YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
20 päivänä helmikuuta 1997 *

Asiassa C-344/95,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Pieter van Nuffel, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómes de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Belgian kuningaskunta, asiamiehenään ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön pääneuvonantaja Jan Devadder, prosessiosoite Luxemburgissa Belgian suurlähetystö, 4 rue des Girondins, Résidence Champagne,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL L 257, s. 13) mukaisia velvoitteitaan, koska se on

— vaatinut Belgiassa työtä hakevia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia poistumaan alueeltaan kolmen kuukauden määräajan päätyttyä,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

— antanut sellaisille palkatuille työntekijöille, joiden työssäoloaika on vähintään yksi vuosi, kaksi peräkkäistä rekisteröintitodistusta jäsenvaltion kansalaisen oleskeluluvan asemesta heidän kuuden ensimmäisen oleskelukuukautensa aikana ja vaatinut maksun näistä todistuksista,

— antanut sellaisille palkatuille työntekijöille ja kausityöntekijöille, joiden toiminnan arvioitu kestoaika on enintään kolme kuukautta, heidän oleskeluunsa liittyvän asiakirjan ja vaatinut maksun tästä asiakirjasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja G. F. Mancini (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. N. Kakouris, G. Hirsch, H. Ragnemalm ja R. Schintgen,

julkisasiamies: C. O. Lenz,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.11.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 30.10.1995 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL L 257, s. 13, jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se on

— vaatinut Belgiassa työtä hakevia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia poistumaan alueeltaan kolmen kuukauden määräajan päätyttyä,

— antanut sellaisille palkatuille työntekijöille, joiden työssäoloaika on vähintään yksi vuosi, kaksi peräkkäistä rekisteröintitodistusta jäsenvaltion kansalaisen oleskeluluvan asemesta heidän kuuden ensimmäisen oleskelukuukautensa aikana ja vaatinut maksun näistä todistuksista,

— antanut sellaisille palkatuille työntekijöille ja kausityöntekijöille, joiden toiminnan arvioitu kestoaika on enintään kolme kuukautta, heidän oleskeluunsa liittyvän asiakirjan ja vaatinut maksun tästä asiakirjasta.

2 Belgiaan palkatun työn tekemistä varten tulevien jäsenvaltioiden kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskelusta säädetään 15.12.1980 annetussa laissa (sellaisena kuin se on muutettuna 6.5.1993 annetulla lailla, Moniteur belge, 21.5.1993), joka on pantu täytäntöön ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, sijoittautumisesta ja maastapoistumisesta 8.10.1981 annetulla kuninkaan asetuksella (Moniteur belge, 27.10.1981, jäljempänä kuninkaan asetus).

3 Tämän kuninkaan asetuksen 45 §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä sellaisille muiden jäsenvaltioiden kansalaisille, jotka aikovat tehdä Belgiassa vähintään vuoden ajan palkattua työtä tai toimia itsenäisinä ammatinharjoittajina. Tämän säännöksen 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Palkatun työn tekemistä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimista varten Belgiaan saapuva muun Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalainen, jonka työskentelyn arvioitu kestoaika on vähintään yksi vuosi, merkitään hänen maahantuloonsa vaadittavien asiakirjojen tarkastuksen jälkeen ulkomaalaisrekisteriin, ja hänelle annetaan — — rekisteröintitodistus, joka on voimassa kolme kuukautta sen antamisesta.

Rekisteröintiajankohtana hänen on tehtävä — — sijoittautumisoikeutta koskeva hakemus.

Ennen hakemusta seuraavan kolmannen kuukauden päättymistä muun Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaisen on esitettävä joko — — työnantajan todistus, jos hän tekee tai aikoo tehdä palkattua työtä, tai ammatinharjoittamiseen vaadittavat asiakirjat, jos hän toimii tai aikoo toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana. Tarvittaessa kunnalliset viranomaiset tutkivat, harjoittaako muun Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalainen todellisuudessa ansiotoimintaa; ne laativat tarkastuksesta selonteon ja antavat siitä yhden kappaleen tiedoksi sille ministeriölle, jonka toimivaltaan kuuluu ulkomaalaisten maahantulo, oleskelu, sijoittautuminen ja maastapoistuminen.

Jos 3 kohdassa tarkoitetut asiakirjat on esitetty ennen säädetyn määräajan päättymistä, kunnalliset viranomaiset jatkavat rekisteröintitodistuksen voimassaoloaikaa uudella kolmen kuukauden ajanjaksolla. Mikäli voimassaoloaikaa ei jatketa, ulkomaalaiselle annetaan — — asiakirja."

4 Kuninkaan asetuksen 45 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"Ministeri — — tai hänen valtuuttamansa päättää sijoittautumisluvan myöntämisestä tai epäämisestä mahdollisimman nopeasti ja viimeistään sijoittautumishakemusta seuraavan kuuden kuukauden kuluessa sekä antaa tarvittavat ohjeet kunnallisille viranomaisille.

Jos ministeri — — tai hänen valtuuttamansa myöntää sijoittautumisluvan, tai jos ennen kuudennen kuukauden päättymistä ei ole annettu mitään ohjeita, kunnalliset viranomaiset merkitsevät muun Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaisen väestörekisteriin ja myöntävät hänelle Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaisen oleskeluluvan.

Jos ministeri — — tai hänen valtuuttamansa kieltäytyy myöntämästä sijoittautumislupaa, se voi määrätä ulkomaalaisen poistumaan maan alueelta. Ulkomaalainen saa päätöksestä tiedon — —"

5 Kuninkaan asetuksen 47 § koskee sellaisten muiden jäsenvaltioiden kansalaisten asemaa, jotka aikovat tehdä sellaista palkattua työtä tai harjoittaa sellaista itsenäistä ammattia Belgiassa, jonka arvioitu kestoaika on korkeintaan kolme kuukautta, kausityöntekijät mukaan lukien. Siinä säädetään seuraavaa:

"Palkatun työn tekemistä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toimimista varten Belgiaan saapuva muun Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalainen, jonka työskentelyn arvioitu kestoaika on korkeintaan kolme kuukautta, sekä kausityöntekijä, joka on jäsenvaltion kansalainen ja jonka työskentely kestää korkeintaan kolme kuukautta, saa kunnallisilta viranomaisilta — — asiakirjan maahantuloonsa vaadittavien asiakirjojen tarkastuksen jälkeen ja esitettyään joko työantajalta saadun vahvistuksen työhönotosta tai työpaikkatodistuksen taikka ammatinharjoittamiseen vaadittavat asiakirjat."

6 Kuninkaan asetuksen 49 §:n nojalla asetuksen 45—47 §:ää sovelletaan yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaisten perheenjäseniin.

7 Toisaalta ulkomaalaisten oleskelumaksuista annettujen 12.10.1953 yhteensovitettujen lakien kumoamisesta 14.3.1968 annetun lain (Moniteur belge, 5.4.1968) 2 §:ssä annetaan kunnille oikeus periä maksuja oleskelulupien myöntämisestä, uudistamisesta, korvaamisesta tai voimassaolon jatkamisesta aiheutuvien hallinnollisten kulujen kattamiseksi. Säännöksessä säädetään nimenomaisesti, että nämä maksut ovat samansuuruisia kuin Belgian kansalaisille myönnettävistä henkilötodistuksista perittävät maksut.

8 Lopuksi ulkomaalaisille myönnettävistä hallinnollisista asiakirjoista perittävistä maksuista 24.4.1989 annetussa ministeriön ohjeessa (Moniteur belge, 23.5.1989) muistutetaan kunnallisia viranomaisia näitä kysymyksiä koskevasta syrjintäkiellon periaatteesta.

9 Komissio kehotti 3.8.1993 päivätyssä kirjeessään Belgian hallitusta esittämään perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti huomautuksensa näiden säännösten yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa.

10 Koska kirjeeseen ei vastattu, komissio lähetti 4.8.1994 Belgian hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin noudattaakseen yhteisön oikeutta kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon tiedoksiantamisesta.

11 Belgian hallitus myönsi 12.8.1994 päivätyssä tiedonannossa, ettei lainsäädäntö ollut työnhakijoiden osalta yhteisön oikeuden velvoitteiden mukainen ja että sen aikomuksena oli muuttaa sitä. Sen sijaan Belgian hallitus ei aluksi hyväksynyt komission kantaa toisen ja kolmannen väitteen osalta. Belgian hallitus myönsi kuitenkin

kahdessa myöhemmässä 9.11.1994 ja 18.4.1995 päivätyssä kirjeessä, että lainsäädännön mukauttaminen olisi samalla tavalla tarpeen. Koska mitään toimenpiteitä ei ollut toteutettu, komissio nosti nyt käsiteltävän kanteen.

Ensimmäinen väite, joka koskee velvollisuutta poistua alueelta kolmen kuukauden määräajan päätyttyä

12 Komissio toteaa ensimmäisessä väitteessään, että kuninkaan asetuksen 45 §:llä rikotaan selvästi perustamissopimuksen 48 artiklaa, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut sitä asiassa C-292/89, Antonissen, 26.2.1991 antamassaan tuomiossa (Kok. 1991, s. I-745), koska pykälässä säädetään, että sellainen jäsenvaltion kansalainen, joka ei ole saanut työtä sijoittautumishakemusta seuraavan kolmen kuukauden ajanjakson päättyessä ja joka ei ole toimittanut kunnallisille viranomaisille todistusta palkatun työn tekemisestä, määrätään automaattisesti poistumaan maan alueelta.

13 Belgian hallitus ei vastusta tätä väitettä ja ilmoittaa aikovansa muuttaa kuninkaan asetusta, jotta työnhakijoiden oleskeluoikeuden voimassaoloa voidaan jatkaa yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Antonissen vahvistamilla edellytyksillä.

14 Aluksi on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 48 artiklan 1—3 kohdan mukainen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaate kuuluu osana yhteisön perusteisiin, ja näin ollen niitä määräyksiä, jotka koskevat tätä vapautta, on tulkittava laajasti (ks. muun muassa edellä mainittu asia Antonissen, tuomion 11 kohta).

15 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt edellä mainitussa asiassa Antonissen antamansa tuomion 13 kohdassa, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus merkitsee jäsenvaltioiden kansalaisten oikeutta liikkua vapaasti muiden jäsenvaltioiden alueella ja oleskella siellä työn hakemista varten.

16 Seuraavaksi on syytä korostaa, että 48 artiklan tehokas vaikutus (effet utile) taataan siltä osin kuin yhteisön säännöksissä, tai niiden puuttuessa jäsenvaltion lainsäädännössä, myönnetään asianomaisille kohtuullinen määräaika, jonka aikana he voivat tutustua kyseisen jäsenvaltion alueella ammattipätevyyttään vastaaviin työtarjouksiin ja ryhtyä mahdollisesti tarpeellisiin toimenpiteisiin työn saamiseksi (ks. edellä mainittu asia Antonissen, tuomion 16 kohta).

17 Lopuksi on syytä todeta, että koska ei ole sellaista yhteisön säännöstä, jossa vahvistettaisiin määräaika sille, kuinka kauan jäsenvaltioiden kansalaiset voivat oleskella maassa työn hakemista varten, jäsenvaltioilla on oikeus vahvistaa kohtuullinen määräaika tätä tarkoitusta varten. Jos asianomainen kuitenkin osoittaa tämän määräajan päätyttyä, että hän hakee edelleen työtä ja että hänellä on tosiasiallisia mahdollisuuksia saada työtä, häntä ei pidä velvoittaa poistumaan vastaanottavan jäsenvaltion alueelta (ks. edellä mainittu asia Antonissen, tuomion 21 kohta).

18 Edellä esitetyn perusteella on todettava ainoastaan, että Belgian lainsäädännöllä rikotaan yhteisön oikeutta siltä osin kuin siinä velvoitetaan muiden jäsenvaltioiden työtä hakevia kansalaisia poistumaan automaattisesti maan alueelta säädetyn määräajan päätyttyä.

19 Näin ollen on syytä katsoa, että komission tässä suhteessa esittämä väite on perusteltu.

Toinen väite, joka koskee rekisteröintitodistusjärjestelmää

20 Toisessa väitteessään komissio katsoo, että direktiivissä ei ole säädetty muun asiakirjan kuin oleskeluluvan myöntämisestä ja että direktiivin 4 artiklan nojalla vastaanottavan jäsenvaltion on myönnettävä oleskeluoikeus työntekijälle, joka esittää säännöksessä edellytetyt asiakirjat. Näiden seikkojen perusteella komissio katsoo, että kuninkaan asetus on yhteisön oikeuden vastainen. Lisäksi koska yhteisöjen jäsenvaltion kansalaiselta voidaan vaatia rekisteröintitodistuksen myöntämisestä ja jokaisesta uudistamisesta maksu, nämä säännökset eivät ole direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa vahvistetun maksuja ja veroja koskevan syrjintäkiellon periaatteen mukaisia.

21 Belgian hallitus väittää ensinnäkin, että se aikoo muuttaa kuninkaan asetusta siten, että siinä säädettäisiin yhden ainoan rekisteröintitodistuksen myöntämisestä, ja toiseksi, että kunnille ollaan laatimassa ohjetta, jossa niille selitetään, ettei oleskeluluvan myöntämiskäsittelystä johtuva maksujen ja verojen kokonaismäärä saa ylittää sitä määrää, joka vaaditaan Belgian kansalaiselta henkilötodistuksen myöntämisestä.

22 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti direktiivin 4 artikla merkitsee jäsenvaltioille velvollisuutta myöntää oleskeluoikeus kaikille niille työntekijöille, jotka osoittavat asianmukaisilla asiakirjoilla, nimittäin maahantuloasiakirjalla sekä työnantajan vahvistuksella työhönotosta tai työpaikkatodistuksella, kuuluvansa johonkin direktiivin 1 artiklassa määriteltyyn ryhmään (ks. asia 48/75, Royer, tuomio 8.4.1976, Kok. 1976 s. 497, 37 kohta).

23 Tältä osin on syytä todeta, että Belgian rekisteröintitodistusjärjestelmässä ei oteta huomioon, esittääkö toisen jäsenvaltion työntekijä kaikki direktiivissä edellytetyt asiakirjat jo ensimmäisen oleskelulupahakemuksensa yhteydessä. Lisäksi tämän järjestelmän mukaan kuuden kuukauden määräaika voi kulua umpeen ennen oleskeluluvan myöntämistä.

24 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 11 kohdassa, tämä käsittely ja sen kesto oleskeluluvan myöntämiseen asti aiheuttavat kohtuuttomia rasituksia ja merkitsevät tämän vuoksi perustamissopimuksen 48 artiklan vastaista työntekijöiden vapaan liikkuvuuden tosiasiallista rajoittamista.

25 Näiden todistusten myöntämisestä maksettavia maksuja koskevan lainsäädännön osalta direktiivin 9 artiklan 1 kohdasta ilmenee selvästi, että yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaisille oleskelua varten myönnettävät asiakirjat on myönnettävä ja uudistettava maksutta tai hintaan, joka ei ylitä kansalaisille myönnettävistä henkilötodistuksista perittäviä maksuja ja veroja.

26 Rekisteröintitodistusjärjestelmässä yhteisöjen jäsenvaltion kansalaisen on käytävä läpi useita hallinnollisia vaiheita ennen lopullisen asiakirjan saamista, ja jokaisessa vaiheessa häneltä peritään maksu. Vaikka mikään maksuista ei erikseen ylitä sitä määrää, joka kansalaisilta peritään henkilötodistuksen myöntämisestä, niiden yhteissumma ylittää tämän määrän, mikä merkitsee direktiivin 9 artiklan 1 kohdan rikkomista.

27 Tämän vuoksi voidaan katsoa, että komission tässä suhteessa esittämä väite on perusteltu.

Kolmas väite, joka koskee alle kolme kuukautta oleskeleville työntekijöille annettavaa todistusta

28 Kolmannessa väitteessään komissio katsoo, että sellaisen toisen jäsenvaltion työntekijän oleskelua, joka tulee Belgiaan tehdäkseen palkattua työtä, jonka kesto ei ylitä kolmea kuukautta, sekä kausityöntekijän oleskelua koskevan asiakirjan antaminen merkitsee näille työntekijöille vastaista hallinnollista ja rahallista estettä siten, että se on direktiivin 8 artiklan 1 kohdan, jossa ei säädetä tällaisen asiakirjan antamisesta, vastainen.

29 Belgian hallitus ilmoittaa, että sen tarkoituksena on poistaa kausityöntekijöiden ja niiden yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaisten, jotka aikovat tehdä Belgiassa sellaista palkattua työtä, jonka arvioitu kesto on korkeintaan kolme kuukautta, velvollisuus esittää työnantajan vahvistus työhönotosta tai työpaikkatodistus.

30 Tältä osin on syytä huomauttaa, että direktiivin 8 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on, vaikka ne eivät myöntäisi oleskelulupaa, annettava palkatussa työssä olevalle työntekijälle oikeus oleskella alueellaan, jos työn ei arvioida kestävän yli kolmea kuukautta, oleskeluoikeuden perustuessa maahantuloasiakirjaan sekä työnantajan antamaan lausuntoon arvioidun työskentyajan pituudesta. Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla oleskeluoikeus on annettava kausityöntekijälle, jolla on sen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen valmistama työsopimus, jossa työ suoritetaan.

31 Vaikka direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat vaatia työntekijää tekemään ilmoituksen maahantulostaan, edellä olevan perusteella kaikki tällaisen ilmoituksen lisäksi vaaditut seikat, joilla on luvan tai oleskeluluvan luonne, eivät ole direktiivin mukaisia.

32 Lisäksi se, että tällaisen ilmoituksen yhteydessä vaaditaan maksun suorittamista, merkitsee rahallista estettä työntekijöiden liikkuvuudelle, mikä on niinikään yhteisön säännösten vastaista.

33 Tämän vuoksi on syytä katsoa, että komission tässä suhteessa esittämä väite on perusteltu.

34 Näin ollen on todettava, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 48 artiklan ja direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se on

— vaatinut Belgiassa työtä hakevia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia poistumaan alueeltaan kolmen kuukauden määräajan päätyttyä,

— antanut sellaisille palkatuille työntekijöille, joiden työssäoloaika on vähintään yksi vuosi, kaksi peräkkäistä rekisteröintitodistusta jäsenvaltion kansalaisen oleskeluluvan asemesta heidän kuuden ensimmäisen oleskelukuukautensa aikana ja vaatinut maksun näistä todistuksista,

— antanut sellaisille palkatuille työntekijöille ja kausityöntekijöille, joiden työn arvioitu kestoaika on enintään kolme kuukautta, heidän oleskeluunsa liittyvän asiakirjan ja vaatinut maksun tästä asiakirjasta.

Oikeudenkäyntikulut

35 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Belgian kuningaskunta on hävinnyt asian, se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se on

— vaatinut Belgiassa työtä hakevia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia poistumaan alueeltaan kolmen kuukauden määräajan päätyttyä,

— antanut sellaisille palkatuille työntekijöille, joiden työssäoloaika on vähintään yksi vuosi, kaksi peräkkäistä rekisteröintitodistusta jäsenvaltion kansalaisen oleskeluluvan asemesta heidän kuuden ensimmäisen oleskelukuukautensa aikana ja vaatinut maksun näistä todistuksista,

— **antanut sellaisille palkatuille työntekijöille ja kausityöntekijöille, joiden työn arvioitu kestoaika on enintään kolme kuukautta, heidän oleskeluunsa liittyvän asiakirjan ja vaatinut maksun tästä asiakirjasta.**

2) Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Mancini Kakouris Hirsch

Ragnemalm Schintgen

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä helmikuuta 1997.

R. Grass

kirjaaja

G. F. Mancini

kuudennen jaoston puheenjohtaja