JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

28 päivänä helmikuuta 2008 [1]

1. Jälleen kerran yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään lausumaan sellaisen asuinpaikkaa koskevan edellytyksen lainmukaisuudesta, joka on asetettu jäsenvaltion lainsäädännössä säädetyn sosiaalietuuden saajille. Esteenä on unionin kansalaisuus, koska siviilielämää koskevassa ja yhteiskunnallisessa integroitumisessa, jota perustamissopimuksella pyritään edistämään unionin kansalaisuuden asteittaisella kehittämisellä, [2] vain unionin ulkorajoilla on merkitystä ja tämä integroituminen johtaa siis siihen, että kansallisten yhteisöjen alueelliset rajat jäävät vähemmän tärkeiksi.

2. Nyt esillä olevassa asiassa Sąd Okręgowy w Koszalinie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (Koszalinin alioikeus, työoikeus- ja sosiaaliturva-asioita käsittelevä IV jaosto, Puola) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen siitä, kuinka on tulkittava EY 18 artiklaa, jossa taataan jokaiselle unionin kansalaiselle oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Kansallinen tuomioistuin pohtii, onko tämän määräyksen kanssa ristiriidassa kansallinen lainsäädäntö, jossa asetetaan sellaisen työkyvyttömyyden perusteella, joka liittyy oleskeluun eristysleirillä, myönnettävän eläke-etuuden maksamisen edellytykseksi, että edunsaaja asuu Puolan tasavallan alueella.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3. EY 17 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Otetaan käyttöön unionin kansalaisuus. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Ks. tältä osin Azoulai, L., ”Le rôle constitutionnel de la Cour de justice des Communautés européennes tel qu'il se dégage de sa jurisprudence”, joka julkaistaan *Revue trimestrielle de droit européen* -julkaisussa.

2. Unionin kansalaisilla on tässä sopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet.”

4. EY 18 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

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

Kansallinen lainsäädäntö

5. Sota- ja sotilasvammaisten ja näiden perheenjäsenten toimeentulon turvaamisesta 29.5.1974 annetun Puolan lain, sellaisena kuin se on muutettuna sotaveteraaneista sekä tietyistä sotatoimien ja sodanjälkeisten sortotoimien uhreina olleista henkilöistä 24.1.1991 annetun lain 12 §:n 2 kohdalla, sanamuodon mukaan oikeus eläkkeeseen on henkilöillä, jotka ovat vammautuneet oleskellessaan sodan aikana tai sen jälkeen vanki- tai internointileireillä.

6. Sota- ja sotilasvammaisten ja näiden perheenjäsenten toimeentulon turvaamisesta annetun lain 5 §:n mukaisesti laissa säädettyjä etuuksia maksetaan edunsaajalle sen ajan, kun hän oleskelee Puolan tasavallan alueella, jollei laissa tai kansainvälisessä sopimuksessa toisin säädetä tai määrätä.

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

7. Ennakkoratkaisukysymys on esitetty asiassa, jossa kantajana on Halina Nerkowska ja vastaajana on sosiaaliturvalaitoksen Koszalinin paikallistoimisto.

8. Nerkowska syntyi 2.2.1946 nykyisen Valko-Venäjän alueella. Hän menetti kolmivuotiaana vanhempansa, jotka karkotettiin tuomioistuinpäätöksellä Siperiaan. Vuoden 1951 huhtikuussa vakuutettu perheineen (veli ja täti) karkotettiin myös Neuvostoliittoon, jossa hän eli vaikeissa olosuhteissa vuoden 1957 tammikuuhun asti. Nerkowska sai luvan palata Puolaan vasta lähes kuuden vuoden kuluttua. Opiskeltuaan ja työskenneltyään kotimaassaan Nerkowska muutti sieltä pois vuonna 1985 ja asettautui Saksaan.

9. Pääasian kantajan hakemuksesta sosiaaliturvalaitoksen Koszalinin paikallistoimisto totesi 4.10.2002 tehdyllä päätöksellä, että Nerkowskalla on oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen sen osittaisen työkyvyttömyyden perusteella, joka liittyy hänen oleskeluunsa eristysleirillä; sosiaaliturvalaitos kuitenkin keskeytti näiden etuuksien maksamisen, koska Nerkowska asui ulkomailla. Päätös työkyvyttömyyseläkkeen maksamisen keskeyttämisestä vahvistettiin 22.5.2003 annetussa tuomiossa.

10. Pääasian kantaja esitti vuoden 2006 syyskuussa uuden hakemuksen, jossa hän vaati eläkeoikeuttaan vastaavien etuuksien maksamista ja jota hän perusteli sillä, että Puolan tasavalta oli liittynyt Euroopan unioniin, minkä seurauksena yhteisön oikeudesta oli tullut osa Puolan oikeusjärjestystä. Sosiaaliturvalaitoksen Koszalinin paikallistoimisto teki kuitenkin 14.9.2006 uuden päätöksen, jolla se kieltäytyi etuuksien maksamisesta, koska pääasian kantajalla ei ollut asuinpaikkaa Puolan tasavallan alueella.

11. Pääasian kantaja kääntyi siis Koszalinin alioikeuden puoleen ja vaati, että hänen työkyvyttömyyseläkkeensä määrättäisiin maksettavaksi, koska kun otetaan huomioon Puolan liittyminen Euroopan unioniin, hänen tämänhetkinen asuinpaikkansa ei voinut olla perusteena niiden etuuksien maksamisen keskeyttämiseksi, joihin hänellä on oikeus.

12. Koska Koszalinin alioikeus katsoo, että asian ratkaisu riippuu siitä, kuinka yhteisön oikeutta on tulkittava, se tiedustelee yhteisöjen tuomioistuimelta, onko vapaata liikkumista ja oleskelua koskeva oikeus, joka EY 18 artiklassa liitetään unionin kansalaisuuteen, esteenä esillä olevassa asiassa kyseessä olevien kaltaisten sellaisten kansallisten säädösten soveltamiselle, joissa asetetaan sellaisen työkyvyttömyyden perusteella, joka liittyy oleskeluun eristysleirillä, myönnettävän eläke-etuuden maksamisen edellytykseksi, että edunsaaja asuu kyseisen valtion alueella.

III Arviointi

13. Heti aluksi on täsmennettävä, että yksikään asianomainen ei ole kiistänyt, että sellaisen nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevan työkyvyttömyyseläkkeen kaltaisiin sosiaalietuuksiin, joka myönnetään sellaisen työkyvyttömyyden perusteella, joka liittyy oleskeluun internointileirillä, ei sovelleta sosiaalivakuutusjärjestelmien yhteensovittamista koskevia yhteisön toimia, joissa lähtökohtaisesti kielletään edunsaajalle asetetut asumista koskevat edellytykset. Erityisesti asetuksessa (ETY) N:o 1408/71, jossa säädetään sosiaaliturvaetuuksien maastavientimahdollisuuksien periaatteesta, suljetaan nimenomaisesti pois sen soveltamisalasta ”sodan tai sen seurauksien uhrien

etuusjärjestelmät”. [3] Kyseessä oleva työkyvyttömyysetuus on nähtävä sodan seurausten uhreille maksettavana etuutena, kun otetaan huomioon sen tarkoitus ja myöntämisedellytykset ja erityisesti se, että etuus ei ole riippuvainen työntekijän asemasta, ja sillä pyritään korvaamaan karkotuksen aikana aiheutuneita kärsimyksiä; tämä etuus ei siis ole vastine maksetuista sosiaaliturvamaksuista, vaan se on luonteeltaan korvauksenomainen. [4]

14. Koska nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltainen eläke-etuus ei ole sosiaaliturvaetuus, jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluu sitä koskevan järjestelmän ja muun muassa sen myöntämisedellytysten vahvistaminen. Jäsenvaltioiden on kuitenkin käytettävä kansallista toimivaltaansa noudattaen perustamissopimuksen määräyksiä, erityisesti niitä, jotka koskevat kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. [5] Tämä vapaus liikkua ja oleskella on unionin kansalaisuuden ydinsisältöön kuuluva perusvapaus. [6]

15. Puolan kansalaisena Nerkowskalla on EY 17 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalaisen asema. Hän voi siis mahdollisesti vedota, myös sitä jäsenvaltiota vastaan, josta hän on kotoisin, tähän asemaan perustuviin oikeuksiin. [7]

16. Vaikka unionin kansalaisuus on ”jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema”, [8] sen tarkoituksena ei ole ulottaa perustamissopimuksen asiallista soveltamisalaa koskemaan jäsenvaltioiden sisäisiä tilanteita, jotka eivät liity millään tavalla yhteisön oikeuteen. [9] Tällaisia yhteisön oikeuden aineelliseen soveltamisalaan kuuluvia tilanteita ovat kuitenkin muun muassa tilanteet, jotka koskevat perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien, erityisesti EY 18 artiklassa myönnetyn vapauden liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä. [10] Lisäksi asettautuessaan asumaan Saksaan Nerkowska käytti oikeuttaan liikkua

3 – Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajantasaistettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL L 28, s. 1), 4 artiklan 4 kohta.

4 – Samat perustelut ovat johtaneet sosiaalietuuksien määritelmän poissulkemiseen seuraavissa tapauksissa: sotavangeille maksettavat etuudet, asia 9/78, Directeur régional de la Sécurité sociale de Nancy, tuomio 6.7.1978 (Kok. 1978, s. 1661) ja asia C-386/02, Baldinger, tuomio 16.9.2004 (Kok. 2004, s. I-8411); sotavammaisille maksettavat eläkkeet, asia 207/78, Even ja ONPTS, tuomio 31.5.1979 (Kok. 1979, s. 2019); lainsäädännössä säädetyt etuudet, joiden tarkoitus on helpottaa joitakin tilanteita, jotka ovat syntyneet kansallissosialistisen järjestelmän ja toisen maailmansodan seurauksena, asia 79/76, Fossi, tuomio 31.3.1977 (Kok. 1977, s. 667) ja asia 144/78, Tinelli, tuomio 22.2.1979 (Kok. 1979, s. 757).

5 – Ks. esim. asia C-135/99, Elsen, tuomio 23.11.2000 (Kok. 2000, s. I-10409, 33 kohta); asia C-148/02, Garcia Avello, tuomio 2.10.2003 (Kok. 2003, s. I-11613, 25 kohta); asia C-209/03, Bidar, tuomio 15.3.2005 (Kok. 2005, s. I-2119, 33 kohta) ja asia C-192/05, Tas-Hagen ja Tas, tuomio 26.10.2006 (Kok. 2006, s. I-10451, 22 kohta).

6 – Kuten yhteisöjen tuomioistuin on sitä nimenomaisesti luonnehtinut (asia C-224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002, s. I-6191, 29 kohta).

7 – Ks. tältä osin viimeiseksi yhdistetyt asiat C-11/06 ja C-12/06, Morgan ja Bucher, tuomio 23.10.2007 (Kok. 2007, s. I-9161, 22 kohta).

8 – Asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193, 31 kohta) ja asia C-76/05, Schwarz ja Gootjes-Schwarz, tuomio 11.9.2007 (Kok. 2007, s. I-6849, 86 kohta).

9 – Ks. em. asia Tas-Hagen ja Tas (tuomion 23 kohta) ja em. asia Garcia Avello (tuomion 26 kohta).

10 – Ks. em. asia Garcia Avello (tuomion 24 kohta) ja em. asia Schwarz ja Gootjes-Schwarz (87 kohta).

ja oleskella vapaasti muun kuin sen jäsenvaltion alueella, jonka kansalainen hän on, mutta juuri hänen asuinpaikkansa vuoksi Puolan viranomaiset kieltäytyivät maksamasta työkyvyttömyyseläkettä, johon hänellä oli katsottu olevan oikeus. Koska yhteisön oikeusjärjestyksessä myönnetyn oikeuden käyttö on vaikuttanut kansallisessa lainsäädännössä säädetyn etuuden maksamiseen, tällaisen tilanteen ei voida katsoa olevan puhtaasti sisäinen tai sellainen, joka ei millään tavoin liity yhteisön oikeuteen. [11]

17. Koska EY 18 artiklan 1 kohtaa sovelletaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen, seuraavaksi on määriteltävä, onko sen kanssa ristiriidassa kansallinen lainsäädäntö, jossa asetetaan eristysleirillä oleskelun aikana syntyneiden vahinkojen perusteella myönnetyn etuuden maksamisen edellytykseksi, että uhreilla on asuinpaikka valtion alueella.

18. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna oikeuskäytännössä todetaan vakiintuneesti, että mahdollisuudet, jotka perustamissopimuksessa tarjotaan vapaan liikkuvuuden osalta, jäisivät vaille täyttä vaikutustaan, jos niiden käyttäminen saataisiin tehdä jäsenvaltion kansalaiselle vähemmän houkuttelevaksi sillä tavalla, että hänen oleskelulleen vastaanottavassa jäsenvaltiossa asetetaan esteitä hänen kotivaltionsa lainsäädännössä, joka on hänelle epäedullinen pelkästään sen vuoksi, että hän on käyttänyt näitä mahdollisuuksiaan. [12] Vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden vastaista olisi siis, jos unionin kansalaista saataisiin kohdella siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, epäedullisemmin kuin häntä kohdeltaisiin siinä tapauksessa, että hän ei olisi käyttänyt kyseisiä vapauksia; tällaisessa tapauksessa unionin kansalaista ei kohdeltaisi hänen lähtövaltiossaan oikeudellisesti samalla tavalla kuin samassa tilanteessa olevia tämän valtion kansalaisia ja hänelle aiheutuisi haittaa vain siitä seikasta, että hän käytti vapauttaan liikkua ja oleskella toisessa jäsenvaltiossa. [13]

19. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä säädetään erilaisesta kohtelusta Puolassa asuvien karkotuksen uhreiksi joutuneiden Puolan kansalaisten ja liikkumisvapauttaan käyttäneiden, toiseen jäsenvaltioon asettautuneiden karkotetuiksi joutuneiden Puolan kansalaisten välillä. Kun kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä asetetaan sellaisen työkyvyttömyyden perusteella, joka liittyy oleskeluun eristysleirillä, myönnettävän eläke-etuuden maksamiselle asuinpaikkaa koskeva edellytys, siinä asetetaan tietyt oman maan kansalaiset huonompaan asemaan pelkästään sen vuoksi, että he ovat käyttäneet liikkumisvapauttaan asettautuessaan asumaan toiseen jäsenvaltioon, ja siinä saatetaan siis saada nämä henkilöt luopumaan tästä. Näin ollen tällaisella kansallisella lainsäädännöllä rajoitetaan

11 – Ks. vastaavien päättelyiden osalta em. asia Tas-Hagen ja Tas (tuomion 24–28 kohta) ja asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6421, 20–25 kohta).

12 – Ks. em. asia Schwarz ja Gootjes-Schwarz (tuomion 89 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

13 – Tästä aiheutuisi siis vaikutuksia unionin kansalaisen asemaan (ks. esim. em. asia D'Hoop, tuomion 28 ja 30 kohta).

EY 18 artiklan 1 kohdassa jokaiselle unionin kansalaiselle tunnustettuja vapauksia.

20. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällainen rajoitus ”voi olla yhteisön oikeuden perusteella oikeutettu ainoastaan silloin, jos se perustuu objektiivisiin, yleistä etua koskeviin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin ja jos se on oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään”, ja tällöin ”toimenpide on oikeasuhteinen, kun sillä voidaan toteuttaa tavoiteltu päämäärä ja kun sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi”. [14]

21. Siltä osin kuin on kyse objektiivisista, yleistä etua koskevista syistä, Puolan viranomaiset väittävät ensisijaisesti, että kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön tavoite on myöntää etuuksia korvauksena vahingoista ja kärsimyksistä, joita sodanaikaisista ja sen jälkeisistä sortotoimista on yleisesti aiheutunut; erityisesti pääasian kantajan osalta vahingot ja kärsimykset aiheutuivat Siperiaan karkotuksesta. Puolalainen yhteiskunta pyrkii täten osoittamaan solidaarisuuttaan uhreja kohtaan. Tämä tavoite huomioon ottaen Puolan viranomaisten mukaan olisi perusteltua rajata tämä solidaarisuusvelvollisuus koskemaan vain niitä henkilöitä, jotka ovat säilyttäneet riittävänasteisen liitynnän puolalaiseen yhteiskuntaan.

22. On kiistatonta, että tavoite rajoittaa yhteiskunnan osoittama solidaarisuus koskemaan vain henkilöitä, jotka ovat pysyneet riittävässä määrin osana tätä yhteiskuntaa, voi tietyissä tapauksissa olla objektiivinen, yleistä etua koskeva syy. [15] Yhteisön oikeuden tämänhetkisessä tilassa jäsenvaltio voi asettaa tiettyjen sosiaalietuuksien myöntämisen edellytykseksi, että edunsaajilla on siteitä kyseiseen valtioon. Tämä side ei kuitenkaan voi aina olla asuinpaikkaa koskeva edellytys. Tässä tarkoituksessa toteutetulla kansallisella toimenpiteellä on nimittäin kyettävä saavuttamaan asetettu perusteltu tavoite, eikä sillä pidä rajoittaa unionin kansalaisten liikkumisvapautta enempää kuin on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Tältä osin Puolan viranomaiset väittävät, että asuinpaikkaa koskevalla edellytyksellä voidaan osoittaa, että tuensaaja haluaa ylläpitää siteitä yhteiskuntaan, joka täten osoittaa solidaarisuuttaan.

23. Nämä perustelut eivät vakuuta minua. Puolan lainsäädännössä käyttöön otetun kaltainen asuinpaikkaa koskeva edellytys, eli edellytys, jonka mukaan asuinpaikan on pysyttävä tämän valtion alueella koko sen ajan, kun etuutta maksetaan, ei mielestäni ole omiaan osoittamaan tarvittavien siteiden olemassaoloa. Jotta henkilö ansaitsee kansallisen tunnustuksen ja solidaarisuuden niistä koetuista kärsimyksistä, joista etuuksien myöntäminen on osoitus, on riittävää, että

14 – Em. yhdistetyt asiat Morgan ja Bucher (tuomion 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 – Ks. em. asia Tas-Hagen ja Tas (tuomion 35 kohta). Ks. myös, opiskelijoille maksettavien etuuksien osalta, em. asia D'Hoop (tuomion 38 kohta) ja em. asia Bidar (tuomion 57 kohta). Työnhakijoille maksettavien etuuksien osalta asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2703, 67 kohta) ja asia C-258/04, Ioannidis, tuomio 15.9.2005 (Kok. 2005, s. I-8275, 30 kohta).

hän on joutunut kansalaisuutensa ja/tai asuinpaikkansa takia sortotoimien uhriksi. Side, jonka vuoksi yhteiskunnan solidaarisuuden osoitus on perusteltua, syntyy siitä, että uhri on ollut sortotoimien tapahtumisen ajankohtana tämän yhteiskunnan jäsen asuinpaikkansa ja/tai kansalaisuutensa vuoksi. Katson, että perustellun solidaarisuustavoitteen kannalta ei ole mitään eroa neuvostojärjestelmän karkotuksen uhreiksi joutuneiden sellaisten kahden Puolan kansalaisen välillä, joista toinen asuu edelleen Puolan valtion alueella ja joista toisella on nykyään asuinpaikka toisessa jäsenvaltiossa. Tämä erilainen kohtelu on mielestäni sitäkin tuomittavampaa, kun otetaan huomioon, että unionin kansalaisuuden on tarkoitus olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema, johon liittyy perusoikeus liikkua ja oleskella vapaasti koko yhteisön alueella. Tästä seuraa, että jäsenvaltio ei voi pääsääntöisesti enää asettaa solidaarisuusvelvoitteen edellytykseksi integroitumista koskevaa sidettä, joka osoitetaan kansallisen alueellisen edellytyksen avulla. Unionin kansalaisuuden on kannustettava jäsenvaltioita siihen, etteivät ne enää käsitä perusteltua integroitumista koskevaa sidettä pelkästään kansallisen yhteisön suppeassa yhteydessä vaan unionin kansojen laajemmassa yhteydessä. [16]

24. Kyseenalaistaakseen tämän päätelmän ja perustellakseen asuinpaikkaa koskevaa edellytystä, jota vaaditaan koko etuuden maksamisen ajan, Puolan viranomaiset eivät voi perustellusti vedota asiassa Tas-Hagen ja Tas annettuun tuomioon, jossa myös lausuttiin asuinpaikkaa koskevan edellytyksen, joka oli asetettu sodan tai sen seurausten uhreille tarkoitetun etuuden myöntämiselle, yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että asuinpaikkaperusteella ei kyetä saavuttamaan solidaarisuusvelvoitteen rajoittamista koskevaa tavoitetta, koska kun se liittyi yksinomaan korvaushakemuksen tekohetkeen, se saattoi johtaa erilaisiin tuloksiin sellaisten henkilöiden osalta, jotka asuvat ulkomailla ja joiden integroitumisaste asianomaisen korvauksen myöntävän jäsenvaltion yhteiskuntaan on joka suhteessa vastaava. [17] Tätä ratkaisua ei kuitenkaan pidä tulkita siten, että siinä sallitaan asuinpaikkaa koskeva edellytys silloin, kun se on asetettu pidempää jaksoa varten siten, että se tuo esiin todellisen eron jäsenvaltion tavoittelemassa integroitumisasteessa. Sodan tai sen seurausten uhreille tarkoitettujen etuuksien erityisessä asiayhteydessä kansallinen alueellinen edellytys voidaan hyväksyä vain siltä osin kuin yhdistettynä niiden tapahtumien ajankohtaan, joista vahinko aiheutui, sen avulla voidaan vahvistaa sellaisen uhrin asema, jolle kansallinen yhteisö voi joutua osoittamaan solidaarisuuttaan.

25. Puolan viranomaiset perustelevat asuinpaikkaa koskevaa edellytystä myös sillä, että

16 – Ks. vastaavasti julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus em. yhdistetyissä asioissa Morgan ja Bucher (82–84 kohta).

17 – Em. asia (tuomion 37–39 kohta).

on tarpeen valvoa, että työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisedellytykset täyttyvät. Puolan viranomaisten mukaan toimivaltaiset lääkintäpalvelut voivat tämän edellytyksen avulla todeta, mikä on hakijan terveydentila, osoittaa todettujen kärsimysten ja karkotuksen välisen syy-yhteyden, arvioida työkyvyttömyyttä ja, jos työkyvyttömyyden on katsottu olevan väliaikainen, määrätä etuuden saajan uuteen lääkärintarkastukseen kyseisen päätöksen voimassaolon päättyessä.

26. Vaikka sosiaalietuuden myöntämisedellytysten valvonnan tarve on objektiivinen, yleistä etua koskeva syy, [18] edellytyksellä, jonka mukaan edunsaajalla on oltava asuinpaikka valtion alueella koko etuuden maksamisen ajan, ylitetään selvästi se, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Voidaan harkita muita, erilaisia keinoja, jotka soveltuvat asetettuun tavoitteeseen mutta joilla rajoitetaan vähemmän unionin kansalaisten vapaata liikkumista ja oleskelua. On ilmeistä, että olisi esimerkiksi riittävää, että hakijalta edellytettäisiin, että hän ilmoittautuu toimivaltaisille kansallisille elimille lääkärintarkastusta varten hakemuksen tarkastelun yhteydessä.

27. Perustellakseen pääasiassa kyseessä olevaa asuinpaikkaa koskevaa edellytystä Puolan viranomaiset vetoavat lopuksi niillä olevaan toimivaltaan sovitella etuuksien määrää ja luonnetta edunsaajien terveyteen ja elinoloihin liittyviin tarpeisiin. Puolan viranomaisten mukaan kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä säädetään sellaisen työkyvyttömyyseläkkeen lisäksi, jonka määrä voi vaihdella, jotta edunsaajalle taataan vähimmäiselintaso, myös erilaisista etuuksista kuten muun muassa alennuksista liikennevälineissä, ammatillisesta koulutuksesta, erityisistä hoitoetuuksista ja sähkökäyttöisestä pyörätuolista. Näin ollen Puolan viranomaiset katsovat, että pyrkimystä mukauttaa edunsaajan tilanteeseen etuudet, joiden on tarkoitus korvata eristysleirillä oleskelusta aiheutunut vahinko, ei voida huomioida asianmukaisella tavalla ilman Puolan valtion alueella olevaa asuinpaikkaa koskevaa edellytystä.

28. Puolan tasavalta viittaa näillä perusteilla implisiittisesti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa sosiaaliturvaetuuksien maastavientimahdollisuuden periaatteesta poiketen asuinpaikkaa koskeva edellytys on sallittu tapauksissa, joissa on kyse ”sosiaaliseen ympäristöön läheisesti liittyvistä etuuksista”. [19] Näiden ratkaisujen taustalla oleva ajatus on, että kun etuuden määrä ja luonne riippuvat sen jäsenvaltion elintasosta ja elinoloista, joka etuuden myöntää, etuuden saamiselle asetettu asuinpaikkaa koskeva edellytys on perusteltu, asianmukainen ja tarpeellinen. [20]

18 – Ks. vastaavasti työttömyysetuuden osalta asia C-406/04, De Cuyper, tuomio 18.7.2006 (Kok. 2006, s. I-6947, 41 kohta).

19 – Ks. asia 313/86, Lenoir, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5391, Kok. Ep. IX, s. 703 16 kohta); asia C-20/96, Snares, tuomio 4.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6057, 42 kohta); asia C-43/99, Leclere ja Deaconescu, tuomio 31.5.2001 (Kok. 2001, s. I-4265, 32 kohta); asia C-154/05, Kersbergen-Lap ja Dams-Schipper, tuomio 6.7.2006 (Kok. 2006, s. I-6249, 33 kohta) ja yhdistetyt asiat C-396/05, C-419/05 ja C-450/05, Habelt ym., tuomio 18.12.2007 (Kok. 2007, s. I-11895, 81 kohta).

20 – Ks. em. asia Snares, julkisasiamies Léger’n ratkaisuehdotus, 85–88 kohta.

29. Pääasiassa kyseessä oleva työkyvyttömyyseläke ei kuitenkaan ole mielestäni tällainen sosiaaliseen ympäristöön läheisesti liittyvä etuus. Etuuksilla, jotka on luokiteltu tällaisiksi oikeuskäytännössä, tarkoitetaan etuuksia, joiden yksi keskeinen myöntämisperuste on asianomaisen henkilön äärimmäinen köyhyys ja joilla pyritään näin ollen takaamaan tälle henkilölle vähimmäiselintaso sen jäsenvaltion taloudellisessa ja sosiaalisessa asiayhteydessä, joka mainitut etuudet maksaa. Pääasiassa kyseessä oleva työkyvyttömyyseläke myönnetään kuitenkin eläkkeensaajan taloudellisesta tilanteesta riippumatta korvauksena eristysleirillä oleskelusta aiheutuneista terveydellisistä vahingoista; tämä työkyvyttömyyseläke on luonteeltaan korvaus aiheutuneista kärsimyksistä. Pääasian vastaaja on vahvistanut tämän näkemyksen todetessaan huomautuksissaan nimenomaisesti, että pääasiassa kyseessä olevalta eläkkeeltä ei edellytetä eläkkeensaajan henkilökohtaisten tarpeiden arviointia. Enimmillään kyseisen eläkkeen määrää on mahdollista mukauttaa Puolan talouselämän tason mukaan. Pitää paikkansa, että muiden kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen etuuksien voidaan katsoa liittyvän läheisesti sosiaaliseen ympäristöön. Niillä ei kuitenkaan voida suhteellisuusperiaatetta loukkaamatta perustella yleistä asuinpaikkaa koskevaa edellytystä, jota sovelletaan koko sen ajan, jolta etuutta maksetaan, oli kyseessä mikä etuus hyvänsä. Kansallisen lainsäätäjän tehtävänä siis on tehdä asuinpaikkaa koskevan perusteen kannalta ero kyseessä olevien etuuksien luonteen mukaan. Koska pääasiassa kyseessä oleva työkyvyttömyyseläke ei kuitenkaan missään tapauksessa liity läheisesti sosiaaliseen ympäristöön, asuinpaikkaa koskevan edellytyksen asettaminen sen maksamiselle ei voi olla perusteltua.

IV Ratkaisuehdotus

30. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

EY 18 artiklaa, jossa taataan Euroopan unionin kansalaisille vapaus liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, on tulkittava siten, että sen kanssa on ristiriidassa kansallinen lainsäädäntö, jossa asetetaan eristysleirillä oleskeluun liittyvän työkyvyttömyyseläkkeen maksamisen edellytykseksi, että edunsaaja asuu valtion alueella koko sen ajan, jolta etuutta maksetaan.