YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
17 päivänä huhtikuuta 1986 *

Asiassa 59/85,

jonka Hoge Raad der Nederlanden on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensiksi mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Alankomaiden valtio (oikeusministeriö),

vastaan

Ann Florence Reed, kotipaikka Swindon (Iso-Britannia),

ennakkoratkaisun ETY:n perustamissopimuksen 7 ja 48 artiklan tulkinnasta sekä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan tulkinnasta (EYVL N:o L 257, s. 2),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentin tehtäviä hoitava jaoston puheenjohtaja T. Koopmans, jaostojen puheenjohtajat K. Bahlmann ja R. Joliet sekä tuomarit O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins ja F. Schockweiler,

julkisasiamies: C. O. Lenz,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet:

- pääasian kantaja Ann Florence Reed, edustajanaan asianajaja W. Th. Snoek, Amsterdam,

- Alankomaiden hallitus, asiamiehenään kirjallisessa käsittelyssä ulkoministerin puolesta ulkoasiainministeriön pääsihteeri I. Verkade ja suullisessa käsittelyssä D. J. Keur,

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen osaston virkamies E. Traversa, avustajanaan asianajaja F. Herbert, Bryssel,

kuultuaan julkisasiamiehen 19.2.1986 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Hoge Raad der Nederlanden on esittänyt 22.2.1985 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 1.3.1985, yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä ETY:n perustamissopimuksen 7 ja 48 artiklan tulkinnasta sekä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 10 artiklan tulkinnasta.

2 Kysymykset on esitetty oikeudenkäynnissä, joka koskee Alankomaiden oikeusministeriön valtiosihteerin 21.10.1982 antamaa hylkäävää päätöstä oleskelulupahakemukseen, jonka on esittänyt pääasian kantaja Ann Florence Reed (jäljempänä Reed), joka on sellaisen työntekijän avopuoliso, joka on muun jäsenvaltion kansalainen.

3 Oikeudenkäyntiasiakirjoista käy ilmi, että vuoden 1982 *Vreemdelingencirculaire*lla Alankomaat ilmoitti ulkomaalaispolitiikastaan, jonka mukaan ulkomaalainen, jolla on vakituinen suhde Alankomaiden kansalaisen kanssa tai sellaisen ulkomaalaisen kanssa, jolla on lupa oleskella maassa pakolaisena tai

turvapaikkaoikeutta nauttivana tai liikkeenperustamisluvan saaneen ulkomaalaisen kanssa, on oikeutettu oleskeluun Alankomaissa tietyin edellytyksin. Avopuolisoiden on nimenomaan elettävä yhdessä ja heillä on oltava yhteinen talous tai heillä on täytynyt olla yhteinen talous jo ennen saapumistaan Alankomaihin, heidän on oltava naimattomia ja heillä on oltava sopiva asunto sekä riittävästi varoja ulkomaisen avopuolison elatukseen.

4 Reed, joka on Ison-Britannian kansalainen ja naimaton, saapui 5.11.1981 Alankomaihin, jossa hän kirjoittautui työnhakijaksi 22.1.1982 onnistumatta kuitenkaan löytämään työtä. Hän anoi oleskelulupaa esittäen perustelunaan, että hän on asettunut asumaan herra W:n luokse, joka myös on Ison-Britannian kansalainen ja naimaton, ollut töissä Alankomaissa 5.11.1981 lähtien ja saanut 23.2.1982 ETY:n jäsenvaltion kansalaisena oleskeluluvan, joka on voimassa 5.11.1986 saakka. Ajankohtana, jolloin riidanalainen päätös tehtiin, Reed ja herra W. asuivat yhdessä Alankomaissa ja heidän vakituinen suhteensa oli jatkunut jo viisi vuotta.

5 Reed vaati Alankomaiden oikeusministeriön valtiosihteerin hänen oleskelulupahakemukseensa antaman hylkäävän päätöksen uudelleen käsittelyä. Koska tällä vaatimuksella ei ollut lykkäävää vaikutusta, Reed aloitti Rechtbank Haagissa välitoimimenettelyn saadakseen määräyksen siitä, että Alankomaiden valtio pidättäytyisi kaikista maastakarkotustoimenpiteistä ennen oleskelulupahakemukseen annettavaa lopullista päätöstä. Rechtbankin puheenjohtaja hyväksyi vaatimuksen sillä perusteella, että oikeudellinen kehitys edellyttää, että asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklaa sovellettaessa avopuolisot rinnastetaan käsiteltävänä olevan tapauksen kaltaisessa tilanteessa mahdollisuuksien mukaan aviopuolisoihin.

6 Alankomaiden valtion valitettua Gerechtshof Den Haagiin viimeksi mainittu vahvisti Rechtbankin puheenjohtajan määräyksen mutta eri perustein. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä Gerechtshof toteaa, että ETY:n perustamissopimuksen 7 ja 48 artiklassa esitetyssä periaatteessa, joka koskee kaiken kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltämistä jäsenvaltioiden työntekijöiden välillä, edellytetään, että Alankomaiden valtion toteuttamassa ulkomaalaispolitiikassa, sellaisena kuin se on esitetty *Vreemdelingencirculaire*ssa, on sallittava sellaisen työntekijän avopuolison, joka on muun jäsenvaltion kansalainen ja työskentelee Alankomaissa, asettua asumaan kyseisen työntekijän luokse samoin edellytyksin, kuin sovelletaan sellaisen työntekijän avopuolisoon, joka on Alankomaiden kansalainen. Alankomaiden valtio valitti päätöksestä edelleen Hoge Raadiin.

7 Arvioiden riita-asiaan liittyvän yhteisön oikeuden tulkintaa koskevia kysymyksiä Hoge Raad on lykännyt asian käsittelyä siihen saakka, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on ratkaissut seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artikla huomioon ottaen, onko kysymys ETY:n perustamissopimuksen 7 ja 48 artiklassa kielletystä syrjinnästä silloin, kun jäsenvaltio toteuttamassaan ulkomaalaispolitiikassa rinnastaa aviopuolisoon avopuolison, jolla on vakituinen suhde sellaisen työntekijän kanssa, joka on kyseisen jäsenvaltion kansalainen, mutta kieltää vastaavan rinnastamisen niiden avopuolisoiden osalta, joilla on vakituinen suhde muun jäsenvaltion sellaisen kansalaisen kanssa, joka on työntekijänä ensin mainitussa jäsenvaltiossa ja oleskelee siellä?

2) Vaikuttaako ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen se tosiseikka, että jäsenvaltio rinnastaa aviopuolisoon ei ainoastaan avopuolison, jolla on vakituinen suhde sellaisen työntekijän kanssa, joka on muun jäsenvaltion kansalainen, vaan myös avopuolison, jolla on vakituinen suhde sellaisen henkilön kanssa, jolla on periaatteessa rajaton oleskeluoikeus kyseisessä jäsenvaltiossa?

3) Onko asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että avopuoliso, jolla on vakituinen suhde kyseisessä säännöksessä tarkoitetun työntekijän kanssa, rinnastetaan tietyin edellytyksin 'aviopuolisoon'?"

Kolmas kysymys

8 Ensiksi on aiheellista vastata kolmanteen kysymykseen.

9 Reed korostaa, että oikeudellinen ja sosiaalinen kehitys yhteiskunnassa edellyttävät asetuksen (ETY) N:o 1612/68 soveltamisen ja sanalle "aviopuoliso" kyseisessä artiklassa annettavan merkityksen osalta, että avopuolisot on rinnastettava käsiteltävänä olevan tapauksen kaltaisessa tilanteessa mahdollisuuksien mukaan aviopuolisoihin.

10 Alankomaiden hallitus toteaa, että kolmas kysymys koskee sellaisen asetuksen säännöksen tulkintaa, jolla on välitön oikeusvaikutus kaikissa jäsenvaltioissa ja että sitä näin ollen voidaan tulkita vain yhteisötasolla. Alankomai-

den hallitus väittää, että yhteisön lainsäätäjä on käyttänyt sanaa "aviopuoliso" kuvatakseen aviopuolisoa perheoikeudellisessa merkityksessä. Silloin kun dynaamisen tulkinnan tueksi vedotaan yhteiskunnallisten ja oikeudellisten käsitysten alueella tapahtuneeseen kehitykseen, on välttämätöntä todeta tällaisen kehityksen tapahtuneen koko yhteisössä, eikä pidä nojautua sosiaaliseen ja oikeudelliseen kehitykseen ainoastaan yhdessä jäsenvaltiossa tai vain muutamissa jäsenvaltioissa. Näin ollen ei ole mitään syytä antaa "aviopuoliso"-käsitteelle tulkintaa, joka ulottuu oikeudellisen aviopuoliso-käsitteen ja siihen liittyvien sellaisten oikeuksien ja velvollisuuksien ulkopuolelle, joita ei ole olemassa avopuolisoiden välisissä suhteissa.

11 Komissio toteaa, että yhteisön oikeudessa ei ole olemassa säännöstä tai määräystä, joka määrittelee käsitteet "aviopuoliso" ja "aviosuhteet". Nykyisessä yhteisössä ei voitane puhua yksimielisyydestä, kun kysymyksessä on avopuolisoiden mahdollinen rinnastaminen aviopuolisoihin. Komissio sulkee sen vuoksi pois kaikki mahdollisuudet ratkaista esillä oleva ongelma asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan laajaa tulkintaa soveltaen.

12 ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklan määräyksistä ilmenee, että asetus (ETY) N:o 1612/68 pätee yleisesti, se on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

13 Tästä seuraa, että tulkinnalla, jonka yhteisöjen tuomioistuin kysymyksessä olevan asetuksen säännöksestä antaa, on seurauksia kaikissa jäsenvaltioissa ja että yhteiskunnalliseen kehitykseen perustuva oikeudellisten käsitteiden tulkinta on tehtävä tutkimalla koko yhteisön tilannetta eikä ainoastaan yhden ainoan jäsenvaltion tilannetta.

14 Asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohdassa myönnetään tietyille työntekijän "perheenjäsenille", aviopuoliso mukaan lukien, heidän kansalaisuudestaan riippumatta "oikeus tulla asumaan sellaisen työntekijän luokse, joka on jäsenvaltion kansalainen ja työssä muun jäsenvaltion alueella".

15 Koska ei ole mitään viitteitä sellaisesta yleisestä yhteiskunnallisesta kehityksestä, joka oikeuttaisi laajentavan tulkinnan, ja koska asetuksen itsensä perusteella ei voida muuta päätellä, on todettava, että käytettäessä sanaa "aviopuoliso" asetuksen 10 artiklassa tarkoitetaan ainostaan avioliittoon perustuvaa suhdetta.

16 Näin ollen kolmanteen kysymykseen on vastattava, että asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohtaa ei voida tulkita siten, että avopuoliso, jolla on vakituinen suhde sellaisen työntekijän kanssa, joka on jäsenvaltion kansalainen ja töissä muun jäsenvaltion alueella, on rinnastettava tietyin edellytyksin kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun "aviopuolisoon".

Ensimmäinen ja toinen kysymys

17 Hoge Raadin esittämien kahden ensimmäisen kysymyksen välisen yhteyden vuoksi niitä on syytä käsitellä yhdessä.

18 Pääasian kantaja väittää, että Alankomaiden toteuttama politiikka sellaisten työntekijöiden avopuolisoiden suhteen, jotka ovat muun jäsenvaltion kansalaisia, on yhteensoveltumaton ETY:n perustamissopimuksen kanssa ja johtaa asetuksen (ETY) N:o 1612/68 säännöksiin nähden syrjintään salliessaan Alankomaiden kansalaisen tulla Alankomaihin sellaisen avopuolison kanssa, joka on muun maan kansalainen, kun taas tätä samaa mahdollisuutta ei suoda muun jäsenvaltion kansalaiselle.

19 Alankomaiden hallitus väittää ensiksi, että erityisesti asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa esitetty ETY:n kansalaisia, joilla on yhteisön oikeuteen perustuva oleskeluoikeus, koskeva oikeus tuoda mukanaan perheenjäsenensä, ei vastaa tilannetta, joka olisi verrattavissa kotimaisten työntekijöiden tilanteeseen, eikä sillä siis ole syrjintäkieltoperiaatteen vaikutusta, vaan kysymyksessä on yhteisön oikeuden myöntämä itsenäinen oikeus, jonka sisältö ja laajuus on tässä tapauksessa määritelty tyhjentävästi asetuksessa (ETY) N:o 1612/68. Toiseksi, kansalaisuuteen perustuva erilaisuus ei ole syynä siihen, että pääasian kantajaa ja herra W:tä on kohdeltu eri tavoin kuin oman maan kansalaisia, vaan syynä on heidän oleskeluoikeuttaan koskeva oikeudellinen tilanteensa. Tämän vahvistaa se seikka, että Alankomaiden tällä alalla toteuttamassa politiikassa ei tehdä eroa Alankomaiden kansalaisten ja sellaisten ulkomaalaisten välillä, joilla on pysyvä oleskeluoikeus.

20 Komissio toteaa, että Alankomaiden toteuttamaan ulkomaalaispolitiikkaan sisältyy käsiteltävänä olevassa tapauksessa ETY:n perustamissopimuksen 7 ja 48 artiklassa kiellettyä syrjintää, koska Alankomaissa työskentelevää sellaista työntekijää, joka on muun jäsenvaltion kansalainen, ei työntekijänä muodollisesti rinnasteta kollegaansa, joka on Alankomaiden kansalainen, kun kysymys

on Alankomaihin pääsyä koskevasta luvasta hänen seuralaisensa osalta, joka ei ole Alankomaiden kansalainen. Itse asiassa jäsenvaltion, joka myöntää oman maansa kansalaisten avopuolisoille maahantuloluvan, koska kyseinen avopuoliso on vakituisen suhteen perusteella rinnastettava aviopuolisoon, on tältä osin rinnastettava sellaiset työntekijät, jotka ovat muun jäsenvaltion kansalaisia ja töissä sen alueella, täydellisesti oman maansa kansalaisiin. Sitä paitsi yhteisöjen tuomioistuimelle lähetetyistä asiakirjoista ei käy ilmi, että Alankomaiden hallitus olisi väittänyt kysymyksessä olevan syrjinnän olevan oikeutettua objektiivisin perustein.

21 On ensiksi palautettava mieliin, että perustamissopimuksen 7 artiklan mukaan "kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista". Kyseisestä perustamissopimuksen 7 artiklassa yleisesti esitetystä periaatteesta määrätään erityisessä muodossaan perustamissopimuksen 48 artiklassa, joka koskee työntekijöiden vapaata liikkuvuutta yhteisön alueella.

22 Näin ollen on tärkeää tutkia, kuuluuko perustamissopimuksen soveltamisalaan oikeus tuoda mukanaan avopuoliso ja onko kyseinen oikeus sen tähden arvioitava edellä mainituissa määräyksissä esitetyn syrjintäkieltoperiaatteen perusteella.

23 Koska ennakkoratkaisua koskevan päätöksen mukaan herra W. on työntekijä, kysymys on tutkittava erityisesti perustamissopimuksen 48 ja 49 artiklan sekä sen täytäntöön panemiseksi annettujen johdetun oikeuden säännösten ja erityisesti neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 valossa.

24 Asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että työntekijän, joka on muun jäsenvaltion kansalainen, on vastaanottajamaassa saatava "samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden".

25 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on 30.9.1975 antamassaan tuomiossa korostanut (asia 32/75, Cristini, Kok. 1975, s. 1085), 7 artiklan 2 kohdan viittausta "sosiaaliset edut" ei saa tulkita suppeasti.

26 Kuten yhteisöjen tuomioistuin toistuvasti on todennut, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa asetetusta yhdenvertaisen kohtelun tavoitteesta seuraa, että käsitteeseen sosiaaliset edut, jotka tällä säännöksellä on ulotettu käsittämään työntekijät, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia,

kuuluvat "kaikki sellaiset edut, jotka - liittyivätpä ne työsopimukseen tai ei - yleisesti myönnetään kotimaisille työntekijöille pääasiallisesti sen objektiivisen tilanteen perusteella, että he ovat työntekijöitä, tai ainoastaan sen perusteella, että he asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa, ja joiden myöntäminen myös sellaisille työntekijöille, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, on näin ollen omiaan helpottamaan heidän liikkuvuuttaan yhteisössä" (asia 207/78, Even, tuomio 31.5.1979, Kok. 1979, s. 2019 ja asia 94/84, Deak, tuomio 20.6.1985, Kok. 1985, s. 1873).

27 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on 30.9.1975 antamassaan edellä mainitussa tuomiossa ja 11.7.1985 antamassaan tuomiossa (asia 137/84, Mutsch, Kok. 1985, s. 2681) ratkaissut, siirtotyöläistä koskeva oikeus päästä osalliseksi monilapsisille perheille tarkoitetuista matkalippualennuksista tai oikeus käyttää omaa kieltään asuinvaltionsa tuomioistuinmenettelyssä, kuuluu sosiaalisten etujen käsitteeseen asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä.

28 Samalta kannalta tarkastellen on aiheellista lisätä, että siirtotyöläiselle suotu mahdollisuus, jonka mukaan hänen avopuolisolleen, joka ei ole vastaanottajamaan kansalainen, annetaan lupa oleskella kyseisessä jäsenvaltiossa hänen kanssaan, voi edistää työntekijän sopeutumista vastaanottajamaan oloihin sekä siten edistää työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan tavoitteen toteutumista. Näillä edellytyksin kysymyksessä oleva oikeus on nähtävä myös asetuksessa (ETY) N:o 1612/68 tarkoitettuun sosiaalisten etujen käsitteeseen kuuluvana.

29 Tästä on pääteltävä, että jäsenvaltio, joka antaa tällaisen edun kotimaisille työntekijöille, ei voi kieltäytyä antamasta vastaavaa etua työntekijöille, jotka ovat muun jäsenvaltion kansalaisia, syyllistymättä kansalaisuuteen perustuvaan perustamissopimuksen 7 ja 48 artiklassa kiellettyyn syrjintään.

30 Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on siten vastattava, että perustamissopimuksen 7 artiklaa, tulkittuna yhdessä perustamissopimuksen 48 artiklan ja asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että jäsenvaltion, joka antaa omille kansalaisilleen sen mahdollisuuden, että heidän avopuolisonsa, joka ei ole kyseisen jäsenvaltion kansalainen, saa oleskella tämän jäsenvaltion alueella, ei voi kieltäytyä antamasta samaa etua siirtotyöläisille, jotka ovat muun jäsenvaltion kansalaisia.

Oikeudenkäyntikulut

31 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneelle Alankomaiden 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 oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Hoge Raad der Nederlandenin 22.2.1985 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohtaa ei voida tulkita siten, että seuralainen, jolla on vakituinen suhde työntekijän kanssa, joka on jonkin jäsenvaltion kansalainen ja työssä muun jäsenvaltion alueella, on rinnastettava tietyin edellytyksin kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun "aviopuolisoon".**

2) **Perustamissopimuksen 7 artiklaa, tulkittuna yhdessä perustamissopimuksen 48 artiklan ja asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että jäsenvaltion, joka antaa omille kansalaisilleen sen mahdollisuuden, että heidän avopuolisonsa, joka ei ole kyseisen jäsenvaltion kansalainen, saa oleskella tämän jäsenvaltion alueella, ei voi kieltäytyä antamasta samaa etua siirtotyöläisille, jotka ovat muun jäsenvaltion kansalaisia.**

Everling Koopmans Bahlmann Joliet

Due Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä huhtikuuta 1986.

P. Heim
kirjaaja

U. Everling
presidentin tehtäviä hoitava
jaoston puheenjohtaja