

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

DÁMASO. RUIZ-JARABO COLOMER

11 päivänä joulukuuta 2003 ¹

1. Arbeits- und Sozialgericht Wienissä (sosiaalialasioissa toimivaltainen alioikeus) käsiteltävässä oikeusriidassa on kyse valituksesta, joka poikkeuksellisuudestaan huolimatta saattaa nostaa esille ilmeisen vääryyden tilanteessa, jossa entisille itävaltalaisille sotavangeille myönnettävä etuus evätään kansallisen oikeussäännön nojalla sellaisilta henkilöiltä, jotka sotavankeuden jälkeen ovat saaneet eri kansalaisuuden.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Kansallisen oikeusjärjestyksen osalta on käsiteltävänä olevan ennakkoratkaisukysymyksen kannalta relevanttina esiteltävä sotavangeille maksettavista korvauksista annetun Itävallan lain (Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz, jäljempänä liittovaltion laki) ² 1 §, jossa säädetään seuraavaa:

”Itävallan kansalaiset, jotka

1. joutuivat sotavankeuteen ensimmäisen tai toisen maailmansodan aikana
2. vieraan vallan joukot ottivat kiinni ja pitivät vangittuina poliittisista tai sotilaallisista syistä toisen maailmansodan

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko kyseinen edellytys rajoitus, joka kohdistuu työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen yhteisössä. Toisaalta on tutkittava, onko tällainen edellytys yhteensopiva kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää koskevan kiellon kanssa, sellaisena kuin kyseisestä kiellosta määrätään EY 12 artiklassa.

¹ — Alkuperäinen kieli: espanja.

² — Bundesgesetzblatt I, nro 142/2000, sellaisena kuin kyseinen laki on julkaistu lehdessä Bundesgesetzblatt I, nro 40/2002.

aikana tai sinä aikana, jona liittoutuneet olivat miehittäneet Itävallan, tai

Pääasiaa koskevat tosiseikat

3. oleskelivat Itävallan tasavallan ulkopuolella uhreista huolehtimisesta annetussa laissa (Opferfürsorgegesetz, BGBl. nro 183/1947) tarkoitetun poliittisen vainon tai sen uhan vuoksi ja jotka vieraan vallan joukot ottivat kiinni ja toisen maailmansodan alkamisen jälkeen pitivät vangittuina edellä 2 momentissa mainituista syistä,

on oikeus liittovaltion tämän lain säännösten mukaiseen etuuteen.”

3. Yhteisön oikeussääntöjen osalta toisiinsa läheisesti rinnastettavissa ovat EY 39 artikla, jossa turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä, ja EY 12 artikla, jonka 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista.”

4. Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että pääasian valittaja Josef Baldinger syntyi 19.4.1927 Itävallan kansalaiseksi. Hän taisteli toisessa maailmansodassa Saksan asevoimissa vuoden 1945 tammikuusta saman vuoden toukokuuhun asti. Tämän jälkeen hän oli 8.5.1945–27.12.1947 sotavankina Neuvostoliiton alueella.

5. Pääasian valittaja työskenteli Itävallassa siihen asti, kun hän vuonna 1954 muutti Ruotsiin etsiäkseen työtä, ja hän oli Ruotsissa ansiotyössä vuoteen 1964 asti. Hän palasi työskentelemään synnyinmaahansa vuodeksi ja vuoden 1965 huhtikuussa hän muutti pysyvästi Ruotsiin, jossa hän oli ansiotyössä, ja hän sai vuonna 1967 kyseisen maan kansalaisuuden ja menetti vastaavasti syntymässä saadun kansalaisuutensa.

Pääasian valittaja on 1.1.1986 lukien saanut itävaltalaiselta eläkelaitokselta työkyvyttömyys- ja vanhuuseläkettä.

6. Kun liittovaltion laissa otettiin vuonna 2000 käyttöön entisille sotavangeille maksettava etuus, Baldinger haki kyseistä

etuutta, mutta Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, maksujen suorittamisesta vastaava laitos, hylkäsi kyseisen hakemuksen 1.3.2002 tekemällään päätöksellä.

2. vieraan vallan joukot ottivat kiinni ja pitivät vangittuina poliittisista tai sotilaallisista syistä toisen maailmansodan aikana tai sinä aikana, jona liittoutuneet olivat miehittäneet Itävallan tai

7. Baldinger riitautti kyseisen päätöksen itävaltalaisessa tuomioistuimessa.

3. oleskelivat Itävallan tasavallan ulkopuolella poliittisen vainon tai sen uhan vuoksi ja jotka vieraan vallan joukot ottivat kiinni ja toisen maailmansodan alkamisen jälkeen pitivät vangittuina,

Esitetty ennakkoratkaisukysymys

8. Arbeits- und Sozialgericht Wien päätti kyseisessä menettelyssä keskeyttää asian käsittelyn ja esittää yhteisöjen tuomioistuinten seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

kun tämä oikeus on riippuvainen siitä, että asianomainen henkilö on hakemusta tehdesään Itävallan kansalainen?"

Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

"Onko työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohtaa (nykyään EY 39 artiklan 2 kohta) tulkittava siten, että siinä kielletään sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan oikeus saada vasta vuonna 2000 lailla käyttöön otettua korvausta on sellaisilla henkilöillä, jotka

9. Ennakkoratkaisukysymyksen sisältävä päätös kirjattiin saapuneeksi yhteisöjen tuomioistuimeen 28.10.2002.

1. joutuivat sotavankeuteen ensimmäisen tai toisen maailmansodan aikana,

10. Itävallan hallitus ja Euroopan yhteisöjen komissio ovat esittäneet asiassa suullisia ja kirjallisia huomautuksia.

Ennakkoratkaisukysymyksen arviointi

11. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että pääasian kohteena oleva taloudellinen etuus ei ole sidottu minkäänlaiseen palkatun työn tekemiseen.

12. Lisäksi on myös kiistatonta, ettei pääasiassa voida soveltaa sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuihin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1408/71,³ koska sodan tai sen seurauksien uhrien etuusjärjestelmät jäävät asetuksen 4 artiklan 4 kohdan nojalla asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Tällaisessa järjestelmässä toimivaltaisen valtion velvollisuus maksaa etuutta ei johdu siitä, että asianomainen olisi käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, vaan siitä, että uhreja hyvitetään etuuden maksavan valtion omien intressien vuoksi.

Myönnetyn etuuden olennainen päämäärä on tarjota entisille sotavangeille, jotka ovat

kärsineet pitkittyneestä sotavankeudesta, kansallinen tunnustus kärsityistä vaivoista myöntämälle heille taloudellinen vastike valtiolle tehdyistä palveluksista.⁴

13. Myöskään työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annettua asetusta 1612/68⁵ ei voida soveltaa, koska yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa 207/78, Even, 21.5.1979 antamassaan tuomiossa,⁶ että asetuksen säännösten kokonaisuudesta ja sen teleologisesta tulkinnasta voidaan johtaa, että asetuksessa mainittuja sosiaalisia ja verotuksellisia etuja ovat sellaiset edut, jotka myönnetään yleisesti asianomaisen valtion työntekijöille sillä perusteella, että he ovat objektiivisesti katsoen työntekijöitä tai että he asuvat kyseisen valtion alueella. Käänteisesti tarkasteltuna voidaan todeta, että etu, joka perustuu säännöstöön, jonka tarkoituksena on antaa kansallista tunnustusta sotatilanteessa aiheutuneista kärsimyksistä, kuten sotavangeille aiheutuneista kärsimyksistä, ei vastaa mainitun asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa kuvailtuja etuja, eikä se näin ollen kuulu kyseisen säädöksen aineelliseen soveltamisalaan.

14. Vastaavanlaisista syistä ei myöskään ole helppoa yhdistää riidanalaista etuutta mihinkään EY 39 artiklan 2 kohdassa mainituista

4 — Asia 9/78, Gillard, tuomio 6.7.1978 (Kok. 1978, s. 1661, 13 kohta).

5 — Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annettu neuvoston asetusta (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2).

6 — Kok. 1979, s. 2019.

3 — EYVL L 149, s. 2.

seikoista, eli työhön, palkkaukseen ja työehtoihin. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus ei anna suojaa sellaista epäedullista kohtelua vastaan, joka perustuu muihin syihin.

15. Kirjaimellinen tulkinta johtaisi näin ollen siihen, että esitettyyn kysymykseen olisi vastattava, että EY 39 artiklan kanssa ei ole ristiriidassa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa entisille sotavangeille maksettavan etuuden edellytykseksi asetetaan se, että kyseisellä henkilöllä on hakemuksen teko-hetkellä etuuden myöntävän jäsenvaltion kansalaisuus.

16. Tästä huolimatta olisi vaikeata tyytyä näin muodolliseen tulkintaan, joka voisi johtaa räikeään vääryyteen.

Itävallan hallitus ei kirjelmässään ole esittänyt mitään syytä, jolla voitaisiin perustella kyseinen erilainen kohtelu. Vaikka Itävallan hallitus viittasi oletettuun perusteltuun intressiin, joka liittyi siihen, että tällaiset etuudet varattaisiin niille, jotka ovat säilyttäneet siteensä Itävaltaan, se kuitenkin pääsääntöisesti myönsi, että tämä epänormaali tilanne johtuu luultavasti lainsäätäjän unohtuksesta.

17. Syrjintä, joka on tämän oikeudenkäynnin perusteena, olisi nähtävästi vältettävissä, jos liittovaltion lain tekstiä tulkitaan teleologisesti. Pyrkimättä horjuttamaan kansallisen tuomioistuimen toimivaltaa tulkita omaa kansallista oikeuttaan, on kiistatonta, että säännöksen sanamuodolla ei suljeta pois sitä, että se kattaa mahdollisina etuudensaajina sellaiset henkilöt, jotka olivat Itävallan kansalaisia relevanttina ajankohtana, eli silloin, kun he olivat sotavankeudessa.

Jos asiaa tarkastellaan käänteisesti eli tulkiten kyseistä säännöstä ennakkoratkaisupyyntön esittäneen tuomioistuimen kannattamalla tavalla muodollisesti, lopputulos olisi se, että Itävallan olisi maksettava kansalaisuudesta riippumatta korvausta kaikille henkilöille, jotka ovat ensimmäisen tai toisen maailmansodan aikana olleet sotavangeina, edellyttäen ainoastaan, että he ovat Itävallan kansalaisia hakemuksen teko-hetkellä.

18. Itävallan hallituksen asiamies totesi kirjelmässään, että liittovaltion lain tarkoituksena on täyttää se tavoite, että sotavangeille maksetaan korvausta niistä kärsimyksistä, joita heille on aiheutunut vankeutensa aikana. Säännöksen suppean tulkinnan tueksi Itävallan hallituksen asiamies totesi lisäksi, että tämä näkemys on välttämätön senkin takia, että kyseisenä ajanjaksona — toisin sanoen aikana, jolloin Itävalta oli liitetty osaksi Saksaa — ei ollut olemassa Itävallan kansalaisuutta sellaisenaan, joten säädöksissä turvaudutaan kiertoilmaisuun Itävallan kansalaisten määrittämiseksi kysei-

senä ajanjaksona; kyseistä käsitettä ei siis ole käytetty liittovaltion laissa.

19. Näin ollen on tutkittava sitä, mahdollistaako edellä esitetyistä seikoista johtuva aineellinen vääryys sen, että yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee kysymystä eri tavalla kuin mitä kansallinen tuomioistuin on ehdottanut. Tältä osin on asianmukaista ottaa huomioon 17. vuosisadan espanjalaiskirjailijan Baltasar Graciánin esittämä maksiimi, jossa vedotaan ”hyvään tahtoon sattumanvaraisen onnen sijaan, hyvään luonteseen ankaran lain sijaan, hyviin tapoihin epätäydellisyyden sijaan ja hyvään ymmärrykseen kaiken osalta”.⁷

20. Kuten komissio perustellusti korostaa, EY 12 artiklaan voitaisiin vedota tällaisen syrjinnän torjumiseksi.

Kyseisessä määräyksessä kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä, sanotun kuitenkin rajoittamatta asiaa koskevien erityismääräysten soveltamista, *kunhan kyseinen syrjintä ilmenee perustamissopimuksen soveltamisalalla*.

21. Komissio vetoaa joukkoon tuomioita,⁸ jotka koskevat cautio judicatum solvin (velvollisuus asettaa tietty rahamäärä vakuudeksi oikeudenkäyntikulujen maksamisesta) yhteensopimattomuutta yhteisön oikeuden kanssa ja joissa yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi perustamissopimuksen aineellisen soveltamisalan käsitettä laajasti sisällyttäen siihen kaikki pääasian kanteet, jotka liittyvät yhteisön oikeudessa taattujen perusoikeuksien käyttämiseen.

22. Komission ehdotonta kantaa ei nähdäkseni voida täysimääräisesti hyväksyä. Asioissa Data Delecta ja Hayes oli kyse rahamääräisistä vaatimuksista, jotka koskivat tavaroiden maksamista tavanomaisissa rajat ylittävissä liiketoimissa, joten oli ongelmattonta katsoa, että kiista kyseiseen menettelyyn liittyvän keinon oikeutuksesta oli osa sellaista oikeudellista asiayhteyttä, joka liittyi tavaroiden liikkumisvapautta koskevan oikeuden käyttämiseen.

Asiassa Saldanha pääasian kantajat vaativat tuomioistuinta antamaan määräyksen estääkseen sellaisena vastaajana olevan yhtiön pääoman uudelleenjärjestelyn, jonka osakkaita kantajat olivat. Yhteisöjen tuomioistuin tyytyi muistuttamaan, että niistä keinoista, joiden tarkoituksena on panna sijoittautumisvapaus täytäntöön, EY:n perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan

⁷ — Gracián, B., *El Criticón*, ensimmäinen osa, VIII luku, Ed. Turner, Biblioteca Castro, Madrid 1993, s. 106.

⁸ — Asia C-43/95, Data Delecta ja Forsberg, tuomio 26.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4661; jäljempänä asiassa Data Delecta annettu tuomio); asia C-323/95, Hayes, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1711; jäljempänä asiassa Hayes annettu tuomio) ja asia C-122/96, Saldanha ja MTS, tuomio 2.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5325; jäljempänä asiassa Saldanha annettu tuomio).

g alakohdassa (nykyään 44 artiklan 2 kohdan g alakohta) neuvostolle ja komissiolle annetaan toimivalta sovittaa tarpeen mukaan yhteen ne takeet, joita jäsenvaltioissa edellytetään niin yhtiön jäsenten kuin ulkopuolisten etujen turvaamiseksi. Riidanalainen menettelyllinen vaatimus kuului näin ollen perustamissopimuksen soveltamisalaan ja siihen sovellettiin näin ollen kieltoa, joka koski syrjintää kansalaisuuden perusteella.

23. Näitä perusteluja ei sellaisinaan voida soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa, koska entisille sotavangeille myönnettävä etuus ei ole sellainen etu, jonka myöntäminen kuuluu työntekijöiden vapaan liikkuvuuden teknisen määritelmän alaan, sellaisena kuin se edellä esiteltä. Kyseinen käsite on lisäksi sisällöltään rajallisempi kuin tavaroiden vapaa liikkuvuus, koska ei ole mahdollista väittää, että sen perusteella voitaisiin estää kaikki toimenpiteet, jotka saattavat tosiasiallisesti tai mahdollisesti vaikuttaa kielteisesti muutto-liikkeeseen yhteisön alueella.

24. Näin ollen on asianmukaista selvittää, voiko Baldinger johtaa mitään itsenäistä oikeutta siitä, että hän on EY 17 ja EY 18 artiklassa tarkoitettu unionin kansalainen.

oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perustamissopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

Kun Maastrichtin sopimuksessa otettiin käyttöön unionin kansalaisuus — eli toteutettiin aloite, jota on pidetty erittäin vertauskuvallisena⁹ — selvä aikomus oli lisätä eurooppalaiseen rakenteeseen todellista poliittista kunnianhimoa, jotta edistettäisiin tunnetta kuulumisesta yhteisöön, jolla on yhteiset arvot ja ihanteet. Robert Kovar on tältä osin muistuttanut, että Jean Monnet totesi mantereen integraatioketkeytyksen syntyvaiheissa, että kyse ei ollut valtioiden välisen liittouman luomisesta vaan ihmisten välisen unionin edistämisestä.¹⁰

25. Minulla on jo ollut tilaisuus korostaa sitä, että unionin kansalaisuuden luomista ja tähän liittyvää oikeutta, jonka mukaan kansalaiset saavat vapaasti liikkua jäsenvaltioiden alueella, on pidettävä huomattavana laadullisena edistysaskeleena, koska tällä muutetaan kyseistä vapautta siten, että merkitystä ei enää ole sen toiminnallisella tai välineellisellä tarkoituksella (eli yhteydellä

9 — Kovar, R. ja Simon, D., "La citoyenneté européenne", *Cahiers de droit européen*, 1993, s. 290.

10 — Kovar, R., "L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne", teoksessa *La citoyenneté européenne*, toim. Philip, Ch. ja Soldatos, P., Montrealin yliopiston Chaire Jean Monnet'n julkaisuja, Montreal, 2000, s. 81.

Viimeksi mainitun määräyksen 1 kohdassa jokaiselle unionin kansalaiselle annetaan

taloudellisen toiminnan harjoittamiseen tai sisämarkkinoiden toteuttamiseen), ja koska tästä vapaudesta tehdään oma riippumaton oikeutensa, joka on erottamaton osa unionin kansalaisten poliittista asemaa.¹¹ Tätä laadullista muutosta osoittaa se, että liikkumis- ja oleskeluvapaus on itsenäisenä käsitteenä otettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohtaan.

26. Toistaiseksi on olemassa niukasti oikeuskäytäntöä unionin kansalaisuudesta, jonka tarkoituksena on muodostua jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua olevaksi asemaksi.¹²

Tästä huolimatta asiassa C-224/98, D’Hoop, 11.7.2002 annetussa tuomiossa¹³ ja asiassa C-413/99, Baumbast ja R, 17.9.2002 annetussa tuomiossa¹⁴ on vahvistettu, että EY 18 artiklassa tarkoitetuissa rajoituksissa ja ehdoissa lähdetään sellaisesta ajatuksesta, että jäsenvaltioiden perustellut intressit voivat vaikuttaa unionin kansalaisten oleskeluoikeuden käyttämiseen, ja todettu lisäksi, että kyseisiä rajoituksia ja ehtoja on sovellettava yhteisön oikeudessa asetettuja rajoja noudattaen ja tämän oikeusjärjestyksen yleisten periaatteiden, erityisesti suhteellisuusperiaatteen, mukaisesti. Näin ollen tältä osin toteutettujen kansallisten toimenpiteiden on

oltava tarpeellisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja tähän soveltuvia.¹⁵

27. Asiassa D’Hoop annetun tuomion kohteena oli työmarkkinatuki, jota Belgiassa myönnetään opintonsa päättävälle nuorille, jotka ovat ensimmäistä kertaa työnhakijoina. Tämä tuki oli eväty Belgian kansalaiselta sillä perusteella, että hän oli suorittanut toisen asteen opintonsa toisessa jäsenvaltiossa.

Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tällainen syrjintä, joka ei vaikuttanut työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen, sellaisena kuin se on määritelty EY 39 artiklassa, eikä muutenkaan perustamissopimuksen perinteiseen soveltamisalaan, oli tästä huolimatta vastoin unionin kansalaisuuden taustalla olevia periaatteita, eli saman oikeudellisen kohtelun takaamista tilanteessa, jossa unionin kansalainen käyttää oikeuttaan oleskella jäsenvaltioiden alueella.¹⁶

Tarkastellessaan kyseessä olevan toimenpiteen oikeasuhteisuutta konkreettisesti yhteisöjen tuomioistuin totesi aluksi, että

11 — Yhdistetyissä asioissa C-65/95 ja C-111/95, Shingara ja Radioni, tuomio 26.11.1996, esitetty ratkaisuehdotus (Kok. 1997, s. I-3343, 34 kohta).

12 — Asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193, 31 kohta).

13 — Kok. 2002, s. I-6191.

14 — Kok. 2002, s. I-7091.

15 — Em. asia Baumbast ja R, tuomion 90 ja 91 kohta.

16 — Em. asia D’Hoop, tuomion 35 kohta.

kansallinen lainsäätäjä oli perustellusti halunnut varmistaa, että kyseisen tuen hakijan ja kyseessä olevien maantieteellisten työmarkkinoiden välillä on tosiasiallinen yhteys, mutta katsoi sitten, että ainoa edellytys, joka koskee paikkaa, jossa toisen asteen tutkintotodistus on saatu, on luonteeltaan liian yleinen ja ehdoton ja menee pidemmälle kuin tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi on välttämätöntä.¹⁷

28. Asiassa *Baumbast* ja *R* annetussa tuomiossa jouduttiin arvioimaan sellaisen Saksan kansalaisen oikeutta oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa, joka ei enää voinut vedota työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin säännöksiin ja määräyksiin.

Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että suhteetonta puuttumista EY 18 artiklan 1 kohdassa annetun oleskeluoikeuden käyttämiseen merkitsisi se, että mahdollisuus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa evätään sellaiselta yhteisön kansalaiselta, jolla on riittävät varat; joka on työskennellyt ja asunut perheensä kanssa kyseisen jäsenvaltion alueella vuosien ajan, mistä ei missään vaiheessa ole aiheutunut rasisista julkiselle taloudelle, ja jolla itsellään sekä perheellään on ollut sairausvakuutus kaikkien riskien varalta toisessa unionin jäsenvaltiossa.¹⁸

29. Näiden kahden ennakkoratkaisutapauksen perusteella voidaan päätellä, että yhteisöjen tuomioistuin on halunnut antaa unionin kansalaisille itsenäisen oleskeluoikeuden ja tutkinut kussakin tapauksessa sitä, onko kyseisen oikeuden rajoittaminen ollut perusteltua.

30. Edellä mainitun kaltaista testiä sovellettiin vain jokin aika sitten asiassa *C-148/02, García Avello*, 2.10.2003 annetussa tuomiossa¹⁹ suhteessa belgialaiseen siviililakiin, jossa Espanjan kansalaisen lapsia, joilla oli sekä Belgian että Espanjan kansalaisuus, estettiin kirjautumasta väestörekisteriin espanjalaisen käytännön mukaisesti isän ensimmäisellä sukunimellä ja sitä seuraavalla äidin nimellä.

Yhteisöjen tuomioistuimen kyseisessä ratkaisussa noudattamaa tarkastelutapaa voidaan mielestäni soveltaa ohjeena myös käsiteltävänä olevassa asiassa.

31. Vaikuttaa ilmeiseltä, että henkilöiden nimien antamista koskevia järjestelmiä ei säännellä yhteisön oikeudella, vaan ne kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Viimeksi mainittujen on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava perustamissopimusten määräyksiä ja erityisesti niitä määräyksiä, jotka koskevat jokaiselle unionin

17 — Em. asia *D'Hoop*, tuomion 38 ja 39 kohta.

18 — Em. asia *Baumbast* ja *R*, tuomion 92 ja 93 kohta.

19 — Kok. 2003, s. I-11613.

kansalaiselle tunnustettua vapautta oleskella minkä tahansa jäsenvaltion alueella.²⁰

32. Asiassa García Avello liityntäkohta yhteisön oikeuteen oli löydettävissä pääasiassa, koska kantajan lapset olivat jäsenvaltion kansalaisia ja oleskelivat laillisesti toisen jäsenvaltion alueella. He saattoivat näin ollen vedota pätevästi EY 12 artiklaan, jossa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä.²¹

33. Tuomiossa tukeuduttiin tämän jälkeen syrjintäkiellon käsitteen perinteiseen määrittelyyn sen tutkimiseksi, perustuiko se objektiivisiin syihin, jotka ovat oikeassa suhteessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.²²

34. Katson, että tätä ajattelutapaa voidaan soveltuvin osin soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa.

35. Vastaavalla tavalla kuin asiassa García Avello käsitellyssä henkilöiden nimien antamista koskevassa järjestelmässä, myös liittovaltion lailla käyttöön otetun etuuden myöntämisessä on noudatettava yhteisön oikeuden perusperiaatteita, vaikka se ei kuulukaan yhteisön oikeuden alaan.

36. Baldinger on Ruotsin kansalainen, mistä seuraa kiistattomasti se, että hän on unionin kansalainen. Kyseisen aseman tarkoituksena ei kuitenkaan ole ulottaa perustamissopimuksen aineellista soveltamisalaa koskemaan myös jäsenvaltioiden sisäisiä asioita, jotka eivät liity millään tavalla yhteisön oikeuteen.²³

37. On selvää, että pääasian valittaja on käyttänyt mahdollisuutta asettautua ulkomaille kauan ennen kuin Itävalta tai Ruotsi liittyivät yhteisöihin. Lisäksi on todettava, että kyseisenä ajankohtana, eli 1.1.1995, Baldingeria ei enää voinut todellisuudessa pitää maasta toiseen muuttavana yhteisön työntekijänä, koska hän oli jo saanut vastaanottavan valtion kansalaisuuden.

38. Tämä seikka ei kuitenkaan ole ratkaiseva käsiteltävänä olevan asian kannalta, koska

20 — Em. asia García Avello, tuomion 25 kohta.

21 — Em. asia García Avello, tuomion 27 ja 29 kohta.

22 — Em. asia García Avello, tuomion 31 kohta.

23 — Yhdistetyt asiat C-64/96 ja C-65/96, Uecker ja Jacquet, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3171, 23 kohta).

tässä asiassa rajat ylittävä seikka perustuu sellaisen henkilön oleskeluun tietyssä jäsenvaltiossa, jolla aikaisemmin oli toisen jäsenvaltion kansalaisuus. Hänen tilannettaan ei näin ollen voida rinnastaa vastaanottovaltionsa sellaisten kansalaisten tilanteeseen, joilla on aina ollut sama kansalaisuus. Kuten käsiteltävänä oleva asia osoittaa, hänen aiempi kansalaisuutta koskeva liityntänsä on useiden vuosien kuluttua omiaan vaikuttamaan siihen, voiko hän nauttia tietyistä oikeuksista. Kyse ei näin ollen ole selvästikään valtion puhtaasti sisäisestä tilanteesta.

kuka tahansa kansalainen, joka käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja joka tällä perusteella ansaitsee suojelua.

40. Katson näin ollen, että sellainen tilanne, jossa pääasian valittaja on, kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan.

39. Baldingerin vaatimus ansaitsee asiaan kuuluvaa suojaa. Yhteisön oikeudessa, joka on integraation suojelun väline, ei Baldingerille voida myöntää epäedullisempaa kohtelua pelkästään sillä perusteella, että hän on halunnut ottaa sen maan kansalaisuuden, johon hän on päättänyt muuttaa. Sillä, että perustamissopimuksessa rinnastetaan yhteisön kansalainen ja yhteisön työntekijä rajallisella ja ehdollisella tavalla²⁴, voidaan perustella mahdollisuus hankkia vastaanottavan valtion kansalaisuus pitkäaikaisen oleskelun tapauksessa.

Tässä merkityksessä Baldingerilla on EY 18 artiklan, luettuna yhdessä EY 12 artiklan kanssa, perusteella oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella ilman pelkoa joutua kansalaisuuteensa perustuvan perusteettoman syrjinnän uhriksi.

Niiltä osin kuin pääasian valittajan oikeudellinen asema ei ole täysin sama kuin vastaanottavan valtion kansalaisten asema, hän on aineellisesti katsoen samassa tilanteessa kuin

41. Syrjintäkiellon periaate edellyttää puolestaan, että samanlaisia tilanteita ei kohdella eri tavalla ja erilaisia tilanteita ei kohdella samalla tavalla. Epäyhdenvertainen kohtelu voidaan perustella ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin, jotka ovat oikeassa suhteessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.²⁵

24 — Ks. esimerkiksi EY 39 artiklan 3 kohdan tai EY 55 artiklan sanamuoto ja sisältö.

25 — Asia C-224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6191, 36 kohta).

42. Ennakkoratkaisupyyntön mukaan Bal-dinger täyttää kaikki riidanalaisen tuen myöntämisen aineelliset edellytykset paitsi sitä, *ettei hän hakemuksen tekohetkellä ollut Itävallan kansalainen*. Jotta voidaan arvioida mahdollista epäyhdenvertaista kohtelua, läh-tökohdaksi on otettava kahden sellaisen henkilön tilanteet, jotka molemmat täyttävät kyseiset edellytykset mutta joista toinen on Itävallan kansalainen, kun taas toisella ei enää ole kyseistä kansalaisuutta, koska hän on menettänyt sen saadessaan uuden kansa-laisuutta koskevan liittynnän. Ensiksi maini-tulle henkilölle myönnetään kyseinen etuus mutta jälkimmäiseltä se evätään.

43. Ennakkoratkaisupyyntö ei sisällä min-käänlaista viittausta siihen, miten kyseinen epäyhdenvertainen kohtelu on perusteltu, eikä siinä myöskään selvitetä sitä, mikä päämäärä kyseisen etuuden myöntämisellä on.

44. Kuten edellä on todettu, Itävallan halli-tuksen asiamies viittasi siihen, että on oikeutettua varata kyseinen etuus niille, jotka ovat säilyttäneet siteensä alkuperäiseen maa-hansa, vaikka hän myönsikin, että epäyhden-vertainen kohtelu perustui luultavasti lain-säättäjän unohtukseen.

45. Voidaan olettaa, että sen tarkoituksena, että sotavankeuden uhreille myönnetään taloudellinen etuus, on antaa tunnustusta kyseisten henkilöiden kärsimyksistä. Tässä tilanteessa on joka tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön²⁶ mukaan edellytyksenä se, että kyseisten etuuksien osalta on noudatettava niitä periaatteita, jotka koskevat työntekijöiden vapaata liikku-vuutta yhteisössä.

Ottaen huomioon kyseisen konkreettisen päämäärän on tutkittava sitä, onko kyseinen toimenpide riittävä ja oikeasuhteinen. Ei ole epäilystä siitä, että etuuden, jolla on tarkoitus osoittaa kansallista tunnustusta, myöntämi-nen ainoastaan sellaisille entisille sotavan-geille, jotka ovat säilyttäneet Itävallan kansalaisuuden, ei ole *kansalaisuutta koske-vasta perusteesta erillinen* objektiivinen seikka, mitä edellytetään EY 12 artiklassa. Liittovaltion lain rajoittava säännös johtaa sellaiseen lopputulokseen, joka kansalaisuu-teen perustuvan syrjinnän kiellolla pyritään välttämään.

Sotavankeudesta kärsineiden henkilöiden ansaitseman tunnustuksen osalta ei voida tehdä minkäänlaista eroa sillä perusteella, että tietyt henkilöt ovat säilyttäneet kansa-laisuutensa ja toiset, kuten pääasian valittaja, ovat muuttaneet ulkomaille ja päättäneet ottaa uuden kansalaisuuden. Sitä, että ilman muita perusteluja etuuden ulkopuolelle jäte-tään sellaiset henkilöt, jotka eivät enää ole

26 — Ks. edellä olevat 12 ja 13 kohta.

itävaltalaisia, voidaan päinvastoin pitää sellaisten henkilöiden arvokkuuteen kohdistuvana loukkauksena, jotka ovat samankaltaisessa tilanteessa kuin Baldinger.

ei ole riittävä, kyseisen selityksen oikeasuhteisuutta ei ole tarpeen tutkia.

46. Ottaen huomioon, että epäyhdenvertaista kohtelua koskeva mahdollinen selitys

47. Vaikka unionin kansalaisuus ei sellaisenaan merkitse kaikkien sellaisten oikeuksien myöntämistä, jotka perinteisesti liitetään tiettyyn poliittiseen yhteisöön kuulumiseen, on kuitenkin taattava kansalaisuuden vaihtaminen unionissa siten, ettei siitä aiheudu minkäänlaisia oikeudenmenetyksiä.

Ratkaisuehdotus

48. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella ehdotan, että Arbeits- und Sozialgericht Wienin esittämään kysymykseen vastataan siten, että EY 12 ja EY 17 artiklan kanssa on ristiriidassa jäsenvaltion sellainen säännös, jossa myönnettäessä entisille sotavangeille etuus tunnustuksena näiden kärsimyksistä kyseisen etuuden myöntämisen edellytykseksi asetetaan se, että henkilö on etuutta koskevan hakemuksen tehdessään kyseisen valtion kansalainen.