YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

11 päivänä heinäkuuta 2002 *

Asiassa C-224/98,

jonka Tribunal du travail de Liège (Belgia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Marie-Nathalie D'Hoop

vastaan

Office national de l'emploi

ennakkoratkaisun perustamissopimuksen 48 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan (EYVL L 257, s. 2) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat P. Jann (esittelevä tuomari), F. Macken ja S. von Bahr sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, R. Schintgen, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues ja C. W. A. Timmermans,

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— D'Hoop, edustajinaan avocat N. Simar ja avocat M. Strongylos,

— Office national de l'emploi, edustajanaan avocat J.-E. Derwael,

— Belgian hallitus, asiamiehenään J. Devadder,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Wolfcarius ja P. J. Kuijper,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan D'Hoopin, edustajinaan M. Strongylos ja avocat R. Capart, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään D. Wyatt, QC, ja komission, asiamiehinään M. Wolfcarius ja D. Martin, 20.11.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.2.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunal du travail de Liège on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 17.6.1998 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 22.6.1998, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla ennakkoratkaisukysymyksen perustamissopimuksen 48 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) ja 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.

2 Kysymys on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat D'Hoop ja Office National de l'emploi (kansallinen työvoimaviranomainen; jäljempänä ONEM) ja joka koskee ONEM:n päätöstä olla myöntämättä D'Hoopille Belgian lainsäädännön mukaista allocation d'attente -nimistä etuutta (jäljempänä työmarkkinatuki).

Kansallinen lainsäädäntö

3 Belgian lainsäädännön mukaan juuri opintonsa päättäneille, ensimmäistä kertaa työnhakijoina oleville nuorille myönnetään työttömyysturvana maksettava etuus nimeltään allocation d'attente.

4 Tämän tuen saamisen perusteella tuensaajia pidetään työvoimalainsäädännössä tarkoitettuina "korvausta saavina kokoaikaisesti työttöminä" ja heille avautuu mahdollisuus osallistua erilaisiin työllistämisohjelmiin.

5 Työttömyyttä koskevasta sääntelystä 25.11.1991 tehdyn kuninkaan päätöksen (Moniteur belge 31.12.1991, s. 29888) 36 §:n 1 momentin ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

"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 toisen asteen tekniset tai ammatilliset opintonsa hallinnollisen kieliyhteisön ylläpitämässä, hyväksymässä tai tukemassa oppilaitoksessa;

— — .”

6 Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-278/94, komissio vastaan Belgia (Kok. 1996, s. I-4307) 12.9.1996 antamassaan tuomiossa, että edellyttäessään, että Belgiassa asuvien, yhteisön jäsenvaltion kansalaisuuden omaavien siirtotyöläisten huollettavana olevien lasten on pitänyt suorittaa toisen asteen opintonsa Belgian valtion tai jonkun Belgian hallinnollisen kieliyhteisön tukemassa tai hyväksymässä oppilaitoksessa, jotta he voisivat saada työmarkkinatukea, Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan mukaisia velvoitteitaan.

7 Kansallisen lainsäädännön saattamiseksi yhteisön oikeuden mukaiseksi tehtiin 13.12.1996 kuninkaan päätös (Moniteur belge 31.12.1996, s. 32265), jossa mainitun 36 §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan 2 alakohtaan lisättiin uusi säännös, h alakohta. Tässä 1.1.1997 voimaan tulleessa säännöksessä säädetään seuraavaa:

” — —

Jotta nuorelle työntekijälle voidaan myöntää työmarkkinatukea, hänen on täytettävä seuraavat edellytykset:

2. — —

h) jossakin toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa suorittanut opintoja tai osallistunut koulutukseen, jos seuraavat edellytykset täyttyvät samanaikaisesti:

— nuori esittää asiakirjat, joista ilmenee, että opinnot tai koulutus ovat samaa tasoa kuin edellisissä alakohdissa mainitut ja niitä vastaavia;

— tuen hakemishetkellä nuori on Belgiassa asuvien, EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettujen siirtotyöläisten huollettavana oleva lapsi;

— — ."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

8 D'Hoop on Belgian kansalainen, joka on suorittanut toisen asteen opinnot Ranskassa, jossa hän suoritti ylioppilastutkinnon vuonna 1991. Tämä ylioppilastutkintotodistus tunnustetaan Belgiassa sellaista ylemmän toisen asteen tutkintotodistusta vastaavaksi, johon liittyy todistus kelpoisuudesta korkeakouluopintoihin.

9 D'Hoop suoritti tämän jälkeen yliopisto-opintoja Belgiassa vuoteen 1995 asti.

10 Vuonna 1996 D'Hoop haki ONEM:ltä työmarkkinatukea.

11 ONEM hylkäsi 17.9.1996 tekemällään päätöksellä hänen tukihakemuksensa sillä perusteella, että hän ei täyttänyt 25.11.1991 tehdyn kuninkaan päätöksen 36 §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan 2 alakohdan a alakohdassa asetettua edellytystä.

12 D'Hoop riitautti tämän päätöksen Tribunal du travail de Liègessä, joka päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Kun otetaan huomioon, että yhteisöjen tuomioistuin on jo tulkinnut EY:n perustamissopimuksen 48 artiklaa ja asetuksen N:o 1612/68 7 artiklaa siten, että 25.11.1991 tehdyn kuninkaan päätöksen 36 § ei voi estää työmarkkinatuen myöntämistä yhteisön jäsenvaltion kansalaisuuden omaavan siirtotyöläisen huollettavana olevalle opiskelijalle, joka on suorittanut toisen asteen opintonsa muun jäsenvaltion kuin Belgian oppilaitoksessa, onko näitä säännöksiä tulkittava siten, että niiden vastaista on myös se, että kyseinen 25.11.1991 tehdyn kuninkaan päätöksen 36 § estää työmarkkinatuen myöntämisen belgialaiselle opiskelijalle, joka on ensimmäistä kertaa työnhakijana ja joka on samalla tavoin suorittanut toisen asteen opintonsa muun jäsenvaltion kuin Belgian oppilaitoksessa?"

13 Tribunal du travail de Liège ilmoitti yhteisöjen tuomioistuimelle 22.7. ja 11.9.1998 päivätyillä kirjeillään, että tähän välipäätökseen oli haettu muutosta Cour du travail de Liègessä (Belgia), ja koska tällä muutoksenhaulla oli lykkäävä vaikutus, se pyysi, että oikeudenkäyntiä yhteisöjen tuomioistuimessa lykättäisiin.

14 Yhteisöjen tuomioistuimelle ilmoitettiin 23.3.2001, että tämä muutoksenhakutuomioistuin oli 16.3.2001 tekemällään päätöksellä pysyttänyt ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen. Näin ollen asian käsittelyä yhteisöjen tuomioistuimessa jatkettiin 26.3.2001.

15 Cour du travail de Liègen päätöksestä ilmenee, että ONEM väitti tässä tuomioistuimessa, että D'Hoop ei täyttänyt 25.11.1991 tehdyn kuninkaan päätöksen, sellaisena kuin se oli muutettuna 13.12.1996 tehdyllä kuninkaan päätöksellä, 36 §:n 1 momentin ensimmäisen kohdan 2 alakohdan h alakohtaan sisältyvää toista edellytystä. Tältä osin Cour du travail de Liège katsoi, että vaikka 25.11.1991 tehdyn kuninkaan päätöksen uusi säännös tulikin voimaan vasta 1.1.1997 eli vasta työmarkkinatukea koskeneen hakemuksen jättämisen jälkeen, sitä oli "ottaen huomioon [yhteisöjen tuomioistuimen] oikeuskäytäntö — — sovellettava käsiteltävänä olevassa asiassa, kun asianosaisetkaan eivät tätä vastustaneet".

Ennakkoratkaisukysymys

16 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy, onko yhteisön oikeuden vastaista, että jäsenvaltio epää kansalaiseltaan, joka on ensimmäistä kertaa työnhakijana oleva opiskelija, työmarkkinatuen vain sillä perusteella, että tämä opiskelija on suorittanut toisen asteen opintonsa jossakin toisessa jäsenvaltiossa.

EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja asetuksen N:o 1612/68 sovellettavuus

17 Ensiksi on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että ensimmäistä kertaa työnhakijoina oleville nuorille tarkoitettua työmarkkinatukea on pidettävä asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sosiaalisena etuna (asia 94/84, Deak, tuomio 20.6.1985, Kok. 1985, s. 1873, 27 kohta ja em. asia komissio v. Belgia, tuomion 25 kohta).

18 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että kun työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa yhteisön oikeutta sovelletaan työttömyysvakuutusta koskeviin kansallisiin säännöksiin, soveltamisedellytyksenä on, että yhteisön säännöksiin vaatimuksensa perustava henkilö on jo päässyt työmarkkinoille eli on todellisuudessa työskennellyt siten, että hän on saavuttanut yhteisön oikeudessa tarkoitetun työntekijän aseman (ks. työmarkkinatuen myöntämisen osalta em. asia komissio v. Belgia, tuomion 40 kohta). On selvää, että tämä edellytys ei täyty ensimmäistä kertaa työnhakijana olevan nuoren osalta (em. asia komissio v. Belgia, 40 kohta).

19 Vastauksena istunnossa esitettyyn kysymykseen D'Hoop totesi, että hänen vanhempansa asuivat edelleen Belgiassa hänen suorittaessaan toisen asteen opintojaan ja päättäessään ne Ranskassa.

20 Tästä seuraa, että D'Hoop ei voi vedota perustamissopimuksen 48 artiklassa ja asetuksessa N:o 1612/68 siirtotyöläisille taattuihin oikeuksiin, eikä niihin johdannaisiin oikeuksiin, jotka tässä asetuksessa annetaan näiden työläisten perheenjäsenille.

Unionin kansalaisuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten sovellettavuus

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

21 Istunnossa D'Hoop ja komissio tarkastelivat yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyä kysymystä unionin kansalaisuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten valossa. Ne katsoivat, että D'Hoop jäsenvaltion kansalaisena, joka on laillisesti oleskellut toisen jäsenvaltion alueella opiskellakseen siellä, kuuluu näiden määräysten henkilölliseen soveltamisalaan. Ne katsoivat, että tämän vuoksi D'Hoop saa ne oikeudet, jotka EY:n perustamissopimuksen 8 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 17 artikla) liitetään unionin kansalaisuuteen ja joihin kuuluu EY:n perustamissopimuksen 6 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 12 artikla) määrätty kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kielto perustamissopimuksen asiallisella soveltamisalalla.

22 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus riitautti tämän näkemyksen. Sen mukaan pelkkä laillinen asuminen jossakin toisessa jäsenvaltiossa ei mahdollista sitä, että yhteisön kansalainen voisi vedota unionin kansalaisuutta koskeviin perustamissopimuksen määräyksiin. Tämän lisäksi harjoitetun toiminnan olisi vielä kuuluttava yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Näin olisi ollut, jos D'Hoop olisi oleskellut Ranskassa ammatillisen koulutuksen vuoksi. Näin ei sitä vastoin ole D'Hoopin Ranskassa suorittamien yleisten opintojen osalta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

— Unionin kansalaisuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten ajallinen soveltamisala

23 ONEM perusteli päätöstään olla myöntämättä D'Hoopille tämän vuonna 1996 hakemaa työmarkkinatukea sillä, että hän oli suorittanut toisen asteen opintonsa Ranskassa. Koska tämä oli tapahtunut vuonna 1991, on tutkittava, voidaanko D'Hoopin väittämää syrjintää tarkastella suhteessa unionin kansalaisuutta koskeviin määräyksiin, jotka tulivat voimaan myöhemmin.

24 Tältä osin on huomattava, että pääasiassa ei ole kysymys sellaisten yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien tunnustamisesta, jotka olisi saavutettu ennen unionin kansalaisuutta koskevien määräysten voimaantuloa, vaan siinä on kysymys nykyhetkellä tapahtuvasta unionin kansalaisen väitetystä syrjinnästä.

25 Unionin kansalaisuutta koskevia määräyksiä sovelletaan niiden voimaantulosta lukien. On siis katsottava, että niitä on sovellettava aiemmin syntyneiden tilanteiden nykyisiin vaikutuksiin (ks. vastaavasti asia C-195/98, Österreichischer Gewerkschaftsbund, tuomio 30.11.2000, Kok. 2000, s. I-10497, 54 ja 55 kohta ja asia C-290/00, Duchon, tuomio 18.4.2002, Kok. 2002, s. I-3567, 43 ja 44 kohta).

26 Tästä seuraa, että D'Hoopin väittämää syrjintää voidaan tarkastella suhteessa näihin määräyksiin.

— Unionin kansalaisuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten henkilöllinen ja asiallinen soveltamisala

27 Perustamissopimuksen 8 artiklan mukaan jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on unionin kansalainen. Koska D'Hoopilla on yhden jäsenvaltion kansalaisuus, hänellä on unionin kansalaisuus.

28 Unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat perustamissopimuksen asiallisella soveltamisalalla saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu (asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001, Kok. 2001, s. I-6193, 31 kohta).

29 Tällaisiin tilanteisiin yhteisön oikeuden soveltamisalalla kuuluvat erityisesti tapaukset, jotka koskevat perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien sekä EY:n perustamissopimuksen 8 a artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 18 artikla) myönnetyn vapauden liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella käyttämistä (ks. asia C-274/96, Bickel ja Franz, tuomio 24.11.1998, Kok. 1998, s. I-7637, 15 ja 16 kohta ja em. asia Grzelczyk, tuomion 33 kohta).

30 Koska unionin kansalaiselle on tunnustettava kaikissa jäsenvaltioissa sama oikeudellinen kohtelu kuin samassa tilanteessa oleville näiden jäsenvaltioiden kansalaisille, olisi liikkumisvapautta koskevan oikeuden vastaista, jos häneen voitaisiin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, soveltaa epäedullisempaa kohtelua kuin siinä tapauksessa, että hän ei olisi käyttänyt perustamissopimuksessa annettuja liikkumisvapautta koskevia oikeuksia.

31 Nämä oikeudet eivät saa täyttä vaikutustaan, jos näiden oikeuksien käyttäminen tehdään jäsenvaltion kansalaiselle vähemmän houkuttelevaksi sen vuoksi, että hänen palatessaan kotimaahansa sovelletaan säännöstöä, joka on hänelle epäedullinen sen vuoksi, että hän on käyttänyt näitä oikeuksiaan (ks. vastaavasti asia C-370/90, Singh, tuomio 7.7.1992, Kok. 1992, s. I-4265, Kok. Ep. XIII, s. I-19, 23 kohta).

32 Tällä seikalla on erityinen merkitys koulutuksen alalla. Yhteisön toiminnalle vahvistettujen tavoitteiden joukossa EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan

p kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 3 artiklan 1 kohdan q kohta) mainitaan myötävaikuttaminen korkealaatuisen koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen edistämiseen. Tällä myötävaikutuksella on EY:n perustamissopimuksen 126 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan (josta on tullut EY 149 artiklan 2 kohdan toinen luetelmakohta) mukaan pyrittävä edistämään opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuutta.

33 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa kansallisella lainsäädännöllä otetaan käyttöön niiden Belgian kansalaisten, jotka suorittavat kaikki toisen asteen opintonsa Belgiassa, ja niiden, jotka liikkumisvapauttaan käytettyään ovat saaneet toisen asteen tutkintotodistuksen jossakin toisessa jäsenvaltiossa, erilainen kohtelu.

34 Kun kansallisessa lainsäädännössä työmarkkinatuen myöntäminen sidotaan siihen edellytykseen, että vaadittu tutkintotodistus on saatu Belgiassa, siinä asetetaan siis tietyt Belgian kansalaiset epäedullisempaan asemaan pelkästään sen vuoksi, että he ovat käyttäneet liikkumisvapauttaan opiskellakseen jossakin toisessa jäsenvaltiossa.

35 Tällainen epäyhdenvertainen kohtelu on vastoin unionin kansalaisuuden taustalla olevia periaatteita, eli saman oikeudellisen kohtelun takaamista kansalaisen liikkumisvapautta käytettäessä.

36 Kysymyksessä oleva edellytys voi olla perusteltu ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään (em. asia Bickel ja Franz, tuomion 27 kohta).

37 Tältä osin ei Belgian hallitus eikä ONEM ole esittänyt huomautuksia.

38 Belgian lainsäädännön mukaisen työmarkkinatuen, joka avaa tuensaajalle mahdollisuuden osallistua erityisiin työllistämisohjelmiin, tavoitteena on helpottaa nuorten siirtymistä opiskelusta työmarkkinoille. Tällaisessa yhteydessä on perusteltua, että kansallinen lainsäätäjä haluaa varmistaa, että tämän tuen hakijan ja kyseessä olevien maantieteellisten työmarkkinoiden välillä on tosiasiallinen yhteys.

39 Kuitenkin ainoa edellytys, joka koskee paikkaa, jossa toisen asteen tutkintotodistus on saatu, on luonteeltaan liian yleinen ja ehdoton. Sillä asetetaan aiheettomasti etusijalle sellainen osatekijä, joka ei välttämättä edusta sen yhteyden tosiasiallista astetta, joka vallitsee työmarkkinatuen hakijan ja maantieteellisten työmarkkinoiden välillä, ottamatta huomioon mitään muita olennaisia osatekijöitä. Se menee siis pidemmälle kuin tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi on välttämätöntä.

40 Esitettyyn kysymykseen on siis vastattava, että on yhteisön oikeuden vastaista, että jäsenvaltio epää kansalaiseltaan, joka on ensimmäistä kertaa työnhakijana oleva opiskelija, työmarkkinatuen vain sillä perusteella, että tämä opiskelija on suorittanut toisen asteen opintonsa jossakin toisessa jäsenvaltiossa.

Oikeudenkäyntikulut

41 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Belgian ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille ja 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

on ratkaissut Tribunal du travail de Liègen 17.6.1998 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

On yhteisön oikeuden vastaista, että jäsenvaltio epää kansalaiseltaan, joka on ensimmäistä kertaa työnhakijana oleva opiskelija, työmarkkinatuen vain sillä perusteella, että tämä opiskelija on suorittanut toisen asteen opintonsa jossakin toisessa jäsenvaltiossa.

Rodríguez Iglesias Jann Macken

von Bahr Gulmann Edward

La Pergola Schintgen Skouris

Cunha Rodrigues Timmermans

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä heinäkuuta 2002.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti