JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
9 päivänä helmikuuta 1995 *

1. Bundesverwaltungsgerichtin yhteisöjen tuomioistuimelle esittämä ennakkoratkaisukysymys koskee työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (jäljempänä asetus) 12 artiklan tulkintaa [1]. Kansallinen tuomioistuin pyytää erityisesti tämän artiklan henkilöllistä ulottuvuutta koskevaa ratkaisua voidakseen päättää, pitääkö siinä olevan käsitteen "siirtotyöläisen lapsi" ymmärtää tarkoittavan vain lasta, joka ei vielä ole täyttänyt 21 vuotta ja/tai joka on työntekijän huollettavana.

Asetuksen 12 artiklassa säädetään, että jos jäsenvaltion kansalainen on tai on ollut työssä toisen jäsenvaltion alueella, hänen lapsillaan on oikeus osallistua siellä peruskoulutukseen, oppisopimuskoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla, jos he asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa. Artiklan toisessa kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan tukemaan toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan näille lapsille parhaat mahdolliset edellytykset osallistua tähän opetukseen.

2. Tässä yhteydessä merkityksellinen opintotukea koskeva Saksan kansallinen säädös on ensi sijassa Bundesausbildungsförderungsgesetz (liittovaltion opintotukea koskeva laki, jäljempänä BAföG); BAföG:n 5 §:n 2 momentissa säädetään yleisesti, että opintotuki voidaan myöntää valtion alueella asuville opiskelijoille ulkomailla sijaitsevassa oppilaitoksessa annettavaa koulutusta varten edellyttäen, että nämä opinnot ovat hyödyllisiä opiskelijan opinnoissaan jo saavuttamaan tasoon nähden, että ne voidaan lukea opiskelijan opintosuorituksiin ja että opiskelijalla on riittävä kielitaito. 8 §:n 1 momentin mukaan tähän tukeen ovat oikeutettuja Saksan kansalaiset sekä opiskelijat, joilla on siirtotyöläisten lapsina liikkumisvapaus tai oleskeluoikeus jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeutta koskevan kansallisen lain nojalla. Kyseisen lain (Aufenthaltsgesetz/EWG) 1 §:n 2 momentissa täsmennetään, että tämän lain mukaan perheenjäseninä pidetään (siirtotyöläisen) lapsia, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai jotka ovat edelleen siirtotyöläisen tai hänen puolisonsa huollettavina.

3. Lubor Gaal, vuonna 1967 syntynyt Belgian kansalainen, on asunut vuodesta 1969 Saksassa, missä hän on suorittanut keskiasteen opinnot ja aloittanut biologian opinnot yliopistossa. Vuodesta 1987 lähtien, isänsä

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 257, s. 2.

kuoleman jälkeen, hän on saanut orvoneläkettä, joka on hänen ainoa tulonlähteensä.

Vuonna 1989 Lubor Gaal anoi opintotukea opintotuen myöntämisestä vastaavalta viranomaiselta (Landesamt für Ausbildungsförderung, jäljempänä Landesamt) voidakseen suorittaa opintoihinsa liittyvän kahdeksan kuukauden opintojakson brittiläisessä yliopistossa. Landesamt hylkäsi hänen anomuksensa sillä perusteella, että hän ei kuulunut Saksan edellä mainitun lainsäädännön mukaan niihin henkilöihin, joilla oli oikeus tällaiseen tukeen, koska hän oli jo täyttänyt 21 vuotta eikä ollut vanhempiensa huollettavana.

4. Lubor Gaalin nostettua kanteen anomuksensa hylkäämisen vuoksi saksalainen muutoksenhakutuomioistuin on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle edellä mainitun ennakkoratkaisupyynnön saadakseen ratkaisun siihen, pitäisikö asetuksen 12 artiklaa tulkita siten, että se tekisi merkityksettömiksi Saksan lainsäädännössä säädetyt kaksinkertaiset rajoitukset ja velvoittaisi Landesamtin myöntämään Lubor Gaalille tämän anoman opintotuen.

5. Suullisen käsittelyn alussa Saksan hallitus on ilmaissut epäilynsä tuomioistuimen jaoston kokoonpanon laillisuudesta. Yhteisöjen tuomioistuimen vaatimuksesta tämä väite on sittemmin esitetty kirjallisesti. Saksan hallitus väittää erityisesti EY:n perustamissopimuksen 165 artiklan toisen kohdan toista virkettä rikotun, koska ei ole asianmukaisesti ilmoitettu, mitkä ovat olleet nimeämisperusteet, joiden mukaisesti jaostossa toimivat viisi tuomaria on valittu niiden kuuden tuomarin joukosta, jotka istuntovuoden alussa oli ilmoitettu jaoston jäseniksi Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. [2]

Saksan hallituksen huomautus on hidastuttanut oikeudenkäyntimenettelyä, mutta se on ollut selvästi perusteeton. Esillä oleva asia käsitellään viiden tuomarin jaostossa, kuten EY:n perustamissopimuksen 165 artiklassa määrätään. Viiden tuomarin nimeäminen asiaa käsittelemään jaoston kuuden tuomarin joukosta kuuluu selvästi yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan päättää sisäisistä järjestelyistään.

6. Käykäämme itse asiaan. Aluksi huomaamme, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin on antanut useita tuomioita asetuksen 12 artiklan sekä aineellisesta että henkilöllisestä ulottuvuudesta [3], tämän artiklan tulkinta ei ole koskaan koskenut juuri sen soveltamisalan "välillisiä", kuten artiklan säännösten kohteena olevien henkilöiden ikään tai oikeudelliseen asemaan liittyviä rajoituksia. Toi-

2 — EYVL 1994 C 304, s. 1.

3 — Ks. viimeisimpiä ratkaisuja, asia C-308/89, Di Leo, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4185) ja asiat 389/87 ja 390/87, Echternach ja Moritz, tuomio 15.3.1989 (Kok. 1989, s. 723). Ks. kuitenkin myös jo vanhempi ratkaisu, asia 9/74, Casagrande, tuomio 3.7.1974 (Kok. 1974, s. 773).

sin kuin 10 ja 11 artiklassa, (joissa ilmaistaan lasten oikeus asettua asumaan vanhempiensa luokse ja ryhtyä vapaasti mihin tahansa palkattuun työhön), 12 artiklassa ei itse asiassa ole nimenomaisesti tällaista rajoitusta, jota ei siis voitaisi johtaa siitä muuta kuin tulkinnalla.

On siis ratkaistava, onko tarkoituksenmukaista tai välttämätöntä, ja missä määrin, mennä 12 artiklan kirjaimellisen tulkinnan ulkopuolelle, jotta voitaisiin vahvistaa, että tämän säännöksen soveltaminen olisi rajoitettava sellaisiin tapauksiin, joissa edunsaajat eivät ole täyttäneet 21 vuotta tai ovat vielä vanhempiensa huollettavina. Tähän ratkaisuun voitaisiin päätyä asetuksen systemaattisella tulkinnalla, tarkemmin sanoen sen ensimmäisen osan kolmen viimeisen artiklan (10, 11 ja 12 artikla) tulkinnalla, ja tämä tulkinta edellyttäisi näiden kolmen säännöksen sisällön yhdenmukaistamista.

Sellainen asetuksen 12 artiklan tulkinta, jota Landesamt ja Saksan hallitus ovat esittäneet, ei estäisi soveltamasta BAföG:n kyseisiä säännöksiä. Jos yhteisöjen tuomioistuin sen sijaan katsoisi, että 12 artiklaa olisi tulkittava toisin, Saksan lainsäädäntö osoittautuisi yhteensopimattomaksi 12 artiklan kanssa, eikä sitä voitaisi enää soveltaa.

7. Tähän on heti todettava, että mielestäni asetuksen 12 artiklan sanamuodon perusteella ei ole perusteltua rajoittaa käsitettä "lapsi" iän tai oikeudellisen aseman mukaan, eikä tämän säännöksen toisenlainen tulkinta ole sen sisällön- ja tarkoituksenmukaista.

Ennen kaikkea, jos lainsäätäjä olisi tarkoittanut alistaa käsitteen "lapsi" 12 artiklan tarkoittamassa merkityksessä kaksinkertaisten rajoitusten kohteeksi, sen olisi pitänyt lisätä tämän artiklan tekstiin siitä nimenomainen säännös, kuten kyseisen asetuksen 10 ja 11 artiklassa. 10 artiklan lapsen käsitteen soveltamisalaa ei voida myöskään automaattisesti laajentaa asetuksen muihin artikloihin; siitä on todisteena seuraava, 11 artikla, jossa määritellään nimenomaisesti edunsaajat alle 21-vuotiaiksi tai vielä vanhempiensa huollettavina oleviksi. Missään artiklassa, ei myöskään asetuksen johdanto-osassa, ei itse asiassa esiinny käsitettä "lapsi", jota voitaisiin myöhemmin soveltaa kaikissa muissa säännöksissä.

8. Mitä tulee 12 artiklan sisältöön ja tarkoitukseen, joka on siirtotyöläisen perheen liittäminen mahdollisimman tiiviisti vastaanottajavaltion sosiaaliseen elämään, on mielekästä mainita lyhyesti yhteisöjen tuomioistuimen tärkeimpiä ratkaisuja tästä aiheesta, jotta voitaisiin havainnollistaa sen

tulkinneen kyseistä säännöstä tähän asti — myös asetuksen yleisen päämäärän osalta — laajasti.

Vanhimmista ratkaisuistaan lähtien yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin viitannut siihen, että 12 artiklan tulkinta ei saa poiketa asetuksen tavoitteista, ja korostanut, että on tärkeätä poistaa kaikki esteet työntekijöiden liikkumisvapaudelta, erityisesti ne, jotka vaikeuttavat perheiden sopeutumista vastaanottajavaltion olosuhteisiin [4].

9. Lähtien liikkeelle näistä perusteista yhteisöjen tuomioistuin on siis vahvistanut yksiselitteisesti ja ehdottomasti siirtotyöläisten lasten ja vastaanottajavaltion kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Yhteisöjen tuomioistuin on niin ikään täsmentänyt, että tämä periaate ei "tarkoita ainoastaan oppilaitokseen pääsemiseen liittyviä sääntöjä, vaan myös yleisiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on helpottaa opetuksen saamista" [5], sekä kaikkia vastaanottajavaltion lainsäädännössä säädettyjä etuuksia, kuten esimerkiksi vammaisten sosiaalista kuntouttamista koskevia [6].

Viimeisimmissä ratkaisuissaan yhteisöjen tuomioistuin on edelleen syventänyt tätä näkökohtaa vahvistamalla, että 12 artiklassa varmistettu yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa kaikenlaista opetusta, myös yliopisto-opintoja tai ammattikorkeakouluopintoja [7] ja että 12 artiklassa tarkoitettu lapsen asema tarkoittaa myös oikeutta saada vastaanottajavaltion kansalaisille tarkoitettua valtion opintotukea [8]. Mitä tulee 12 artiklan aineelliseen soveltamisalaan, Di Leo -tuomiossa on edelleen täsmennetty, että huolimatta asuinpaikkaedellytyksestä, se käsittää myös ne tapaukset, joissa opintotuki myönnetään muussa kuin vastaanottajavaltiossa suoritettaviin opintoihin [9].

10. Henkilöllisen ulottuvuuden osalta yhteisöjen tuomioistuin on ensinnäkin täsmentänyt, että yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen voivat oikeutetusti esittää myös kuolleen siirtotyöläisen lapset [10]. Vahvistamalla, että asetuksen tavoitteena olevan sopeutumisen onnistumiseksi on välttämätöntä, että siirtotyöläisen lapsella olisi mahdollisuus opiskella ja viedä päätökseen kaikentasoisia opintoja vastaanottajavaltiossa, yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi katsonut, että sellainenkaan lapsi, joka on palannut perheensä kanssa maahan, josta on peräisin,

4 — Asia 76/72, Michel S., tuomio 11.4.1973, (Kok. 1973, s. 457, 13 kohta), edellä mainittu Casagrande -tuomio, 3 kohta ja asia 68/74, Alaimo, tuomio 29.1.1975, (Kok. 1975, s. 109, 4 kohta), joissa toistetaan melkein sananmukaisesti asetuksen viides perustelukappale.

5 — Edellä mainittu Casagrande -tuomio, 4 kohta.

6 — Edellä mainittu Michel S. -tuomio, 14 kohta.

7 — Edellä mainittu Echternach- ja Moritz -tuomio, 29 ja 30 kohta.

8 — Edellä mainittu Echternach- ja Moritz -tuomio, 34 ja 35 kohta.

9 — Edellä mainitu Di Leo -tuomio, 15 kohta.

10 — Asia 42/87, komissio v. Belgia, tuomio 27.9.1988, (Kok. 1988, s. 5445, 10 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin oli kuitenkin jo täsmentänyt, että 12 artiklassa ei luotu oikeuksia sellaiselle siirtotyöläisen lapselle, joka oli syntynyt sen jälkeen, kun työntekijä oli lakannut tekemästä työtä ja asumasta vastaanottajavaltiossa, koska siinä tapauksessa lapsi ei ollut koskaan saanut työntekijän perheenjäsenen asemaa. (Asia 197/86, Brown, tuomio 21.6.1988, Kok. 1988, s. 3205, 29 ja 30 kohta.)

ei menetä 12 artiklassa säädettyjä etuja, ja että hänellä on niihin oikeus, mikäli hän palaa vastaanottajavaltioon jatkaakseen tai viedäkseen päätökseen siellä opintonsa [11].

11. Esillä olevaan asiaan liittyvän oikeuskäytännön nopea yleiskatsaus vahvistaa sen, että 12 artiklan suppea tulkinta, jolla pyritään asettamaan sen soveltamiselle lisäedellytyksiä, joita ei nimenomaisesti ole tarkoitettu, olisi yhteensoveltumaton tämän säännöksen päämäärien kanssa, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on ne monta kertaa määritellyt ja ilmaissut. Lisäksi tulkinta, jonka mukaan siirtotyöläisten lapsia ja vastaanottajavaltion kansalaisia kohdeltaisiin epäoikeudenmukaisesti eri tavalla, näyttää mielestäni olevan selvässä ristiriidassa sekä kyseessä olevan säännöksen hengen että yhteisön oikeuden tähän aihepiiriin liittyvien perusperiaatteiden kanssa [12].

12. Esitetyn johtopäätöksen vahvistavat myös muutamat muut näkökohdat.

Ensinnäkin 12 artiklassa nimenomaisesti mainitaan paitsi peruskoulutus, myös oppisopimuskoulutus ja ammatillinen koulutus; kahteen viimeksi mainittuun osallistuvat tavallisesti, jopa pääasiallisesti jo oppivelvollisuutensa suorittaneet, joskus myös akateemisen loppututkinnon suorittaneet nuoret. Minusta olisi melko omituista, jos vain alle 21-vuotiaat voisivat ottaa osaa tällaiseen opetukseen [13].

13. Yhteisöjen tuomioistuin — mikä seikka on minusta merkityksellinen — on jo useaan kertaan mainitussa Echternach- ja Moritz-tuomiossa antanut ennakkoratkaisukysymykseen vastauksen, jonka mukaan 12 artiklaa voitiin soveltaa jo 24 vuotta täyttäneeseen opiskelijaan.

Korostan lopuksi, että kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin on tutkiessaan Alankomaiden lainsäädännön alankomaalaisille opiskelijoille myöntämiä tukia (joista yhteisöjen tuomioistuimen päätöksen mukaan myös siirtotyöläisten lasten täytyy päästä osallisiksi) todennut, että kanteen kohteena olleet taloudelliset avustukset oli tarkoitettu kattamaan hyvin erilaisia kuluja, tilanteen

11 — Edellä mainittu Echternach- ja Moritz -tuomio, 21, 22 ja 23 kohta.

12 — Tarkoitan tietenkin ETY:n perustamissopimuksen 7 artiklaa (tällä hetkellä EY:n perustamissopimuksen 6 artikla), jonka perusteella erityissäännöksen (joka sitä vastoin on olemassa esillä olevassa asiassa) puuttuessa, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut belgialaisten oppilaitosten ulkomaalaisille opiskelijoille asettaman ylimääräisen kirjoittautumismaksun (minerval) lainvastaiseksi. (Asiat 152/82, Forcheri, tuomio 13.7.1983, Kok. 1983, s. 2323; asia 293/83, Gravier, tuomio 13.2.1985, Kok. 1985, s. 593 ja asia 24/86, Blaizot, tuomio 2.2.1988, Kok. 1988, s. 379).

13 — Ks. samasta aiheesta julkisasiamies Sir Gordon Slynnin ratkaisuehdotus, asia 235/87, Matteucci, tuomio 27.9.1988, (Kok. 1988, s. 5589, erityisesti s. 5601 ja 5602).

vaatiessa myös opiskelijan huollettavina olevien henkilöiden elinkustannuksia [14]. Vaikka ei olekaan mahdotonta, että myös alle 21-vuotiailla nuorilla voisi olla huollettavia, on toisaalta niin, että henkilö, joka on toisen huollettavana ja jolla itsellä on huollettavia, on varmasti käsitteenä järjetön. Tämä vahvistaa tarvittaessa sen, että yhteisöjen tuomioistuin tulkitessaan 12 artiklaa niin, että Alankomaiden lainsäädännön soveltamisala ulotettiin myös siirtotyöläisten lapsiin, ei tarkoittanut rajoittaa sitä heidän ikäänsä tai oikeudelliseen asemaansa liittyvillä edellytyksillä.

14. Saksan hallitus on väittänyt, että 12 artiklan sanamuodon mukainen tulkinta voisi johtaa ristiriitaiseen tilanteeseen, jos siirtotyöläisen lapsi, jolla ei olisi 10 artiklan mukaista oikeutta asettua asumaan tämän siirtotyöläisen luo (eli hän olisi 21 vuotta täyttänyt tai ei olisi tämän huollettavana), voisi kuitenkin saada 12 artiklassa myönnetyt edut tai voisi jopa yrittää johtaa 12 artiklan kautta itselleen oikeuden asettua asumaan vastaanottajavaltioon.

Tämän seikan suhteen näyttää riittävältä todeta, kuten komissio on vahvistanut, että lapsen oleskeluoikeus vastaanottajavaltion alueella voi tietyissä tapauksissa olla seurauksena muista yhteisön oikeuden säännöksistä kuin asetuksen 10 artiklasta, esimerkiksi työntekijöiden oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siinä valtiossa 29 päivänä kesäkuuta 1970 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1251/70 3 artiklan 2 kohdasta [15]. Tällaisia tapauksia varten on tarpeen varmistaa, ettei vastaanottajavaltion kansalaisten ja siirtotyöläisten lasten kesken synny epäoikeudenmukaista syrjintää; vaikka siirtotyöläisten lapsilla on oleskeluoikeus vastaanottajavaltion alueella muiden kuin asetuksen säännösten nojalla, he ovat kuitenkin oikeutettuja vaatimaan oikeuksia 12 artiklan nojalla lapsen asemansa perusteella.

15. Viimeinen huomio koskee opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettua neuvoston direktiiviä 90/366/ETY [16], johon Saksan hallitus on selvityksissään viitannut voidakseen evätä toisista jäsenvaltioista peräisin olevilta opiskelijoilta oikeuden saada vastaanottajavaltiolta elinkustannusten kattamiseen tarkoitettua tukea. On varmasti totta, että kyseisen direktiivin 3 artiklan mukaan oleskeluoikeuden saaneille opiskelijoille ei anneta oikeutta vastaanottajavaltion antamaan toimeentuloturvaan; tämä ei tarkoita kuitenkaan sitä, että tämä direktiivi olisi esteenä muista yhteisön oikeuden säännöksistä johdettavien tukivaatimusten esittämiselle, kuten kyseisessä tapauksessa.

14 — Edellä mainittu Echternach- ja Moritz -tuomio, 32 kohta.

15 — EYVL L 142, s. 24.

16 — EYVL L 180, s. 30.

16. Edellä esitetyillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi seuraavasti Bundesverwaltungsgerichtin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen:

"Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 12 artiklaa pitäisi tulkita niin, että se estää sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltamisen, jossa asetetaan käsitteelle 'lapsi', tässä artiklassa tarkoitetussa merkityksessä, ikään tai huollettavana olemiseen liittyviä rajoituksia."