JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
14 päivänä marraskuuta 1995 *

1. Voiko jäsenvaltion kansalainen, joka työskentelee kolmannessa valtiossa toisen jäsenvaltion suurlähetystössä, vedota kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskeviin yhteisön oikeussääntöihin? Bundesarbeitsgericht on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle asiallisesti tällaisen kysymyksen oikeudenkäyntiasiassa, jota koskevat tosiasialliset ja oikeudelliset seikat ovat seuraavat.

2. *Gesetz über den Auswärtigen Dienst*in (ulkoasiainministeriön palkkaamaa henkilöstöä koskeva Saksan laki, jäljempänä GAD) mukaan Saksan ulkomaanedustuksessa työskentelevä henkilöstö käsittää toisaalta ministeriöstä lähetetyt työntekijät ja toisaalta työntekijät, joita ei ole lähetetty ministeriöstä. Jälkimmäisiä kutsutaan "paikallisiksi toimenhaltijoiksi".

3. Paikallisten toimenhaltijoiden osalta tehdään ero Saksan kansalaisten ja muiden välillä. GAD:n 32 pykälän mukaan paikallisten, kansalaisuudeltaan saksalaisten toimenhaltijoiden oikeudellinen asema määräytyy (saksalaisten) työehtosopimusten ja muiden heihin sovellettavien (Saksan lainsäädännön) säännösten perusteella. Sitä vastoin GAD:n 33 pykälän mukaan niiden paikallisten toimenhaltijoiden työsuhteen ehdot, jotka eivät ole Saksan kansalaisia, "määräytyvät —— vastaanottavan maan oikeuden mukaisesti paikallinen käytäntö huomioon ottaen. Heille taataan asianmukaiset sosiaaliset ehdot paikallinen tilanne huomioon ottaen".

4. Esillä olevan pääasian kantajaan, Boukhalfaan, sovelletaan mainitussa säännöksessä säädettyä järjestelmää.

5. Belgialainen Boukhalfa on ollut Saksan Algerin suurlähetystön passiosaston palveluksessa 1.4.1982 lähtien ylimääräisenä toimenhaltijana. Hänen työsopimuksensa oli tehty Algerissa, jossa hän asui jo tätä ennen pysyvästi. Hän suorittaa maksuja saksalaiseen lakisääteiseen eläkevakuutuskassaan [1] ja hän on Saksan lainsäädännön mukaan rajoitetusti verovelvollinen niistä tuloista, joita hän saa julkisista kansallisista varoista. [2]

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — Kuten Saksan liittotasavallan asiamies totesi suullisessa käsittelyssä, näitä maksuja on tosin suoritettu ilman oikeudellista perustaa, aluksi erehdyksen, sittemmin sallimisen perusteella (ks. myös komission huomautukset, alaviite 7).

2 — Komission huomautukset, 6 kohta.

6. Pääasian kantaja ilmoitti 19.11.1991 lähettämällään kirjeellä vastustavansa sitä, että häneen sovellettiin sellaisiin paikallisiin toimenhaltijoihin sovellettavia sääntöjä, jotka eivät ole Saksan kansalaisia; hän vaati työnantajaltaan Saksan liittotasavallalta (jäljempänä pääasian vastaaja), että hänelle myönnetään sama kohtelu kuin niille paikallisille toimenhaltijoille, jotka ovat Saksan kansalaisia; näihin sovellettiin edullisempaa järjestelmää, joka oli otettu käyttöön GAD:n 32 pykälän mukaisesti 28.9.1973 tehdyllä työehtosopimuksella, jolla säänneltiin Saksan liittotasavallan ulkomaanedustuksen palveluksessa olevan sellaisen henkilöstön työsuhteen ehdot, jota ei ole lähetetty ministeriöstä (ulkomailla työskentelevän henkilöstön työehtosopimus).

7. Koska Saksan liittotasavalta ei suostunut tähän vaatimukseen, pääasian kantaja nosti Arbeitsgerichtissä kanteen. Kanteessaan hän väitti, että se, että häneen sovellettiin niihin paikallisiin toimenhaltijoihin, jotka eivät ole Saksan kansalaisia, sovellettavia ehtoja, jotka eivät ole yhtä suotuisia, on vastoin EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdassa ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 [3] 7 artiklan 1 ja 4 kohdassa vahvistettua kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa.

8. Pääasian vastaaja vaatii kanteen hylkäämistä väittäen, ettei pääasian kantaja voi vedota edellä mainittuihin yhteisön oikeussääntöihin, koska esillä oleva asia jää niiden alueellisen soveltamisalan ulkopuolelle; EY:n perustamissopimuksen 227 artiklan mukaan tämä soveltamisala rajoittuu Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueeseen.

9. Kansallinen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi Boukhalfan kanteen, mutta Landesarbeitsgericht, jonne pääasian vastaaja valitti, kumosi tämän päätöksen. Bundesarbeitsgericht, jossa oli haettu muutosta (oikeusperusteella), katsoi, että paikallisten toimenhaltijoiden erottelu Saksan kansalaisiin ja ulkomaan kansalaisiin voi Saksan oikeuden mukaan olla perusteltua, mutta että kyseessä saattoi olla yhteisön oikeuden vastainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä. [4] Se esitti näin ollen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 1 ja 4 kohtaa tulkittava siten, että Algeriassa pysyvästi asuvaa Belgian kansalaista, joka työskentelee Saksan Algerin suurlähetystön passiosastolla ja jonka työsopimus on tehty paikan päällä ja pannaan siellä pysyvällä tavalla täytäntöön, ei saa syrjiä kansalaisuuden perusteella hänen työsuhteensa ehtojen suhteen?"

3 — EYVL L 257, s. 2.

4 — Ks. ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen 1 kohta.

Yleistä

10. Yhteisöjen tuomioistuimelle nyt esitetty kysymys on tärkeä; vastaus, jonka yhteisöjen tuomioistuin antaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, voi kiinnostaa kaikkia sellaisia kolmannessa valtiossa jäsenvaltion edustustossa työskenteleviä yhteisöstä olevia toimenhaltijoita, jotka eivät ole tämän jäsenvaltion kansalaisia. [5] Tämän vuoksi kysymys voidaan esittää yleisemmässä muodossa: sovelletaanko työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia yhteisön oikeussääntöjä sekä erityisesti niitä, joissa kielletään kansalaisuuteen perustuva yhteisön kansalaisten syrjintä työntekijöinä työsuhteen ehtojen suhteen, silloin kun he työskentelevät kolmannessa valtiossa sellaisen jäsenvaltion edustustossa, jonka kansalaisia he eivät ole?

11. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsitys tästä asiasta koostuu kahdesta osasta, joista toisen osalta ei ole ongelmia. Ensin on selvitettävä se, sovelletaanko yhteisön oikeussääntöjä alueellisesti (*ratione territorii*) tällaiseen tilanteeseen. Mikäli vastaus on myönteinen, on määriteltävä sitten kunkin tilanteen osalta, voiko kyseinen työntekijä valittaa kansalaisuuteensa perustuvasta syrjivästä tilanteesta.

5 — Ks. myös tältä osin komission huomautukset, 12 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

Syrjinnän toteaminen

12. Tarkoituksenmukaisuussyistä haluan käsitellä jo nyt lyhyesti tämän viimeksi mainitun kohdan, joka ei ole varsinaisesti yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyn kysymyksen kohteena, koska sen tutkimisella on merkitystä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle vasta, jos asiaa koskevia yhteisön oikeuden määräyksiä ja säännöksiä *todella* sovelletaan.

13. Perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavasti:

"(Työntekijöiden vapaa liikkuvuus) merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan."

14. Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 1 ja 4 kohta kuuluu seuraavasti:

"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.

— —

4. Kollektiivisen tai yksilöä koskevan sopimuksen määräys taikka muu työehtojen sääntelyä koskeva määräys, joka koskee työn saantia, työtä, palkkausta ja muita työehtoja sekä irtisanomista, on mitätön sikäli kuin siinä säädetään tai sallitaan edellytyksiä, jotka asettavat toisten jäsenvaltioiden kansalaiset työntekijöinä eriarvoiseen asemaan."

15. Näillä määräyksillä ja säännöksillä toteutetaan yhteisöstä olevien työntekijöiden "perusoikeus" [6] vapaaseen liikkuvuuteen. Perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohdassa täsmennetään erityisesti kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa, sellaisena kuin se on vahvistettu EY:n perustamissopimuksen 6 artiklassa, myöntämällä siirtotyöläisille sama kohtelu kuin vastaanottavan maan kansalaisille "— — työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa — —". Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklassa taas toistetaan tämä yleinen periaate (1 kohta) ja täsmennetään samalla 4 kohdassa, että kollektiivisen sopimuksen määräys on mitätön sikäli kuin siinä säädetään tai sallitaan edellytyksiä, jotka asettavat toisten jäsenvaltioiden kansalaiset työntekijöinä eriarvoiseen asemaan.

16. Näiden määräysten ja säännösten perusteella kaikkia jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka työskentelevät toisen jäsenvaltion alueella, on siis kohdeltava samalla tavalla kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisia. Näin ollen ei saa soveltaa sellaisia valtion säännöksiä tai sellaista hallinnollista käytäntöä, joiden perusteella toisen jäsenvaltion kansalaisten työhön pääsyn ja työn tekemisen edellytyksiä rajoitetaan tai joiden perusteella heille asetetaan sellaisia edellytyksiä, joita ei aseteta oman maan kansalaisille.

17. Pääasian kantaja on varmastikin perustamissopimuksessa ja asetuksessa tarkoitettu "jäsenvaltion kansalainen työntekijänä"; tällä käsitteellä on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeudessa oma merkitys, eikä sitä voida jättää määriteltäväksi valtion sisäisessä oikeudessa. [7] Koska pääasian kantaja työskentelee ylimääräisenä toimenhaltijana suurlähetystön passiosastolla, hän tekee tosiasiallisesti työtä, jolla on tietty taloudellinen arvo ja joka toteutetaan toisen hyväksi ja tämän johdon alaisena sekä josta hän saa vastikkeeksi palkkaa. [8] Lisäksi hänen työsuhteensa

6 — Ks. asetuksen N:o 1612/68 johdanto-osa.

7 — Asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974 (Kok. 1974, s. 1337).

8 — Työntekijän käsitteen osalta, jota yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee laajalti, ks. esim. asia 197/86, Brown, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3205, 21 kohta) ja asia C-357/89, Raulin, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1027, 10 kohta).

laadulla (joka voi olla julkis- tai yksityisoikeudellinen) ei ole merkitystä. [9] Pääasian kantaja kuuluu siten varmasti työntekijänä, joka on jäsenvaltion kansalainen, näiden määräysten ja säännösten henkilölliseen soveltamisalaan.

18. On vielä tutkittava, syrjitäänkö häntä tosiasiallisesti hänen kansalaisuutensa perusteella yhteisön säädösten vastaisesti. Tässä suhteessa Saksan lainsäädännön perusteella Saksan ulkomaanedustuksen palveluksessa olevien pääasian kantajan kaltaisten paikallisten toimenhaltijoiden työsuhteen ehtoihin sovelletaan erilaista järjestelmää sen mukaan, ovatko nämä paikalliset toimenhaltijat Saksan kansalaisia vai eivät. [10] Tämän samassa asemassa olevien työntekijöiden erilaisen kohtelun peruste on siis selvästi kansalaisuus. Jos tällainen ero olisi tehty ainoastaan saksalaisten paikallisten toimenhaltijoiden ja algerialaisten paikallisten toimenhaltijoiden (tai sellaisten paikallisten toimenhaltijoiden, joilla on yhteisön ulkopuolisen valtion kansalaisuus) välillä, kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevia yhteisön oikeuden sääntöjä ei sovellettaisi. Sitä vastoin silloin, kun tällainen ero tehdään pelkästään kansalaisuuden perusteella kahden yhteisön sellaisen kansalaisen välillä, jotka ovat samassa tilanteessa työntekijöinä, kyse on selvästikin yhteisön oikeuden vastaisesta kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä.

19. Todettakoon, ettei esillä olevassa asiassa syrjinnän olemassaolon toteamista estä perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan sanamuoto, jossa todetaan seuraavaa:

"Tämän artiklan määräykset eivät koske julkishallinnon palvelussuhteita."

Siinäkin tapauksessa, että katsottaisiin pääasian kantajan olevan julkishallinnon palvelussuhteessa, yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee tätä määräystä siten, että sillä "ei voitaisi perustella syrjiviä toimenpiteitä palkkauksessa tai muiden työolojen osalta toisten jäsenvaltioiden tiettyjä työntekijöitä kohtaan sen jälkeen, kun heidät on hyväksytty näihin palvelussuhteisiin". [11]

20. Edellä esitetyn perusteella Boukhalfa voi lähtökohtaisesti valittaa työehtojensa osalta yhteisön oikeuden vastaisesta suorasta kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä, jos hänen tapaukseensa sovelletaan yhteisön oikeutta.

9 — Asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986 (Kok. 1986, s. 2121).

10 — Ks. ratkaisuehdotuksen 2 kohdassa esitetyt GAD:n säännökset.

11 — Asia 225/85, komissio v. Italia, tuomio 16.6.1987 (Kok. 1987, s. 2625, 11 kohta).

21. Tämän selvennyksen jälkeen on syytä vielä selvittää, sovelletaanko yhteisön oikeussääntöjä pääasian vastaajan tapaukseen; ilman tätä edellytystä ei ole syrjintää.

Yhteisön oikeuden soveltaminen

22. Yhteisön oikeuden sovellettavuus on tämän asian varsinainen ongelma. Vaikeus johtuu luonnollisesti siitä, että asiassa on liityntä yhteisön ulkopuolelle: työsuhde sijoittuu Euroopan unionin ulkopuoliseen maahan. Voidaan helposti havaita, ettei tällaista ongelmaa syntyisi, jos tällainen työsuhde sijoittuisi jonkun jäsenvaltion alueelle. Siten esimerkiksi ei olisi minkäänlaista epäilystä yhteisön oikeuden sääntöjen soveltamisesta sellaiseen tapaukseen, jossa belgialainen työntekijä on Saksan Ranskan suurlähetystön palveluksessa.

Ekstraterritoriaalisuus ei estä yhteisön oikeuden soveltamista

23. On siis syytä tarkastella ensimmäisenä kohtana sitä, jääkö asia yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle jo siitä syystä, että työsopimukseen perustuvaa työtä tehdään Euroopan unionin ulkopuolella?

24. On tältä osin syytä tutkia, rajoittaako yhteisön oikeuden soveltamista alueellinen peruste tämän käsitteen ahtaassa maantieteellisessä merkityksessä. Pääasian vastaaja vetosi ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa tällaisen käsityksen tueksi perustamissopimuksen 227 artiklaan, jonka 1 kohta kuuluu seuraavasti:

"1. Tätä sopimusta sovelletaan Belgian kuningaskuntaan, Tanskan kuningaskuntaan, Saksan liittotasavaltaan, Helleenien tasavaltaan, Espanjan kuningaskuntaan, Ranskan tasavaltaan, Irlantiin, Italian tasavaltaan, Luxemburgin suurherttuakuntaan, Alankomaiden kuningaskuntaan, Itävallan tasavaltaan, Portugalin tasavaltaan, Suomen tasavaltaan, Ruotsin kuningaskuntaan sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneeseen kuningaskuntaan."

25. Onko katsottava, että tämä niiden unioniin kuuluvien valtioiden luettelo, joihin sovelletaan yhteisön oikeutta, on yhteisön oikeuden soveltamisalan puhtaasti maantieteellinen rajoitus?

26. Todettakoon heti, että jos tällainen käsitys hyväksyttäisiin, yhteisön primaarioikeutta ja johdettua oikeutta sovellettaisiin ainoastaan kunkin jäsenvaltion rajojen sisällä. Tällaisessa tapauksessa jäsenvaltioiden edustustoihin, jotka sijaitsevat tarkoituksensa vuoksi tämän alueen ulkopuolella, ei koskaan sovellettaisi yhteisön oikeutta. Yleisesti

hyväksytään nimittäin se [12], että edustuston rakennuksia ei voida pitää lähettäjävaltion kansalliseen alueeseen kuuluvina. Enintään nämä tilat ovat loukkaamattomia ja niiden osalta nautitaan koskemattomuutta Wienissä 18.4.1961 tehdyn diplomaattisia suhteita koskevan yleissopimuksen [13] 22 artiklan 1 ja 3 kappaleen mukaisesti. Edustusto sijaitsee joka tapauksessa aina vastaanottajavaltion alueella, kuten edellä mainitun Wienin yleissopimuksen 21 artiklassa korostetaan seuraavasti:

"1. Vastaanottajavaltion on joko omalla alueellaan lainsäädäntönsä puitteissa avustettava lähettäjävaltiota edustustolle välttämättömien huoneistotilojen hankkimisessa tai muulla tavoin avustettava sitä saamaan käyttöönsä huoneistoja." [14]

27. Mielestäni ei kuitenkaan vaikuta siltä, että perustamissopimuksen 227 artiklan sanamuodon perusteella olisi tehtävä sellainen päätelmä, että yhteisön primaarioikeudella (ja laajentaen johdetulla oikeudella) olisi puhtaasti alueellinen soveltamisala.

28. Itse asiassa tässä artiklassa ainoastaan määrätään täysin vaillinaisesti ja luettelonomaisesti, että EY:n perustamissopimusta sovelletaan jäsenvaltioihin. Vaikka alue onkin yksi kansainvälisen oikeuden valtiokäsitteen perinteisen määritelmän tunnusmerkeistä (ja asetuksen N:o 1612/68 artikloissa viitataan sitä paitsi alueeseen lähes järjestelmällisesti säädettäessä, että artiklaa sovelletaan "toisen jäsenvaltion alueella" [15] tai "yhteisön alueella" [16]), alue on vain yksi useammasta tämän määritelmän mukaisesta tunnusmerkistä. [17]

29. Todettakoon lisäksi, että jopa itse perustamissopimuksessa on sellaisia määräyksiä, joita sovelletaan yhteisön alueen ulkopuolella ilmaisun ahtaassa maantieteellisessä merkityksessä. Esimerkiksi EY:n perustamissopimuksen neljännessä osassa, "Merentakaisten maiden ja alueiden assosiointi" määrätään siten, että perustamissopimuksessa määrätyn kaltaista järjestelmää sovelletaan näiden kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan (132 artikla) tai että näiden kanssa käytävään kauppaan sovellettavat tullit poistetaan (133 artikla).

Toinen esimerkki yhteisön oikeuden ekstraterritoriaalisesta soveltamisesta löytyy

12 — Ks. kantajan huomautusten 2 kohdan toinen alakohta, vastaajan huomautusten 3 kohta, komission huomautusten 18 kohta ja ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen s. 7. Ks. myös tältä osin oikeuskirjallisuudessa esitetty vallitseva käsitys, ja esim. Nguyen Quoc Dinh, Daillier P. ja Pellet A.: Droit international public, 3. painos, LGDJ, 1987, 468 kohta: "La mission diplomatique permanente, qualifiée généralement d'ambassade et parfois de légation, est un service public de l'Etat accréditant *installé en permanence sur le territoire de l'Etat accréditaire*" (kursivointi kirjoittajan); Thierry H., Combacau J., Sur S. ja Vallée Ch.: Droit international public, précis Domat, éditions Montchrestien, 1975, s. 427: "— — par définition, l'ambassade est située en territoire étranger".

13 — Recueil des traités des Nations Unies, nide 500, nro 7310, s. 95.

14 — Kursivointi kirjoittajan.

15 — Ks. esim. 7 artiklan 1 kohta.

16 — Ks. esim. ensimmäinen perustelukappale.

17 — Kansainvälistä oikeutta koskevassa kirjallisuudessa katsotaan perinteisesti, että jotta tiettyä kokonaisuutta voidaan pitää valtiona, ainakin kolme tekijää vaaditaan: väestö, alue ja hallitus (tai poliittinen valta), mutta näiden kolmen tekijän lisäksi on löydettävä erottava peruste, useimmiten suvereenisuus (ks. esim. Rousseau, Ch.: Droit international public, nide II, éditions Sirey, 1974, 7 kohta; Nguyen Quoc Dinh, Daillier P. ja Pellet A., mt. 270 kohta; Thierry H., Combacau J., Sur S. ja Vallée Ch:, mts. 226).

EY:n perustamissopimuksen 8 c artiklasta, jossa toteutetaan unionin kansalaisuuden periaate yhteisön rajojen ulkopuolella seuraavasti:

"Jokainen unionin kansalainen saa kolmannen maan alueella, jossa jäsenvaltiolla, jonka kansalainen hän on, ei ole edustusta, suojelua minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset."

30. Voidaan myös havaita, että toisin kuin perustamissopimuksen 227 artiklassa, Euratomin perustamissopimuksen 198 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja EHTY:n perustamissopimuksen 79 artiklassa vahvistetaan nimenomaisesti ja ehdottomasti, että kyseistä sopimusta sovelletaan ainoastaan jäsenvaltioiden "alueiden" sisällä. Mielestäni sitä, että 227 artiklassa ei ole tällaista ilmaisua, ei voida pitää [18] pelkkänä perustamissopimuksen laatijoiden unohduksena, varsinkin kun nämä ovat maininneet huolellisesti alueen muissa perustamissopimuksissa.

31. Perustamissopimuksen henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevista määräyksistä, joista tässä yhteydessä on varsinaisesti kysymys, totean, että niissä kaikissa ilmaistaan perusvelvollisuus kohdella kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisia samalla tavalla kuin asianomaisen valtion kansalaisia. Ne vastaavat siten yleisempää pyrkimystä edistää käsitystä samaan yhteisöön kuulumisesta; tätä pyrkimystä kuvaa usein käytetty sanonta "kansalaisten Eurooppa" ja se, että Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella lisättiin EY:n perustamissopimukseen käsite "unionin kansalaisuus" [19]. Kuinka todellisia voisivat olla tällainen käsitys yhteenkuuluvuudesta tai tällainen kansalaisuus, jos niitä ei enää olisi sen jälkeen, kun unionin maantieteelliset rajat on ylitetty?

32. On siis todettava, että "— — määrättäessä, että ETY:n perustamissopimusta sovelletaan sopimuspuolina oleviin valtioihin, 227 artiklassa määritellään perustamissopimuksen mukaisten sääntöjen tai siihen perustuvien muiden sääntöjen soveltamisala sellaisella tavalla, jossa ei mainita alueeseen perustuvaa valtion toimivaltaa. Yhteisön oikeusjärjestyksen alueellinen ulottuvuus ylittää siten jäsenvaltioiden yhteen lasketut alueet ja pitää varmasti nämä sisällään — —" [20].

33. Tämä on joka tapauksessa ollut yhteisöjen tuomioistuimen kanta vuodesta 1976 lähtien, jolloin se käsitteli asiassa Kramer ym. [21] kysymystä yhteisön oikeuden soveltamisesta aavan meren kalastukseen.

18 — Ks. tältä osin myös Coussirat-Coustère, V.: "Article 227, Commentaire", teoksessa "Traité instituant la CEE, Commentaire article par article, édition Economica", 1992, s. 1419, 2 kohta; Van Der Mensbrugghe, Y.: "La CEE et le plateau continental des États membres", teoksessa "Mélanges Fernand Dehousse", 2 osa, 1979, s. 311, 1 kohta; Dewost, J.-L.: "L'application territoriale du droit communautaire: disparition et résurgence de la notion de frontière", teoksessa "La Frontière" (colloque de Poitiers de la Société française pour le droit international), éditions Pédone, s. 253, 254.

19 — EY:n perustamissopimuksen toinen osa, 8— 8 c artikla.

20 — Coussirat-Coustère, V., mt. 1 kohta. Ks. myös tältä osin Dewost, J.-L., mts. 261.

21 — Yhdistetyt asiat 3/76, 4/76 ja 6/76, Kramer ym., tuomio 14.7.1976 (Kok. 1976, s. 1279).

Jopa silloin, kun kyseessä oleva maantieteellinen vyöhyke (aava meri) sijaitsee jäsenvaltioiden aluerajojen ulkopuolella, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että

"— — vaikka asetuksen N:o 2141/70 5 artiklaa sovelletaan ainoastaan maantieteellisesti rajoitetulla kalastusvyöhykkeellä, liittymisasiakirjan 102 artiklan, mainitun asetuksen 1 artiklan ja asian luonteen perusteella yhteisön säädäntävalta asiallisesti (*ratione materiae*) ulottuu kuitenkin myös — sikäli kuin vastaava toimivalta kuuluu kansainvälisen oikeuden perusteella valtioille — aavan meren kalastukseen". [22]

34. Tämä sama kanta on myös sitä paitsi lähtökohtana yhteisöjen tuomioistuimen sille vakiintuneelle oikeuskäytännölle, joka koskee yhteisöjen tuomioistuimen esillä olevassa asiassa käsiteltävänä olevaa erityistä aihepiiriä: työntekijöiden vapaata liikkuvuutta unionin rajojen ulkopuolella. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin katsonut, että

"— — yhteisön oikeuden työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä ei jätetä soveltamatta ainoastaan siitä syystä, että työntekijä tekee työtä yhteisön alueen ulkopuolella — —" [23].

Oikeuskäytäntöön perustuvat ekstraterritoriaaliset soveltamisperusteet

35. On hyödyllistä palauttaa lyhyesti mieliin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka selvittää käsiteltävänä olevaa ongelmaamme.

36. Yhdessä ensimmäisistä oikeuskäytännössä esiin tulleista asioista oli erityisesti kysymys siitä, missä määrin kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatetta (ETY:n perustamissopimuksen 48, 59 ja toissijaisesti 7 artikla [24]) voitiin soveltaa sellaisiin oikeussuhteisiin, jotka olivat syntyneet maailmanlaajuisen urheiluliiton (Union cycliste internationale) toiminnan yhteydessä.

Yhteisöjen tuomioistuimen seuraavanlaisella vastauksella sen asiassa Walrave ja Koch 12.12.1974 antamassa tuomiossa [25] on periaatteellinen merkitys:

"koska syrjintäkiellon periaate on pakottava, sitä on noudatettava arvioitaessa oikeussuhteita kaikissa sellaisissa tapauksissa, joissa näiden suhteiden voidaan katsoa joko niiden

22 — Asia Kramer ym., tuomion 31 kohta.

23 — Asia C-60/93, Aldewereld, tuomio 29.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2991, 14 kohta).

24 — EY:n perustamissopimuksen nykyinen 6 artikla.

25 — Asia 36/74, Walrave ja Koch, tuomio 12.12.1974 (Kok. 1974, s. 1405).

syntymispaikan tai niiden vaikutusten ilmenemispaikan perusteella *sijoittuvan yhteisön alueelle*;

kansallisen tuomioistuimen asiana on arvioida tätä sijoittumista siten, että se ottaa huomioon kunkin asian erityisolot, ja päätellä näiden suhteiden oikeusvaikutusten osalta, minkälaisia seurauksia aiheutuu siitä, että syrjintäkiellon periaatetta koskevaa sääntöä on mahdollisesti rikottu". [26]

37. Asiassa Prodest 12.7.1984 annetun tuomion [27] yhteydessä syntyi tilaisuus vahvistaa tämä oikeuskäytäntö ja myös täsmentää sitä. Tällöin oli määriteltävänä, voiko sellainen Ranskassa asuva Belgian kansalainen, joka oli erään tilapäistä työvoimaa välittävän ranskalaisen yhtiön palveluksessa, vaatia asetuksen N:o 1612/68 perusteella, että hän saa säilyttää oikeutensa kuulua Ranskan yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään sen ajan, jolloin hänet oli lähetetty hoitamaan tehtäviä Nigeriassa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tältä osin, että

"— — periaatteessa tällaiseen tapaukseen on sovellettava yhteisön oikeuden niitä määräyksiä ja säännöksiä, jotka koskevat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta yhteisön alueella". [28]

Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi tämän jälkeen asiassa Walrave ja Koch annettuun tuomioon perustuvan oikeuskäytännön mukaisesti, että

"— — toiminnan tilapäinen harjoittaminen yhteisön alueen ulkopuolella ei riitä syrjäyttämään tämän periaatteen soveltamista, jos työsuhde edelleen *liittyy riittävän kiinteästi tähän alueeseen*". [29]

Yhteisöjen tuomioistuin ilmoitti kansalliselle tuomioistuimelle myös joitakin ensimmäisiä sellaisia tunnusmerkkejä, joiden avulla voitiin osoittaa tämä "riittävän kiinteä liityntä" seuraavasti:

"Esillä olevan kaltaisessa tapauksessa tällainen liityntä voi olla se, että toisesta jäsenvaltiosta oleva yritys on ottanut palvelukseensa yhteisöstä olevan työntekijän, joka tästä syystä kuuluu tämän toisen valtion sosiaaliturvajärjestelmän piiriin, ja että hän tekee edelleen työtä yhteisöstä olevan yrityksen lukuun, vaikka hänet on lähetetty kolmanteen maahan hoitamaan tehtäviään." [30]

38. Tämä oikeuskäytäntö kehittyi edelleen asiassa Lopes da Veiga 27.9.1989 annetulla

26 — Asia 36/74, tuomion 28 ja 29 kohta, kursivointi kirjoittajan.

27 — Asia 237/83, Prodest, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 3153).

28 — Asia 237/83, tuomion 5 kohta.

29 — Asia 237/83, tuomion 6 kohta, kursivointi kirjoittajan.

30 — Asia 237/83, tuomion 7 kohta.

tuomiolla. [31] Yhteisöjen tuomioistuimelta kysyttiin tällöin erityisesti sitä, voiko asetuksen N:o 1612/68 7 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin vedota portugalilainen merimies, joka työskenteli pysyvästi alankomaalaisen yhtiön lukuun Alankomaiden lipun alla purjehtivilla aluksilla.

Kun aikaisemmissa tuomioissa oli ilmaistu "yhteisön alueeseen riittävän kiinteää liityntää" koskeva arviointiperuste siten, että sitä sovellettiin ainoastaan *osittain* tai *tilapäisesti* yhteisön ulkopuolella tehtyyn työhön liittyviin oikeussuhteisiin, yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä asiassa:

"Tätä liitynnän perustetta on sovellettava myös sellaiseen jäsenvaltion kansalaiseen, joka tekee palkattua työtä työntekijänä *pysyvästi* — —". [32]

Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tämän jälkeen tavalla, josta on sittemmin tullut vakiolausuma, että tämän perusteen arviointi kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle, ja esitti samalla, että tältä osin otetaan huomioon *erityisesti* tietyt tunnusmerkit, sellaisina kuin nämä ilmenivät esillä olleesta asiasta, eli sen, että

"pääasian kantaja työskentelee Alankomaissa rekisteröidyllä aluksella Alankomaihin sijoittautuneen alankomaalaisen varustamoyhtiön palveluksessa; hänet oli otettu palvelukseen Alankomaissa ja hänen työsuhteeseensa sovelletaan Alankomaiden lainsäädäntöä; asianomainen henkilö kuuluu Alankomaiden sosiaaliturvajärjestelmään ja hän on Alankomaissa tuloverovelvollinen". [33]

39. Vielä on todettava, että aiemmin mainitussa asiassa Aldewereld annetussa tuomiossa vastattiin samankaltaisiin kysymyksiin. Yhteisöjen tuomioistuimelta kysyttiin, voitiinko sellaiseen Alankomaissa asuvaan Alankomaiden kansalaiseen, jonka saksalainen yritys oli ottanut palvelukseensa ja lähettänyt heti hoitamaan tehtäviä Thaimaahan, soveltaa yhteisön työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä ja säännöksiä sekä erityisesti asetusta (ETY) N:o 1408/71. [34]

Yhteisöjen tuomioistuimen kanta oli tällöin sama kuin aikaisemminkin, ja se totesi seuraavaa:

"Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (ks. tältä osin erityisesti asia 237/83, Prodest, tuomio 12.7.1984, Kok. 1984, s. 3153, 6 kohta) ilmenee, että ainoastaan se seikka, että työntekijä tekee työtään (yksinomaan) yhteisön alueen ulkopuolella ei riitä syrjäyttämään yhteisön oikeuden työntekijöiden

31 — Asia 9/88, Lopes da Veiga, tuomio 27.9.1989 (Kok 1989, s. 2989).

32 — Asia 9/88, tuomion 16 kohta, kursivointi kirjoittajan.

33 — Asia 9/88, tuomion 17 kohta.

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

vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen soveltamista silloin, kun työsuhde liittyy edelleen riittävän kiinteästi yhteisön alueeseen. Esillä olevan kaltaisessa tapauksessa, tällainen liityntä on se, että toisesta jäsenvaltiosta oleva yritys on ottanut palvelukseensa yhteisöstä olevan työntekijän, joka tästä syystä kuuluu tämän valtion sosiaaliturvajärjestelmään." [35]

40. Mainittakoon täydellisyyden vuoksi vielä asiassa Bozkurt 6.6.1995 annettu tuomio [36], jossa yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut tähän asti noudatetun käytännön ja mennyt jopa niin pitkälle, että se soveltaa sitä sellaiseen täysin vastakkaiseen tapaukseen, jossa kolmannen valtion kansalainen työskentelee työntekijänä yhteisöstä olevan yrityksen lukuun:

"—— tutkiessaan, työskenteleekö kansainvälisen liikenteen kuljettajana toimiva turkkilainen työntekijä jäsenvaltion säännönmukaisilla työmarkkinoilla päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä, kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, liittyykö tämän työntekijän työsuhde riittävän kiinteästi jäsenvaltion alueeseen, ottaen huomioon erityisesti palvelukseenottopaikan ja alueen, jolta käsin palkattua työtä tehtiin, sekä sovellettavan kansallisen lainsäädännön työoikeuden ja sosiaaliturvan alalla". [37]

41. Tämän oikeuskäytännön perusteella voidaan todeta seuraavaa:

42. Yhteisöstä olevan yrityksen ja toisen jäsenvaltion kansalaisen välisessä työsuhteessa sovelletaan luonnollisesti lähtökohtaisesti työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä (ja erityisesti niitä, jotka koskevat kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa).

43. Niiden soveltuvuutta koskevaan periaatteeseen ei vaikuta se, että tätä työtä tehdään ulkomailla tilapäisesti ja satunnaisesti (em. asiat Walrave ja Koch sekä Prodest) taikka pysyvästi ja yksinomaisesti (em. asiat Lopes da Veiga ja Aldewereld).

44. Perusteena näiden sääntöjen soveltamiselle ulkomaille sijoittuvaan työsuhteeseen on, että se "liittyy riittävän kiinteästi yhteisön alueeseen".

45. Kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu selvittää tämän liitynnän vahvuus, koska se voi parhaiten arvioida tätä kunkin sen käsiteltävänä olevan asian erityispiirteiden perusteella.

35 — Asia 9/88, tuomion 14 kohta.
36 — C-434/93, Bozkurt, tuomio 6.6.1995, Kok. s. I-1475.
37 — Asia C-434/93, tuomion 24 kohta.

46. Jotta kansallinen tuomioistuin voisi tutkia liityntää, yhteisöjen tuomioistuin kehottaa sitä käyttämään apunaan eräänlaista tunnusmerkistöä. Yhteisöjen tuomioistuin on siten jo tuonut esiin useita, seuraavanlaisia tosiseikkoja, joita kansallinen tuomioistuin voi käyttää apunaan:

— työsuhde *yhteisöstä olevan työntekijän ja toisesta jäsenvaltiosta olevan yrityksen välillä*;

— tämän yhteisöstä olevan työntekijän *palvelukseen ottaminen* jäsenvaltiossa;

— *jäsenvaltiossa asuva*, yhteisöstä oleva työntekijä palvelukseenottoajankohtana;

— *työnantajan sijoittautuminen jäsenvaltioon*, jonka kansalaisuus työntekijällä on;

— työnantajan kuuluminen *jäsenvaltion oikeusjärjestyksen alaisuuteen*;

— *sen jäsenvaltion lainsäädännön*, jonka kansallisuus työnantajalla on, *soveltaminen työsuhteeseen*;

— yhteisöstä oleva työntekijä, joka *työskentelee hänet palvelukseensa ottaneen yrityksen lukuun*, silloinkin kun hän tekee työtä kolmannessa maassa;

— yhteisöstä olevan työntekijän kuuluminen sen jäsenvaltion *sosiaaliturvajärjestelmään*, jonka kansallisuus hänet palvelukseensa ottaneella yrityksellä on;

— tämän työntekijän *verovelvollisuus tuloistaan* siinä jäsenvaltiossa, jonka kansallisuus hänet palvelukseensa ottaneella yrityksellä on.

47. Korostan, että näillä seikoilla annetaan ainoastaan yleiskatsaus niihin tunnusmerkkeihin, joihin kansallinen tuomioistuin voi *erityisesti* [38] vedota. On huomattava, ettei tämä luettelo suinkaan ole tyhjentävä. Lisäksi ratkaisevaa ei ole tietyn tunnusmerkin olemassaolo. Kyseessä on kuitenkin aina *yhteisön kansalaisen* ja yrityksen, jolla on *toisen jäsenvaltion kansallisuus*, välinen työsuhde siten että kyseinen henkilö tekee työtä *kolmannessa maassa tämän yrityksen lukuun*. Totean lopuksi oikeuskäytännön viimeisimpien ja erityisesti edellä mainitusta asiasta Aldewereld ilmenevän oikeuskäytännön kehityspiirteiden perusteella, että täyttyvien tunnusmerkkien määrä ei ole ratkaisevaa. Tarkoituksena ei ole laatia kahta erillistä luetteloa siten, että yhteen luetteloon

38 — Sana "erityisesti" esiintyy sitä paitsi nimenomaisesti em. asioissa Lopes da Veiga ja Bozkurt, tuomioiden 17 ja 24 kohta.

koottaisiin liityntää puoltavat seikat ja toiseen sitä vastaan puhuvat seikat ja että niitä vertailemalla voitaisiin määritellä liitynnän olemassaolo. Kussakin tapauksessa on pikemminkin tutkittava sitä, ovatko liitynnän puolesta puhuvat seikat merkityksellisiä.

Oikeuskäytännöstä ilmenevien perusteiden soveltaminen esillä olevaan tapaukseen: sen selvittäminen onko "riittävän kiinteä liityntä" olemassa

48. Sovellettaessa tätä oikeuskäytäntöä käsiteltävänämme olevaan asiaan huomataan, että yhteisön oikeuden sääntöjä, jotka koskevat kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa, ei jätetä soveltamatta pääasian kantajan työsuhteeseen ainoastaan sillä perusteella, että hän tekee kyseistä työtä ulkomailla.

49. Tämän seikan tultua selvitetyksi kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluu lähtökohtaisesti käyttää apunaan "tunnusmerkistöä", jolla voidaan osoittaa, että työsuhde edelleen "liittyy riittävän kiinteästi yhteisön alueeseen".

50. Ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut tunnusmerkit [39] esillä olevasta asiasta on löydettävissä joitakin sellaisia seikkoja, jotka puhuvat tällaista liityntää vastaan. Siten esillä olevassa asiassa

— pääasian kantajan työsopimus on tehty kolmannessa maassa;

— hänen työsuhteensa ehdot määräytyvät GAD:n 33 pykälän mukaan "vastaanottavan maan oikeuden mukaisesti paikallinen käytäntö huomioon ottaen" [40]; ja

— hän asuu pysyvästi kolmannessa maassa ja hän on työskennellyt siellä jo ennen tämän työsopimuksen tekemistä.

Sitä vastoin se seikka, että Boukhalfa työskentelee Algeriassa pysyvästi, eikä tilapäisesti tai osittain, ei yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ja vastoin Bundesarbeitsgerichtin kantaa — kuten olen jo todennut — ole tätä liityntää vastaan puhuva seikka. [41]

39 — Ks. tältä osin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsitys, joka on ilmaistu mainitun tuomioistuimen päätöksen ranskankielisen version sivulla 7.

40 — Ks. ratkaisuehdotuksen 3 kohta.

41 — Ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen ranskankielinen versio, s. 7.

51. Mielestäni vaikuttaa kuitenkin siltä, että esitetyistä asiakirjoista ilmenevät muut seikat tukevat puoltavaa käsitystä siitä, että työsuhde "liittyy riittävän kiinteästi yhteisön alueeseen."

52. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo todettu tietyt tällaiset seikat.

53. Siten esillä olevassa asiassa kyseessä oleva työsuhde on solmittu työntekijän, joka on jäsenvaltion kansalainen, ja sellaisen työnantajan välillä, joka määritelmän mukaisesti kuuluu yhteisöön, koska kyseessä on jäsenvaltio. On myöskin huomattava, että pääasian kantaja tekee jatkuvasti työtään tämän työnantajan lukuun, vaikka tätä työtä tehdään kolmannen maan alueella. Lisäksi hän kuuluu Saksan sosiaaliturvajärjestelmään ainakin eläkevakuutuksen osalta. Samoin hän on, vaikkakin rajoitetusti, tuloistaan verovelvollinen Saksassa. [42] Mutta ennen kaikkea hänen työsopimuksensa on tehty Saksan oikeuden ja nimenomaan GAD:n mukaisesti. Nimittäin yksin GAD:n säännösten nojalla pääasian kantajan työsuhteen ehdot määräytyvät hänen kannaltaan epäedullisemman Algerian oikeuden mukaisesti. Tämä merkitsee itse asiassa sitä, että pääasian kantajaan *sovelletaan jäsenvaltion oikeusjärjestystä.*

42 — Komissio toteaa aivan oikein huomautuksissaan (28 kohta), että vaikka kyseinen henkilö ei enää kuuluisikaan Saksan verojärjestelmään sovellettaessa Saksan ja Belgian välillä kaksinkertaisesta verotuksesta tehtyä sopimusta, Belgian verojärjestelmään kuuluminen olisi silti liityntä yhteisön alueeseen.

54. Tämä viimeinen seikka on mielestäni ratkaiseva. Liityntää tukevat sitä paitsi muut tämän työsuhteen erityispiirteisiin liittyvät tosiseikat, joita todennäköisesti ilmenee useimmiten kolmansissa maissa työskentelevien yhteisön kansalaisten työsuhteissa näiden työskennellessä sellaisten jäsenvaltioiden edustustoissa, joiden kansalaisia he eivät ole. Mielestäni seuraavia tosiseikkoja voitaisiin pitää uusina tunnusmerkkeinä, joita kansallinen tuomioistuin voi tällaisissa tapauksissa käyttää apunaan.

55. Ensiksi näiden kahden osapuolen keskenään tekemään sopimukseen sisältyy prorogaatiolauseke, jonka mukaan oikeudenkäyntipaikaksi määrättiin ensin Bonn ja myöhemmin Berliini. [43] Tämä seikka korostaa entisestään sitä, että työsuhde liittyy kiinteästi Saksan oikeusjärjestelmään.

56. Lisäksi toisin kuin yhteisöjen tuomioistuimen tähän asti käsiteltävänä olleissa asioissa, kyseessä oleva työnantaja ei ole pelkkä yksityishenkilö vaan tärkein mahdollinen julkisyhtiö eli valtio. Yksin tällä

43 — Komission huomautusten 28 kohta.

perusteella voidaan todeta, että kaikki yhteisöjen tuomioistuimen mainitsemat työnantajaa koskevat tunnusmerkit — työnantajan sijoittautumispaikka, työnantajaa koskeva oikeusjärjestys — täyttyvät silloin, kun työnantajana on valtio itse. Tällaisessa tilanteessa on jo etukäteen otaksuttavissa liityntä tämän valtion oikeusjärjestykseen.

57. Ulkomailla sijaitsevien edustustojen henkilöstön tehtävät ovat hyvin erikoislaatuisia. Vaikka en väitäkään, että tällaiset henkilöt hoitavat valtion suvereenisuuteen liittyviä tehtäviä työnantajana olevan valtion lukuun, voidaan kuitenkin katsoa, että he ainakin *osallistuvat* heidät palvelukseensa ottaneen jäsenvaltion suvereenisuuteen liittyvien tehtävien hoitamiseen. Ne toimet, joita he toteuttavat hoitaessaan tehtäviään, katsotaan sen valtion toimiksi, jonka puolesta he toimivat. Heidän tehtävänsä käsittävät julkisvallan erioikeuksien käyttämistä. Näin on mielestäni asian laita ainakin pääasian kantajan kaltaisen sellaisen henkilön osalta, joka on otettu palvelukseen sellaiseen yksikköön, jonka tehtävänä on passien myöntäminen. Tässä toiminnassa suoritetaan kiistämättä valtion suvereenisuuteen liittyviä tehtäviä.

58. Totean lopuksi, että työskentelypaikalla on merkitystä. Kuten olen aiemmin huomauttanut, edustustot sijaitsevat vastaanottajavaltion alueella. Sitä vastoin ei pidä unohtaa, että Wienin yleissopimuksen 3 artiklan mukaan tällaisten edustustojen tehtäviä ovat erityisesti seuraavat:

"a) lähettäjävaltion edustaminen vastaanottajavaltiossa;

b) lähettäjävaltion ja sen kansalaisten etujen suojaaminen vastaanottajavaltiossa kansainvälisen oikeuden sallimissa rajoissa;

c) neuvotteleminen vastaanottajavaltion hallituksen kanssa;

d) tutustuminen kaikin laillisin keinoin vastaanottajavaltion oloihin ja tapahtumiin sekä niistä tiedottaminen lähettäjävaltion hallitukselle;

e) lähettäjävaltion ja vastaanottajavaltion välisten ystävällisten suhteiden edistäminen sekä niiden välisten taloudellisten, sivistyksellisten ja tieteellisten suhteiden kehittäminen".

Nämä valtion tehtävät, joilla se ennen kaikkea ylläpitää edustajiensa välityksellä ja tasaarvoisuuden pohjalta diplomaattisuhteita

toisten suvereenien valtioiden kanssa, ja se seikka, että sillä on edustus näissä toisissa valtioissa, ovat kiistatta yksi varmimmista valtion suvereenisuutta ilmaisevista perusteista.

59. Edellä mainitut seikat korostavat sitä, että jäsenvaltio työnantajana harjoittaa *suvereenisuuttaan* ja *tuomiovaltaansa* työsopimussuhteissa, joissa se on toisena osapuolena sellaisten yhteisön kansalaisten kanssa, jotka työskentelevät sen lukuun kolmansissa maissa sijaitsevissa edustustoissa.

60. Mielestäni työsuhteen kuuluminen valtion suvereenisuuden ja tuomiovallan alaisuuteen on vahva peruste sille, että työsuhteen katsotaan "liittyvän yhteisön alueeseen" yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla, riippumatta esillä olevassa asiassa läsnäolevista, jo mainitsemistani muista tunnusmerkeistä.

61. Käsitykseni vastaa sitä paitsi oikeuskirjallisuudessa esitettyä kantaa, jonka mukaan "—— perustamissopimusta sovelletaan jäsenvaltioihin kaikkialla, jopa kansainvälisillä alueilla, missä ne käyttävät suvereenisuuttaan tai tuomiovaltaansa sellaisen kohteen osalta, joka kuuluu yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan" [44]; oikeuskirjallisuudessa on katsottu myös, että "—— sen lisäksi, että perustamissopimusta ja johdettua yhteisön oikeutta sovelletaan jäsenvaltioiden *alueella*— —, sitä sovelletaan myös kaikkialla, missä valtiot harjoittavat kansainvälisen oikeuden mukaisesti tiettyjä, vaikkapa vähäisiäkin 'suvereenisuuteen liittyviä oikeuksia'". [45]

62. Esittämäni käsitys on myös sopusoinnussa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Olen nimittäin jo muistuttanut siitä, että jäsenvaltion oikeusjärjestys — sekä oikeusjärjestyksenä, jonka alaisuuteen työnantaja kuuluu, että oikeusjärjestyksenä, jonka pohjalta työsuhdetta säännellään — on yksi niistä perusteista, jotka yhteisöjen tuomioistuin esittää kansallisten tuomioistuinten käytettäviksi määritettäessä "riittävää liityntää".

63. Haluan vielä tehdä yhden huomautuksen. Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toistaiseksi ollut tilaisuutta käsitellä Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen lisättyä "uutta" Euroopan unionin kansalaisuuden käsitettä. Tällaisen, EY:n perustamissopimuksen 8—8e artiklassa vahvistetun kansalaisuuden tunnustamisella on vahvasti vertauskuvallinen merkitys, ja se on todennäköisesti yksi niistä Euroopan rakennustyön näkyvimmistä puolista, joka on eniten ollut yleisen mielipiteen huomion kohteena. Olkoonkin, että tämä käsite sisältää todellisuudessa sellaista, joka suurimmaksi osaksi on jo saavutettu yhteisön oikeuden kehityksen myötä, ja tässä ominaisuudessaan se merkitsee yhteisön säännöstön (acquis communautaire) vakiinnuttamista. Yhteisöjen tuomioistuimen asiana on antaa sille sen täysi merkitys. Jos tehdään kaikki tähän käsitteeseen liittyvät johtopäätökset, jokaisen unionin kansalaisen on kansalaisuudestaan riippumatta saatava täysin nauttia samoista oikeuksista ja vastattava samoista velvollisuuksista. Aivan lop-

44 — Coussirat-Coustère V., mt. 12 kohta.

45 — Dewost, J.-L., mts. 255.

puun asti vietynä seuraus tällaisesta kansalaisuudesta on se, että unionin kansalaiset ovat samassa asemassa kansalaisuudesta riippumatta. Tämän rinnastamisen olisi oltava samanlaista, kuin mitä se on saman jäsenvaltion kansalaisten välillä. Tällöin ei voida kuvitella, että yhteisöjen tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan asian kaltaisessa tilanteessa tiettyjä paikallisia saksalaisia toimenhaltijoita voitaisiin kohdella eri tavalla kuin muita samassa asemassa olevia saksalaisia toimenhaltijoita. Miksi tämä olisi mahdollista sellaisen paikallisen toimenhaltijan osalta, joka on Belgian kansalainen — —?

64. Ehdotan siten yhteisöjen tuomioistuimelle, että se vastaisi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle seuraavasti:

"EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 2 kohtaa ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 1 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatetta sovelletaan sellaisten Euroopan unionin kansalaisten työsuhteen ehtoihin, jotka jäsenvaltio on ottanut palvelukseensa kolmannessa maassa sijaitsevaan edustustoonsa, jos nämä työsuhteen ehdot, jotka ovat lähettävän jäsenvaltion suvereenisuuden ja tuomiovallan alaisia, säilyttävät riittävän kiinteän liitynnän yhteisön alueeseen."