joita vastaavia koulutusaloja Saksasta ei löydy, jolloin asianosaisen on valittava suunnittelemansa koulutuksen ja opintotuen välillä;⁶⁸ myös Italian hallitus vahvistaa tämän käsityksen.⁶⁹

108. Toiseksi opiskeluvuonna tietyssä oppilaitoksessa solmitaan henkilökohtaisia, ai-neellisia ja muunlaisia suhteita, jotka vai-keuttavat lähtöä, sillä mukavuussyistä on helppoa jäädä sinne, minne on jo asettautu-nut ja missä ensikokemus on saatu.

1. Rajoituksen olemassaolo

106. BAföG:ssä ei kielletä hakeutumasta unionin muihin jäsenvaltioihin koulutuksen saamiseksi, mutta siinä asetetaan tuen ehdoksi se, että koulutus muodostaa jatku-mon saksalaisessa oppilaitoksessa vuoden kestäneelle koulutukselle. Tällaisesta ehdosta aiheutuu kaksi merkittävää haittaa.

109. Nämä tekijät – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa – saatta-vat estää kirjautumasta muiden yhteisön jäsenvaltioiden yliopistoihin kattavan koulu-tuksen toivossa, koska silloin on pakko luopua kotimaahan vastaavissa olosuhteissa jääville myönnettävistä taloudellisista eduista.

107. Ensinnäkin siinä sivuutetaan koulutuk-sen erot, jotka juontuvat jäsenvaltioille EY 149 ja EY 150 artiklassa jätetystä valinnan-varasta; tällöin annettu opetus ei yhdenmu-kaistamisen puuttuessa ole samanlaista kai-kissa oppilaitoksissa. Jatkuvuuden vaatimus supistaa valinnanvapautta, sillä se ei rohkaise aloittamaan määrättyjä opintoja valitussa

110. Voidaan siten todeta, että opiskelijoi-den vapaudelle suunnata ulkomailla sijaitse-viin oppilaitoksiin on olemassa pidäke.

68 – Asiassa C-11/06 tehdyn välipäätöksen 32 kohta ja asiassa C-12/06 tehdyn välipäätöksen 36 kohta.

69 – Hallituksen asiamies vastasi istunnossa ympäröivästä kysy-mykseen siitä, voiko hänen maassaan opiskella kantajien valitsemia oppiaineita.

2. Rajoituksen perusteltavuus ja suhteellisuus

111. Alankomaat ja Suomi väittävät, että mikäli todettaisiin EY 18 artiklassa tarkoitettuihin oikeuksiin kohdistuva rajoitus, sillä olisi oikeutettu päämäärä, kuten pyrkimys välttää kohtuuton taloudellinen rasite, ja että kansallisen tuomioistuimen on arvioitava toimenpiteen asianmukaisuus.

112. Yhteisöjen tuomioistuin ei saisi hyväksyä tätä ehdotusta eikä kaventaa tarkasteluun, koska sillä on käytössään riittävästi seikkoja kattavan ratkaisun antamiseksi; näin sitä paitsi välttään uusilta ennakkoratkaisupyynnöiltä.⁷⁰

70 – Näin on käynyt Internet-vedonlyöntien kohdalla: asia C-67/98, Zenatti, tuomio 21.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7289); asia C-243/01, Gambelli ym., tuomio 6.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13031) ja yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., tuomio 6.3.2007 (Kok. 2007, s. I-1891). Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Zenatti, että palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat EY:n perustamissopimuksen määräykset eivät ole esteenä Italian lainsäädännön kaltaiselle lainsäädännölle, jolla tietyille elimille annetaan yksinoikeus hallinnoida urheilukilpailujen vedonlyöntejä, jos tämä lainsäädäntö on perusteltu niiden sosiaalipoliittisten tavoitteiden takia, joilla rajoitetaan tämän toiminnan vahingollisia vaikutuksia, ja jos siitä johtuvat rajoitukset ovat oikeassa suhteessa näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Se täsmensi asiassa Gambelli ym. aiempaa ratkaisuaan toteamalla, että "kansallinen lainsäädäntö, jolla kielletään rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla keräämistä, hyväksymistä, kirjaamista tai välittämistä erityisesti urheilutapahtumiin liittyviä vetoja, ellei tähän ole saatu kyseessä olevan jäsenvaltion myöntämää toimitilupaa tai lupaa, muodostaa rajoituksen EY 43 artiklassa tarkoitettulle sijoittautumisvapaudelle ja EY 49 artiklassa tarkoitettulle palvelujen tarjoamisen vapaudelle"; sen mukaan kansallisen tuomioistuimen on tutkittava, onko tällainen lainsäädäntö sen soveltamistavat huomioon ottaen perusteltu ja ovatko siitä johtuvat rajoitukset näihin tavoitteisiin nähden liiallisia. Tämän tehtävän hoitamisessa ilmenneet ongelmat johtivat siihen, että yhteisöjen tuomioistuin joutui yhdistetyissä asioissa Placanica ym. tutkimaan tämän itse.

113. Unionin jäsenvaltioissa annettavan koulutuksen rahoituksen estettä on puolusteltu lähinnä kahdella syyllä. Perusteeksi on esitetty yhtäältä vaatimus, jonka mukaan asianosaisella on oltava tosiasiallinen yhteys kotipaikkaansa, toisaalta määrärahojen niukkuus.

114. Olen yllätynyt siitä, millä tavoin vaatimus henkilön ja tuen myöntävän maan välisestä liittymästä on muotoiltu. En ole yllätynyt siksi, että katsoisin yhteyden toteennäyttämisen hankalaksi, vaan siksi, että yhteys on ilmiselvä, sillä vaatimus vaikuttaa oman maan kansalaisiin, joilta vaaditaan alueesta täysin erillistä sidettä opintosuunnitelmiin. Olen samaa mieltä Verwaltungsgericht Aachenin kanssa, kun se huomauttaa, että tietyn asteinen integraatio voidaan täyttää pysyvällä asuinpaikalla valtiossa ennen opintojen aloittamista toisessa valtiossa, jonne asuinpaikka siirretään ainoastaan opiskelun ajaksi.⁷¹

71 – Asiassa C-11/06 tehdyn välipäätöksen 37 kohta.

115. Henkilön yhdistämisestä valtioon opintojen aloittamisen kautta on perusvapaudelle vielä vahingollisempia seurauksia, koska siinä liioitellaan tuon ensimmäisen vaiheen merkitystä, eikä se heijastele asianmukaisesti yhdyssiteen tosiasiallista astetta eikä – toisin kuin Ruotsin hallitus arvelee – vahvista sitä. On olemassa muita vaihtoehtoja, jotka sopivat paremmin yhteen kyseisen vapauden kanssa, kuten Suomen valitsema vaihtoehto, jossa henkilön on oltava asunut maassa vähintään kahden vuoden ajan viiden vuoden aikana ennen oleskelua ulkomailla.⁷²

116. Taloudellisten syiden osalta ei ole epäilystäkään, että yhteisiin etuihin on käytettävissä niukasti julkisia varoja. Se, että ulkomailla suoritettavien opintojen on jatkettava kotimaassa vähintään vuoden kestäneitä opintoja, ei tunnu perustuvan mihinkään taloudelliseen esteeseen, eli perusteena ei ole se, että opintotuki kohdistuisi kaikkein ansioituneimmille ja kyvykkäimmille henkilöille ja näin saatavilla olevat määrärahat jakautuvat niille, jotka pystyvät parhaiten hyödyntämään tarjolla olevia mahdollisuuksia.⁷³

117. Tällainen päätelmä ei estä vetoamasta direktiiveihin 93/96 ja 2004/38,⁷⁴ koska niillä säännellään opiskelijoiden oleskelua vastaanottavassa valtiossa; tästä ei ole kyse pääasioissa, sillä niissä kiista ei koske maahan-tuloa tai oleskelua muussa valtiossa kuin kotimaassa.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

118. Bucherin kohdalla ennakkoratkaisupyyntöä koskeva päätös sisältää toisen kysymyksen vapaan liikkuvuuden yhteensopivuudesta sen kanssa, että opintotuki evätään rajatylittäviltä opiskelijoilta siksi, ettei kyse ole vakinaisesta asuinpaikasta ja että asuinpaikka valitaan ainoastaan opiskelua varten (BAföG:n 5 §:n 1 momentti).

119. Poikkeus säännöstä, jonka mukaan edeltävä opiskeluvuosi on suoritettava kansallisissa oppilaitoksissa, koskettaa siten niitä opiskelijoita, joiden vakinainen asuinpaikka sijaitsee lähellä Saksan aluerajaa, mikä hei-

72 – Suomen hallituksen huomautusten 18 kohta, jossa mainitaan opintotukilain 1 §:n 2 ja 4 momentti.

73 – Olen Bezirksregierung Kölnin kanssa eri mieltä siitä, että opintojen alettua saadaan entistä paremmat takeet rahojen asianmukaisesta käytöstä; sama peruste puoltaisi tuen myöntämistä opintojen päättyessä.

74 – Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan mukaan ”vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaalivastuuseen oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana – eikä – ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, opintorahan tai -lainan muodossa –”.

kentää vapaata liikkuvuutta niiden vahingoksi, jotka muuttavat lähipaikkakunnille voidakseen entistä ahkerammin osallistua viereisessä maassa annettavaan opetukseen.

122. On olemassa muita, tasapuolisempia ja samalla vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittavia keinoja, kuten se, että avustuksia harkitaan akateemisten saavutusten perusteella.

120. Ymmärrän, että – kuten Saksan hallitus selvittää – aluepoliittisista syistä on aiheellista korvata sellaisille kansalaisille aiheutuneet vahingot, jotka – niin kuin Italian hallitus huomauttaa – toisinaan vain sattuvat asumaan lyhyen matkan päässä toisesta valtiosta ja jotka kokevat rajojen vääristävän mahdollisuuttaan valita kotipaikkansa lähellä sijaitsevia oppilaitoksia. Mitään väestöryhmää ei ole syytä sulkea pois.

IX Seuraus

123. Edellä esitetystä voidaan päätellä, ettei Saksalla – eikä millään muullakaan jäsenvaltiolla – ole unionin oikeuteen perustuvaa velvoitetta myöntää tukea kotimaan ulkopuolella tapahtuvaan opiskeluun, sillä se voi laajan harkintavallan puitteissa päättää tuesta ja siinä tapauksessa vahvistaa tuen edellytykset; jos se kuitenkin säättää tuesta, sen on noudatettava unionin oikeutta.

121. Oleskelu riittää yhteydeksi pääasiassa. En puutu siihen, että Bucherin asuinpaikaksi on määritelty Düren, ja tämä on muutenkin kansallisen tuomioistuimen tehtävä, mutta ihmettelen vaatimusta, jonka mukaan asuinpaikan on oltava ”vakinainen”. Verwaltungsgericht Aachenin tavoin perustan epäilyni siihen, että asianosaisen vakinainen asuinpaikka niin opintojen alkaessa kuin koko opiskeluaikana on ollut Saksassa,⁷⁵ joten yhteys kansalliseen koulutusjärjestelmään on selvästi olemassa.

124. BAföG:n 5 §:n 1 momentissa ja 2 momentin 3 kohdassa säännellään tällaista tukea asettamalla sen ehdoksi se, että opiskelu on jatkoa saksalaisessa koulussa vähintään vuoden kestäneelle opiskelulle ja että vain vakinainen asuinpaikka rajan tuntumassa kelpuutetaan; sen lisäksi, että nämä vaatimukset rajoittavat opiskelijoiden vapaata liikkuvuutta, koska niiden vuoksi opiskelijat saattavat jättää käyttämättä tätä

75 – Asiassa C-12/06 tehdyn välipäätöksen 41 kohta.

vapautta, ne ovat tavoiteltuun päämäärään nähden liiallisia.

125. Näissä menettelyissä esitetyissä huomautuksissa pelätään kuitenkin ehdotetun tulkinnan mahdollisia seurauksia, ja julkisasiamies Geelhoed toteaaakin tämän erittäin osuvasti asiassa Hartmann esittämässään ratkaisuehdotuksessa:⁷⁶ ”Päätöksestä muutetaan toiseen jäsenvaltioon voi aiheutua sekä tiettyjä haittoja että uusia etuja kyseisten jäsenvaltioiden – – säännösten välisten eroavuuksien vuoksi. Yhteisön jäsenvaltion kansalaisen on punnittava näitä etuja ja haittoja tehdessään päätöksensä, mutta hänen ei tule olettaa, että hän saisi edelleen kaikki sellaiset sosiaaliset etuudet, joista hänen alkuperäjäsenvaltiossaan säädetään erilaisista poliittisista syistä[, mikä] riippuu kokonaan kyseisten etuuksien luonteesta. – – Tulisi ottaa huomioon myös se, että kun asuinpaikka siirretään toiseen jäsenvaltioon, vastaanottavassa jäsenvaltiossa saattaa olla mahdollista saada toisenlaisia oikeuksia [;] – – vaikka jäsenvaltioilla on velvollisuus olla asettamatta rajoituksia kansalaisilleen, jotka haluavat muuttaa toiseen jäsenvaltioon, niillä ei ole velvollisuutta palkita heitä muuttamisen vuoksi” (86 kohta).

76 – Asia C-212/05, jossa ei toistaiseksi ole annettu tuomiota.

126. Yhteisön jäsenvaltioissa tapahtuvaa opiskelua varten tarkoitetun valtion tuen erityisluonteesta riippumatta voidaan kuitenkin todeta, että jos yhteisöjen tuomioistuin omaksuu taiteilijatuomarin roolin, johon viittasin tämän ratkaisuehdotuksen alussa, ja tunnustaa esitettyjä perusteluja käyttäen tällaisen tuen eurooppalaisen ulottuvuuden, on olemassa riittämiin seikkoja, joiden avulla voidaan korjata ja estää mahdollisesti ilmenivät haittavaikutukset.

127. Ensinnäkin tällaista tukea koskevat kansalliset säännökset sisältävät päteviä ja oikeasuhteisia rajoituksia, jotka perustuvat taloudellisiin tai akateemisiin saavutuksiin koskeviin näkökohtiin, niissä varaudutaan ristiriitoihin,⁷⁷ ja niillä estetään perusteettoman edun saaminen.⁷⁸

128. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä sallitaan opiskelijoiden vapaan liikkuvuuden edistämistoimien aiheellinen mukauttaminen, kun siinä on vahvistettu, ettei yhteisön oikeusjärjestys kata väärinkäyttöjä tällä alalla.⁷⁹

77 – Kuten istunnossa kävi ilmi, ulkomaisilla apurahoilla ei ole vaikutusta Yhdistyneessä kuningaskunnassa myönnettävään tukeen, mutta Saksassa kaikki apurahat otetaan huomioon niiden alkuperästä riippumatta BAFöG:n 21 §:n 3 momentin nojalla.

78 – Oikeuksien kasautumisen vaara ei ilmene vain kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion myöntämässä tuissa vaan myös muilla tasoilla, sillä mahdollisia yhdistelmiä on useita edellä jo mainittujen (yksityisten, kansallisten tai eurooppalaisten) rahoituslähteiden mukaan.

79 – Asia C-413/01, Ninni-Orasche, tuomio 6.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13187, 36 kohta) ja em. asia Lair, tuomion 43 kohta.

X Ratkaisuehdotus

129. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Aachenin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

EY 18 artiklassa tarkoitettua liikkumisvapautta on tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle muissa Euroopan yhteisön jäsenvaltioissa suoritettaviin opintoihin tarkoitettua tukea koskevalle kansalliselle lainsäädännölle, jolla a) tuen ehdoksi asetetaan se, että opinnot ovat jatkoa tuen myöntävässä maassa sijaitsevassa oppilaitoksessa vähintään vuoden kestäneille opinnoille, ja jolla b) tuki evätään silloin, kun opiskelijat muuttavat asumaan kyseisen maan rajapaikkakunnille opiskelua varten.