JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
18 päivänä toukokuuta 1999 *

A Johdanto

1. Cour du travail de Bruxelles on tässä asiassa esittänyt kaksi ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat sitä, voiko — ainakin alun perin — marokkolaisen mutta Belgiassa asuvan ja sittemmin Belgian kansalaisuuden saaneen työntekijän puolison marokkolainen äiti vedota Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan väliseen yhteistyösopimukseen [1] (jäljempänä yhteistyösopimus tai sopimus) perustuvaan yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen saadakseen Belgiassa vammaisavustuksen ja onko tällainen työntekijän puolison äiti yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu perheenjäsen.

2. Pääasiassa alun perin kantajana ollut Fatna Mesbah (jäljempänä kantaja) haki 22.3.1995 vammaisavustusta. Hän oli tuolloin Marokon kansalainen. [2] Kansallisen tuomioistuimen esittämien tietojen mukaan kantaja on syyskuusta 1985 alkaen asunut Belgiassa vävynsä ja tyttärensä taloudessa; viimeksi mainitut ovat saaneet Belgian kansalaisuuden "ilmeisestikin 1970-luvun puolivälissä".

3. Kansallisen tuomioistuimen esittämän selvityksen mukaan vammaisavustuksen myöntämisestä säädetään Belgian lainsäädännössä seuraavaa:

"Avustus myönnetään henkilölle, jonka tosiasiallinen asuinpaikka on Belgiassa ja joka kuuluu johonkin seuraavista ryhmistä:

1. Belgian kansalaiset

2. — — asetuksen (ETY) N:o 1408/71 soveltamisalaan kuuluvat henkilöt — —

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välillä 27.4.1976 tehty yhteistyösopimus, joka on hyväksytty yhteisön puolesta Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välisen yhteistyösopimuksen tekemisestä 26 päivänä syyskuuta 1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2211/78 (EYVL L 264, s. 1).

2 — Belgian hallituksen esittämien tietojen mukaan hän on saanut Belgian kansalaisuuden 9.1.1998.

3. henkilöt, jotka eivät ole minkään valtion kansalaisia — —

4. pakolaiset

5. — — .” [3]

Avustus evättiin pelkästään siitä syystä, että kantaja ei ollut Belgian kansalainen.

4. Kantaja vetosi kuitenkin yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohtaan sisältyvään syrjintäkiellon periaatteeseen; tässä kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jollei seuraavien kohtien määräyksistä muuta johdu, työntekijät, jotka ovat Marokon kansalaisia, ja heidän kanssaan asuvat perheenjäsenet saavat sosiaaliturvan alalla hyväkseen järjestelyn, jossa näitä työntekijöitä ei millään tavalla syrjitä sen jäsenvaltion omiin kansalaisiin nähden, jonka alueella he työskentelevät.”

5. Kansallisen tuomioistuimen käsityksen mukaan kantaja, jolla ei ollut mitään omia tuloja, saattoi vedota tähän syrjintäkiellon periaatteeseen, koska hänen hakemansa avustus kuului sosiaaliturvan alaan ja koska 41 artiklalla lisäksi on välitön oikeusvaikutus. Kansallinen tuomioistuin tukeutuu tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Kansallinen tuomioistuin on kuitenkin epävarma siitä, kuuluuko kantaja myös yhteistyösopimuksen henkilölliseen soveltamisalaan, sillä sen tietojen mukaan kantaja oli hakemuksen tehdessään ”vävynsä ja tyttärensä taloudessa ainoana säilyttänyt Marokon kansalaisuuden”. Vävy ja tytär olivat saaneet Belgian kansalaisuuden ”ilmeisestikin 1970-luvun puolivälissä”. Tämän vuoksi kansallinen tuomioistuin pohti, oliko kantajaa edelleen pidettävä yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna *marokkolaisen* työntekijän perheenjäsenenä.

6. Koska yhteistyösopimuksessa ei ole määritelty perheenjäsenen käsitettä, kansallinen tuomioistuin on lisäksi epävarma siitä, kuinka etäisiin sukulaisiin käsite voidaan ulottaa ja voiko se tässä tapauksessa käsittää puolison äidin. Tämän vuoksi kansallinen tuomioistuin on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voiko alun perin marokkolaisen, mutta sittemmin Belgian kansalaisuuden saa-

3 — 27.2.1987 annetun lain 4 §, sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1991 annetulla lailla.

neen työntekijän perheenjäsen edelleen vedota Rabatissa 27.4.1976 allekirjoitetun ja yhteisön puolesta 26.9.1978 annetulla neuvoston asetuksella N:o 2211/78 hyväksytyn Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välisen yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohtaan ja nojautua edukseen tuossa määräyksessä tarkoitettuun syrjintäkiellon periaatteeseen, joka koskee 'työntekijöitä, jotka ovat Marokon kansalaisia,' ja heidän kanssaan asuvia 'perheenjäseniä'?

2) Kuinka kaukaisiin sukulaisiin — suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa ja/tai sukulaisiin avioliiton kautta — ETY—Marokko-yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu 'perheen' käsite voidaan ulottaa ja voidaanko sitä soveltaa myös Marokon kansalaisiin, jotka ovat sukua toisilleen vain avioliiton kautta?"

B Ensimmäinen kysymys

I *Esitetyt huomautukset*

7. Kantaja väittää, että hän on edelleen marokkolaisen työntekijän perheenjäsen ja että ensimmäinen kysymys on näin ollen merkityksetön. Näyttääkseen väitteensä toteen hän on — tosin vasta yhteisöjen tuomioistuimessa — esittänyt Marokon kuningaskunnan Brysselissä toimivan pääkonsulaatin 27.7.1998 antaman todistuksen, jonka mukaan kantajan vävy oli tuona ajankohtana Marokon kansalainen. [4]

8. Muut osapuolet ovat pitäneet lähtökohtana kansallisen tuomioistuimen toteamusta, jonka mukaan kantaja oli vävynsä taloudessa ainoana säilyttänyt Marokon kansalaisuuden. Ainoastaan komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat kirjallisissa huomautuksissaan tarkastelleet myös sitä mahdollisuutta, että kantajan vävy on säilyttänyt Marokon kansalaisuuden.

9. Yhdistynyt kuningaskunta erottaa kirjallisissa huomautuksissaan kolme tapausta, koska ennakkoratkaisupyynnössä ei mainita sitä tarkkaa päivämäärää, jolloin kantajan vävy on saanut Belgian kansalaisuuden, eikä sitä, onko hän sen ohella säilyttänyt Marokon kansalaisuuden. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että jos työntekijä oli menettänyt Marokon kansalaisuuden jo ennen sopimuksen voimaantuloa, sopimusta ei voida soveltaa sen enempää työntekijään kuin hänen

4 — On esitetty todistus, jonka mukaan kantajan vävy on Marokon kansalainen ja jossa viitataan tältä osin hänelle 27.5.1991 annettuun Marokon passiin.

kanssaan Belgiassa asuviin perheenjäseniinkään.

10. Jos työntekijä on vasta sopimuksen voimaantulon jälkeen saanut jäsenvaltion kansalaisuuden ja menettänyt samalla Marokon kansalaisuuden, 41 artiklaa voidaan soveltaa sen takaamiseksi, että työntekijää ja hänen perheenjäseniään ei syrjitä sen vuoksi, että he ovat aikaisemmin olleet Marokon kansalaisia. Kolmannessa tapauksessa työntekijä on saanut Belgian kansalaisuuden sopimuksen voimaantulon jälkeen ja säilyttänyt lisäksi Marokon kansalaisuuden. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan 41 artiklaa voidaan tässä tapauksessa soveltaa sen takaamiseksi, että työntekijää ja hänen perheenjäseniään, jotka asuvat hänen kanssaan Belgiassa, ei syrjitä sen vuoksi, että työntekijä on edelleen Marokon kansalainen.

11. Muut osapuolet katsovat, että sopimusta ei enää voida soveltaa, jos työntekijä on menettänyt Marokon kansalaisuuden. Ne tukeutuvat tältä osin 41 artiklan sanamuotoon ja väittävät, että kantaja ei enää ole *marokkolaisen* työntekijän perheenjäsen. Ranskan hallitus huomauttaa tässä yhteydessä, että kantajan vävy on kansallisen tuomioistuimen selvityksen mukaan saanut Belgian kansalaisuuden jo ennen kuin kantaja tuli Belgiaan ja jopa ennen sopimuksen voimaantuloa. Ranskan hallituksen mukaan kantaja ei näin ollen enää kuulu sopimuksen henkilölliseen soveltamisalaan.

12. Seuraavaksi nämä osapuolet viittaavat sopimuksen tarkoitukseen ja tavoitteeseen, johon sillä pyritään. Saksan hallitus väittää, että se suojatarkoitus, johon yhteistyösopimuksella pyritään, ei kata tällaista tapausta. Saksan hallituksen mukaan yhteistyösopimuksen 41 artiklalla ei pyritä antamaan itsenäistä suojaa sellaiselle perheenjäsenelle, joka ei ole työntekijä. Perheenjäsenellä 41 artiklan 1 kohdan perusteella olevat oikeudet johtuvat suoraan siitä, että hän kuuluu marokkolaisen työntekijän perheeseen. Kun työntekijä luopuu Marokon kansalaisuudestaan, hän menettää sopimuksen tarjoaman suojan mutta hänelle syntyy uudessa kotivaltiossaan uusia oikeuksia, jotka mahdollisesti koskevat myös hänen omaisiaan. Saksan hallitus toteaa vielä, että se yhdenvertaisuus, johon 41 artiklan 1 kohdalla pyritään, toteutuu, kun marokkolainen työntekijä saa Belgian kansalaisuuden.

13. Suullisessa käsittelyssä osapuolet ovat tarkastelleet myös sitä, voidaanko sopimusta soveltaa, jos työntekijä (kantajan vävy) on Belgian kansalaisuuden saatuaan säilyttänyt myös Marokon kansalaisuuden. Ranska katsoo, että kantaja on siinä tapauksessa marokkolaisen työntekijän perheenjäsenen ja hän voi vedota sopimukseen. Se, mikä tilanne yksittäistapauksessa todella on, on puhdas tosiasiakysymys, jonka tutkiminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.

14. Myös Belgian hallitus on suullisessa käsittelyssä tarkastellut kantajan esittämää

todistusta, jonka mukaan hänen vävynsä on säilyttänyt Marokon kansalaisuuden. Belgian mukaan tässä tapauksessa on kaksi toisensa poissulkevaa mahdollisuutta. Jos vammaisavustusta hakeva henkilö on Belgian kansalainen, sovelletaan ainoastaan Belgian oikeutta. Jos hän on Marokon kansalainen, hänen vaatimuksensa voi perustua ainoastaan yhteistyösopimuksen 41 artiklaan. Henkilöllä ei voi olla oikeutta saada avustusta molempien tilanteiden perusteella. Kaikki muut ratkaisut olisivat täydellisesti ristiriidassa yhteistyösopimuksen tavoitteiden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden kanssa. Jonkin muun ratkaisun hyväksyminen merkitsisi, että henkilöllä, joka on sekä Marokon että Belgian kansalainen, olisi enemmän oikeuksia kuin muilla unionin kansalaisilla tai sellaisilla sopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla Marokon kansalaisilla, jotka eivät ole hankkineet jonkin jäsenvaltion kansalaisuutta.

15. Belgia ei kiistä sitä, että tässä tapauksessa työntekijä on edelleen Marokon kansalainen Marokon lain mukaan. Belgian mukaan työntekijä ei kuitenkaan voi saada etuja molempien kansalaisuuksien perusteella, vaan Belgian kansalaisena häneen sovelletaan yksinomaan Belgian oikeutta. Belgian hallitus on suullisen käsittelyn jälkeen esittämässään kirjelmässä vielä täsmentänyt, että kantajan vävyä, joka on Marokon kansalaisuuden ohella saanut Belgian kansalaisuuden, pidetään Belgian lain mukaan yksinomaan Belgian kansalaisena eikä lainkaan Marokon kansalaisena, koska Belgia ei tunnusta kaksoiskansalaisuudesta johtuvia oikeuksia.

16. Myös komissio lähtee kirjallisissa huomautuksissaan siitä, että marokkolainen työntekijä on Belgian kansalaisuuden saadessaan luopunut Marokon kansalaisuudesta, kuten kansallinen tuomioistuin on maininnut. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä [5] analogisesti soveltaen komissio katsoo, että aikana, jota hakemus koskee, kantaja ei enää ollut marokkolaisen työntekijän perheenjäsen. Ei siis ollut olemassa mitään liittymäkohtaa sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan tilanteen kanssa. Koska kansallisen tuomioistuimen selvityksen mukaan kantajan vävy oli menettänyt Marokon kansalaisuuden jo ennen sopimuksen voimaantuloa, kantaja tai hänen vävynsä eivät voi vedota tähän sopimukseen. Komissio viittaa myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Tsiotras 26.5.1993 antamaan tuomioon. [6]

17. Komissio huomauttaa lisäksi, että tavoite, johon 41 artiklan 1 kohdalla pyritään, eli kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän poistaminen, saavutetaan jo määritelmän mukaisesti silloin, kun Belgian kansalaisuuden saaneeseen työntekijään ja hänen perheeseensä sovelletaan Belgian lakia.

18. Komissio käsittelee kirjelmässään vain lyhyesti sitä, miten tapaus olisi ratkaistava,

5 — Asia 10/78, Belbouab, tuomio 12.10.1978 (Kok. 1978, s. 1915) ja asia C-105/89, Buhari Haji, tuomio 14.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4211).

6 — Asia C-171/91, Tsiotras, tuomio 26.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2925).

jos kantajan vävy on säilyttänyt Marokon kansalaisuuden, ja päätyy siihen tulokseen, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Micheletti ym. 7.7.1992 antaman tuomion [7] perusteella marokkolaiselta työntekijältä ja hänen perheenjäseniltään, jotka asuvat hänen kanssaan Belgiassa, ei ilmeisesti voida evätä yhteistyösopimukseen perustuvia oikeuksia pelkästään sen vuoksi, että työntekijä on saanut Belgian kansalaisuuden mutta säilyttänyt Marokon kansalaisuuden. Komissio huomauttaa kuitenkin, että tosiseikkojen selvittäminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle, joten yhteisöjen tuomioistuin voi tukeutua vain kansallisen tuomioistuimen esiin tuomiin tosiseikkoihin.

19. Komissio on todennut tämän saman myös suullisessa käsittelyssä. Toisaalta se viittaa jälkeenpäin esitettyyn selvitykseen, jonka mukaan kantajan vävy on säilyttänyt Marokon kansalaisuuden. Komission mukaan tämä näyttö voitaisiin ottaa huomioon kysymykseen vastattaessa, jolloin olisi tärkeää, että vastaus muotoiltaisiin niin, että kansallisen tuomioistuimen on tutkittava, miten työntekijän kansalaisuuden laita todella on.

20. Tämän vuoksi komissio on suullisessa käsittelyssä tarkastellut muitakin tapausryhmiä pitäen lähtökohtana sitä, että marokkolainen työntekijä on säilyttänyt Marokon kansalaisuuden.

21. Komission mukaan tällaisessa tapauksessa on kiistatonta, että työntekijällä muodollisesti on edelleen oikeus vedota yhteistyösopimukseen. Koska hän kuitenkin on Belgian kansalainen, hänellä ei varmaankaan enää ole intressiä vedota sopimukseen, koska häntä ei syrjitä muihin belgialaisiin työntekijöihin nähden. Komission mielestä työntekijän perheenjäsenet kuitenkin voivat edelleen vedota sopimukseen, koska liittymäkohta — se, että työntekijä on Marokon kansalainen — on edelleen olemassa. Komission mukaan tällaisessa tapauksessa voidaan soveltaa analogisesti edellä mainitussa asiassa Micheletti ym. annettua tuomiota, jonka mukaan kansalaisuuden oikeusvaikutuksista määrää kansalaisuuden myöntävä jäsenvaltio. Toinen jäsenvaltio ei voi rajoittaa näitä vaikutuksia.

22. Komissio tarkastelee lopuksi vielä erästä tapausta, jota ei välttämättä voida rinnastaa nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. Komission tarkoittamassa tapauksessa työntekijä on sopimuksen voimaan tullessa ollut Marokon kansalainen ja menettänyt tämän kansalaisuuden vasta myöhemmin. Tällöin on tärkeää, että hän oli Marokon kansalainen vielä sinä aikana, jolta vammaisavustusta haetaan. Jos tämä edellytys ei täyty, tilanteella ei ole enää mitään liittymäkohtaa yhteistyösopimukseen. Komissio viittaa tältä osin oikeusvarmuuden periaatteeseen, jonka soveltuvuuden yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut

7 — Asia C-369/90, Micheletti ym., tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4239).

myös asiassa Belbouab ja asiassa Buhari Haji antamissaan tuomioissa. [8]

23. Tässä yhteydessä komissio toteaa myös, että Yhdistynyt kuningaskunta on tästä eri mieltä. Komissio katsoo kuitenkin, ettei belgialaisen työntekijän, joka on aikaisemmin ollut Marokon kansalainen, ja muiden belgialaisten työntekijöiden välillä voi olla mitään syrjintää. Työntekijän perheestä, joka asuu hänen kanssaan Belgiassa, komissio toteaa, että kansalaisuuden vaihtaminen on vapaaehtoista ja että myös työntekijän perheenjäsenet joutuvat mukautumaan sen seurauksiin. Komissio huomauttaa lisäksi, että työntekijän perheenjäseniinkään ei enää kohdistu syrjintää työntekijän saatua Belgian kansalaisuuden. Heitä kohdellaan samalla tavalla kuin belgialaisen työntekijän perheenjäseniä. Komission mukaan on täysin mahdollista, että Belgian kansalaisen puolison äidillä, joka ei ole yhteisön kansalainen, ei ole oikeutta vammaisavustukseen. Komissio viittaa tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon, jonka mukaan yhteisön kansalaisen iranilaiselle puolisolle ei tarvinnut myöntää tällaista avustusta. [9] Komission mukaan tässä tapauksessa ei siis ole mitään perustetta soveltaa sopimusta työntekijän aikaisempaan Marokon kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän välttämiseksi, kuten Yhdistynyt kuningaskunta ehdottaa.

24. Komissio ei hyväksy sitä, että sopimuksen soveltamisalaa laajennettaisiin soveltamalla analogisesti asiassa Krid 5.4.1995 annettua tuomiota. [10] Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että työntekijän kanssa tämän kuollessa asuneet perheenjäsenet saattoivat edelleen vedota yhteistyösopimukseen. Tällainen suurpiirteinen ja suojeluajatukseen perustuva tulkinta voitaisiin hyväksyä nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa, jos kantaja olisi asunut jonkin aikaa Belgiassa vävynsä kanssa silloin, kun tämä vielä oli Marokon kansalainen. Sopimusta sovelletaan vain sellaisiin marokkolaisen työntekijän perheenjäseniin, jotka asuvat hänen kanssaan asianomaisessa jäsenvaltiossa. Komissio katsoo, että kantaja ei ole missään vaiheessa voinut vedota sopimukseen, koska hän tuli Belgiaan vasta vuonna 1985, sillä hänen vävynsä oli menettänyt Marokon kansalaisuuden jo 1970-luvun lopulla. Komission mukaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Krid antama tuomio perustuu myös sanamuotoa koskeviin argumentteihin. Koska sopimuksen sanamuodossa viitataan leskeneläkkeeseen, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että myös lesket kuuluvat sopimuksen soveltamisalaan. Komission mukaan nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa, jossa työntekijä on luopunut Marokon kansalaisuudesta tullakseen — kuten tässä — Belgian kansalaiseksi, ei kuitenkaan ole löydettävissä vastaavia perusteita, joten ei voida ajatella, että yhteistyösopimusta voitaisiin edelleen soveltaa tällaisessa tilanteessa.

25. Osapuolten esittämien huomautusten lopuksi todettakoon vielä, että on kiistatonta, että kantaja itse ei ole työskennellyt eikä työskentele eikä hänellä ole mitään oikeuksia sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä

8 — Mainittu edellä alaviitteessä 5.

9 — Asia C-243/91, Taghavi, tuomio 8.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4401).

10 — Asia C-103/94, Krid, tuomio 5.4.1995 (Kok. 1995, s. I-719).

14 päivänä heinäkuuta 1971 annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [11] perusteella, koska hänen vävynsä ei ole missään vaiheessa muuttanut pois Belgiasta. Kiistatonta on lisäksi, että nyt kyseessä oleva vammaisavustus kuuluu yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun sosiaaliturvan alaan.

II *Kannanotto*

26. Kantaja on yhteisöjen tuomioistuimessa käydyssä oikeudenkäynnissä esittänyt Marokon pääkonsulin antaman todistuksen, jonka mukaan kantajan vävy on Marokon kansalainen. Koska todistuksesta ei kuitenkaan voida päätellä ehdottoman varmasti, että kantajan vävy on ollut Marokon kansalainen koko ajan eli että hän ei ole välillä luopunut Marokon kansalaisuudesta ja hankkinut sitä myöhemmin uudelleen, ei ole selvää, mihin tosiasioita koskevaan asiantilaan pitäisi tukeutua. Tosiasioiden tutkiminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle. Näiden kantajan vävyn kansalaisuutta koskevien epäselvyyksien vuoksi on tarkasteltava useita vaihtoehtoja.

27. Ennakkoratkaisumenettelyissä on aluksi pidettävä lähtökohtana kansallisen tuomioistuimen esittämää selvitystä tosiseikoista. [12] Tämän vuoksi nyt käsiteltävänä olevaa asiaa on ensin tutkittava ottaen huomioon tämä selvitys. Ennakkoratkaisumenettelyissä yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin esittää kansalliselle tuomioistuimelle ne yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka ovat tarpeellisia kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun todellisen oikeusriidan ratkaisemiseksi. [13] Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin voi erottaa kaikesta sille toimitetusta aineistosta ne yhteisön oikeuden alaan kuuluvat oikeudelliset seikat, jotka oikeudenkäynnin kohde huomioon ottaen edellyttävät tulkintaa tai tarvittaessa pätevyyden arvioimista. [14] Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin katsonut myös, että pystyäkseen antamaan kansalliselle tuomioistuimelle vastauksen, josta on hyötyä, se voi joutua ottamaan huomioon myös sellaisia yhteisön oikeuden säännöksiä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole viitannut kysymyksessään. [15]

28. Koska kantaja on yhteisöjen tuomioistuimessa esittänyt todistuksen siitä, että hänen vävynsä on edelleen Marokon kansalainen, on syytä ottaa kantaa myös tällaiseen tapaukseen ja tutkia, voiko jäsenvaltio yhteisön oikeuden mukaan kieltäytyä tunnustamasta toisen valtion kansalaisuutta tai asettaa kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden etusijalle, kuten Belgia tekee. Tällainen lisäarviointi on perusteltu myös sen vuoksi, että kaikki suullisessa käsittelyssä edustettuina olleet osapuolet

11 — EYVL L 149, s. 2.

12 — Asia 104/77, Oehlschläger, tuomio 16.3.1978 (Kok. 1978, s. 791, 4 kohta).

13 — Asia 104/79, Foglia, tuomio 11.3.1980 (Kok. 1980, s. 745, 11 kohta).

14 — Asia 83/78, Pigs Marketing Board, tuomio 29.11.1978 (Kok. 1978, s. 2347, 26 kohta; Kok. Ep. IV, s. 265).

15 — Asia 35/85, Tissier, tuomio 20.3.1986 (Kok. 1986, s. 1207, 9 kohta).

ovat käsitelleet esitettyä todistusta. Kansallisen tuomioistuimen on tämän jälkeen tutkittava, mihin tapausryhmään tilanne todellisuudessa kuuluu, ja vaadittava esitettäväksi näyttöä.

1. *Kansallisen tuomioistuimen esittämiin tietoihin perustuva arviointi*

29. Kansallisen tuomioistuimen esittämien tietojen mukaan kantaja on asunut Belgiassa tyttärensä ja vävynsä taloudessa 10.9.1985 lähtien; tytär ja vävy ovat hankkineet Belgian kansalaisuuden ilmeisesti "1970-luvun puolivälissä". Näiden tietojen mukaan ainoastaan kantaja on säilyttänyt Marokon kansalaisuuden. Koska ei ole täsmennetty, milloin kantajan vävy on menettänyt Marokon kansalaisuuden, ei tiedetä, oliko hän yhteistyösopimuksen voimaan tullessa vielä Marokon kansalainen.

a) Marokon kansalaisuuden menettäminen ennen sopimuksen voimaantuloa

30. Tällaisen tilanteen osalta on viitattava asiassa Buhari Haji annettuun tuomioon.[16] Siinä oli kysymys muun muassa asetuksen N:o 1408/71 henkilöllisestä soveltamisalasta, sellaisena kuin se ilmenee asetuksen 2 artiklasta. Tämän artiklan 1 kohdan mukaan asetusta sovelletaan muun muassa palkattuihin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia,[17] mitä on yhteisöjen tuomioistuimen mukaan arvioitava "sen ajankohdan mukaisesti, jolloin työntekijä oli työssä. Kansalaisuutta koskevan edellytyksen ei voida katsoa täyttyvän, jos kyseinen työntekijä oli työssä käydessään ja vakuutusmaksuja maksaessaan sellaisen valtion kansalainen, joka ei vielä kuulunut yhteisöön, ja jos hän on menettänyt tämän valtion kansalaisuuden, ennen kuin valtio liittyi yhteisöön".[18]

31. Analogisesti voidaan katsoa, että yhteistyösopimuksen 41 artiklassa asetettu kansalaisuusvaatimus ei voi täyttyä, jos työntekijä on alun perin ollut Marokon kansalainen mutta on menettänyt tämän kansalaisuuden, ennen kuin kyseinen sopimus tehtiin yhteisön kanssa. Tämä merkitsee, että kun arvioidaan, ovatko määrätyn oikeuden — tässä tapauksessa oikeuden tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti Belgian kansalaisten kanssa — saamisen edellytykset täyttyneet, työntekijä ei voi vedota aikaan, joka on edeltänyt sen sopimuksen tekemistä, jolla oikeus vasta annettiin hänelle. Tästä syystä marokkolainen työntekijä tai hänen perheenjäsenensä eivät voi vedota yhteistyösopimukseen, jos työnte-

16 — Mainittu edellä alaviitteessä 5.

17 — Asetuksen N:o 1408/71 2 artikla, sellaisena kuin se on muutettuna sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta ja saattamisesta ajan tasalle 2 päivänä joulukuuta 1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL L 28, s. 1).

18 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia Buhari Haji, tuomion 18 ja 19 kohta.

kijä on menettänyt Marokon kansalaisuuden jo ennen sopimuksen tekemistä.

b) Marokon kansalaisuuden menettäminen yhteistyösopimuksen tekemisen jälkeen

32. On kyseenalaista, voivatko työntekijä tai hänen perheenjäsenensä vedota sopimukseen, jos työntekijä oli Marokon kansalainen sopimuksen voimaantulohetkellä mutta ei enää hakemuksen tekohetkellä eikä sinä aikana, jolta vammaisavusta on maksettava. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan yhteistyösopimukseen sisältyvä syrjintäkiellon periaate on voimassa myös tällaisessa tapauksessa sen estämiseksi, että työntekijää ja hänen perhettään syrjittäisiin aikaisemman Marokon kansalaisuuden vuoksi.

33. Yhdistyneen kuningaskunnan kantaa ei voida hyväksyä. Työntekijän itsensä osalta ei ole enää tarpeen vedota yhteistyösopimuksen mukaiseen yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen, koska hän on Belgian kansalainen ja siten yhdenvertaisessa asemassa belgialaisiin työntekijöihin nähden. Lisäksi on huomattava, että työntekijä on luopunut Marokon kansalaisuudesta ja ottanut Belgian kansalaisuuden vapaaehtoisesti.

34. On kuitenkin kysyttävä, koskeeko tämä myös työntekijän perhettä. Työntekijän perheenjäsenet saavat "kiertoteitse" 41 artiklan kautta ja sen perusteella, että työntekijä — eli yksi perheenjäsen — on Marokon kansalainen, oman oikeuden vammaisavustukseen. Silloinkin, kun kyse ei ole pelkästä johdannaisesta oikeudesta vaan omasta oikeudesta, oikeus myönnetään perheenjäsenille vain sen vuoksi, että he asuvat Belgiassa yhdessä työntekijän kanssa hänen perheenjäseninään. Jos työntekijä päättää vapaaehtoisesti, että häntä on alettava kohdella belgialaisena Belgian oikeuden mukaan, ei ole ymmärrettävissä, miksi sopimuksen pitäisi edelleen koskea hänen perheenjäseniään.

35. Myöskään syrjintää suhteessa Belgian kansalaisiin ei ole. Yhteisön oikeuden kanssa on sopusoinnussa, että kantajalta, joka ei ole Belgian kansalainen eikä yhteisön kansalainen, evätään Belgian oikeuden nojalla vammaisavustus, vaikka hän on Belgian kansalaisen puolison äiti. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Taghavi antamassaan tuomiossa katsonut, että myöskään sellaisella kolmannen maan kansalaisella, joka on jäsenvaltion kansalaisuuden omaavan työntekijän puoliso, ei ole oikeutta vammaisavustukseen, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan oma oikeus ja joka ei perustu siihen, että avustusta saava henkilö on työntekijän perheenjäsen.[19] Tämä tarkoittaa, että kantajaan sovelletaan Belgian

19 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Taghavi, tuomion 11 ja 12 kohta.

lainsäädäntöä samalla tavalla kuin kaikkiin belgialaisten työntekijöiden puolisoiden äiteihin, jotka eivät ole jäsenvaltion kansalaisia. Pitää paikkansa, että sopimuksen 41 artiklan 1 kohdan mukaan kantajalla on Marokon kansalaisena oikeus samaan kohteluun kuin Belgian kansalaisilla, mutta vain, jos hän on marokkolaisen työntekijän talouteen kuuluva perheenjäsen. Koska työntekijä on vapaaehtoisesti luopunut Marokon kansalaisuudesta, kantaja ei voi enää vedota siihen, että häntä syrjitään Belgian kansalaisiin nähden.

36. Tämän vuoksi myöskään Yhdistyneen kuningaskunnan ajatusrakennelmasta ei ole apua, koska kysymys ei enää ole mahdollisesta syrjinnästä, joka perustuisi siihen, että työntekijä oli alun perin marokkolainen. Kysymys on sen sijaan siitä, että työntekijän puolison äiti on ehkä joutunut huonompaan asemaan sen vuoksi, että hänen vävynsä on nyt Belgian kansalainen eikä enää Marokon kansalainen. Kantaja, joka on aikaisemman Marokon kansalaisen puolison äiti, ei voi tässä ominaisuudessa vedota sopimukseen. Tämä pitää paikkansa sitäkin suuremmalla syyllä, koska kyseinen työntekijä ei luopunut Marokon kansalaisuudesta vasta silloin, kun kantaja jo asui hänen taloudessaan Belgiassa. Tässä tapauksessa kantaja ei siis ole missään vaiheessa asunut Belgiassa *marokkolaisen* työntekijän perheenjäsenenä.

37. Tämän tapauksen ei näin ollen voida katsoa vastaavan asiassa Krid[20] kyseessä ollutta tapausta. Tuossa tapauksessa algerialaisen työntekijän leskellä, joka oli asunut työntekijän luona Ranskassa, katsottiin olevan oikeus vedota Algerian kanssa tehtyyn yhteistyösopimukseen sisältyvään syrjintäkiellon periaatteeseen työntekijän kuoleman jälkeenkin. Tuossa yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin totesi myös, että Marokon kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen 41 artiklan sanamuoto on sama kuin Algerian kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen vastaavan määräyksen ja että ETY—Marokko-sopimuksen 41 artiklaa koskevaa oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa Algerian kanssa tehtyyn sopimukseen otettuun syrjintäkiellon periaatteeseen.[21] Tämän täytyy päteä myös kääntäen, joten asiassa Krid annettua tuomiota voidaan soveltaa Marokon kanssa tehtyyn yhteistyösopimukseen. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kysymykseen voi kuitenkin tulla vain analoginen soveltaminen, sillä tosiseikat eivät tarkasti vastaa toisiaan. Analoginen soveltaminen ei tässä tapauksessa tule kyseeseen. Nyt ei ole kysymys sen turvaamisesta, että Marokon kansalaisuuden koko ajan säilyttäneen työntekijän perhe ei työntekijän kuoleman jälkeenkään joudu syrjinnän kohteeksi. Kysymys on sen sijaan siitä, että marokkolainen työntekijä on vapaaehtoisesti luopunut Marokon kansalaisuudesta kaikkine seurauksineen, joita luopumisesta aiheutuu hänen perheenjäsenilleen, ja hankkinut Belgian kansalaisuuden. Tältä osin on huomautettava, että nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa työntekijä oli luopunut Marokon kansalaisuudesta jo ennen kuin kantaja muutti

20 — Mainittu edellä alaviitteessä 10.

21 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Krid, tuomion 26 kohta.

Belgiaan. Kantajan asema ei näin ollen ole muuttunut, koska hän saapui Belgiaan belgialaisen henkilön puolison äitinä.

38. On lisäksi huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Krid antamassaan tuomiossa laajentanut sopimuksen soveltamisalaa niin, että se kattaa myös kuolleen henkilön perheenjäsenet, koska 39 artiklan 2 kohdassa viitataan nimenomaisesti eri jäsenvaltioissa täyttyneiden vakuutuskausien yhteenlaskemiseen kuoleman perusteella maksettavien eläkkeiden ja elinkorkojen osalta. Sopimuksessa määrätään myös mahdollisuudesta siirtää perhe-eläkkeet ja elinkorot Algeriaan. Tästä syystä sopimuksen 39 artikla tarkoittaa yhteisöjen tuomioistuimen mielestä yhtä lailla algerialaisen siirtotyöläisen perheenjäseniä, jotka työntekijän kuoltua jäävät asumaan siihen jäsenvaltioon, jossa työ on tehty. [22]

2. *Arviointi siinä tapauksessa, että työntekijä on säilyttänyt Marokon kansalaisuuden*

39. Jos työntekijä on Belgian kansalaisuuden saatuaankin säilyttänyt Marokon kansalaisuuden, 41 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaiset edellytykset tämän määräyksen soveltamiselle ovat täyttyneet. Kantaja olisi marokkolaisen työntekijän perheenjäsen, joka asuu yhdessä työntekijän kanssa tämän taloudessa Belgiassa. Kantaja voisi näin ollen periaatteessa vedota 41 artiklan mukaiseen yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen.

40. Belgia katsoo kuitenkin, että kantajan vävy on yksinomaan Belgian kansalainen eikä (sen ohella) Marokon kansalainen. On kuitenkin kysyttävä, onko tämä mahdollista eli voiko Belgia tällä tavalla evätä työntekijältä tai tämän perheenjäseniltä mahdollisuuden vedota sopimukseen.

41. Tässä yhteydessä komissio viittaa asiassa Micheletti ym. annettuun tuomioon. [23] Siinä oli kysymys siitä, estivätkö sijoittautumisoikeutta koskevat yhteisön oikeuden säännökset ja määräykset jäsenvaltiota epäämästä tätä vapautta sellaiselta toisen jäsenvaltion kansalaiselta, joka oli samalla kolmannen valtion kansalainen, sillä perusteella, että vastaanottavan valtion lainsäädännön mukaan henkilöä pidettiin kolmannen valtion kansalaisena. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tältä osin, että "kansainvälisen oikeuden mukaan kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat ehdot kuuluvat kunkin jäsenvaltion toimivaltaan". [24] Tätä toimivaltaa on käytettävä yhteisön oikeutta noudattaen. Yhteisöjen tuomioistuin totesi vielä seuraavaa:

"Sitä vastoin jäsenvaltion lainsäädännössä ei voida rajoittaa myöntämisen seurauk-

22 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Krid, tuomion 28 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

23 — Mainittu edellä alaviitteessä 7.

24 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Micheletti ym., tuomion 10 kohta.

sena olevia vaikutuksia vaatimalla lisäehtoja kysymyksessä olevan kansalaisuuden hyväksymiseksi perustamissopimuksen mukaisen perusvapauden käyttämistä varten." [25]

42. Yhteisöjen tuomioistuin päättyi sen vuoksi siihen tulokseen, että silloin kun asianomaiset henkilöt esittävät asiakirjoja todistaakseen, että he ovat jäsenvaltion kansalaisia, "muilla jäsenvaltioilla ei ole oikeuttaa kiistää tätä asemaa sillä perusteella, että asianomaisilla on samanaikaisesti kolmannen maan kansalaisuus, joka vastaanottajamaan lainsäädännön mukaan asetetaan etusijalle jäsenvaltion kansalaisuuteen nähden". [26]

43. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa oletetaan, että kantajan vävy on edelleen Marokon kansalainen. Belgia on myöntänyt hänelle kansalaisuuden vaatimatta häntä luopumaan Marokon kansalaisuudesta. Belgia ei siis kiistä, että kantajan vävyllä on molemmat kansalaisuudet. Belgia ei myöskään ole estänyt tällaista kaksoiskansalaisuutta. Belgia haluaa estää ainoastaan sen, että kantajan vävy voisi hyötyä molemmista kansalaisuuksista. [27] Saattaa kuitenkin olla, että kun asiassa Micheletti ym. annettua tuomiota sovelletaan analogisesti, Belgialla ei ole tällaista oikeutta.

44. Asiassa Micheletti ym. oli kysymys siitä, että kolmannen valtion kansalaisuudelle annettiin etusija toisen jäsenvaltion kansalaisuuteen nähden, jolloin kyseessä ollutta henkilöä ei suostuttu pitämään jäsenvaltion kansalaisena. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole näin. Belgia tunnustaa kantajan vävyn Belgian kansalaiseksi, mutta nimenomaan vain Belgian kansalaiseksi. Siten se estää kantajan vävyä vetoamasta siihen, että hän on Marokon

25 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Micheletti ym., tuomion 10 kohta.

26 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia Micheletti ym., tuomion 14 kohta.

27 — Suullisen käsittelyn jälkeen toimittamassaan kirjelmässä Belgia vetoaa tältä osin sopimukseen eräistä kysymyksistä, jotka nousevat esiin kansalaisuutta koskevien lakien puutteellisen yhtäpitävyyden johdosta. Tästä sopimuksesta päätettiin Haagissa vuonna 1930 pidetyssä kansainvälisessä kodifikaatiokonferenssissa, ja Belgia on saattanut sen valtionsisäisesti voimaan vuonna 1939 annetulla lailla. Vaikka väitettä onkin pidettävä liian myöhään esitettynä, on todettava seuraavaa. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan 1 kohdalla (josta on muutettuna tullut EY 307 artiklan 1 kohta) on tarkoitus täsmentää kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaisesti, että perustamissopimuksen soveltaminen ei vaikuta kyseisen jäsenvaltion velvoitteeseen kunnioittaa niitä oikeuksia, joita kolmansilla valtioilla on aikaisemman sopimuksen perusteella, ja täyttää vastaavat velvoitteensa (asia 812/79, Burgoa, tuomio 14.10.1980, Kok. 1980, s. 2787, 8 kohta; Kok. Ep. V, s. 323). Tämä koskee kuitenkin vain kolmansien valtioiden oikeuksia ja jäsenvaltioiden velvollisuuksia (asia C-158/91, Levy, tuomio 2.8.1993, Kok. 1993, s. I-4287, 12 kohta). Belgia ei näin ollen voi missään nimessä johtaa jostakin aikaisemmasta sopimuksesta oikeutta asettaa Belgian kansalaisuutta etusijalle kolmannen valtion kansalaisuuteen nähden. Kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaan valtio, joka sitoutuu uusiin velvoitteisiin, jotka ovat ristiriidassa sillä aikaisemman valtiosopimuksen perusteella olevien oikeuksien kanssa, luopuu niin tehdessään näiden oikeuksien käyttämisestä, siinä määrin kuin se on välttämätöntä uusien velvoitteiden täyttämiseksi (asia 10/61, Italia v. komissio, tuomio 27.2.1962, Kok. 1962, s. 1, 22 ja 23 kohta). Tässä tapauksessa Belgia on yhteistyösopimuksen yhteydessä sitoutunut uuteen velvoitteeseen. On vielä todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sopimuksen katsotaan olevan olennainen osa yhteisön oikeusjärjestystä (asia 181/73, Haegeman, tuomio 30.4.1974, Kok. 1974, s. 449, 2—6 kohta; Kok. Ep. II, s. 283 ja asia 104/81, Kupferberg, tuomio 26.10.1982, Kok. 1982, s. 3641, 13 ja 14 kohta; Kok. Ep. VI, s. 555).

kansalainen. Tässä tapauksessa on merkitystä ennen kaikkea sillä, että samalla Belgia evää hänen puolisonsa äidiltä eli hänen perheenjäseneltään oikeuden vedota siihen, että työntekijä eli vävy on Marokon kansalainen. Belgia siis asettaa nimenomaan kyseisen maan eli Belgian kansalaisuuden etusijalle toisen valtion kansalaisuuteen nähden, jolloin siltä, jota asia koskee, evätään määrätty oikeus, samoin kuin asiassa Micheletti ym.

45. Asiassa Micheletti ym. yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että toisen jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämisen vaikutuksia ei voitu rajoittaa vaatimalla lisäehtoja kysymyksessä olevan kansalaisuuden hyväksymiseksi perustamissopimuksen mukaisen perusvapauden käyttämistä varten. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa kyseinen vävy kylläkin tunnustetaan Belgian kansalaiseksi ja näin ollen asetetaan samaan asemaan kuin muut Belgian kansalaiset myös perusvapauksien käyttämisen osalta. Toisaalta Marokon kansalaisuuden vaikutuksia saatetaan rajoittaa, siltä osin kuin on kysymys niiden oikeuksien käyttämisestä, joita työntekijällä on yhteistyösopimuksen perusteella Marokon kansalaisena.

46. Tällaisella rajoituksella ei ole havaittavia vaikutuksia kantajan vävyn itsensä kannalta, koska häntä ei enää syrjitä sikäli kuin hän on saanut Belgian kansalaisuuden, johon hän voi vedota. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon myös yhteistyösopimuksen 41 artiklasta ilmenevät perheenjäsenten oikeudet. Niiden käyttäminen saattaa estyä, jos sopimukseen ei enää saisi vedota.

47. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan 41 artiklan 1 kohdassa asetettu syrjintäkiellon periaate tarkoittaa, että tässä kohdassa tarkoitettuja henkilöitä — eli siirtotyöläisiä ja heidän kanssaan asuvia perheenjäseniä — on kohdeltava samalla tavalla kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisia. Tästä seuraa, että kansallisessa lainsäädännössä ei voida asettaa tällaisille henkilöille muita tai ankarampia edellytyksiä kuin ne, joita sovelletaan jäsenvaltion omiin kansalaisiin.[28] Näin ollen marokkolaisen työntekijän perheenjäsenillä, jotka asuvat hänen kanssaan, on yhteistyösopimuksen perusteella oikeus yhdenvertaiseen kohteluun Belgian kansalaisiin tai jäsenvaltioiden kansalaisiin nähden. On merkityksetöntä, myönnetäänkö vaadittu etuus saajan omana oikeutena vai perheenjäsenelle myönnettävänä oikeutena.[29] Sopimuksen 41 artiklan 1 kohdan mukaan perheenjäseneltä ei näin ollen saa evätä sosiaaliturvan alaan kuuluvaa etuutta hänen kansalaisuutensa perusteella, jos hän

28 — Asia C-126/95, Hallouzi-Choho, tuomio 3.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4807, 35 ja 36 kohta).

29 — Algerian kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen osalta ks. asia C-113/97, Babahenini, tuomio 15.1.1998 (Kok. 1998, s. I-183, 25 kohta).

täyttää kaikki kansallisessa lainsäädännössä asetetut edellytykset etuuden myöntämiselle. [30]

48. Jos kantajan vävyä ei tunnusteta Marokon kansalaiseksi, oikeuksia, joita kantajalla on yhteistyösopimuksen perusteella marokkolaisen työntekijän perheenjäsenenä, rajoitetaan. Tämä puolestaan voi rajoittaa marokkolaisen työntekijän oikeuksien käyttämistä, koska tietyissä olosuhteissa häntä estetään asumasta perheenjäsentensä kanssa nauttien hänelle yhteistyösopimuksen perusteella kuuluvista oikeuksista.

49. Belgia väittää, että jos henkilö, joka on molempien valtioiden kansalainen, voisi vedota myös Marokon kansalaisuuteen, hänellä olisi enemmän oikeuksia kuin muilla unionin kansalaisilla. Tämä johtuu kuitenkin itse sopimuksesta ja siinä annetuista oikeuksista. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan 41 artikla merkitsee, että marokkolaisen työntekijän perheenjäsenet ovat tietyissä olosuhteissa tosiasiallisesti paremmassa asemassa kuin Belgian kansalaisten perheenjäsenet. Belgialaisen työntekijän puolison marokkolainen äiti ei esimerkiksi voi ne vaatia vammaisavustusta, vaikka marokkolaisen työntekijän puolison marokkolaisella äidillä on tällainen oikeus yhteistyösopimuksessa asetetun syrjintäkiellon periaatteen perusteella. Tämä edullisempi kohtelu johtuu kuitenkin itse sopimuksesta, jonka yhteisö on tehnyt Marokon kanssa. Se ei johdu siitä, että työntekijä vetoaa molempiin kansalaisuuksiinsa.

50. Samalla tavalla on hylättävä myös Belgian hallituksen väite, jonka mukaan yhteistyösopimuksella pyritään pelkästään saattamaan marokkolaiset työntekijät yhdenvertaiseen asemaan belgialaisiin työntekijöihin nähden. Kuten edellä on todettu, 41 artiklasta ilmenee, että myös perheenjäsenet on saatettava yhdenvertaiseen asemaan Belgian kansalaisiin nähden sekä omien oikeuksien että johdannaisten oikeuksien osalta.

51. Belgia väittää lopuksi, että Marokon kansalaisuuteen vetoaminen johtaa tässä tapauksessa siihen, että marokkolaiselle työntekijälle annetaan enemmän oikeuksia kuin muille marokkolaisille. Tämä johtuu kuitenkin siitä, että Belgia on myöntänyt työntekijälle Belgian kansalaisuuden vaatimatta häntä luopumaan Marokon kansalaisuudesta.

30 — Asia C-18/90, Kziber, tuomio 31.1.1991 (Kok. 1991, s. I-199, 28 kohta).

52. On siis todettava, että jos kantajan vävy on säilyttänyt Marokon kansalaisuuden, kantaja voi vedota yhteistyösopimuksen 41 artiklaan. Tämä ei kuitenkaan johdu siitä, että kantajaa ei saa syrjiä sen vuoksi, että hän on edelleen Marokon kansalainen, kuten Yhdistynyt kuningaskunta on väittänyt. Se johtuu sen sijaan siitä, että kantajalle kuuluvat edelleen ne oikeudet, jotka ovat syntyneet sen perusteella, että hänen vävynsä on Marokon kansalainen.

C Toinen kysymys

I *Esitetyt huomautukset*

53. Ratkaistaessa, miten yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa käytetty perheenjäsenen käsite on määriteltävä, on periaatteessa kolme vaihtoehtoa. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan kysymys ratkaistaan kulloinkin kyseessä olevan kansallisen oikeuden perusteella, kuten Saksa on ehdottanut kirjallisissa huomautuksissaan; toisen vaihtoehdon mukaan asia ratkaistaan asetuksen N:o 1612/68 [31] perusteella, ja kolmannen vaihtoehdon mukaan käsitettä määriteltäessä turvaudutaan asetukseen N:o 1408/71, jossa puolestaan viitataan osittain kansalliseen oikeuteen.

Asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Seuraavilla henkilöillä on — — oltava oikeus tulla asumaan — — työntekijän luokse — — :

a) hänen aviopuolisonsa sekä heidän jälkeläisensä, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai huollettavia;

b) työntekijän ja hänen aviopuolisonsa sukulainen ylenevässä polvessa, jos hän on työntekijän huollettava."

Asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 118/97, määritellään tämän asetuksen soveltamisala seuraavasti:

"i) 'perheenjäsenellä' tarkoitetaan henkilöä, joka määritellään tai tunnustetaan

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

perheenjäseneksi tai osoitetaan talouteen kuuluvaksi jäseneksi lainsäädännössä, jonka perusteella etuudet annetaan — — ;

ii) kuitenkin, jos on kysymys sellaisista työkyvyttömille annettavista etuuksista, jotka jäsenvaltio myöntää kaikille vaaditut edellytykset täyttäville kansalaisilleen, 'perheenjäsenellä' tarkoitetaan ainakin palkatun työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan puolisoa ja alaikäisiä lapsia, samoin kuin tällaisen henkilön huollettavina olevia täysi-ikäisiä lapsia".

54. Esimerkiksi Ranska katsoo, että käsite on määriteltävä soveltamalla analogisesti asetuksen N:o 1612/68 10 artiklaa. Se perustelee tätä kantaa sillä, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että sopimuksen 41 artiklan 1 kohdan henkilöllinen soveltamisala ei vastaa asetuksen N:o 1408/71 henkilöllistä soveltamisalaa.[32] Ranskan mukaan myöskään perheenjäsenen käsitettä ei näin ollen voida määritellä asetuksen N:o 1408/71 mukaisesti. Viimeksi mainitulla asetuksella pyritään ainoastaan sovittamaan yhteen niitä kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä, joihin siinä viitataan. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kysymys syrjinnästä, joka johtuisi kuulumisesta määrättyyn sosiaaliturvajärjestelmään työntekijän työskentelyvaltiossa, joten käsitteen määrittelyn on perustuttava siihen, että henkilö asuu yhdessä työntekijän kanssa, ja siis asetuksen N:o 1612/68 analogiseen soveltamiseen. Korostaen asuinpaikan merkitystä perheenjäsenen käsitteen osalta Ranskan hallitus huomauttaa lopuksi, että Ranskan lainsäädännön mukaan oikeus avustukseen syntyy jo sen perusteella, että henkilöllä on asuinpaikka Ranskassa.

55. Belgia katsoo samalla tavoin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön vedoten, että käsite on määriteltävä soveltamalla analogisesti asetusta N:o 1408/71. Belgia viittaa tältä osin asiassa Yousfi 20.4.1994 annettuun tuomioon,[33] jonka mukaan yhteistyösopimuksen 41 artiklassa käytettyä sosiaaliturvan käsitettä on tulkittava asetuksen N:o 1408/71 mukaisesti. Belgian mukaan sama koskee myös 41 artiklan 1 kohdassa käytettyä perheenjäsenen käsitettä. Sitä määriteltäessä on tukeuduttava asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdan ii alakohtaan, jonka mukaan perheenjäseninä on pidettävä ainakin puolisoa, alaikäisiä lapsia ja huollettavina olevia täysi-ikäisiä lapsia. Belgia toteaa edelleen, että työntekijän puolison äiti ei voi kuulua tähän joukkoon, koska se merkitsisi unionin kansalaisten perheenjäseniin kohdistuvaa syrjintää. Myöskään Belgian kansalaisen puolison äidillä ei ole oikeutta vammaisavustukseen perheenjäsenenä. Belgian mukaan tällainen syrjintä ei voi olla sopimuksen tavoite. Belgian mielestä asetuksen N:o 1408/71 soveltamista puoltaa myös se, että vammaisavustus kuuluu sen 4 artiklan 2 a kohdan soveltamisalaan. Sen sijaan asetusta N:o 1612/68 ei voida missään nimessä soveltaa tähän tilanteeseen, koska

32 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Krid, tuomion 39 kohta.

33 — Asia C-58/93, Yousfi, tuomio 20.4.1994 (Kok. 1994, s. I-1353).

se koskee sellaisen työntekijän perhettä, joka on jäsenvaltion kansalainen ja työskentelee toisessa jäsenvaltiossa. Nyt ei ole kysymys sellaisesta tilanteesta.

56. Myös Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että perheenjäsenen käsite on määriteltävä soveltamalla analogisesti asetusta N:o 1408/71. Se perustelee tätä kahdella seikalla. Ensinnäkin kysymykset, jotka nousevat esiin asetuksen N:o 1408/71 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan yhteydessä, ovat samoja kuin sopimuksen 41 artiklan yhteydessä. Molemmissa tapauksissa on kysymys (jäsen)valtion velvollisuudesta kohdella (jäsen)valtiosta toiseen liikkuvia työntekijöitä ja näiden perheitä yhdenvertaisesti. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan nämä oikeusnormit vastaavat toisiaan suuressa määrin rakenteeltaan, soveltamisalaltaan, oikeusvaikutukseltaan ja tavoitteeltaan. Myös yhteisöjen tuomioistuin on sosiaaliturvan käsitteen osalta rinnastanut asetuksen N:o 1408/71 ja sopimuksen.

57. Yhdistyneen kuningaskunnan toisen perustelun mukaan asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdassa oleva määritelmä mahdollistaa sekä nyt käsiteltävänä olevan yksittäistapauksen että kaikentyyppisiä sosiaaliturvaetuuksia koskevien tapausten ratkaisemisen. Asia voidaan ratkaista siitä riippumatta, onko vammaisavustusta pidettävä omana oikeutena vai johdannaisena oikeutena, joten ratkaisu vastaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa ei myöskään tehdä eroa näiden oikeustyyppien välillä, kun on kysymys sopimuksesta. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan asetuksessa N:o 1408/71 on näin ollen määritelty käsite, jota voidaan käyttää kaikentyyppisten sosiaaliturvaetuuksien osalta. Jos se riittää asetuksen yhteydessä, se riittää myös sopimuksen yhteydessä.

58. Kolmanneksi Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa vielä niihin vaikeuksiin, joihin saatetaan joutua, jos 41 artiklan 1 kohdassa käytettyjä yksittäisiä käsitteitä olisi tulkittava eri asetusten mukaisesti, esimerkiksi sosiaaliturvan käsitettä asetuksen N:o 1408/71 mukaisesti ja perheenjäsenen käsitettä asetuksen N:o 1612/68 mukaisesti. Olisi parempi, jos käytössä olisi yhtenäinen ja johdonmukainen järjestelmä ja perustana olisi yksinomaan asetus N:o 1408/71.

59. Toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta komissio katsoo, että kaikkia mahdollisia tilanteita ei voida ratkaista turvautumalla asetukseen N:o 1408/71. Vaikka asetuksen 1 artiklan f alakohdan ii alakohta kattaakin nyt käsiteltävänä olevan tapauksen, tapaus koskee kuitenkin vain vammaisavustuksen maksamista. Siinä tapauksessa perheenjäseniä olisivat ainakin työntekijän puoliso, alaikäiset lapset ja huollettavina olevat täysi-ikäiset lapset. Komissio katsoo kuitenkin, että yhteisöjen tuomioistuimen on vahvistettava sellainen perheenjäsenen käsitteen määritelmä, joka tarjoaisi ratkaisun kaikkiin tapauksiin. Tämän vuoksi komissio viittaa asetukseen N:o 1612/68, joka koskee nimenomaan sitä — myös sopimuksessa tarkoitettua — mahdollisuutta, että työntekijän perhe tulee työntekijän mukana työskentelyvaltioon. Komissio katsoo, että jos turvaudutaan asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohtaan, saatetaan 1 artiklan f alakohdan i alakohdassa olevan viittauksen perusteella joutua

taas soveltamaan kansallista oikeutta, jossa — kuten nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa — ei välttämättä määritellä perheenjäsenen käsitettä, koska avustusta pidetään omana oikeutena.

II *Kannanotto*

60. On riidatonta, että yhteistyösopimuksessa ei ole mitään mainintaa siitä, ketä on pidettävä 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna perheenjäsenenä. Myöskään yhteisöjen tuomioistuin ei ole toistaiseksi ottanut kantaa tähän kysymykseen.

1. *Määrittely kansallisen oikeuden mukaisesti*

61. Se, että perheenjäsenen käsite on määriteltävä kansallisen oikeuden mukaisesti, saa tukea siitä käytännöstä, jonka yhteisö on viime aikoina omaksunut assosiaatiosopimuksia tehdessään. Tunisian kanssa tehdyssä Välimeri-sopimuksessa on nyt kyseessä olevaa määräystä muistuttavaa 65 artiklaa koskeva yhteinen julistus, jonka mukaan "ilmaisu 'heidän perheenjäsenensä' määritellään kyseisen vastaanottajamaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti".[34] Tämän sopimuksen 96 artiklan 3 kohdan mukaan sopimus korvaa vuonna 1978 tehdyn ETY—Tunisia-yhteistyösopimuksen, joka puolestaan vastaa suuressa määrin ETY—Marokko-yhteistyösopimusta. Marokon kanssa 15.11.1995 tehty Välimeri-sopimus sisältää vastaavat määräykset ja julistukset.[35] Tätä sopimusta ei ole vielä ratifioitu. Vastaavia julistuksia on myös Eurooppa-sopimuksissa, jotka ovat huomattavasti suppeampia sosiaaliturvaa koskevan yhdenvertaisuuden osalta.[36]

62. Tällaisilla julistuksilla oletetaan nyt olevan oikeudellinen merkitys. Erityisen viittauksen puuttuessa yhteisön oikeuden käsitteitä on kuitenkin pääsääntöisesti tulkittava itsenäisesti, jottei yhteisön oikeuden yhdenmukainen soveltaminen vaarannu. Ei siis ole paikallaan, että kukin jäsenvaltion itse määrittelee perheenjäsenen käsitteen.

34 — EYVL 1998, L 97, s. 2 ja erityisesti s. 20, 16 ja 182; vrt. Peers, *CMLRev 1996*, s. 7 ja erityisesti s. 35. Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Tunisian tasavallan välisestä assosioinnista tehdyn Euro—Välimeri-sopimuksen 65 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään seuraavaa:

"Jollei seuraavien kohtien määräyksistä muuta johdu, saavat kansalaisuudeltaan tunisialaiset työntekijät ja heidän kanssaan asuvat perheenjäsenet sosiaaliturvan alalla hyväkseen järjestelyn, jossa näitä työntekijöitä ei millään tavalla syrjitä sen jäsenvaltion omiin kansalaisiin nähden, jonka alueella he työskentelevät."

35 — KOM(95) 740, s. 33 ja 44.

36 — Ks. esim. Unkarin kanssa tehdyn Eurooppa-sopimuksen 38 artiklaa koskeva julistus (EYVL 1993, L 347, s. 265); vrt. Peers, *CMLRev 1996*, s. 7 ja erityisesti s. 25.

2. *Syrjintäkiellon periaatteen ulottaminen kaikkiin maassa asuviin marokkolaisiin*

63. Ranskan ehdottama sääntö, joka perustuu pelkästään siihen, että henkilöllä on vakinainen asuinpaikka kyseisessä jäsenvaltiossa, olisi hallinnollisesti yksinkertainen. Jäsenvaltioilla on periaatteessa vapaus käyttää tätä sääntöä. Se vaikuttaa kuitenkin liian laajalta. Mikään yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa ei viittaa siihen, että tällainen ratkaisu olisi tehtävä, sillä silloin yhteistyösopimuksessa syrjintäkiellon periaatteen soveltamisen edellytykseksi asetetulla perheenjäsenen asemalla ei olisi mitään merkitystä.

3. *Asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohta*

64. Asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohdan avulla saattaisi olla mahdollista määritellä perheenjäsenen käsite siten, että tukeudutaan yhteisön oikeudessa annettuun määritelmään.

65. Tähän säännökseen turvautuminen ei vastoin Belgian väitteitä johda syrjintään. Belgia väittää, että myöskään belgialaisen työntekijän puolison äidillä ei ole oikeutta avustukseen perheenjäsenen aseman perusteella. Kysymys on kuitenkin siitä, että yhteistyösopimuksen määräysten ja siinä asetetun syrjintäkiellon periaatteen ansiosta myös marokkolaisen työntekijän perheenjäsenillä on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun Belgian kansalaisiin nähden. Tämä merkitsee, että he saavat tätä kautta oman oikeuden vammaisavustukseen. [37] Se, että Belgian kansalaisen puolison äidillä ei ehkä ole tätä mahdollisuutta, ei kuitenkaan johdu perheenjäsenen käsitteen liian laajasta määritelmästä. Se johtuu sen sijaan siitä, että marokkolaisen työntekijän perheenjäseniä ei ole yhteistyösopimuksessa asetettu samaan asemaan Belgian kansalaisten perheenjäsenten kanssa vaan Belgian kansalaisten kanssa.

66. Asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohtaa ei kuitenkaan ole pidettävä minään perheenjäsenen käsitteen tyhjentävänä määritelmänä. Tämän artiklan 2 kohta nimittäin koskee muitakin perheenjäseniä, joiden muuttoa jäsenvaltioiden on helpotettava, jos he ovat työntekijän huollettavia tai jos he asuvat lähtömaassa työntekijän taloudessa. [38]

67. Asetuksen N:o 1612/68 muut säännökset puhuvat pikemminkin sitä vastaan, että 10 artiklan 1 kohtaan perustuvalla

37 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia Babahenini, tuomion 25 kohta.

38 — Asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:
"Jäsenvaltioiden on helpotettava sellaisten perheenjäsenten muuttoa, joita ei ole mainittu 1 kohdassa mutta jotka ovat työntekijän huollettavia tai jotka asuvat lähtömaassa työntekijän taloudessa."

perheenjäsenen määritelmällä ja sosiaalioikeudellisella syrjintäkiellon periaatteella olisi jokin yhteys. Edellä mainittu säännös koskee nimittäin vain oleskeluoikeutta mutta ei sosiaaliturvaoikeuksien myöntämistä. Asetuksessa selvästi luokitellaan edunsaajat sen mukaisesti, millaisia oikeuksia he voivat vaatia oleskeluvaltiolta. Asetuksen 11 artiklan mukaan oikeus työskennellä vastaanottavassa valtiossa koskee siirtotyöläisen ohella ainoastaan hänen puolisoaan ja osittain myös hänen lapsiaan mutta ei 10 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja sukulaisia ylenevässä polvessa.[39] Oikeus koulutukseen koskee 12 artiklan mukaan ainoastaan työntekijän lapsia.[40] Lopuksi on todettava, että asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetty sosiaalioikeudellisen syrjinnän kielto koskee ainoastaan työntekijää.[41]

68. Voidaan näin ollen epäillä, onko todella perusteltua soveltaa asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohdan mukaista arviointiperustetta yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdan yhteydessä.

39 — Asetuksen N:o 1612/68 11 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jos jäsenvaltion kansalainen on palkatussa työssä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toisen jäsenvaltion alueella, hänen aviopuolisollaan ja lapsellaan, joka on alle 21-vuotias tai huollettava, on oikeus ryhtyä mihin tahansa palkattuun työhön koko kyseisen jäsenvaltion alueella myös siinä tapauksessa, että he eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia."

40 — Asetuksen N:o 1612/68 12 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jos jäsenvaltion kansalainen on tai on ollut työssä toisen jäsenvaltion alueella, on hänen lapsillaan, jos he asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa, oikeus osallistua peruskoulutukseen, oppisopimuskoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla.

Jäsenvaltioiden on tuettava toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan näille lapsille parhaat mahdolliset edellytykset osallistua tähän opetukseen."

41 — Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Hänen [työntekijän] on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden."

4. *Asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohta*

69. On siis tutkittava, voidaanko asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohtaa käyttää määriteltäessä perheenjäsenen käsitettä.

70. Tähän säännökseen turvautumista puoltaa se, että yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut sopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa olevaa sosiaaliturvan käsitettä vastaavalla tavalla kuin asetuksessa N:o 1408/71 käytettyä vastaavaa käsitettä.[42] Tätä puoltaa myös se, että sekä sopimus että asetus N:o 1408/71 koskevat työntekijän ja hänen perheenjäsentensä yhdenvertaista kohtelua sosiaaliturvan alalla.

71. Myöskään asiassa Krid annettu tuomio[43] ei ole este asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohtaan turvautumiselle. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Algerian kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen mukaisen syrjintäkiellon periaatteen henkilöllinen soveltamisala ei ole sama kuin asetuksen N:o 1408/71 2 artiklan. Asetuksen N:o 1408/71 2 artiklassa määritellään asetuksen henkilöllinen soveltamisala. Kysymys oli siitä, saavatko työntekijän perheenjäsenet yhteistyösopimuksen kautta oikeuden myös sellaisiin suorituksiin, jotka eivät kansallisen oikeuden mukaan ole

42 — Edellä alaviitteessä 30 mainittu asia Kziber, tuomion 25 kohta.

43 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia, tuomion 39 kohta.

johdannaisia vaan omia oikeuksia. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tuossa yhteydessä, että näin on ja että yhteistyösopimuksen alalla ei tehdä eroa perheenjäsenten johdannaisten ja omien oikeuksien välillä.[44] Näillä toteamuksilla ei kuitenkaan välttämättä ole merkitystä itse perheenjäsenen käsitettä määriteltäessä. Ne liittyvät yhteisöjen tuomioistuimen — sittemmin muuttuneeseen — oikeuskäytäntöön (joka koskee eroa omien ja johdannaisten oikeuksien välillä).[45]

72. Nyt käsiteltävänä oleva tapaus kuuluu asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdan ii alakohdan alaisuuteen, koska riidanalainen avustus on tässä alakohdassa tarkoitettu työkyvyttömille annettava etuus. Asetus sisältää tältä osin vähimmäismääritelmän perheenjäsenen käsitteestä. Toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta väittää, 1 artiklan f alakohta ei kuitenkaan tarjoa kaikkia sosiaaliturvan etuustyyppejä koskevaa ratkaisua. Tapauksissa, joissa ei ole kysymys työkyvyttömille annettavista etuuksista vaan muista sosiaaliturvaetuuksista, on sovellettava 1 artiklan f alakohdan i alakohtaa. Tässä alakohdassa kuitenkin viitataan kansalliseen oikeuteen ja sen sääntelyyn perheenjäsenen käsitteestä. Kuten edellä on todettu, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perheenjäsenillä kuitenkin on sopimuksen 41 artiklan ansiosta oikeus myös sellaisiin avustuksiin, jotka kansallisen oikeuden mukaan ovat omia oikeuksia, joten on katsottava, että kansallisessa oikeudessa ei ole kaikissa tapauksissa määritelty perheenjäsenen käsitettä. Käsitteen määritteleminen ei sitä paitsi ole välttämätöntä sellaisten omien oikeuksien osalta, joita perheenjäsenet eivät vaadi johdannaisina oikeuksina. Asetuksessa N:o 1408/71 ei näin ollen määritellä perheenjäsenen käsitettä kaikkia mahdollisia tapauksia varten. (Tästä syystä myöskään suora viittaus kansalliseen oikeuteen ei voi tarjota mitään tyhjentävää ratkaisua.)

73. Asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdassa olevan määritelmän puutteellisuus ei kuitenkaan estä käyttämästä sitä yhteistyösopimuksen yhteydessä. Asetuksessa N:o 1408/71 on nimittäin lähtökohtaisesti normatiivinen aukko, joka yhteisön lainsäätäjän pitäisi täyttää.[46] Ei ole täysin mahdotonta ajatella, että asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdan ii alakohtaa tulkittaisiin laajentavasti niin, että siinä määritellään perheenjäsenen käsite kaikkien omien oikeuksien osalta. Tätä kysymystä ei kuitenkaan voida ratkaista tässä. Se, että säännöstä on myöhemmin täydennettävä, ei voi estää sen soveltamista, jos soveltaminen on systematiikan mukaista.

44 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Krid, tuomion 39 kohta.

45 — Asia C-308/93, Cabanis-Issarte, tuomio 30.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2097).

46 — Vastaava ongelma ilmenee varmasti myöhemmin Välimeri-sopimusten soveltamisalalla, koska näiden sopimusten 65 artiklassa mainituilla sosiaaliturvan aloilla annetaan omia oikeuksia perheenjäsenille, jotka on tulkintaa koskevien julistusten mukaan määriteltävä kansallisen oikeuden mukaisesti (ks. edellä 61 ja 62 kohta). Kyseisten artiklojen sanamuodon mukaan vammaisavustus kuitenkin jää aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle.

74. Tällä arviointiperusteella asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohta antaa perheenjäsenen käsitteelle sellaisen konkreettisen sisällön, joka vastaa tarkemmin kuin asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohta niitä tavoitteita, joihin yhteisö pyrkii perheenjäsenten yhdessäasumisen edistämisen osalta sosiaaliturvan alalla. Perheenjäsenen käsite on näin ollen määriteltävä asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdan perusteella.[47]

75. Puolison äitiä ei mainita nimenomaisesti asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdan ii alakohdassa olevassa määritelmässä. Se ei kuitenkaan merkitse, että hän jäisi syrjintäkiellon periaatteen soveltamisalan ulkopuolelle.

76. Asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdan ii alakohdassa on pelkkä vähimmäismääritelmä, jolle on tunnusomaista ilmaisu "ainakin". Tämän säännöksen systemaattinen yhteys asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdan i alakohtaan näyttäisi viittaavan siihen, että tämän vähimmäisvaatimuksen ylittäminen kuuluu kansallisen sosiaalioikeuden alaan. Sellaisia omia oikeuksia, jotka eivät kansallisen lainsäädännön mukaan perustu sukulaisuuteen työntekijän kanssa ja joiden osalta ei sen vuoksi ole annettu vastaavaa perheenjäsenen määritelmää, saisivat näin ollen vain ne, jotka kuuluvat tämän vähimmäisvaatimuksen piiriin.

77. Tätä päätelmää ei kuitenkaan voida hyväksyä, jos se tavoite, johon asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdan ii alakohdalla pyritään, asetetaan historialliseen yhteyteensä. Tämä säännös lisättiin asetukseen N:o 1408/71 vasta asetuksella N:o 1247/92.[48] Tämän asetuksen toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"on tarpeellista laajentaa asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 olevan ilmaisun 'perheenjäsen' määritelmää, jotta se olisi yhteisön tuomioistuimen tämän ilmaisun tulkintaa koskevan oikeuskäytännön mukainen".

Komission asetusehdotuksen perustelujen mukaan tällä oikeuskäytännöllä tarkoitetaan asiassa F:n puolisot vastaan Belgian valtio 17.6.1975 annettua tuomiota ja asiassa Inzirillo 16.12.1976 annettua tuomiota,[49] joissa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallisen oikeuden mukainen

47 — Johdannaisten oikeuksien osalta perheenjäsenen käsite ilmenee pääsääntöisesti i alakohdasta, mutta vammaisavustusten osalta perheenjäsenenä on pidettävä ainakin ii alakohdassa mainittuja henkilöitä. Kun asetuksen N:o 1408/71 3 artiklassa säädettyä syrjintäkieltoa sovelletaan omiin oikeuksiin, ii alakohdassa asetetaan vähimmäisvaatimus vammaisavustusten osalta. Muiden omien oikeuksien osalta on vielä olemassa aukko.

48 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1247/92 (EYVL L 136, s. 1).

49 — KOM(85) 396, s. 8, jossa viitataan asiassa 7/75, F:n puolisot v. Belgian valtio, 17.6.1975 annettuun tuomioon (Kok. 1975, s. 679, 18—20 kohta) ja asiassa 63/76, Inzirillo, 16.12.1976 annettuun tuomioon (Kok. 1976, s. 2057, 18—21 kohta).

perheenjäsenen käsitteen määritelmä ei ollut riittävä, ja ulotti käsitteen koskemaan myös sellaisia täysi-ikäisiä lapsia, jotka olivat työntekijän huollettavia. Sitä, että kansallisen oikeuden mukaista suppeampaa perheen määritelmää laajennetaan yhteisön oikeudella, ei näiden tuomioiden mukaan pidä ymmärtää tyhjentäväksi ratkaisuksi vaan pikemminkin ilmaukseksi kohtuusajatuksesta, jota sovellettaessa on otettava huomioon erityisesti myös ne arvot, joihin asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohta perustuu. [50]

78. Lainsäädäntömenettelyn, jolla asetusta N:o 1408/71 muutettiin asetuksella N:o 1247/92, myöhemmässä vaiheessa myönnettiin, että perheenjäsenen käsite on jätettävä avoimeksi yhteisön oikeuden vaatimalla tavalla. Vaikka komission ehdotuksessa perheenjäsen vielä määriteltiin niin, että sillä tarkoitetaan pelkästään "aviopuolisoa ja alaikäisiä lapsia, samoin kuin — — huollettavina olevia täysi-ikäisiä lapsia", [51] asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdan ii alakohdan lopulliseen sanamuotoon lisättiin sana "ainakin". Toisin kuin säännöksen systemaattinen viitekehys antaa olettaa, vähimmäisvaatimusta ei siis ole tarkoitettu yksinomaan kansallisia oikeusjärjestyksiä vaan myös yhteisön oikeutta koskevaksi laajennukseksi.

79. Yhteisön oikeutta koskevan laajennuksen ei täydy perustua yksinomaan kohtuusajatukseen. Nimenomaan yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdan soveltamisalalla on otettava huomioon, että asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdan ii alakohdan soveltamisella rajoitetaan huomattavasti erittäin laajaa oikeudellista käsitettä. Toisessa maassa asuvien työntekijöiden on ensin huolehdittava alaikäisistä lapsistaan, sitten myös täysi-ikäisistä vammaisista lapsistaan ja mahdollisesti vanhemmistaan, jotka saattavat tarvita huolenpitoa, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaista, että yhteistyösopimuksessa määrätty syrjintäkiellon periaate ulotetaan koskemaan myös näitä henkilöitä. Se, että perheen käsitettä tulkittaessa otetaan huomioon nämä tarpeet, ei ole epätavallista edes Länsi-Euroopan maissa. Näiden näkökohtien on nimenomaan Marokon kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen yhteydessä saatava vielä paljon suurempi paino. Marokossa vallitsevan kulttuurin mukaisesti sukupolvien välinen yhteisvastuu on marokkolaisissa perheissä vielä paljon voimakkaampaa kuin eurooppalaisissa perheissä, mikä antaa turvaa vanhuuden varalta. Myös Belgia oli tietoinen näistä kulttuurieroista, kun yhteistyösopimus tehtiin. Jotta perheenjäsenen käsite voitaisiin ymmärtää suppeammin, siitä olisi sen vuoksi pitänyt määrätä nimenomaisesti.

80. Arvioitaessa, mitkä sukulaisuussuhteet ovat erityisesti suojelemisen arvoisia perheiden yhdessäpysymisen kannalta, on siis turvauduttava asetuksen N:o 1612/68

50 — Ks. julkisasiamies Trabucchin 10.6.1975 esittämä ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 49 mainitussa asiassa F:n puolisot v. Belgian valtio (Kok. 1975, s. 697); yhteisöjen tuomioistuin ei noudattanut tätä ratkaisuehdotusta (tuomion 18—20 kohta); ks. myös julkisasiamies Reischlin edellä alaviitteessä 49 mainitussa asiassa Inzirillo 7.12.1976 esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 1976, s. 2071 ja sitä seuraavat sivut), joka perustui komission huomautuksiin ja jota yhteisöjen tuomioistuin tällä kertaa noudatti (tuomion 18—21 kohta).

51 — EYVL 1985, C 240, s. 6.

10 artiklan 1 kohtaan, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo tehnyt asiassa Inzirillo antamassaan tuomiossa.[52] Tätä suhteellisen laajaa henkilöryhmää on sen jälkeen rajoitettava soveltamalla yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa asetettua vaatimusta yhdessä asumisesta. Mitä kaukaisempi edunsaajan sukulaisuussuhde marokkolaiseen työntekijään on, sitä suuremmat vaatimukset on asetettava erityisesti yhdessä asumisen ajallisille, taloudellisille ja paikkaan liittyville näkökohdille. Esimerkiksi se, mihin syihin yhdessä asuminen perustuu, ja se, voiko edunsaaja asua muiden, läheisempien omaisten kanssa tai onko kohtuutonta vaatia, että hän asuisi yksin, voidaan ottaa huomioon varmistuttaessa siitä, että yhdessä asuminen perustuu perhesyihin eikä lähinnä oikeuksien hyödyntämiseen. Se, että sukulaisuussuhdetta ja yhdessä asumisen tosiasiallisia olosuhteita tarkastellaan toisiaan täydentävästi, vastaa myös niitä vaatimuksia, joiden perusteella Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi, onko olemassa olevaa sukulaisuussuhdetta suojeltava Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettuna perhe-elämänä.[53] Näin ollen päädytään myös asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan f alakohdan ii alakohtaa soveltamalla sellaiseen yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdan henkilölliseen soveltamisalaan, joka on lähellä asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohdan soveltamisalaa.

81. Niin kauan kuin perheenjäsenen käsitettä ei ole määritelty lainsäädännöllisesti etenkään Marokon kanssa tehdyn sopimuksen osalta, myös aviopuolison kautta saadun sukulaisuussuhteen on katsottava riittävän. Oikeuksien syntyminen edellyttää kuitenkin, että yhdessä asumista koskeva lisävaatimus täyttyy. Riittävää yhdessä asumista koskeva lisävaatimus, jonka täyttymistä — aivan kuten perheen käsitettä — arvioitaessa on otettava huomioon myös marokkolainen näkökanta, estää kuitenkin antamasta abstraktia vastausta ennakkoratkaisukysymykseen, koska edellytyksen täyttyminen riippuu aina yksittäistapauksen olosuhteista.

82. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on todettava ensinnäkin, että koska kantaja on työntekijän puolison äiti, hänellä on läheinen perhesuhde työntekijään. Puolison äitinä kantaja on sukulaisuusasteeltaan rinnastettavissa lapseen. Kun on kysymys yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdasta, on lähtökohtaisesti katsottava, että perhe asuu yhdessä, jos puolison äiti — kuten tässä tapauksessa — on riita-asian vireilletuloajankohtaan mennessä asunut jo kymmenen vuoden ajan yhtenä perheenä työntekijän kanssa. Tätä ratkaisua tukee myös se taloudellinen seikka, että ylenevää polvea olevan sukulaisen huollosta vastataan asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Kansallisen tuomioistuimen esittämän selvityksen mukaan kantajalla ei ole mitään tuloja. Tämän vuoksi on oletettava, että vävyn perhe elättää häntä. Siinä tapauksessa (marokkolaisen) työntekijän

52 — Mainittu edellä alaviitteessä 49.

53 — Ks. asia Keegan, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.5.1990, A-sarja, nro 290, 45 kohta; asia Moustaquin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.2.1991, A-sarja, nro 193, 36 kohta; asia Hokkanen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.9.1994, A-sarja, nro 299, 54 kohta; asia Hoffmann, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.6.1993, A-sarja, nro 255, 29 kohta; asia Bouchelkia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 29.1.1997, Reports 1997, 41 kohta, nro 47; ks. myös Wildhaberin ja Breitenmoserin artikkeli teoksessa *Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention*, Stand: 3. Lieferung, 1995, 8 artikla, 389 kohta ja sitä seuraavat kohdat; Harris, O'Boyle ja Warbrick, *Law of the European Convention of Human Rights*, London, 1995, s. 315.

puolison marokkolaista äitiä, joka on asunut kymmenen vuoden ajan työntekijän taloudessa Belgiassa, olisi pidettävä ETY—Marokko-yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna perheenjäsenenä.

D Ratkaisuehdotus

83. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Alun perin marokkolaisen mutta sittemmin Belgian kansalaisuuden saaneen työntekijän perheenjäsen voi edelleen vedota Euroopan talousyhteisön ja Marokon kuningaskunnan välisen yhteistyösopimuksen 41 artiklan 1 kohtaan ja nojautua edukseen siinä määrättyyn syrjintäkiellon periaatteeseen, joka koskee työntekijöitä, jotka ovat Marokon kansalaisia, ja heidän kanssaan asuvia perheenjäseniä, mutta vain, jos työntekijä on Belgian kansalaisuuden saatuaankin säilyttänyt Marokon kansalaisuuden.

2) Suoraan ylenevää polvea olevaa sukulaista, myös avioliiton kautta tullutta sukulaista, voidaan pitää ETY—Marokko-sopimuksessa tarkoitettuna perheenjäsenenä. Kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava, onko työntekijän kanssa yhdessä asuminen sukulaisuusaste huomion ottaen syiltään, tiiviydeltään ja kestoltaan niin riittävää, että sopimuksen 41 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu oikeus syntyy.