YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
(viides jaosto)
23 päivänä toukokuuta 1996 *

Asiassa C-237/94,

jonka Social Security Commissioner (Yhdistynyt kuningaskunta) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

John O'Flynn

vastaan

Adjudication Officer

ennakkoratkaisun työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 7 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. A. O. Edward sekä tuomarit J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari), P. Jann, L. Sevón ja M. Wathelet,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

julkisasiamies: C. O. Lenz,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— O'Flynn, edustajanaan barrister R. Drabble solicitor C. Dabeziesin valtuuttamana,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies S. Braviner, avustajanaan barrister S. Richards,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies C. Docksey,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan O'Flynnin, edustajanaan R. Drabble; Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehinään S. Braviner ja barrister P. Watson, sekä komission, asiamiehenään C. Docksey, esittämät suulliset huomautukset 29.2.1996 pidetyssä istunnossa,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.3.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Social Security Commissioner on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 28.6.1994 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 22.8.1994,

EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2, jäljempänä asetus N:o 1612/68) 7 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty riita-asiassa, jossa asianosaisina ovat O'Flynn ja Adjudication Officer ja joka koskee kieltäytymistä myöntää hautausavustus, josta säädetään *Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) Regulations 1987* -asetuksessa (vuoden 1987 asetus sosiaalirahastosta — äitiyskulut ja hautauskulut, jäljempänä vuoden 1987 asetus).

3 Hautausavustus on tarveharkintainen sosiaalietuus. Sen tarkoituksena on korvata ne kulut, jotka ovat aiheutuneet hakijalle tai hänen sukulaiselleen eli vuoden 1987 asetuksen mukaan "vastuuasemassa olevalle henkilölle" sukulaiselle sattuneen kuolemantapauksen vuoksi.

4 Vuoden 1987 asetuksen 7 pykälän 1 momentin c kohdan mukaisesti avustusta myönnetään ainoastaan silloin, "jos hautaus toimitetaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa". Saman asetuksen 3 pykälän 1 momentin mukaan "hautauksella tarkoitetaan maahan hautaamista tai tuhkaamista".

5 Vuoden 1987 asetuksen 7 pykälän 2 momentin mukaisesti hautausavustuksen suuruus on laskettu niin, että se riittää kattamaan vastuuasemassa olevalle henkilölle aiheutuneet välttämättömät menot. Siten avustuksella katetaan kaikki ne tavanomaiset kulut, jotka liittyvät maahan hautaamiseen tai tuhkaamiseen paikassa, joka sijaitsee lähellä vainajan kotipaikkaa, sekä mahdollisesti ruumiin kuljetuksesta vainajan kotipaikkaan Yhdistyneen kuningaskunnan alueella aiheutuneet kulut. Sitä vastoin avustus ei kata kaikkia arkun kuljetuskustannuksia, jos hautaaminen tai tuhkaaminen tapahtuu etäällä vainajan kotipaikasta. Tällöin arkun kuljetuksesta johtuvista lisäkustannuksista vastaa vastuuasemassa oleva henkilö.

6 O'Flynn on Irlannin kansalainen, joka oleskelee Yhdistyneessä kuningaskunnassa entisenä siirtotyöläisenä. Hänen poikansa kuoli 25.8.1988 Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Uskonnollinen tilaisuus pidettiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa; hautaus sen sijaan toimitettiin Irlannissa.

7 O'Flynn haki hautausavustusta, jonka maksamisesta hänelle kieltäydyttiin sillä perusteella, että hautausta ei ollut toimitettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa, kuten vuoden 1987 asetuksen 7 pykälän 1 momentin c kohdassa edellytetään.

8 O'Flynn valitti tästä kieltäytymisestä. Kansallisessa tuomioistuimessa hän vetosi erityisesti siihen, että vuoden 1987 asetuksen 7 pykälän 1 momentin c kohdassa syrjitään siirtotyöläisiä välillisesti ja että sillä rikotaan asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltion työntekijän on toisen jäsenvaltion alueella saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden. Asianosaiset ovat eri mieltä niistä arviointiperusteista, joita on sovellettava määritettäessä sitä, syrjitäänkö vuoden 1987 asetuksen 7 pykälän 1 momentin c kohdassa tarkoitetun kaltaisella säännöksellä siirtotyöläisiä vai ei.

9 O'Flynnin mukaan riidanalainen edellytys on aluesidonnaisuutensa takia luonnostaan siirtotyöläisiä välillisesti syrjivä. Toissijaisesti hän vetoaa siihen, että tämän säännöksen syrjivyys on joka tapauksessa katsottava näytetyksi, kun on tullut osoitetuksi, että siirtotyöläisten osalta tämä edellytys täyttyy tavallisesti harvemmin.

10 Vastaajana oleva hallintoviranomainen vetoaa puolestaan siihen, että edellytystä on pidettävä syrjivänä ainoastaan silloin, jos on näytetty, että siirtotyöläisten on kotimaisiin työntekijöihin verrattuna paljon vaikeampaa täyttää edellytys, erityisesti kun täyttämistä arvioitaessa otetaan huomioon siirtotyöläisten tavat ja tottumukset. Jotta edellytys olisi syrjivä, olisi vastaajan mukaan näytettävä, että huomattavasti pienempi suhteellinen osuus kaikkien muiden jäsenvaltioiden työntekijöistä

kuin kotimaisista työntekijöistä täyttää riidanalaisen edellytyksen. Vastaaja lisää, että siirtotyöläinen ei voi missään tapauksessa vedota riidanalaisen edellytyksen syrjivyyteen, jos edellytyksen täyttymättä jääminen johtuu siirtotyöläisen kansalaisuudesta riippumattomista syistä.

11 Social Security Commissioner on edellä kuvatussa asiassa päättänyt lykätä ratkaisun tekemistä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko yhteisön oikeuden mukaisen, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklassa tarkoitetun kansalaisuuteen perustuvan syrjintäkiellon periaatteen kanssa yhteensopivaa se, että hautauskulujen maksamista Social Fundista Yhdistyneessä kuningaskunnassa koskee aluesidonnainen edellytys, eli avustuksen saamiseksi vaaditaan sitä, että hautaus toimitetaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa?

2) Riippuuko ensimmäiseen kysymykseen annettava vastaus joistakin seuraavista seikoista:

a) Onko kansalaisuuteen perustuvan välillisen syrjinnän olemassaoloa selvitettäessä käytettävä arviointiperusteena sitä,

i) saavatko järkevästi menettelevät toisen jäsenvaltion kansalaiset normaalissa tilanteessa avustuksen sen aluesidonnaisen edellytyksen vuoksi Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia pienemmällä todennäköisyydellä (ja jos näin on, onko tällöin osoitettava, että tämän edellytyksen vuoksi todennäköisesti olennaisesti pienempi suhteellinen osa toisten jäsenvaltioiden kansalaisista kuin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisista saa avustuksen), vaiko sitä,

ii) onko toisten jäsenvaltioiden kansalaisten olennaisesti vaikeampaa täyttää tämä edellytys käytännössä, vai

iii) onko arvioinnissa käytettävä muuta perustetta, ja jos on, niin mitä?

b) Riittääkö jokaisessa tapauksessa se, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia verrataan sen tietyn jäsenvaltion kansalaisiin, jonka kansalainen hakija on, vai onko vertailu tehtävä Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja kaikkien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillä?

3) Voiko tällainen edellytys olla kansalaisuuteen perustuvaa lainvastaista syrjintää tai voiko hakija vaihtoehtoisesti tai tämän ohella vedota tähän syrjintään asiassa, jossa se seikka, että hänen ei katsota täyttävän tätä edellytystä, on seurausta kansalaisuudesta riippumattomista syistä eli kustannussyistä?"

12 Ennakkoratkaisukysymysten esittämisestä tehdyn päätöksen perusteluista ilmenee, että kansallinen tuomioistuin pyytää määrittämään sen, onko asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan vastainen vuoden 1987 asetuksen 7 pykälän 1 momentin c kohdassa tarkoitetun kaltainen säännös, jonka mukaan siirtotyöläiselle aiheutuneita hautauskuluja varten maksettavan avustuksen myöntämisedellytyksenä on se, että hautaus toimitetaan avustuksen myöntävän jäsenvaltion alueella. Esitetyt perustelut huomioon ottaen kansallinen tuomioistuin kysyy, onko erityisesti seuraavat seikat otettava huomioon: riidanalaisen edellytyksen tosiasiallisesti täyttävien siirtotyöläisten suhteellinen osuus ja kansalaisuus; siirtotyöläisille tämän edellytyksen täyttämisestä käytännössä aiheutuneiden vaikeuksien suuruus; syyt, joiden vuoksi siirtotyöläinen ei ole täyttänyt riidanalaista edellytystä tietyssä tilanteessa.

13 Nämä kysymykset liittyvät läheisesti toisiinsa, ja ne voidaan tutkia yhdessä.

14 Ensinnäkin on todettava, että hautausavustuksen kaltaista avustusta on pidettävä asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna "sosiaalisena etuna", jota tämän säännöksen mukaisesti siirtotyöläisten on saatava samoin edellytyksin kuin kotimaisten työntekijöiden.

15 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa siihen, että hautausavustuksen tarkoituksena on kansalaisten ja kansanterveyden edun vuoksi huolehtia siitä, että jokainen Yhdistyneen kuningaskunnan alueella kuollut henkilö haudataan tai tuhkataan soveliaisuussääntöjen edellyttämällä tavalla. Sen mukaan tätä avustusta myönnetään tavalla, joka ei ole syrjivä. Jos hautaaminen tai tuhkaaminen näet toimitetaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa, avustus myönnetään sekä siirtotyöläisille että kotimaisille työntekijöille, ja jos hautaaminen tai tuhkaaminen toimitetaan Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella, avustus evätään niin siirtotyöläisiltä kuin kotimaisiltakin työntekijöiltä.

16 On kuitenkin huomattava, että hautausavustuksen kaltaisella avustuksella ei kateta ainoastaan niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat ruumiin hautaamisesta tai tuhkaamisesta, vaan myös kaikki ne kustannukset, jotka vastuuasemassa olevalle henkilölle aiheutuvat siitä, että vainaja saa joka suhteessa asianmukaiset, vaikka vaatimattomatkin, hautajaiset paikassa, joka sijaitsee lähellä tämän kotipaikkaa. Sen sijaan avustus ei kata arkun kuljetuskustannuksia vainajan kotipaikasta etäällä sijaitsevaan hautaamis- tai tuhkaamispaikkaan.

17 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä perustamissopimuksen 48 artiklaan että asetuksen N:o 1612/68 7 artiklaan otettu yhdenvertaisen kohtelun periaate ei kiellä pelkästään kansalaisuuteen perustuvaa ilmeistä syrjintää, vaan myös kaikki piilevät syrjinnän muodot, jolloin soveltamalla muita erotteluperusteita tosiasiallisesti päädytään samaan lopputulokseen (ks. erityisesti

asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974, Kok. 1974, s. 153, 11 kohta; asia C-27/91, Le Manoir, tuomio 21.11.1991, Kok. 1991, s. I-5531, 10 kohta; asia C-111/91, komissio v. Luxemburg, tuomio 10.3.1993, Kok. 1993, s. I-817, 9 kohta; ja asia C-419/92, Scholz, tuomio 23.2.1994, Kok. 1994, s. I-505, 7 kohta).

18 Siten on pidettävä välillisesti syrjivinä sellaisia kansallisen oikeuden edellytyksiä, jotka siitä huolimatta, että niitä sovelletaan tekemättä eroa kansalaisuuden perusteella, kohdistuvat vaikutuksiltaan kuitenkin olennaisesti (ks. asia 41/84, Pinna, tuomio 15.1.1986, Kok. 1986, s. 1, 24 kohta; asia 33/88, Allué ja Coonan, tuomio 30.5.1989, Kok. 1989, s. 1591, 12 kohta; ja em. asia Le Manoir, tuomion 11 kohta) taikka suurimmaksi osaksi siirtotyöläisiin (ks. asia C-279/89, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 17.11.1992, Kok. 1992, s. I-5785, 42 kohta; ja asia C-272/92, Spotti, tuomio 20.10.1993, Kok. 1993, s. I-5185, 18 kohta); samoin välillisesti syrjivinä on pidettävä sellaisia kansallisen oikeuden erotuksetta sovellettavia edellytyksiä, jotka kotimaiset työntekijät pystyvät siirtotyöläisiä helpommin täyttämään (ks. em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 10 kohta; ja asia C-349/87, Paraschi, tuomio 4.10.1991, Kok. 1991, s. I-4501, 23 kohta), kuin myös niitä edellytyksiä, joihin sisältyy vaara siitä, että niiden vaikutukset ilmenevät erityisesti siirtotyöläisten vahingoksi (ks. asia C-175/88, Biehl, tuomio 8.5.1990, Kok. 1990, s. I-1779, 14 kohta; ja asia C-204/90, Bachmann, tuomio 28.1.1992, Kok. 1992, s. I-249, 9 kohta).

19 Asia on toisin ainoastaan silloin, jos säännökset ovat perusteltuja objektiivisten ja kyseisten siirtotyöläisten kansalaisuudesta riippumattomien perusteiden nojalla ja jos säännökset ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään (ks. tältä osin em. asia Bachmann, tuomion 27 kohta; em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 12 kohta; sekä asiat C-259/91, C-331/91 ja C-332/91, Allué ym., tuomio 2.8.1993, Kok. 1993, s. I-4309, 15 kohta).

20 Koko tästä oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallisen oikeuden säännöstä, jollei se ole objektiivisesti perusteltu ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, on pidettävä välillisesti syrjivänä, jos sen vaikutukset kohdistuvat ominaislaatunsa

vuoksi enemmän siirtotyöläisiin kuin kotimaisiin työntekijöihin ja jos säännös sen vuoksi sisältää vaaran erityisesti siirtotyöläisten jotumisesta huonompaan asemaan.

21 Tältä osin ei ole tarpeen todeta sitä, että siinä joukossa, johon kyseisen säännöksen vaikutukset käytännössä kohdistuvat, siirtotyöläisten suhteellinen osuus on olennaisesti suurempi. On riittävää todeta, että tämä säännös on omiaan vaikuttamaan kyseisellä tavalla. On lisättävä, että niitä syitä, joiden vuoksi siirtotyöläinen päättää käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen yhteisön alueella, ei voida ottaa huomioon arvioitaessa kansallisen säännöksen syrjivyyttä. Mahdollisuutta vedota niinkin perustavanlaatuiseen vapauteen kuin henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ei näet voida rajoittaa tällaisilla puhtaasti subjektiivisilla seikoilla.

22 Tältä osin on todettava, että siirtotyöläiselle vastuuasemassa olevana henkilönä aiheutuvat kustannukset ovat samantyyppisiä ja vastaavan suuruisia kuin kotimaiselle työntekijälle aiheutuvat kustannukset. Ottaen huomioon ne siteet, jotka siirtotyöläisen perheen jäsenet yleisesti säilyttävät kotimaahansa, on sitä vastoin juuri siirtotyöläiselle tyypillistä se, että hän perheenjäsenensä kuoltua toimituttaa hautauksen toisessa jäsenvaltiossa.

23 Siten on katsottava välillistä syrjintää olevan se, että siirtotyöläiselle vastuuasemassa olevana henkilönä aiheutuneita kuluja varten maksettavan avustuksen edellytykseksi asetetaan hautaamisen tai tuhkaamisen toimittaminen Yhdistyneen kuningaskunnan alueella, jollei tämä edellytys ole objektiivisesti perusteltavissa ja oikeassa suhteessa siihen päämäärään, jota sillä tavoitellaan.

24 Vaikka onkin totta, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esiin tuomalla tavalla ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole nimenomaisesti kysynyt

yhteisöjen tuomioistuimelta riidanalaisen kansallisen säännöksen perusteltavuutta, sen ensimmäinen kysymys koskee kuitenkin, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 33 kohdassa todennut, yleisellä tasolla sitä, onko kyseisen kaltainen säännös suoraan tai välillisesti syrjivä.

25 Mahdollisimman kattavan ja hyödyllisen vastauksen antamiseksi kansalliselle tuomioistuimelle yhteisöjen tuomioistuin pitää tarpeellisena käsitellä ongelmaa myös tältä osin.

26 Kansanterveyden suojelua koskevasta perustelusta on riittävää todeta se, että kansanterveydestä huolehditaan myös siinä tapauksessa, että ruumis kuljetetaan Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolelle toisessa jäsenvaltiossa haudattavaksi tai tuhkattavaksi.

27 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on lisäksi esittänyt oikeuttamisperusteen, joka tukeutuu niihin liian korkeisiin kustannuksiin ja käytännön vaikeuksiin, jotka koskevat avustuksen maksamista silloin, jos hautaaminen tai tuhkaaminen toimitetaan Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella.

28 On kuitenkin todettava, että kyseisessä tapauksessa arkun kuljettamisesta Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolelle aiheutuvia kustannuksia lukuun ottamatta siirtotyöläiselle Yhdistyneen kuningaskunnan alueella aiheutuvat kustannukset eivät eroa niistä kustannuksista, jotka olisivat syntyneet, jos hautaaminen tai tuhkaaminen olisi toimitettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Näiden kustannusten tarkastaminen ei ole sen vaikeampaa kuin mitä se olisi, jos hautaaminen tai tuhkaaminen toimitettaisiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Arkun kuljetuskustannuksia etäällä vainajan kotipaikasta sijaitsevaan paikkaan ei puolestaan korvata missään tapauksessa.

29 Hautaamisesta tai tuhkaamisesta toisessa jäsenvaltiossa aiheutuvien kustannusten osalta mikään ei estä sitä, että Yhdistynyt kuningaskunta rajoittaa kuljetuskulujen korvaamisen kiinteään tai kohtuulliseksi katsottuun summaan suhteuttamalla maksettavan avustuksen niiden tavanomaisten kustannusten mukaisiksi, jotka hautaamisesta tai tuhkaamisesta Yhdistyneessä kuningaskunnassa aiheutuvat.

30 Siten esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava, että asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan vastainen on senkaltainen säännös, joka on vuoden 1987 asetuksen 7 pykälän 1 momentin c kohdassa ja jonka mukaan siirtotyöläiselle aiheutuneita hautauskustannuksia varten maksettavan avustuksen myöntämisedellytyksenä on se, että hautaaminen tai tuhkaaminen toimitetaan sen jäsenvaltion alueella, jonka lainsäädännössä avustuksen myöntämisestä määrätään.

Oikeudenkäyntikulut

31 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Social Security Commissionerin 28.6.1994 tekemällä päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan vastainen on senkaltainen säännös, joka on *Social Fund (Maternity and Funeral Expenses) Regulations 1987* -asetuksen 7 pykälän 1 momentin c kohdassa ja jonka mukaan siirtotyöläiselle aiheutuneita hautauskustannuksia varten

maksettavan avustuksen myöntämisedellytyksenä on se, että hautaaminen tai tuhkaaminen toimitetaan sen jäsenvaltion alueella, jonka lainsäädännössä avustuksen myöntämisestä määrätään.

Edward Puissochet Jann

Sevón Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä toukokuuta 1996.

R. Grass D. A. O. Edward

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja