JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
14 päivänä maaliskuuta 1996 *

1. Komissio väittää kanteessaan Belgian kuningaskunnan jättäneen noudattamatta niitä velvoitteita, joita sillä on EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 [1] (jäljempänä asetus) 3 ja 7 artiklan perusteella.

2. Komission mukaan Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta kyseisiä velvoitteitaan pitäessään voimassa sellaisia kansallisia säännöksiä, joilla tuetaan ja edistetään sellaisten nuorten työn saantia, jotka ovat suorittaneet keskiasteen opintonsa Belgian valtion tai jonkin sen hallinnollisen kieliyhteisön (communauté) ylläpitämässä, tukemassa tai hyväksymässä oppilaitoksessa. Komission mukaan tällä sääntelyllä syrjitään peitellysti muiden jäsenvaltioiden nuoria belgialaisten nuorten hyväksi ensimmäisen työpaikan saannissa, koska vain jälkimmäisistä valtaosa täyttää kyseisen edellytyksen.

3. Tarkemmin sanottuna komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin "toteaa, että Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta niitä velvoitteita, joita sillä on EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja asetuksen N:o 1612/68 3 ja 7 artiklan perusteella, koska

— se on edellyttänyt 20.12.1963 annetun kuninkaallisen asetuksen 124 pykälässä, joka on korvattu työttömyydestä 25.11.1991 annetun kuninkaallisen asetuksen 36 pykälällä, että vain sellaiset ensimmäistä työpaikkaansa hakevat nuoret, jotka ovat suorittaneet keskiasteen opintonsa Belgian valtion (tai jonkun sen hallinnollisen kieliyhteisön) tukemassa tai hyväksymässä oppilaitoksessa, voivat saada työmarkkinatukea ja

— se on samalla kannustanut työnantajia palkkaamaan näitä työttömyysavustuksia saavia henkilöitä säätämällä 22.12.1977 annetun lain 81—84 pykälässä ja 30.12.1982 annetun kuninkaallisen asetuksen nro 123 2—9 pykälässä, että valtio vastaa tällaisessa tapauksessa kyseisten työntekijöiden palkan ja sosiaaliturvamaksujen maksamisesta, jos nämä henkilöt ovat avustusta saavia täysin työttömiä henkilöitä."

Riidanalaiset kansalliset säännökset

4. Kansalliset säännökset, joiden soveltamisen on väitetty rikkovan jäsenyysvelvoitteita,

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — EYVL L 257, s. 2.

voidaan jakaa kahteen ryhmään: niihin, jotka koskevat työmarkkinatukea (allocation d'attente), ja niihin, jotka koskevat työttömyyden asteittaiseksi poistamiseksi käyttöönotettuja erityisohjelmia.

5. Ensimmäiseen ryhmään kuuluu 20.12.1963 annetun kuninkaallisen asetuksen 124 pykälä, jossa säädetään seuraavaa:

"— — työttömyysavustuksia voidaan myöntää sellaisille ensimmäistä työpaikkaansa hakeville nuorille, jotka ovat suorittaneet päätoimisesti opiskellen ylemmän tai alemman keskiasteen tekniset tai ammatilliset opintonsa valtion ylläpitämässä, hyväksymässä tai tukemassa oppilaitoksessa."

6. Työttömyyttä koskevista säännöksistä 25.11.1991 annetun kuninkaallisen asetuksen 36 pykälällä on korvattu edellä mainitun kuninkaallisen asetuksen 124 pykälä, ja sillä korvattiin nuorten työnhakijoiden osalta entinen työttömyysavustus (allocation de chômage) uudella työmarkkinatuella. Kyseisessä pykälässä säädetään seuraavaa:

"1 § Jotta nuori työnhakija voi saada työmarkkinatukea, hänen on täytettävä seuraavat edellytykset:

1. hän on suorittanut oppivelvollisuutensa;

2. a) hän on suorittanut päätoimisesti opiskellen ylemmän tai alemman keskiasteen tekniset tai ammatilliset opintonsa hallinnollisen kieliyhteisön ylläpitämässä, hyväksymässä tai tukemassa oppilaitoksessa;

2. b) hän on saanut hallinnollisen kieliyhteisön toimivaltaiselta lautakunnalta todistuksen tai opintojen päättymisestä annettavan muun asiakirjan a kohdassa tarkoitetuista opinnoista;

[— —]"

7. Työllisyyspolitiikan osalta vuosien 1977—1978 talousarviosta 22.12.1977 annetussa laissa on luku, jonka otsikkona on "Työttömyyden asteittaista poistamista

koskeva ohjelma" ja jonka 3 osan "Tilapäinen erityistyövoima" 81 pykälässä säädetään seuraavaa:

"1 § Valtio voi ottaa vastattavakseen sellaisten työntekijöiden palkasta ja sosiaaliturvamaksuista, jotka hankkeiden toteuttajat [2] ovat ottaneet palvelukseensa täyttääkseen yleisen edun mukaisia tehtäviään ja jotka on palkattu seuraavista työnhakijoista:

1. avustusta saavista täysin työttömistä [3] henkilöistä;

2. työpaikoista ja työttömyydestä 20.12.1963 annetun kuninkaallisen asetuksen 123 pykälän 5 momentissa tarkoitetuista täysin työttömistä henkilöistä.

[— —]"

8. Saman lain 87 pykälän mukaan Office national de l'emploi (kansallinen työvoimavirasto) vastaa palkan maksamisesta tällaisille työntekijöille.

9. Office national de l'emploi on tämän lain mukaan myös kyseisten työntekijöiden työnantaja sovellettaessa heihin vero- ja sosiaaliturvalainsäädäntöä. Office national de l'emploi vastaa siten tämän lainsäädännön mukaisten työnantajan velvollisuuksien täyttämisestä — mukaan lukien työtapaturmia ja ammattitauteja koskevat säännökset — samoin kuin sosiaaliturvavakuutusten ottamisesta ja vakuutusmaksujen maksamisesta sekä tuloverosäännösten noudattamisesta niiden työntekijöiden osalta, jotka hankkeiden toteuttajat [4] ovat palkanneet "tilapäisenä erityistyövoimana".

10. Lisäksi pienten ja keskisuurten yritysten taloudelliseksi laajentamiseksi toteutettaviin tiettyihin hankkeisiin työllistettävien työttömien palkkaamisesta 30.12.1982 annetussa kuninkaallisessa asetuksessa nro 123 säädetään seuraavaa:

"2 § 1. Talousarvion määrärahojen rajoissa valtio voi ottaa enintään kahden vuoden ajaksi vastattavakseen 3 pykälän 2 momentissa säädetyllä tavalla 5 pykälässä tarkoitettujen, tietyn hankkeen toteuttamiseksi

2 — Näitä hankkeiden toteuttajia (promoteur de projets) voivat olla 8.12.1978 annetun kuninkaallisen asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna 28.10.1986 annetulla kuninkaallisella asetuksella nro 472, mukaan valtio, maakunnat, kaupungit esikaupunkialueineen (agglomérations), kuntien yhteenliittymät, kunnat, julkiset laitokset ja yleishyödylliset yhteisöt.

3 — Täysin työttömänä (chômeur complet) pidetään Belgian säännösten mukaan kaikkia työttömiä, joilla ei ole voimassa olevaa työsopimusta. Jos työsuhde on olemassa mutta työsuhteesta johtuvien velvoitteiden täyttäminen on keskeytynyt kokonaan tai osittain (ylivoimaisen tapahtuman, tuotantolaitteiden rikkoutumisen, työsulun jne. vuoksi), kyseistä työntekijää pidetään ainoastaan tilapäisesti työttömänä (chômeur temporaire).

4 — Näillä hankkeiden toteuttajilla ei siten ole kaikkia varsinaisten työnantajien velvollisuuksia.

palkattujen työntekijöiden palkan ja sosiaaliturvamaksujen maksamisen. [5]

— —

5. Tässä asetuksessa tarkoitettuja työpaikkoja voivat saada ainoastaan avustusta saavat täysin työttömät henkilöt. Sovellettaessa tätä pykälää avustusta saavina täysin työttöminä henkilöinä pidetään myös julkisyhteisöjen palveluksessa olevia työttömiä, tilapäiseen erityistyövoimaan kuuluvia työntekijöitä ja [julkisen ja yksityisen sektorin ulkopuoliseen] kolmanteen sektoriin [troisième circuit de travail] kuuluvia työntekijöitä."

Yhteisön säännökset, joita Belgian väitetään rikkoneen

11. Perustamissopimuksen 48 artiklassa taataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisön alueella. Tämän artiklan 2 kohdassa määrätään, että vapaa liikkuvuus merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa että muissa työehdoissa poistetaan.

12. Asetuksen N:o 1612/68 1 artiklassa täsmennetään tätä yleistä periaatetta seuraavasti:

"1. Jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on oltava asuinpaikasta riippumatta oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella kyseisen valtion kansalaisten työntekoa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti.

2. Hänellä on erityisesti oltava sama oikeus ottaa vastaan tarjolla olevaa työtä toisen jäsenvaltion alueella kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisella."

13. Kyseisen asetuksen 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tämän asetuksen mukaan ei jäsenvaltion lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä taikka hallinnollista käytäntöä saa soveltaa, jos

— niissä asetetaan sellaisia rajoituksia tai ehtoja työn hakemiselle tai työpaikan

5 — Se, miten suuresta osuudesta palkkaa ja sosiaaliturvamaksuja valtio vastaa, vaihtelee sellaisten kriteerien mukaan, jotka on täsmennetty kyseisessä kuninkaallisessa asetuksessa ja muissa sen jälkeen annetuissa asetuksissa. Tämä prosentuaalinen osuus voi olla tapauksen mukaan 50, 75 tai 100 prosenttia.

tarjoamiselle tai ulkomaalaisen oikeudelle ottaa vastaan työtä ja työskennellä, jotka eivät koske oman maan kansalaisia; tai

— niiden yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena tai vaikutuksena on, huolimatta siitä, että niitä sovelletaan kansalaisuudesta riippumatta, estää muiden jäsenvaltioiden kansalaisia saamasta tarjottua työtä.

— —"

14. Lisäksi asetuksen 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.

2. Hänen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden.

— —"

Alustavat huomiot komission näkökannasta

15. Perustellusta lausunnosta tai kannekirjelmästä ei käy yksiselitteisesti ilmi, onko komission tarkoituksena rajoittaa kanne koskemaan ainoastaan siirtotyöläisten lapsia; täydellistä selkoa tähän ei saada myöskään tutkimalla yhdessä komission perusteluja ja niitä vaatimuksia, jotka se on esittänyt kannekirjelmässään.

16. Komissio on nimittäin viitannut nimenomaisesti vain siirtotyöläisten lapsiin tarkasti määriteltynä ryhmänä, kun se on riitauttanut Belgian säännökset joissa yhtäältä asetetaan työmarkkinatuen saamisen edellytykseksi keskiasteen opintojen suorittaminen loppuun belgialaisessa oppilaitoksessa ja toisaalta suositaan työmarkkinatukea saavia nuoria työn saannissa.

17. Vastineessaan Belgian hallitus on väittänyt, että "työn saanti ja oikeus työmarkkinatukeen ovat erottamattomassa yhteydessä toisiinsa" ja että työmarkkinatuki voidaan rinnastaa työttömyysavustukseen. Kuten Belgian hallitus on myöhemmin todennut vastaajan vastauksessa, se on perustanut puolustuksensa nimenomaisesti tähän "läheiseen yhteyteen".

18. Vastaajan vastineeseen antamassaan vastauksessa komissio on selventänyt esitettyjä väitteitä toteamalla, että komission mukaan "Belgian hallitus on vastineessaan käsitellyt yhdessä kahta komission esittämää kanneperustetta, vaikka on erittäin tärkeää erottaa ne toisistaan sisältönsä, oikeudellisen perustansa ja kysymyksessä olevien henkilöiden suhteen".

19. Komission on toistanut kantansa vastauksessaan, jonka se on antanut yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen [6], todeten, että "on erittäin tärkeää, että näitä kahta kanneperustetta ei käsitellä yhdessä vaan että ne sitä vastoin erotetaan toisistaan erityisesti kysymyksessä olevien henkilöiden osalta".

20. Komissio on siten täsmentänyt, että ainoastaan (työmarkkinatukea koskeva) toinen kanneperuste koskee pelkästään siirtotyöläisten huollettavina olevia lapsia, kun taas ensimmäinen kanneperuste (suosiminen työn saannissa) koskee "kaikkia työntekijöitä, jotka ovat jäsenvaltioiden kansalaisia ja jotka hakevat ensimmäistä työpaikkaansa".

21. Aion käsitellä asiaa vastaavalla tavalla, mutta tutkin kanneperusteet käänteisessä järjestyksessä. Tutkin siten ensiksi sen kysymyksen, onko työmarkkinatukea pidettävä sosiaalisena etuna, joka on myönnettävä siirtotyöläisten huollettavina oleville lapsille riippumatta siitä, missä valtiossa he ovat suorittaneet keskiasteen opintonsa. Toiseksi tutkin komission esittämästä laajemmasta näkökulmasta nuorisotyöttömyyden asteittaista poistamista koskevaa Belgian järjestelmää tarkastellen sitä, ketkä voivat saada kyseistä työmarkkinatukea ja onko järjestelmä sallittu työntekijöiden vapaan liikkuvuuden kannalta.

Työmarkkinatuki sosiaalisena etuna

22. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön [7] mukaan "sosiaalisella edulla tarkoitetaan kaikkia — — etuja — työsopimukseen liittyviä tai siitä riippumattomia, jotka yleisesti myönnetään kotimaisille työntekijöille sen perusteella, että he ovat työntekijöitä, tai pelkästään kyseisessä jäsenvaltiossa asumisen perusteella ja joiden myöntäminen myös sellaisille työntekijöille, jotka ovat toisten jäsenvaltioiden kansalaisia, on omiaan helpottamaan heidän liikkuvuuttaan yhteisössä".

23. Yhteisöjen tuomioistuin on vuosien saatossa tulkinnut muun muassa seuraavat edut ja etuudet asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan

6 — Yhteisöjen tuomioistuin pyysi komissiota täsmentämään, "ulottuvatko nämä kaksi kanneperustetta ainoastaan Belgiassa työskentelevien siirtotyöläisten lapsiin, jotka hakevat ensimmäistä työpaikkaansa".

7 — Ks. esim. asia C-310/91, Schmid, tuomio 27.5.1993 (Kok. 1993, s. I-3011) ja asia 249/83, Hoeckx, tuomio 27.3.1985 (Kok. 1985, s. 973).

2 kohdassa tarkoitetuiksi sosiaalisiksi eduiksi: lapsen syntymän johdosta myönnettävän korottoman lainan, jonka julkisoikeudellinen luottolaitos myöntää valtion antamien ohjeiden mukaisesti ja valtion taloudellisesti tukemana vähävaraisille perheille syntyvyyden lisäämiseksi [8]; sosiaalietuuden, jolla turvataan vähimmäistulot ikääntyneille henkilöille [9]; sosiaalietuuden, jolla turvataan yleisesti vähimmäiselintaso sellaisille henkilöille, joilla on riittämättömät tulot ja jotka eivät voi itse elättää itseään [10]; siirtotyöläisen oikeuden siihen, että hänen kanssaan asuva avopuoliso, joka ei ole vastaanottavan valtion kansalainen, saa asua kyseisessä maassa yhdessä kyseisen siirtotyöläisen kanssa [11]; tuen, jota maksetaan ammattiin pätevöittävistä yliopisto-opinnoista aiheutuvien elin- ja opiskelukustannusten kattamiseen [12]; syntymä- ja äitiystuen [13]; ja vammaisille maksettavat etuudet [14].

24. Työmarkkinatuki, joka myönnetään Belgian lainsäädännön mukaan ensimmäistä työpaikkaansa hakeville nuorille, on myös asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sosiaalinen etu, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut asiassa Deak 20.6.1985 antamassaan tuomiossa [15].

25. Belgialaisen tuomioistuimen Cour de travail de Liègen asiassa Deak esittämä ennakkoratkaisukysymys koski myös työmarkkinatukea. Kyseisessä asiassa Office national de l'emploi oli kieltäytynyt myöntämästä tätä avustusta Deakille, joka oli Unkarin kansalainen ja jonka italialainen äiti oli Belgiassa asuva siirtotyöläinen. Avustusta ei myönnetty nimenomaisesti sen vuoksi, että ensimmäistä työpaikkaansa hakeva Deak ei ollut minkään jäsenvaltion kansalainen.

26. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi komission väitteet perustelluiksi ja totesi, että asetuksen (ETY) N:o 1408/71 [16] (jota kansallisen tuomioistuimen esittämä kysymys koski) vastaisena ei ollut pidettävä sitä, että Belgian viranomaiset olivat kieltäytyneet työmarkkinatuen maksamisesta, mutta että tätä tukea oli sitä vastoin pidettävä asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettuna sosiaalisena etuna.

27. Yhteisöjen tuomioistuin päätyi tällaiseen tulkintaan seuraavasti:

— Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin "sosiaalisiin etuihin" kuuluvat kaikki — työsopimukseen liittyvät tai siitä riippumattomat — etuudet,

8 — Asia 65/81, Reina, tuomio 14.1.1982 (Kok. 1982, s. 33).

9 — Asia 261/83, Castelli, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 3199) ja asia 157/84, Frascogna, tuomio 6.6.1985 (Kok. 1985, s. 1739).

10 — Alaviitteessä 7 mainittu tuomio asiassa Hoeckx ja asia 122/84, Scrivner, tuomio 27.3.1985 (Kok. 1985, s. 1027).

11 — Asia 59/85, Reed, tuomio 17.4.1986 (Kok. 1986, s. 1283).

12 — Asia 39/86, Lair, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3161).

13 — Asia C-111/91, komissio v. Luxemburg, tuomio 10.3.1993 (Kok. 1993, s. I-817).

14 — Alaviitteessä 7 mainittu tuomio asiassa Schmid.

15 — Asia 94/84 (Kok. 1985, s. 1873).

16 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (EYVL L 149, s. 2).

jotka yleisesti myönnetään kotimaisille työntekijöille sen perusteella, että he ovat työntekijöitä, tai pelkästään kyseisessä jäsenvaltiossa asumisen perusteella.

— Samoin vakiintuneen oikeuskäytännön [17] mukaan asetuksen N:o 1612/68 7 artiklassa säädetyllä yhdenvertaisen kohtelun periaatteella on tarkoitus estää myös sellaisten työntekijän jälkeläisten syrjintä, jotka ovat hänen huollettavanaan.

— Sellainen työntekijä, joka haluaa saada lapsilleen sosiaalietuudet, joita jäsenvaltion lainsäädännön mukaan myönnetään nuorten työnhakijoiden tukemiseksi, saattaisi joutua lähtemään tästä jäsenvaltiosta, johon hän on asettautunut ja jossa hän työskentelee, jos tämä jäsenvaltio voisi kieltäytyä myöntämästä näitä etuuksia hänen lapsilleen sen vuoksi, että he ovat ulkomaalaisia.

28. Yhteisöjen tuomioistuin totesi päätelmänään, että "asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan perusteella jäsenvaltio ei saa olla myöntämättä sellaisen työntekijän, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, lapsille sellaista avustusta, jota jäsenvaltion lainsäädännön mukaan maksetaan nuorille työnhakijoille, pelkästään sen vuoksi, että nämä lapset ovat ulkomaalaisia".

29. On selvää, kuten Belgian hallitus on todennut, että asiassa Deak annettu tuomio ei koskenut sitä edellytystä, jonka mukaan nuoret työnhakijat voivat saada työmarkkinatukea vain silloin, kun he ovat suorittaneet opintonsa belgialaisessa oppilaitoksessa. Tämä kysymys ei ollut merkityksellinen kyseisessä asiassa, koska Deak oli suorittanut keskiasteen opintonsa kyseisen edellytyksen täyttävässä belgialaisessa oppilaitoksessa, ja avustuksen myöntämisestä kieltäydyttiin ainoastaan sen vuoksi, että Deak ei ollut minkään jäsenvaltion kansalainen.

30. Mielestäni tärkeää on se, että asiassa Deak annetusta tuomiosta voidaan tehdä käsiteltävänä olevan asian osalta seuraavat päätelmät:

a) Kysymyksessä oleva avustus on epäilyksettä asetuksen 7 artiklassa tarkoitettu sosiaalinen etu.

b) Sellaisten nuorten kansalaisuudella, jotka hakevat ensimmäistä työpaikkaansa ja jotka ovat yhteisön kansalaisia olevien

17 — Asia 32/75, Cristini, tuomio 30.9.1975 (Kok. 1975, s. 1085) ja asia 63/76, Inzirillo, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 2057).

siirtotyöläisten jälkeläisiä, [18] ei saa olla merkitystä sen suhteen, myönnetäänkö tämä sosiaalinen etu vai ei.

Kansalaisuuteen perustuva syrjintä työmarkkinatuen myöntämisessä

31. Jos työmarkkinatukea koskevia Belgian säännöksiä tutkitaan pelkästään niiden sanamuodon perusteella, vaikuttaa siltä, että niillä ei periaatteessa syrjitä ketään kansalaisuuden perusteella, koska avustusta voidaan saada sellaisen edellytyksen täyttyessä, jolla abstraktisti tarkasteltuna ei ole mitään yhteyttä kansalaisuuteen, eli silloin, kun henkilö on suorittanut opintonsa Belgian valtion tai jonkin sen hallinnollisen kieliyhteisön ylläpitämässä, tukemassa tai hyväksymässä oppilaitoksessa.

32. Jotta näitä säännöksiä voitaisiin luonnehtia juridisesti oikein ja jotta voitaisiin todeta, ovatko ne yhteisön oikeuden mukaisia, on kuitenkin tutkittava, paljastuuko tämän neutraalin vaikutelman takaa, että siirtotyöläisiä ja heidän jälkeläisiään syrjitään peitellysti heidän kansalaisuutensa perusteella.

33. Eri jäsenvaltioiden erilaisista säännöksistä ja hallintokäytännöstä johtuvaa kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on yleisesti tunnettu. Tässä oikeuskäytännössä on todettu, että yhdenvertaista kohtelua koskevilla oikeusnormeilla ei ainoastaan kielletä ilmeistä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, vaan myös kaikki peitellyn syrjinnän muodot, joissa muiden erotteluperusteiden käytöstä huolimatta lopputulos on käytännössä syrjivä. [19]

34. Käsiteltävänä olevassa asiassa on pidettävä kiellettynä syrjintänä sekä suoraa syrjintää että välillistä tai peiteltyä syrjintää, jossa neutraalista vaikutelmasta huolimatta suositaan kotimaisia nuoria työnhakijoita ja kohdellaan vastaavasti epäsuosiollisesti ulkomaalaisia siirtotyöläisten lapsia, jotka ovat vastaavalla tavalla työmarkkinoiden ulkopuolella.

35. Sellaisena erotteluperusteena, joka ei ensi näkemältä liity kansalaisuuteen mutta joka todellisuudessa vaikuttaa siirtotyöläisiä tai yleisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisia

18 — Lasten täysi-ikäisyydellä ei ole myöskään merkitystä, koska — kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Lebon 18.6.1987 antamassaan tuomiossa (asia 316/85, Kok. 1987, s. 2811, 13 kohta) ja edellä mainitsemassani asiassa Schmid — sellaisen työntekijän, joka on jonkin jäsenvaltion kansalainen, 21 vuotta täyttäneillä jälkeläisillä, jotka ovat työntekijän huollettavina, on oikeus vedota asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa taattuun yhdenvertaiseen kohteluun saadakseen sosiaalietuuden, josta on säädetty vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä.

19 — Ks. esim. asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974 (Kok. 1974, s. 153, 11 kohta).

syrjivästi, on pidettävä vaatimusta, jonka mukaan tiettyjä sosiaalietuuksia saadakseen lasten on asuttava vastaanottavan jäsenvaltion alueella.

36. Tällainen edellytys on yhteisön oikeuden vastainen, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut pätemättömäksi asetuksen N:o 1408/71 73 artiklan 2 kohdan, jonka mukaan lasten asuinpaikka oli peruste sille, mitä lainsäädäntöä sovelletaan perheavustuksiin. [20]

37. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa siirtotyöläisten lasten on suoritettava keskiasteen opintonsa Belgiassa, jotta heille voitaisiin myöntää työmarkkinatukea, ja tämä merkitsee sitä, että käytännössä näiden henkilöiden on asuttava Belgiassa voidakseen myöhemmin vaatia kyseisen etuuden saamista.

38. Tämä edellytys ei myöskään koske pelkästään keskiasteen opintojen viimeistä vuotta, johon kyseisissä Belgian säännöksissä nimenomaisesti viitataan, vaan tavallisesti myös jo aikaisempia opiskeluvuosia. Yleensä vain sellaisilla nuorilla, jotka ovat jo aikaisemmin osallistuneet opetukseen belgialaisissa oppilaitoksissa, on todellisuudessa mahdollisuus suorittaa loppuun keskiasteen opintonsa Belgiassa. [21]

39. Belgian hallituksen mukaan todistustaakka asiassa on komissiolla siten, että sen on näytettävä toteen — eikä pelkästään väitettävä —, että tämän edellytyksen täyttävien belgialaisten nuorten määrä on "suhteellisesti paljon suurempi" kuin niiden nuorten, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia.

40. Olen eri mieltä Belgian hallituksen kanssa. Mielestäni tarkempien selvitysten tai tilastotietojen esittäminen ei ole tarpeen, jotta voitaisiin päätellä, että enemmistö niistä opiskelijoista, jotka suorittavat keskiasteen opintonsa belgialaisissa oppilaitoksissa, on belgialaisia. [22]

41. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on toisinaan ratkaissut kansalaisuuteen perustuvaa

20 — Asia 41/84, Pinna, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 1).

21 — Sillä, että tietyt belgialaisissa oppilaitoksissa opiskelevat henkilöt asuvat Belgian rajojen ulkopuolella, ei ole sinänsä käytännön merkitystä.

22 — Lisäksi ulkomaalaisista ja kansalaisuudettomista työntekijöistä 25.11.1991 annetun kuninkaallisen asetuksen 43 pykälän 1 momentissa säädetään, että 36 pykälää (jossa säädetään työmarkkinatuen myöntämisedellytyksistä) sovelletaan ulkomaalaisiin vain kansainvälisissä sopimuksissa määrätyissä rajoissa ja että sitä sovelletaan lisäksi niiden valtioiden kansalaisiin, jotka on lueteltu Belgiassa työskentelevistä ulkomaalaisista työntekijöistä tehtyjen kahdenvälisten sopimusten hyväksymisestä 13.12.1976 annetussa laissa.

syrjintää koskevia oikeudenkäyntiasioita vertailemalla kotimaisten työntekijöiden ja väitetyn syrjinnän kohteeksi joutuneiden siirtotyöläisten suhteellisia osuuksia [23] tai hyväksynyt tilastoihin perustuvaa näyttöä [24], yhteisöjen tuomioistuin tutkii tavallisesti sitä, voiko kansallisilla toimenpiteillä olla sellaisenaan tarkasteltuna mahdollisia epäsuosiollisia vaikutuksia ulkomaalaisiin.

42. Tältä osin voidaan soveltaa analogisesti niitä samoja perusteluja, jotka yhteisöjen tuomioistuin esitti asiassa Schumacker 14.2.1995 antamassaan tuomiossa [25]; myös tämä asia koski kansalaisuuteen perustuvaa peiteltyä syrjintää, jossa käytettiin asumisperustetta [26], ja tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että muualla kuin kyseisessä jäsenvaltiossa asuvat ovat "useimmiten henkilöitä, jotka eivät ole sen jäsenvaltion kansalaisia".

43. Siten siirtotyöläisten lapset, jotka ovat suorittaneet keskiasteen opintonsa kotimaassaan kielellisistä tai perhesyistä tai joistain muista syistä ja jotka hakevat ensimmäistä työpaikkaansa, joutuvat kohtaamaan seuraavan ongelman, kun he palaavat vastaanottavassa maassa asuvan perheensä pariin: heidän työnsaantimahdollisuutensa vastaanottavassa valtiossa ovat olennaisesti huonommat, koska sellaisia (pääsääntöisesti belgialaisia) nuoria, jotka ovat suorittaneet keskiasteen opintonsa belgialaisessa oppilaitoksessa ja jotka saavat tämän perusteella työmarkkinatukea, suositaan työn saannissa.

44. Koska tällainen este voi saada lapset luopumaan aikeistaan, tällä on ymmärrettävästi vaikutuksia myös heidän vanhempiinsa, jotka ovat siirtotyöläisiä eivätkä siten voi hyötyä sellaisesta sosiaalisesta edusta, joka annetaan tavallisesti belgialaisten perheiden lapsille. [27] Työntekijöille, joiden lapset ovat suorittaneet keskiasteen opintonsa kotimaassaan ja hakevat työtä, on vaikeampaa asettautua sellaiseen jäsenvaltioon, jossa heidän jälkeläisilleen ei myönnetä samoja etuuksia kuin kotimaisten työntekijöiden lapsille eli tässä tapauksessa ei myönnetä työmarkkinatukea eikä anneta tähän liittyvää erityiskohtelua tietyn kaltaisten töiden saannissa.

45. Kyseisillä Belgian säännöksillä rajoitetaan siten siirtotyöläisten liikkuvuutta yhteisössä, koska niissä säädetyllä, päällisin puolin neutraalilla ja objektiivisella edellytyksellä

23 — Asia C-279/89, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 17.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5785, 42 kohta).

24 — Asia 143/87, Stanton, tuomio 7.7.1988 (Kok. 1988, s. 3877, 9 kohta).

25 — Asia C-279/93 (Kok. 1995, s. I-225). Ks. myös asia C-204/90, Bachmann, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-249) ja asia C-300/90, komissio v. Belgia, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-305), jotka koskivat samankaltaista edellytystä, jonka mukaan vähennyskelpoiset sosiaaliturvamaksut piti maksaa Belgiaan.

26 — Kysymyksessä oli kansallinen säännös, jossa tehtiin asumiskriteerin perusteella erottelu, jonka mukaan muualla kuin Belgiassa asuvat henkilöt eivät saaneet tiettyjä verotuksellisia etuja, jotka annettiin siten vain Belgiassa asuville maksuvelvollisille.

27 — Sillä, että osa siirtotyöläisten lapsista on mahdollisesti suorittanut keskiasteen opintonsa Belgiassa, koska he asuvat siellä vanhempiensa kanssa, ei ole merkitystä sen suhteen, onko kysymys syrjinnästä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Roviello 7.6.1988 antamassaan tuomiossa (asia 20/85, Kok. 1988, s. 2805), syrjintää ei poista eikä asiantilaa korjaa se, että ainoastaan tiettyä osaa siirtotyöläisistä syrjitään.

syrjitään välillisesti ja peitellysti kansalaisuuden perusteella ja suositaan Belgian kansalaisia siirtotyöläisten sellaisten lasten kustannuksella, jotka eivät ole suorittaneet keskiasteen opintojaan Belgiassa.

Asiassa Kuyken annetun tuomion vaikutukset käsiteltävänä olevaan asiaan

46. Belgian hallitus on väittänyt alusta saakka, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Kuyken 1.12.1977 antamasta tuomiosta [28] ilmenee, että riidanalaiset Belgian säännökset ovat yhteisön oikeuden mukaisia eivätkä ole vaikutukseltaan syrjiviä.

47. Työttömyysavustuksesta, jota asiassa Kuyken esitetty ennakkoratkaisukysymys koski, säädettiin edellä mainitun, 20.12.1963 annetun kuninkaallisen asetuksen 124 pykälässä. Belgiassa keskiasteen opintonsa suorittaneen Belgian kansalaisen Kuykenin hakemus avustuksen saamiseksi hylättiin sen vuoksi, että hakemuksen esittämisajankohtana (1976) keskiasteen tutkinnon suorittamisesta (1971) oli kulunut viisi vuotta, kun Belgian säännösten mukaan hakemus oli tehtävä vuoden määräajassa.

48. Kyseisessä tapauksessa ongelmana oli se, oliko Kuykenin opinnot, jotka hän oli suorittanut Alankomaissa sen jälkeen, kun hän oli suorittanut keskiasteen opintonsa Belgiassa, rinnastettava belgialaisessa oppilaitoksessa suoritettuihin opintoihin ja otettava huomioon sen määräajan laskemisessa, jonka kuluessa työttömyysavustusta oli haettava 20.12.1963 annetun kuninkaallisen asetuksen mukaan.

49. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi [29], että perustamissopimuksessa tai asetuksessa N:o 1408/71 ei velvoiteta jäsenvaltioita rinnastamaan toisessa jäsenvaltiossa suoritettuja opintoja toimivaltaisen jäsenvaltion ylläpitämässä, hyväksymässä tai tukemassa oppilaitoksessa suoritettuihin opintoihin, kun kysymyksessä on työttömyysavustusten myöntäminen entisille opiskelijoille, jotka eivät ole koskaan työskennelleet.

50. Asiassa Kuyken yhteisöjen tuomioistuin käsitteli tulkintaongelmaa asetuksen N:o 1408/71 työttömyysetuuksia koskevien säännösten (eli 67, 69 ja 71 artiklan) perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että koska työttömällä opiskelijalla, joka ei ole

28 — Asia 66/77 (Kok. 1977, s. 2311).

29 — Ks. erityisesti 23 kohta.

koskaan ollut palkka- tai sitä vastaavassa työssä, ei ole oikeutta työttömyysetuuksiin omassa maassaan, hän ei voi myöskään hyötyä asetuksessa N:o 1408/71 säädetyistä oikeuksista.

51. Yhteisöjen tuomioistuin totesi päätelmänään tuomiossa, että perustamissopimuksen 48—51 artiklaa ei voida soveltaa sellaiseen henkilöön, joka ei ulkomailla opiskellessaan ole kuulunut mihinkään työntekijöiden sosiaaliturvajärjestelmään. [30]

52. Mielestäni ne asiassa Kuyken ilmenneet erityisolosuhteet, jotka olivat määräämiä tuomion lopputuloksen kannalta, ovat sellaisia, että niiden perusteella ei voida ratkaista tätä asiaa Belgian kuningaskunnan hyväksi.

53. Ensinnäkään asiassa Kuyken yhteisöjen tuomioistuin ei voinut tutkia asiaa siirtotyöläisten ja heidän jälkeläistensä oikeuksien näkökulmasta, koska Kuyken ei kuulunut kumpaankaan ryhmään. Kuitenkin komissio on halunnut, että nyt vireillä olevaa asiaa tutkitaan juuri tästä näkökulmasta.

54. Toiseksi asiassa Kuyken kysymys oli asetuksesta, joka koskee sosiaaliturvajärjestelmien soveltamista yhteisön alueella liikkuviin työntekijöihin. Nyt käsiteltävänä olevassa kanteessa sitä vastoin (kun kysymys on työmarkkinatuesta sinänsä) tarkastelun kohteena ei ole tavanomainen sosiaalietuus, vaan "sosiaalinen etu", joka koskee ainoastaan siirtotyöläisten huollettavina olevia lapsia.

55. Kolmanneksi kysymys ei ole siitä, onko tietyssä jäsenvaltiossa suoritetut opinnot rinnastettava toisessa jäsenvaltiossa suoritettuihin opintoihin tiettyjen työttömyysetuuksien osalta. Asiassa Kuyken annettu tuomio koski juuri tällaista rinnastamista.

56. Viimeiseksi on todettava, että asiassa Deak annetussa tuomiossa, joka annettiin kahdeksan vuotta edellä mainitun tuomion jälkeen, laajennettiin edellä mainitussa tuomiossa käytettyä ahdasta näkökulmaa. Kuten olen jo todennut, asiassa Deak annetussa tuomiossa ei ainoastaan todettu — kuten asiassa Kuyken annetussa tuomiossa tehtiin —, ettei pääasian kantaja voinut vedota asetukseen N:o 1408/71, jota kansallisen tuomioistuimen esittämä kysymys koski, ja että ennakkoratkaisukysymykseen oli siksi vastattava kieltävästi.

57. Asiassa Deak annetussa tuomiossa sitä vastoin tutkittiin tapausta myös kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän perusteella, ja siinä todettiin, että belgialaista työmarkkinatukea oli pidettävä "sosiaalisena etuna", joka oli myönnettävä kaikille työntekijöille ja heidän

30 — Ks. 22 kohta.

jälkeläisilleen ilman kansalaisuuteen perustuvia rajoituksia.

58. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Kuyken antamassaan tuomiossa asiakirjoista ilmenevän, että "edellytys, jonka mukaan opinnot on pitänyt suorittaa Belgian valtion ylläpitämässä, hyväksymässä tai tukemassa oppilaitoksessa, sovelletaan erotuksetta Belgian ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin". [31]

59. Uskon kuitenkin, että vaikka tämä toteamus tulkittaisiin siten, että tällaista edellytystä soveltamalla ei syrjitä ketään kansalaisuuden perusteella — mikä saattaisi vaikuttaa järkeenkäyvältä —, tätä tulkintaa on muutettu myöhemmin asiassa Deak annetulla tuomiolla. Jos näin ei ole katsottava, kehotankin yhteisöjen tuomioistuinta käyttämään hyväksi vireillä olevaa asiaa ja lausumaan nimenomaisesti, että kyseinen edellytys, jonka täyttäminen on edellytyksenä sille, että siirtotyöläisten työtä hakevat lapset voisivat saada sosiaalisen avustuksen tai edun, on syrjivä.

Työttömyyden asteittaista poistamista koskevat ohjelmat

60. Komissio, joka toimii työntekijöiden vapaan liikkuvuuden turvaajana, katsoo työllisyysohjelmien osalta, että kanteen kohteena olevat Belgian säännökset (eli 22.12.1977 annetun lain 81—84 pykälä ja 30.12.1982 annetun kuninkaallisen asetuksen nro 123 2—9 pykälä) ovat tämän vapauden vastaisia, koska niillä kannustetaan työnantajia palkkaamaan sellaisia nuoria, joille maksetaan 25.11.1991 annetun kuninkaallisen asetuksen 36 pykälässä säädettyä avustusta (eli työmarkkinatukea) [32] ja joista suurin osa on Belgian kansalaisia.

61. Minun on muistutettava tässä, että toisessa kanneperusteessa ei enää viitata ainoastaan siirtotyöläisten lapsiin, vaan kaikkiin työtä hakeviin nuoriin heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Komissio on todennut tämän erittäin selvästi.

62. Kuten olen jo todennut ensimmäisen kanneperusteen osalta, komissio ei ole vaatinut, että belgialaista työmarkkinatukea olisi myönnettävä samoin edellytyksin kaikkien jäsenvaltioiden nuorille: komissio on sitä vastoin rajoittanut vaatimuksensa koskemaan Belgiaan asettautuneiden siirtotyöläisten lapsia. Kuitenkin komission kanteen kohteena olevassa työllistämisohjelmassa työnantajiin suunnattujen kannustimien myöntämisen edellytyksenä on se, että yritykset palkkaavat juuri kyseistä työmarkkinatukea saavia henkilöitä.

31 — Ks. 21 kohta.

32 — Kannekirjelmässään komissio viittaa "allocation de chômage" (työttömyysavustus) -nimiseen avustukseen. Tähän viitataan sekä kannekirjelmän 1 kohdassa että vaatimusosassa, joiden sisältö vastaa perustellussa lausunnossa esitettyä.

63. Näiden kahden tekijän yhteisvaikutuksena on tietynlainen paradoksi, koska komissio yhtäältä hyväksyy sen, että siirtotyöläisten lapsia lukuun ottamatta muille yhteisön jäsenvaltioista tuleville nuorille ei ole myönnettävä työmarkkinatukea, mutta toisaalta komissio katsoo kielletyksi tämän välittömän seurauksen eli sen, että Belgian lainsäädännön seurauksena työnantajille on edullista palkata juuri työmarkkinatuen saajia.

64. Jos komission tavoitteena on se, että työtä hakevien vapaan liikkuvuuden yleiset esteet poistetaan, johdonmukaisempaa olisi vaatia, että kyseistä avustusta olisi maksettava kaikille työtä hakeville nuorille siitä riippumatta, ovatko he siirtotyöläisten lapsia, koska ainoastaan näin kaikilla nuorilla olisi Belgian lainsäädännössä säädetty oikeus päästä erityisiin työllistämisohjelmiin.

65. Toisin sanoen, jos työmarkkinatuen saajia suositaan siten, että työnantajia kannustetaan palkkaamaan heidät, ja jos komissio katsoo tällaisten kannusteiden olevan yhteisön oikeuden vastaisia, mutta ei vaadi työmarkkinatuen ulottamista kaikkiin yhteisön alueelta tuleviin nuoriin työnhakijoihin, johdonmukaisempaa olisi ehkä vaatia, että Belgian kuningaskunta muuttaa lainsäädäntöään siten, että työmarkkinatuen saamisen ja tietyille yrityksille tai hankkeiden toteuttajille suunnattujen työllistämisohjelmien välinen yhteys poistetaan.

66. Komission vaatimuksiin sisältyy myös toinen paradoksi, koska komissio ei riitauta "avustusta saaviin täysin työttömiin henkilöihin" kohdistettuja työllistämistoimenpiteitä kokonaisuudessaan vaan ainoastaan siltä osin, kuin tällaisten työttömien ryhmä koostuu työmarkkinatuen saajista, jotka ovat pääasiallisesti nuoria Belgian kansalaisia.

67. Korostan, että komissio ei ole missään vaiheessa väittänyt, että perustamissopimuksen 48 artiklan vastaisena olisi yleisesti pidettävä sitä, että Belgian valtio kannustaa yrityksiä palkkaamaan työttömyysetuuksia saavia työttömiä. Suullisessa käsittelyssä komissio on nimenomaisesti todennut "avustusta saaviin täysin työttömiin henkilöihin" kohdistettujen belgialaisten työllistämistoimenpiteiden olevan päteviä.

68. Tämän perusteella toisena paradoksina on pidettävä — kuten Belgian hallitus on painottanut kirjelmissään — sitä, että sellaiset työntekijät, jotka ovat yhteisön jäsenvaltion kansalaisia ja jotka tulevat Belgiaan hakemaan työtä työskenneltyään tätä ennen kotimaassaan, saavat "avustusta saavia täysin työttömiä henkilöitä" koskevan järjestelmän mukaisia etuuksia vain,

a) jos he täyttävät Belgian järjestelmässä asetetut ajalliset edellytykset eli heidän on asetuksen N:o 1408/71 67 artiklassa sää-

detyn vakuutuskausien yhteenlaskemisen mukaisesti pitänyt työskennellä tai olla vakuutettuina Belgiassa; [33]

b) tai jos he saavat kotivaltiossaan belgialaisten etuuksien kaltaisia työttömyysetuuksia ja jos he lisäksi säilyttävät oikeuden näihin etuuksiin niillä edellytyksillä ja niissä rajoissa, joista säädetään asetuksen N:o 1408/71 69 artiklassa etuuksien "maastaviennin" osalta.

69. Jos näin ei ole — mikä tapahtuu varsin usein —, tällaiset työntekijät eivät lukeudu työttömyysavustuksen saajien joukkoon Belgiassa, ja siten Belgian lainsäädännössä ei tueta tällaisten henkilöiden palkkaamista, koska he eivät ole "avustusta saavia täysin työttömiä henkilöitä". Komissio näyttää kuitenkin hyväksyvän tällaisen Belgian lainsäädännön soveltamisesta aiheutuvan seurauksen.

70. Mielestäni komissio ei ole ottanut riittävästi huomioon sitä, että työttömyyden asteittaisesta poistamisesta annetut säännökset, joita sisältyy vuosien 1977—1978 talousarviosta annetun lain osaan "Tilapäinen erityistyövoima", [34] koskevat sosiaali- ja työllisyyspolitiikkaa, joka voimassa olevan yhteisön oikeuden mukaan kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan ja jonka osalta jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta. [35]

71. Kun kansallisessa työttömyyttä koskevassa lainsäädännössä annetaan säädös, jolla on erityisesti tarkoitus poistaa asteittain tietyntyyppinen työttömyys, on johdonmukaista, että säädöksessä täsmennetään sen henkilöllinen soveltamisala siten, että säädös koskee ainoastaan sitä ammatillista tai sosiaalista ryhmää, jossa on suurin työllistämisen tarve. Tällaisen tavoitteen ja sen saavuttamiseksi tarpeellisten oikeudellisten ja valtiontaloudellisten keinojen valinta ja etuuksia saavien määritteleminen kuuluu kunkin jäsenvaltion toimivaltaan, eikä ole olemassa sellaisia yhteisön oikeusnormeja, joilla yhdenmukaistettaisiin tätä koskevia kansallisia säännöksiä ja määräyksiä.

72. Kysymys olisi perustamissopimuksessa kielletystä kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä, jos Belgian lainsäädännössä suljettaisiin työttömyyden asteittaista poistamista koskevien erityisohjelmien ulkopuolelle pelkästään kansalaisuutensa vuoksi sellaiset ulkomaalaiset "avustusta saavat täysin työttömät henkilöt", jotka asuvat Belgiassa ja täyttävät muuten kyseiseen henkilöryhmään kuulumiseksi välttämättömät edellytykset. Näin ei kuitenkaan ole käsiteltävänä olevassa asiassa. [36]

33 — Tässä ei ole tarpeen käsitellä niitä kahta poikkeusta tästä säännöstä, joista säädetään alaviitteessä 16 mainitun asetuksen N:o 1408/71 67 artiklan 3 kohdassa.

34 — Ks. 7 kohta.

35 — Ks. asia C-229/89, komissio v. Belgia, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2205, 22 kohta); asia C-444/93, Megner, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4741) ja asia C-317/93, Nolte, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4625).

36 — Belgian hallitus on todennut vastineessaan (luku II), että ETY-maiden kansalaiset, jotka ovat työskennelleet Belgiassa, saavat työttömyysavustuksia samoilla edellytyksillä kuin Belgian kansalaiset.

73. En kuitenkaan usko, että voimassa olevan yhteisön oikeuden mukaan Belgian hallituksella olisi velvollisuus "avata" nämä työttömyyden asteittaista poistamista koskevat erityisohjelmat kaikille työtä hakeville työttömille, jotka tulevat toisista jäsenvaltioista, jos he eivät täytä niitä erityiskriteerejä [37], jotka Belgian lainsäädännössä on asetettu määrittelemällä työttömän käsite ja asettamalla yleisiä edellytyksiä, jotka näistä ohjelmista etua saavien on täytettävä.

74. Katson toisin sanoen, että kansallisessa lainsäädännössä voidaan kannustaa työttömyyden asteittaista poistamista koskevilla erityisohjelmilla tiettyihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden (pitkäaikaistyöttömien, tietyn ikäisten ikääntyneiden henkilöiden, teollisuuden uudelleenjärjestelyjen vuoksi työttömiksi joutuneiden henkilöiden jne.) palkkaamista ja että kyseisessä lainsäädännössä voidaan tällaisten kannustimien myöntäminen rajoittaa sellaisiin henkilöihin, jotka täyttävät tietyt objektiiviset edellytykset eli esimerkiksi edellytyksen aikaisemmasta tiettyjen työttömyysetuuksien saamisesta. Jos näiden työttömyysetuuksien myöntämistä koskeva kansallinen lainsäädäntö on asetuksen N:o 1408/71 mukainen, tiettyjen henkilöiden poissulkemista etuuksien piiristä ei ole pidettävä yhteisön oikeuden vastaisena.

37 — Näihin kuuluu erityisesti se, että henkilön osalta täyttyy tietty edeltävä vakuutuskausi, johon sovelletaan edellä mainittua vakuutuskausien yhteenlaskemista koskevaa järjestelmää.

75. Kun kerran jäsenvaltiot voivat rajoittaa työttömyysetuuksien myöntämistä siten, että niitä myönnetään vain asetuksen N:o 1408/71 67 ja 69 artiklassa säädetyt edellytykset täyttäville työttömille, mielestäni jäsenvaltiot voivat samoin perustein (jotka koskevat pohjimmiltaan toimivallan jakoa yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä) rajata edut, jotka käsiteltävänä olevassa asiassa ovat ainostaan yksi tapa maksaa työttömyysetuuksia, koskemaan ainoastaan tämän ryhmän työttömiä. [38]

76. Tämä sosiaalipoliittinen toimenpide perustuu siihen periaatteeseen, että julkisia varoja (mukaan luettuina sosiaaliturvaan käytettävät varat) on parempi käyttää aktiivisesti työpaikkojen luomiseen kuin jakaa niitä passiivisesti rahallisina etuisuuksina edunsaajille. [39]

38 — Kuten olen todennut edellä, kanteen kohteena olevassa Belgian lainsäädännössä tarkoitettuja kannusteita tällaisten työttömien palkkaamiseksi ovat palkan maksamisesta ja työhön liittyvistä sosiaaliturvamaksuista huolehtiminen kokonaisuudessaan tai osittain.

39 — Kyse on siten työttömyysvakuutuksen muuttamisesta positiiviseen ja ennaltaehkäisevään suuntaan toteuttamalla sellaisia toimenpiteitä, joilla suositaan oppisopimuskoulutusta, ammatillista koulutusta ja tarvittaessa työttömien uudelleentyöllistämistä. Asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta Euroopan sosiaalirahaston osalta annetun asetuksen (ETY) N:o 4255/88 muuttamisesta 20 päivänä heinäkuuta 1993 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2084/93 (EYVL L 193, s. 39) ilmaistaan sama ajatus, kun siinä todetaan, että "[O]n aiheellista ottaa selkeästi huomioon sellaiset henkilöt, jotka ovat vaarassa joutua työmarkkinoiden ulkopuolelle ja lieventää tuen myöntämiselle asetettuja ehtoja sellaisten ryhmien kohdalla, joille jo voidaan myöntää tukea; — — [T]yöttömyystilanteen vakavuuden vuoksi yhteisön toiminta keskittyy — — tavoitteeseen 3, 'pitkäaikaistyöttömyyden torjuminen ja nuorten sekä sellaisten henkilöiden, jotka ovat vaarassa joutua työmarkkinoiden ulkopuolelle, työelämään siirtymisen helpottaminen'; — — [O]ttaen huomioon rahavarojen rajallisuuden, pitkäaikaistyöttömyyden torjuminen ja nuorten työelämään siirtymisen helpottaminen ovat edelleen etusijalla; — — [O]n aiheellista — — laajentaa kyseisiä toimenpiteitä, erityisesti sellaista työllistämistukea, jota voidaan antaa tukena alueellisen liikkuvuuden, *työhönoton* sekä itsenäisen ammatinharjoittamisen aloittamisen edistämiseksi — —" (kursivointi kirjoittajan).

77. Tällaisten toimenpiteiden kohteena voi perustellusti olla ne samat työttömät, joille tätä ennen on maksettu suoria rahallisia avustuksia sosiaaliturvaan varatuista varoista. Näissä kahdessa on siten kysymys samoista julkisista varoista, joita maksetaan molemmissa samoille henkilöille saman päämäärän saavuttamiseksi. Toisistaan poikkeavat ainoastaan varojen käyttömuodot, jotka nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa maksetaan siten, että valtio ei maksa avustusta työntekijälle suoraan, vaan se "sijoittaa" kyseiset varat ja helpottaa siten työpaikkojen luomista tällaisille työntekijöille. [40]

78. Jos katsotaan, että julkisten varojen käyttäminen tällaiseen tarkoitukseen on yhteisön oikeuden kannalta sallittua ja että jäsenvaltio voi tämän vuoksi kannustaa työttömyysavustusta saavien henkilöiden palkkaamista ja sulkea tällöin näiden kannustustoimenpiteiden ulkopuolelle muista jäsenvaltioista tulevat työntekijät, jotka eivät täytä asetuksen N:o 1408/71 67 ja 69 artiklassa säädettyjä edellytyksiä, tämä sama päätelmä on sitä paremmalla syyllä tehtävä sellaisten muista jäsenvaltioista tulevien nuorten osalta, jotka ovat suorittaneet keskiasteen opintonsa mutta jotka eivät vielä ole saaneet työtä. Jos näin ei olisi, kyseisiä nuoria kohdeltaisiin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta paremmin kuin yhteisön lainsäädännön perusteella kohdellaan sellaisia toiseen jäsenvaltioon siirtyneitä työttömiä, jotka ovat jo aikaisemmin työskennelleet kotimaassaan ja jotka saavat siellä työttömyysetuuksia.

79. Koska ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy ainoastaan osittain kantajan vaatimukset, kunkin asianosaisen olisi vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Ratkaisuehdotus

80. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy osittain komission kanteen ja

"1) toteaa, että Belgian kuningaskunta on jättänyt noudattamatta työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun

40 — Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan avustusta voidaan pitää sosiaalietuutena siitä riippumatta, miten se on rahoitettu. Ks. esim. asia C-45/90, Paletta, tuomio 3.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3423, 18 kohta).

neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 3 ja 7 artiklaa, kun se on edellyttänyt 25.11.1991 annetun kuninkaallisen asetuksen 36 pykälässä säädetyn työmarkkinatuen saamiseksi siirtotyöläisten lapsilta, että he ovat suorittaneet keskiasteen opintonsa Belgian valtion tai jonkun sen hallinnollisen kieliyhteisön tukemassa tai hyväksymässä oppilaitoksessa;

2) hylkää kanteen muilta osin;

3) velvoittaa kunkin asianosaisen vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan."