Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
15 päivänä marraskuuta 2018[1]

Asia C-483/17

Neculai Tarola
vastaan
Minister for Social Protection

(Ennakkoratkaisupyyntö – Court of Appeal (ylioikeus, Irlanti))

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin kansalaisuus – Henkilöiden vapaa liikkuvuus – Direktiivi 2004/38/EY – Oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella – 7 artiklan 1 kohdan a alakohta – Työntekijät – 7 artiklan 3 kohdan c alakohta – Oikeus oleskella yli kolme kuukautta – Jäsenvaltion kansalainen, joka on tehnyt palkkatyötä toisessa jäsenvaltiossa viidentoista päivän ajan – Omasta tahdosta riippumaton työttömyys – Työntekijän aseman säilyttäminen vähintään kuuden kuukauden ajan

I Johdanto

1. Säilyttääkö unionin kansalainen, joka on käyttänyt direktiivin 2004/38/EY[2] mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, työskennellyt muussa kuin omassa jäsenvaltiossaan kahden viikon ajan ja menettänyt tahtomattaan palkkatyönsä, työntekijän aseman ja siten oleskeluoikeuden?

2. Tämä on pääpiirteissään ennakkoratkaisukysymys, jonka Court of Appeal (ylioikeus, Irlanti) esittää unionin tuomioistuimelle. Tämä kysymys on tullut esiin asiassa, jossa on kysymys kanteesta, jonka Romanian kansalainen on nostanut Minister for Social Protectionia (sosiaalisen suojelun ministeri, Irlanti) vastaan tämän viimeksi mainitun hylättyä hänen työnhakijan tuen saamista koskevan hakemuksensa.

3. Unionin tuomioistuinta pyydetään näin ollen tulkitsemaan käsiteltävässä asiassa ensimmäisen kerran tämän direktiivin 7 artiklan 3 kohdan c alakohtaa.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

4. Direktiivin 2004/38 johdanto-osan kolmannessa, yhdeksännessä ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”3) Unionin kansalaisuuden olisi oltava jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusaseman perusta, kun he käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Sen vuoksi on välttämätöntä kodifioida ja tarkistaa olemassa olevat yhteisön säädökset, jotka koskevat erikseen työntekijöitä, ammattitoimintaa harjoittavia henkilöitä sekä opiskelijoita ja muita työmarkkinoiden ulkopuolella olevia henkilöitä, jotta voidaan yksinkertaistaa ja tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.

– –

9) Unionin kansalaisella olisi oltava oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa enintään kolmen kuukauden ajan ilman, että hänelle asetetaan muita vaatimuksia, tai ilman, että häneltä edellytetään muita muodollisuuksia kuin se, että hänellä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta työnhakijoihin sovellettavaa suotuisampaa kohtelua sellaisena kuin se on tunnustettuna yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

10) Henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei kuitenkaan saisi aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa. Tämän vuoksi olisi unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä yli kuuden kuukauden mittaiselle oleskelulle asetettava ehtoja.”

5. Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään:

a) edellytykset, jotka koskevat sitä, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

– –”

6. Mainitun direktiivin 7 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella yli kolme kuukautta”, 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan

a) jos he ovat työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia vastaanottavassa jäsenvaltiossa – –

– –

3. Sovellettaessa 1 kohdan a alakohtaa unionin kansalainen, joka ei enää ole työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, säilyttää työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan aseman

– –

b) jos hän yli vuoden työskenneltyään joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon;

c) jos hän alle vuoden kestäneen määräaikaisen työsuhteen päätyttyä tai kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon. Tällöin hän säilyttää työntekijän asemansa vähintään kuuden kuukauden ajan;

– –”

B Irlannin oikeus

7. Euroopan yhteisöistä (henkilöiden vapaa liikkuvuus) vuonna 2006 annetun asetuksen (nro 2) (European Communities (Free Movement of Persons) Regulations (No. 2) 2006; jäljempänä vuoden 2006 asetus) 6 §:n 2 momentin a ja c kohdassa, joilla direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohta on saatettu osaksi Irlannin oikeutta, säädetään seuraavaa:

”a) Jollei jäljempänä 20 §:stä muuta johdu, unionin kansalainen saa oleskella maassa yli kolmen kuukauden ajan,

i) jos hän on työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja maassa,

– –

c) Jollei 20 §:stä muuta johdu, henkilö, johon a kohdan i alakohtaa sovelletaan, voi mainitussa alakohdassa tarkoitetun työskentelyn lopetettuaan jäädä maahan,

ii) jos hän yli vuoden työskenneltyään joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen Department of Social and Family Affairsin [sosiaali- ja perheasiain ministeriö, Irlanti] ja FÁS:n [Foras Áiseanna Saothair (koulutus- ja työvoimaviranomainen, Irlanti)] alaiseen työvoimatoimistoon – –

iii) jos hän alle vuoden kestäneen määräaikaisen työsuhteen päätyttyä tai ensimmäisen vuoden aikana joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen Department of Social and Family Affairsin [sosiaali- ja perheasiain ministeriö] ja FÁS:n [Foras Áiseanna Saothair (koulutus- ja työvoimaviranomainen)] alaiseen työvoimatoimistoon – –, jollei d kohdasta muuta johdu.”

III Pääasian tosiseikat, ennakkoratkaisukysymys ja menettely unionin tuomioistuimessa

8. Neculai Tarola on Romanian kansalainen, joka saapui Irlantiin ensimmäisen kerran toukokuussa 2007 ja työskenteli siellä 5.–30.7.2007 ja uudelleen 15.8.–14.9.2007. Ei ole osoitettu, että hän olisi asunut Irlannissa vuosina 2007–2013. Riidatonta on sen sijaan, että Tarola työskenteli uudelleen Irlannissa 22.7.–24.9.2013 ASF Recruitment Ltd:n palveluksessa ja 8.–22.7.2014 Marren Brothers Ltd:n palveluksessa. Tarola ansaitsi 1 309 euroa työskentelystään tämän viimeksi mainitun palveluksessa. Hän työskenteli myös itsenäisenä ammatinharjoittajana (aliurakoitsijana) 17.11.–5.12.2014.

9. Tarola haki Minister for Social Protectionilta 21.9.2013 työnhakijan tukea (jobseeker’s allowance). Tämä hakemus hylättiin sillä perusteella, ettei hän ollut esittänyt näyttöä asuinpaikastaan Irlannissa eikä elannostaan ajalta 15.9.2007–22.7.2013.

10. Tarola haki 26.11.2013 täydentävää toimeentulotukea (supplementary welfare allowance). Myös tämä hakemus hylättiin, koska hän ei ollut pystynyt esittämään asiakirjoja, jotka olisivat osoittaneet, miten hän elätti itsensä ja maksoi vuokransa syyskuusta 2013 vuoden 2014 huhtikuun 14. päivään saakka.

11. Tarola teki tämän johdosta oikaisuvaatimuksen 26.11.2014 annetusta päätöksestä Minister for Social Protectionille (Irlanti). Tämä oikaisuvaatimus hylättiin sillä perusteella, että Tarolan lyhyt työskentelyjakso heinäkuussa 2014 ei ollut omiaan asettamaan kyseenalaiseksi toteamusta, jonka mukaan hän ei asunut vakituisesti Irlannissa. On osoitettu, että Tarola ilmoittautui työnhakijaksi toimivaltaisessa työvoimatoimistossa.

12. Tarola teki 10.3.2015 Minister for Social Protectionille 26.11.2014 annetusta päätöksestä toisen oikaisuvaatimuksen, jossa vedottiin muun muassa siihen, että hänellä oli direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla oikeus oleskella Irlannissa työntekijänä kuuden kuukauden ajan ammattitoimintansa päätyttyä heinäkuussa 2014. Tämä oikaisuvaatimus hylättiin 31.3.2015 sillä perusteella, että Irlantiin tulonsa jälkeen Tarola ei ollut työskennellyt yli vuotta eikä hänellä ollut riittäviä itsenäisiä varoja elantoonsa.

13. Tarola nosti tämän jälkeen kanteen 31.3.2015 tehdystä päätöksestä High Courtissa (ylempi piirituomioistuin, Irlanti). Tämä kanne hylättiin sillä perusteella, että kantaja ei täyttänyt vuoden 2006 asetuksen 6 §:n 2 momentin c kohdan iii alakohdan edellytyksiä. High Court katsoi erityisesti, ettei Tarolaa voitu pitää työntekijänä ja siten Irlannissa vakituisesti asuvana henkilönä ja ettei hän näin ollen voinut hakea sosiaaliavustusta tällä perusteella. Kyseinen tuomioistuin katsoi nimittäin, että mainittu säännös koski yksinomaan sellaisia henkilöitä, jotka olivat työskennelleet alle vuoden kestäneessä määräaikaisessa työsuhteessa. Se katsoi myös, ettei Tarolan työssäolojaksoa 8.–22.7.2014 voitu pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna määräaikaisena työsuhteena ja että hänen työnhakijan tukea koskeva oikeutensa kuului vuoden 2006 asetuksen 6 §:n 2 momentin c kohdan ii alakohdan soveltamisalaan. Se päätteli tästä, että koska Tarola ei ollut osoittanut työskennelleensä yhtäjaksoisesti vuoden ajan ennen sosiaaliavustuksen hakemista, Minister for Social Protection saattoi perustellusti hylätä tämän hakemuksen.

14. Court of Appeal (ylioikeus), johon Tarola on valittanut, katsoo, että käsiteltävässä asiassa on kysymys direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan tulkintaa koskevasta ongelmasta erityisesti tällä direktiivillä tavoiteltujen päämäärien valossa, ja päätti 2.8.2017 antamallaan välipäätöksellä, joka toimitettiin unionin tuomioistuimeen 9.8.2017, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Jos unionin toisen jäsenvaltion kansalainen, joka on ensin käyttänyt kahdentoista ensimmäisen kuukauden ajan oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, saapuu vastaanottavaan [jäsen]valtioon ja työskentelee siellä (muuten kuin määräaikaisella sopimuksella) kahden viikon ajanjakson, jolta hänelle maksetaan palkkaa, ja sen jälkeen joutuu tahtomattaan työttömäksi, säilyttääkö kyseinen kansalainen tällöin työntekijän aseman vielä vähintään kuuden kuukauden ajan direktiivin [2004/38] 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla, jolloin hän olisi oikeutettu sosiaalihuoltoavustuksiin tai mahdollisesti sosiaaliturvaetuuksiin samalla perusteella kuin jos hän olisi vastaanottavassa valtiossa asuva tämän valtion kansalainen?”

15. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Tarola, Irlannin, Tšekin ja Ranskan hallitukset sekä Euroopan komissio.

16. Tarola, Irlannin, Tanskan ja Saksan hallitukset sekä komissio ovat esittäneet myös suullisia huomautuksia istunnossa, joka pidettiin 6.9.2018.

IV Asian arviointi

17. Ennakkoratkaisupyynnöllä tiedustellaan pääasiallisesti, onko direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 3 kohdan c alakohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltion kansalainen, joka on työskennellyt toisessa jäsenvaltiossa kahden viikon ajanjakson muuten kuin määräaikaisena työntekijänä ja joka on sen jälkeen joutunut tahtomattaan työttömäksi, säilyttää mainituissa säännöksissä tarkoitetun työntekijän aseman.

18. On todettava heti aluksi, että en pyri arvioimaan, onko Tarolalla työntekijän asema, vaan tarkastelemaan sitä, säilyttääkö hän direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetun työntekijän asemansa vai ei. On nimittäin ainoastaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä määritellä, onko pääasian valittajalla työntekijän asema.[3] Toisin kuin Irlannin hallituksen väitteet voisivat antaa ymmärtää, unionin tuomioistuimelle esitetty kysymys ei sitä paitsi koske kyseistä seikkaa.[4] Muistutettuaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan SEUT 45 artiklassa tarkoitettua työntekijän käsitettä[5] on – siltä osin kuin sillä määritellään yhden EUT-sopimuksessa määrätyn perusvapauden soveltamisala – tulkittava laajasti,[6] kansallinen tuomioistuin katsoo, että henkilö, joka on työskennellyt kahden viikon ajanjakson ja saanut tosiasiassa palkkaa tästä työstä, on edelleen unionin oikeudessa tarkoitettu työntekijä.[7] Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksestä ilmenee, että tämä tuomioistuin katsoi tilanteen tosiseikat arvioituaan, että Tarolan työskentelyn perusteella[8] häntä oli pidettävä unionin oikeudessa tarkoitettuna työntekijänä.

19. Tarkastelen näin ollen ainoastaan Court of Appealin esittämää kysymystä, jolla tiedustellaan, säilyttääkö Tarola direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetun työntekijän aseman, kun unionin lainsäätäjän tavoittelema päämäärä otetaan huomioon.[9]

3 Muistutan, että yksinomaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on toimivaltainen muun muassa toteamaan sen ratkaistavaksi saatetun oikeusriidan tosiseikat ja arvioimaan niitä. Ks. tätä vakiintunutta oikeuskäytäntöä äskettäin ilmentänyt tuomio 8.6.2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, 36 kohta). Unionin tuomioistuin on todennut erityisesti työntekijän aseman osalta, että ”[t]ällainen tosiseikkojen arviointi kuuluu pelkästään kansalliselle tuomioistuimelle”, ks. tuomio 4.6.2009, Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, 31 kohta).

4 On syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuimelle esitetty kysymys ei koske myöskään työnhakijan tukea.

5 Unionin tuomioistuin on määritellyt SEUT 45 artiklassa tarkoitetun työntekijän käsitteen itsenäisesti unionin oikeudessa 19.3.1964 annetusta tuomiosta Unger (75/63, EU:C:1964:19) lähtien.

6 Tuomio 23.3.1982, Levin (53/81, EU:C:1982:105, 13 kohta) ja tuomio 3.7.1986, Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, 16 kohta). Ks. myös tuomio 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Muistutan tältä osin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 45 artiklassa tarkoitetulla työntekijän käsitteellä on unionin oikeudessa oma merkityksensä *eikä tätä käsitettä pidä tulkita suppeasti*. Ks. tuomio 26.2.1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, 14 kohta); tuomio 8.6.1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, 13 kohta); tuomio 6.11.2003, Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, 23 kohta); tuomio 17.7.2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, 33 kohta); tuomio 21.2.2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, 39 kohta) ja tuomio 1.10.2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, 22 kohta).

7 Unionin tuomioistuin on muistutettuaan, että työntekijänä on pidettävä ”jokaista, joka tekee aitoa ja todellista työtä, eikä tällöin oteta huomioon sellaista työtä, joka on niin vähäistä, että sitä on pidettävä pelkästään toisarvoisena ja liitännäisenä”, ja että ”[sen] oikeuskäytännön mukaan työsuhteelle on ominaista se, että henkilö tekee tietyn ajanjakson ajan toiselle tämän johdon alaisena suorituksia vastiketta vastaan”, katsonut vastaavasti, ettei pelkästään sen perusteella, että palkkatyö on kestänyt lyhyen aikaa, voida katsoa, ettei se kuulu SEUT 45 artiklan soveltamisalaan. Ks. tuomio 4.6.2009, Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, 26 ja 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 1.10.2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, 23–27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

8 Kansallinen tuomioistuin toteaa, että Tarola on työskennellyt ”muuten kuin määräaikaisessa työsuhteessa”. Pääasian valittajan tältä osin istunnossa esittämistä huomautuksista ilmenee yhtäältä, että hän työskenteli ”tilapäisenä työntekijänä” rakennusalalla, ja toisaalta, että rakennusalan työtilanteen kehittymisen vuoksi tilapäisen työsopimuksen kestoa ei määritellä etukäteen. Irlannin hallitus on lisäksi itse vahvistanut istunnossa esitettyyn kysymykseen antamassaan vastauksessa, että tilapäistyöntekijä ”on osa-aikainen työntekijä, joka työskentelee lyhyemmän aikaa kuin 13 viikkoa ja joka ei työskentele säännöllisesti”. Tämän hallituksen mukaan tilapäistyöntekijällä voidaan katsoa olevan Irlannin oikeuden mukaan työntekijän asema. Tilapäisen työsopimuksen osalta on muistettava, että unionin tuomioistuin on jo katsonut, että ”työntekijää koskevat [tilapäisen työsopimuksen] työskentelyä koskevat ehdot eivät ole esteenä sille, että häntä voidaan pitää ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa [josta on tullut SEUT 45 artikla] tarkoitettuna työntekijänä”. Tuomio 26.2.1992, Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87, 11 kohta).

9 Kansallinen tuomioistuin viittaa asianmukaiseen tasapainoon pääasiallisen tavoitteen, joka on taata työntekijöiden vapaa liikkuvuus, ja sen tavoitteen välillä, joka on varmistaa, ettei vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmälle aiheudu kohtuutonta rasitetta. Ks. direktiivin 2004/38 johdanto-osan ensimmäisestä neljänteen ja kymmenes perustelukappale. Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 26.

20. On huomattava aluksi, että Ranskan ja Tšekin hallitukset, komissio sekä Tarola katsovat, että tämän viimeksi mainitun tilanne kuuluu direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamisalaan. Tanskan ja Saksan hallitukset yhtyvät tähän näkemykseen suullisissa huomautuksissaan, kun taas Irlannin hallitus puoltaa vastakkaista näkemystä kirjallisissa huomautuksissaan. Se on väittänyt, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohtaa ei sovelleta pääasian valittajaan siltä osin kuin hän ei ole ollut määräaikaisessa työsuhteessa.

21. On syytä täsmentää, että jokainen kirjallisia ja suullisia huomautuksia esittäneistä osapuolista, Irlannin hallitus mukaan lukien,[10] on esittänyt erilaisen tulkinnan direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdasta. Nämä erilaiset näkemykset osoittavat, että on tarpeen täsmentää tämän säännöksen tulkintaa.

A Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan tulkinta

22. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.[11] Tarkastelen siis seuraavaksi direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohtaa sen sanamuodon sekä teleologisen ja systemaattisen tulkinnan perusteella.

1. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuodon mukainen tulkinta

23. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan. Tämän direktiivin 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan unionin kansalainen, joka ei enää ole työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, säilyttää työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan aseman – ja näin ollen oleskeluoikeuden unionin jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan – ”jos hän alle vuoden kestäneen määräaikaisen työsuhteen päätyttyä tai kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon”. Tämän säännöksen mukaan tällöin ”hän säilyttää työntekijän asemansa vähintään kuuden kuukauden ajan”.

24. Kyseisen säännöksen alustavan tarkastelun perusteella näyttää siltä, että sen teksti ei ole itsessään kieliopillisesti ja lauserakenteeltaan riittävä. Unionin lainsäätäjän tekemä valinta käyttää erottavaa rinnastuskonjunktiota ”tai” merkitsee kuitenkin, että jälkimmäinen tapaus eroaa ensimmäisestä. Tässä säännöksessä tarkoitetaan näin ollen kahta erillistä tapausta. Ensimmäiseen tapaukseen ei näyttäisi liittyvän tulkintaongelmia, koska se koskee unionin sellaisen kansalaisen tilannetta, joka ei enää ole palkkatyössä alle vuoden kestävässä määräaikaisessa työsuhteessa ja joka on joutunut asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan tämän työsuhteen päätyttyä.

25. Jälkimmäisen tapauksen muotoilun tulkintaan liittyy sitä vastoin epävarmuutta. Tästä muotoilusta ei varsinkaan ilmene selvästi, tarkoitetaanko ilmaisulla ”kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana” unionin kansalaisen alkuperäisen työsuhteen kestoa vastaanottavassa jäsenvaltiossa vai hänen työsuhteensa lajia tässä jäsenvaltiossa (määräaikainen, toistaiseksi voimassa oleva vai muunlainen työsuhde).

10 Irlannin hallitus on puoltanut tätä näkemystä toissijaisesti.

11 Ks. mm. tuomio 17.11.1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, 12 kohta); tuomio 22.12.2010, Feltgen ja Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824, 12 kohta) ja tuomio 13.9.2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, 29 kohta).

26. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan puhtaasti sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella kansallisen tuomioistuimen tulkinta vaikuttaisi lähtökohtaisesti järkevältä. Tämä tuomioistuin katsoo näin ollen, että tässä säännöksessä tarkoitettu ensimmäinen tapaus (”alle vuoden kestäneen määräaikaisen työsuhteen päätyttyä – – joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan”) koskee alle vuoden kestäneiden määräaikaisten työsuhteiden päättymistä, kun taas jälkimmäinen tapaus (”kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan – –”) koskee yli vuoden kestäneiden työsuhteiden päättymistä. On nimittäin täysin loogista, että jos ensimmäinen tapaus koskee alle vuoden kestäneitä määräaikaisia työsuhteita, ilmaisulla ”kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana” voidaan tarkoittaa ainoastaan yli vuoden kestänyttä työskentelyä.

27. Mielestäni on kuitenkin tärkeää täsmentää ensinnäkin, että jälkimmäistä tapausta koskevalla ilmaisulla ”kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana” ei tarkoiteta työsuhteen lajia eikä viitata työsuhteen täsmälliseen kestoon. Tämä ilmaisu koskee pelkästään mahdollisuutta, että kansalainen joutuu työttömäksi työsuhteen kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana, millä tarkoitetaan ajanjaksoa työsuhteen alkamisen ja tahdosta riippumattoman työttömyyskauden alkamisen välillä, riippumatta yhtäältä hänen työsuhteensa lajista ja kestosta (määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva, koko- tai osa-aikainen taikka muunlainen työsuhde)[12] ja toisaalta työskentelyn luonteesta (työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja).[13]

28. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan ranskankielisen version sanamuodon mukaisesta tulkinnasta seuraa näin ollen lähtökohtaisesti, että tämän säännöksen jälkimmäisellä tapauksella tarkoitetaan yksinomaan työsuhteen alkamisen ja tahdosta riippumattoman työttömyyskauden alkamisen välillä olevan ajanjakson kestoa, eikä unionin kansalaisen työsuhteen lajilla tai hänen kahdentoista ensimmäisen työskentelykuukauden aikana harjoittamansa toiminnan luonteella ole merkitystä tämän tulkinnan kannalta. Kyseisen säännöksen eri kieliversioiden vertailu ei johda toisenlaiseen päätelmään.[14]

29. Ilmaisusta ”kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana” on todettava, että mikään tarkastelluista kieliversioista ei ole malliesimerkki selkeydestä. Ilmaisu vaikuttaisi olevan laadittu samaan sanamuotoon erityisesti saksankielisessä (”der ersten zwölf Monate”), englanninkielisessä (”during the first twelve months”), italiankielisessä (”durante i primi dodici mesi”), puolankielisessä (”przez pierwsze dwanaście miesięc”), vironkielisessä (”esimese kaheteistkümne kuu”), portugalinkielisessä (”durante os primeiros 12 meses”), espanjankielisessä (”durante los primeros doce meses”), romaniankielisessä (”în timpul primelor douăsprezece luni”) ja liettuankielisessä versiossa (”per pirmuosius dvylika mėnesių”).

30. Edellä ehdotettu tulkinta ei kuitenkaan ole yksin riittävä esitettyyn kysymykseen vastaamiseksi. On näin ollen tulkittava direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan jälkimmäistä tapausta siinä asiayhteydessä, johon tämä säännös kuuluu, sekä direktiivin systematiikan ja tavoitteen perusteella.

2. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan asiayhteyden mukainen tulkinta

31. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että otetaan huomioon siihen liittyvät tässä direktiivissä olevat säännökset.

12 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 8.

13 Ei pidä tältä osin unohtaa, että koska direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdassa ei eroteta toisistaan taloudellisesti aktiivisia työntekijöinä työskenteleviä unionin kansalaisia ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivia unionin kansalaisia vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on merkityksellistä todeta, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettu jälkimmäinen tapaus ja erityisesti ilmaisu ”kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana” tarkoittaa paitsi palkkatyön myös itsenäisen ammatinharjoittamisen päättymistä. Ks. tuomio 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, 27 kohta) ja tuomio 20.12.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, 27, 37 ja 38 kohta). Ks. myös julkisasiamies Watheletin ratkaisuehdotus Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, 62–64 kohta).

14 Kuten komissio huomauttaa perustellusti ja vastoin Irlannin hallituksen kantaa, ilmaisulla ”kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana” ei viitata ensimmäiseen vuoteen, jolloin vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeutta käytetään, vaan työsuhteen alkamisen ja tahdosta riippumattoman työttömyyskauden alkamisen väliseen ajanjaksoon.

32. On korostettava tältä osin, että direktiivin 2004/38 7 artiklan säännökset koskevat useita tapauksia, joissa unionin kansalaisella on oleskeluoikeus toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan. Tarkemmin katsottuna tämän artiklan 3 kohdassa säädetään tavalla, joka ei ole tyhjentävä,[15] että sovellettaessa saman direktiivin 7 artiklan 1 kohdan a alakohtaa unionin kansalainen, joka ei enää ole työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, säilyttää kuitenkin työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan aseman tietyissä tapauksissa.[16] Nämä tapaukset koskevat tiettyjä työelämään liittyviä tilapäisiä ongelmia[17] tilanteessa, jossa työntekijä joutuu tilapäisesti työkyvyttömäksi sairauden tai tapaturman vuoksi (tämän säännöksen a alakohta), jossa hän menettää tahtomattaan työnsä (b ja c alakohta) ja jossa hän aloittaa ammatillisen koulutuksen (d alakohta).

33. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdassa unionin lainsäätäjä on tahtonut porrastaa oleskeluoikeuden ulottuvuutta unionin kansalaisten osalta, jotka siinä mainituista syistä eivät väliaikaisesti voi työskennellä. Tästä seuraa tulkittaessa yhdessä tämän säännöksen a–d alakohdissa tarkoitettuja tapauksia, että porrastaminen on toteutettu paitsi kyseisen kansalaisen työskentelyn päättymisen syyn perusteella (työntekijän tilapäinen työkyvyttömyys sairauden tai tapaturman vuoksi, tahdosta riippumaton työttömyys tai ammatillinen koulutus) myös hänen vastaanottavassa jäsenvaltiossa harjoittamansa ammatillisen toiminnan alkuperäisen keston perusteella (yli tai alle vuoden).

34. Tämä porrastaminen on nimittäin ilmaistu seuraavalla tavalla. Unionin kansalainen säilyttää työntekijän asemansa *ilman ajallisia rajoituksia* ainoastaan, jos hän joutuu tilapäisesti työkyvyttömäksi sairauden tai tapaturman vuoksi (tämän säännöksen a alakohta), jos hän aloittaa ammatillisen koulutuksen (d alakohta) tai jos hän on ollut yli vuoden palkkatyössä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa ennen joutumistaan tahtomattaan työttömäksi (b alakohta). Kansalainen, joka joutuu alle vuoden kestäneen määräaikaisen työsuhteen päätyttyä tai (työskentelyn) kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana työttömäksi tahtomattaan, säilyttää sitä vastoin työntekijän asemansa ja näin ollen oleskeluoikeutensa *mahdollisen ajallisen rajoituksen mukaisesti* eli ”vähintään kuuden kuukauden ajan” (c alakohta).

35. Kun kysymys on erityisesti siitä ajasta, jonka unionin kansalainen, joka on joutunut tahtomattaan työttömäksi, säilyttää työntekijän asemansa, direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdan tarkoituksena on tehdä kaksi erottelua. *Ensimmäinen erottelu* tehdään selvästi kansalaisen vastaanottavassa jäsenvaltiossa työskentelyn alkuperäisen keston perusteella. Kun tämän säännöksen b alakohdassa näin ollen korostetaan sitä, että työskentelyn *alkuperäinen kesto oli yli vuoden* riippumatta unionin kansalaisen harjoittamasta toiminnasta tai hänen työsuhteensa lajista, säännöksen c alakohdassa korostetaan sitä, että *alkuperäinen kesto oli alle vuoden* ja tehdään *toinen erottelu* sen mukaan, voiko unionin kansalainen *ennakoida* työsuhteensa tai työskentelynsä *täsmällisen keston vai ei*.

36. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan ensimmäinen tapaus koskee näin ollen sellaisen unionin kansalaisen tilannetta, jonka oli tarkoitus työskennellä määräaikaisesti alle vuoden ja joka tämän työsuhteen päätyttyä joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan. Mielestäni on selvää, että koska tässä tapauksessa on kysymys määräaikaisesta työsuhteesta, voidaan todeta, että kyseinen kansalainen tiesi ja saattoi näin ollen ennakoida työsuhteensa, jonka kesto oli määritelty alle vuodeksi, päättymisen ajankohdan.

15 Tuomio 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, 38 kohta).

16 Tuomio 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, 27 kohta).

17 On syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuin on jo katsonut, että unionin kansalaisen, joka on tilapäisesti lopettanut palkkatyön tai itsenäisen ammatinharjoittamisen, mahdollisuus säilyttää työntekijän asema direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan nojalla ja siten oleskeluoikeus tämän direktiivin 7 artiklan 1 kohdan nojalla, perustuu olettamaan, jonka mukaan kyseinen kansalainen on saatavilla ja pystyy palaamaan vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille kohtuullisessa ajassa. Ks. tuomio 13.9.2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37. Jälkimmäinen tapaus koskee sellaisen kansalaisen tilannetta, joka odotustensa vastaisesti ja riippumatta toiminnan luonteesta (työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana) tai työsuhteensa lajista (määräaikainen, toistaiseksi voimassa oleva tai muunlainen työsuhde) joutuu tahtomattaan työttömäksi työskentelyn kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana. Tässä tapauksessa kansalainen ei voinut ennakoida työnsä tai toimintansa täsmällistä kestoa taikka tiesi sen keston, mutta sen oli ennakoitu kestävän yli vuoden. On merkityksetöntä, onko unionin kansalainen työskennellyt viisitoista päivää, kolme kuukautta tai yksitoista kuukautta itsenäisenä ammatinharjoittajana taikka määräaikaisessa, toistaiseksi voimassa olevassa tai muunlaisessa työsuhteessa, kuten tilapäisessä työsuhteessa. Tässä yhteydessä merkitystä on sillä, että odotustensa vastaisesti kyseinen unionin kansalainen joutuu tahtomattaan työttömäksi työskentelyn kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana. [18]

38. Tätä tulkintaa tukee direktiivin 2004/38 7 artiklan systematiikka, jonka osalta toistan vielä, että siinä säännellään unionin kansalaisen oikeutta oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan tietyissä tilanteissa. [19] Näihin tilanteisiin kuuluvat mielestäni tämän säännöksen c alakohdassa tarkoitetut tilanteet eli se, että unionin kansalainen on työskennellyt vastaanottavassa jäsenvaltiossa alle vuoden kestäneessä määräaikaisessa työsuhteessa ennen joutumistaan tahtomattaan työttömäksi (ensimmäinen tapaus) tai että hän on ollut työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, mutta joutunut tahtomattaan työttömäksi työskentelyn kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana ja ilman, että hän pystyi ennakoimaan työskentelynsä todellista kestoa (jälkimmäinen tapaus). Hän voi tässä tapauksessa säilyttää työntekijän asemansa ja näin ollen oleskeluoikeutensa vastaanottavassa jäsenvaltiossa vähintään kuuden kuukauden ajan direktiivin 2004/38 perusteella, jos hän ”ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon”.

39. Asiayhteyden perusteella tarkasteltuna direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan jälkimmäistä tapausta on näin ollen tulkittava siten, että se koskee työntekijää tai itsenäistä ammatinharjoittajaa, joka joutuu tahtomattaan työttömäksi työskentelyn kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana.

40. Tämä tulkinta on ainoa, jonka mukaisesti voidaan taata direktiivillä 2004/38 tavoiteltujen päämäärien toteutuminen. [20]

3. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan teleologinen tulkinta

41. Direktiivin 2004/38 ja erityisesti sen 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan tavoitteen tarkastelu vahvistaa edellä olevan tulkinnan.

18 Jos esimerkiksi kansalainen, joka käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, tekee määräaikaisen työsopimuksen kolmeksi vuodeksi, hän ei voi ennakoida irtisanomisensa tai hänet palkanneen yrityksen konkurssin kaltaisia olosuhteita. Tilapäisen työntekijän, joka on muuttanut työnsä takia vastaanottavaan jäsenvaltioon, osalta on järkevää katsoa, että tällaisen muuttamisen tarkoituksena oli mahdollistaa työskentely yli kahden viikon ajan, varsinkin jos tämä kansalainen on tahtomattaan menettänyt työnsä.

19 Tämä tulkinta vastaa täysin direktiivin 2004/38 7 artiklan logiikkaa. Voidakseen nimittäin jatkaa oleskeluaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa kolmen kuukauden jälkeen unionin kansalaisen on oltava ”työntekij[ä] tai itsenäi[nen] ammatinharjoittaj[a]” (1 kohdan a alakohta), tai hänellä on oltava riittävät varat niin, että hän ei oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa (1 kohdan b alakohta), tai hänen on oltava opiskelija (1 kohdan c alakohta) tai edellä tarkoitetut edellytykset täyttävän unionin kansalaisen mukana matkustava tai häntä myöhemmin seuraava perheenjäsen (1 kohdan d alakohta). Jos kansalainen täyttää yhden näistä edellytyksistä, oleskeluoikeus jatkuu yli kolmen kuukauden (jos 4 kohdassa tarkoitetuista rajoituksista ei muuta johdu) myös hänen perheenjäsentensä osalta, jotka eivät ole jäsenvaltion kansalaisia (2 kohta).

20 Muistutan, että ”[k]un otetaan huomioon direktiivin 2004/38 asiayhteys ja päämäärät, kyseisen direktiivin säännöksiä ei voida tulkita suppeasti, eikä niiltä missään tapauksessa pidä viedä niiden tehokasta vaikutusta”. Tuomio 25.7.2008, Metock ym. (C-127/08, EU:C:2008:449, 84 kohta) ja tuomio 18.12.2014, McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:2450, 32 kohta).

42. Direktiivin 2004/38 johdanto-osan ensimmäisestä neljänteen perustelukappaleesta ilmenee, että sen tavoitteena on ennen kaikkea ”helpottaa ja tehostaa sen unionin kansalaisille perustamissopimuksessa suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä”.[21] Direktiivin 2004/38 johdanto-osan kolmannesta ja neljännestä perustelukappaleesta ilmenee erityisesti, että direktiivin ”tarkoituksena on päästä eroon niitä direktiiviä edeltäneitä unionin oikeuden säädöksiä luonnehtivasta alakohtaisesta ja epäyhtenäisestä lähestymistavasta, jotka koskivat erikseen muun muassa työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia, [jotka ovat lopettaneet ammattitoimintansa,] laatimalla yksi säädös, jolla kodifioidaan ja tarkistetaan nämä säädökset, jotta voidaan tehostaa kullekin unionin kansalaiselle myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, eli oikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, toteutumista sekä helpottaa tämän oikeuden käyttämistä”.[22] Unionin tuomioistuin on katsonut tässä yhteydessä tarkemmin, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan tavoitteena on ”säilyttämällä työntekijän asema varmistaa sellaisten henkilöiden oleskeluoikeus, jotka ovat lopettaneet ammattitoimintansa työn puutteen takia, joka on johtunut *heistä riippumattomista syistä*”.[23]

43. Unionin tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt, että direktiivin 2004/38 kohteena ovat, kuten sen 1 artiklan a alakohdasta ilmenee, edellytykset, jotka koskevat sitä, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, ja joihin kuuluvat yli kolmen kuukauden oleskelun osalta tämän direktiivin 7 artiklassa luetellut edellytykset.[24] On muistettava tältä osin, että tämän direktiivin johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, että ”kyseisellä edellytyksellä pyritään muun muassa estämään se, että näistä henkilöistä aiheutuisi kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle”.[25]

44. Direktiivin 2004/38 koko asiayhteydessä nämä tavoitteet, joilla on tietty hierarkia,[26] sovitetaan yhteen asteittaisessa järjestelmässä, jossa säädetään oleskeluoikeudesta vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Toistamalla pääasiallisesti direktiiviä edeltäneissä unionin oikeuden säädöksissä ja oikeuskäytännössä vahvistetut vaiheet ja edellytykset tässä järjestelmässä päädytään lopulta pysyvään oleskeluoikeuteen.[27] Kolmen kuukauden oleskeluoikeuden ja pysyvän oleskeluoikeuden välissä olevalle yli kolmen kuukauden oleskeluoikeudelle on asetettu direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan edellytykset. Tämän direktiivin 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti unionin kansalainen säilyttää lisäksi tämän oikeuden ainoastaan, jos hän täyttää tämän direktiivin 7 artiklan edellytykset, joilla pyritään, kuten olen edellä muistuttanut, estämään se, että hänestä aiheutuisi kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

45. Olen vakuuttunut siitä, että esittämäni direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan tulkinta sopii täysin yhteen paitsi siinä tarkoitetun asteittaisen järjestelmän kanssa, jossa säädetään oleskeluoikeudesta vastaanottavassa jäsenvaltiossa, myös erityisesti *työntekijän aseman asteittaisen säilyttämisjärjestelmän* kanssa, jolla pyritään turvaamaan oleskeluoikeus ja oikeus sosiaalietuuksiin.[28] Tämän järjestelmän käyttöön ottamisella direktiivissä 2004/38 on itsessään otettu huomioon erilaisia kunkin tiettyä sosiaalietuutta hakeneen henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyviä tekijöitä, kuten

21 Tuomio 25.7.2008, Metock ym. (C-127/08, EU:C:2008:449, 82 kohta); tuomio 5.5.2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, 28 kohta) ja tuomio 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 71 kohta).

22 Tuomio 20.12.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Korostus tässä. Tuomio 20.12.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 Ks. mm. tuomio 5.5.2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, 33 kohta).

25 Tuomio 21.12.2011, Ziolkowski ja Szeja (C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, 40 kohta); tuomio 4.10.2012, komissio v. Itävalta (C-75/11, EU:C:2012:605, 60 kohta) ja tuomio 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 54 kohta).

26 Ks. julkisasiamies Watheletin ratkaisuehdotus Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, 51 ja 52). ”Jälkimmäinen tavoite [joka ilmenee kymmenennestä perustelukappaleesta] on olemassa ainoastaan ensimmäisen vuoksi: koska direktiivillä on tarkoitus helpottaa oleskeluoikeuden käyttämistä, jäsenvaltiot katsoivat tarpeelliseksi varmistaa, että tästä vapaudesta aiheutuvat kustannukset pysyvät hallinnassa.”

27 Tuomio 21.12.2011, Ziolkowski ja Szeja (C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, 38 kohta). Ks. oikeuden oleskella enintään kolme kuukautta osalta direktiivin 2004/38 6 artiklan ja 14 artiklan 1 kohta, oikeuden oleskella yli kolme kuukautta osalta 7 artikla ja 14 artiklan 2 kohta sekä oikeuden pysyvään oleskeluun osalta saman direktiivin 16 artikla

28 Tuomio 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, 60 kohta).

työskentelyn kesto,[29] ja tarkastellun säännöksen osalta *tällaisen keston ennakoitavuuden aste.*[30] Kuten unionin tuomioistuin on katsonut, tämä asteittainen järjestelmä antaa kyseisille kansalaisille yksiselitteiset tiedot heille kuuluvista oikeuksista, velvollisuuksista ja heillä olevista takeista suhteellisuusperiaatetta noudattaen ja estää kohtuuttomien kustannusten aiheutumisen vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmälle.[31]

46. Jos 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan jälkimmäistä tapausta tulkittaisiin siten, että se koskee ainoastaan henkilöitä, jotka ovat olleet työntekijöinä määräaikaisessa työsuhteessa, ja siinä suljettaisiin pois sellaiset työntekijät, jotka ovat olleet toisenlaisessa työsuhteessa tai jotka ovat toimineet itsenäisinä ammatinharjoittajina, tämä olisi vastoin direktiivin 2004/38 tavoitetta.[32] Tulkinta, jolla työntekijät erotettaisiin toisistaan heidän työsuhteensa tai heidän harjoittamansa toiminnan perusteella, merkitsisi lisäksi perusteetonta erilaista kohtelua. Tällainen erilainen kohtelu johtaisi siihen, että direktiivin ensisijainen tavoite, joka siis on liikkumista ja oleskelua vapaasti jäsenvaltioiden alueella koskevan henkilökohtaisen perusoikeuden käyttämisen helpottaminen ja tehostaminen, ”varattaisiin” työntekijöille, joiden tilanne on vakaampi, koska he ovat määräaikaisessa tai toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa, ja sen ulkopuolelle suljettaisiin muut työntekijät, jotka ovat ”joustavammassa” työsuhteessa (kuten osa-aikaisessa tai tilapäisessä työsuhteessa) ja jotka ovat näin ollen selvästi haavoittuvammassa asemassa.[33]

47. Samoin kuin työntekijä, joka on määräaikaisessa työsuhteessa, voi menettää työnsä muun muassa irtisanomisen johdosta, myös henkilö, joka on toisenlaisessa työsuhteessa,[34] voi vastaavasti menettää työnsä, ja henkilö, joka on toiminut itsenäisenä ammatinharjoittajana, voi joutua lopettamaan tämän toimintansa. Tällaisessa tilanteessa kyseinen henkilö voi joutua vastaavaan haavoittuvaan asemaan kuin määräaikaisessa työsuhteessa ollut työntekijä, joka joutuu irtisanotuksi.[35]

48. Olisiko tällaisessa tilanteessa perusteltua, ettei tämä henkilö saisi samaa suojaa oleskeluoikeutensa säilyttämisen osalta kuin henkilö, joka on lopettanut työskentelyn määräaikaisessa työsuhteessa?

49. Mielestäni ei olisi. Molemmissa tapauksissa henkilö on joutunut tahtomattaan työttömäksi työn puutteen takia tahdostaan riippumattomista syistä oltuaan työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana alle vuoden ja hänen on näin ollen saatava direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukainen suoja, jos hän on ilmoittautunut työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon.

29 Tuomio 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, 60 kohta).

30 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 37 ja 38 kohta.

31 Ks. vastaavasti tuomio 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, 61 kohta).

32 Ks. direktiivin 2004/38 johdanto-osan kolmas ja neljäs perustelukappale.

33 Ks. vastaavasti O’Brien, C., ”Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights”, Common Market Law Review, osa 53, 2016, s. 937–978, ja erityisesti s. 975: ”Equal treatment rights are being reserved for those in the privileged position of work with regular hours and pay, while retention of worker status is harder for those on casual contracts, and for those who struggle to produce evidence of the ’genuineness’ of their prior work”; Nic Shuibhne, N., ”Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship”, Common Market Law Review, osa 52, 2015, s. 889–938, erityisesti s. 926 ja sitä seuraavat sivut: ”Union citizenship looks less like a status rooted in rights and more like an increasingly qualified privilege – with mutable channels of admission, especially where restrictions are not provided or laid down”.

34 Kuten toistaiseksi voimassa olevassa tai tilapäisessä työsuhteessa.

35 Ks. analogisesti mm. henkilön osalta, joka on lopettanut itsenäisen ammatinharjoittamisen, tuomio 20.12.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, 43 kohta).

50. Ei ole mielestäni myöskään mitään objektiivisia perusteita erilaiselle kohtelulle, joka johtaisi siihen, että henkilölle, joka on ollut työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana alle vuoden vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja siis osallistunut kyseisen jäsenvaltion vero- ja sosiaalijärjestelmän rahoittamiseen, ei myönnettäisi oleskeluoikeutta, mutta työnhakijalle, joka ei ole koskaan harjoittanut tässä jäsenvaltiossa taloudellista toimintaa eikä osallistunut tämän vero- ja sosiaalijärjestelmän rahoittamiseen mutta joka täyttää direktiivin 2004/38 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan edellytykset, myönnettäisiin oleskeluoikeus. [36]

4. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan tulkinta kyseisen säännöksen syntyhistorian valossa

51. Kyseinen tulkinta voidaan vahvistaa mainitun säännöksen syntyhistorian perusteella. Komission alkuperäisen ehdotuksen [37] 8 artiklan 7 kohdan c alakohdassa ja Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselman [38] 9 artiklan 3 kohdan c alakohdassa viitattiin ainoastaan tilanteeseen, jossa ”[asianomainen] joutu[i] työttömäksi omasta tahdostaan riippumatta alle vuoden kestäneen määräaikaisen työsuhteen päätyttyä”. [39] Parlamentti yksinomaan siirsi komission alkuperäisen ehdotuksen 8 artiklan 7 kohdan c alakohdan sisällön parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselman 9 artiklan 3 kohdan c alakohtaan. Komissio toteutti tämän muutoksen muutetussa ehdotuksessaan [40] ja Euroopan unionin neuvosto sittemmin yhteisessä kannassaan. [41] Kuten perusteluista kuitenkin ilmenee, ”[n]euvosto on – – muuttanut c alakohdan sanamuotoa sen selventämiseksi, että kyseisessä nimenomaisessa tilanteessa työntekijä säilyttää asemansa vähintään kuuden kuukauden ajan”. On syytä huomata, että tähän säännökseen tehtiin toinenkin muutos lisäämällä lause ”tai kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana joutuu – – työttömäksi tahtomattaan”.

52. Mielestäni tämän lauseen lisääminen direktiivin 2004/38 valmisteluvaiheessa vahvistaa unionin lainsäätäjän tahdon laajentaa tämän direktiivin 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamisalaa, joka oli rajoitettu koskemaan määräaikaisia työsuhteita, kattamaan muunlaiset työsuhteet.

B Vastaanottavalla jäsenvaltiolla ei ole mahdollisuutta asettaa työntekijän aseman säilyttämisen edellytykseksi tietyn vähimmäisajan kestävää työskentelyä

53. Tanskan, Saksan ja Ranskan hallitukset väittävät, että kun otetaan huomioon direktiivin 2004/38 johdanto-osan kymmenes perustelukappale, on olemassa tilanteita, joissa jäsenvaltio voi perustellusti katsoa, ettei henkilö ole työskennellyt tarpeeksi pitkään voidakseen vedota tämän direktiivin 7 artiklan 3 kohdan c alakohtaan. Ne katsovat näin ollen, että kansallisten viranomaisten on voitava määritellä työntekijän aseman säilyttämisen edellytykset.

36 ”– – Tässä tapauksessa unionin kansalaista – – ei saa karkottaa niin kauan kuin unionin kansalainen voi esittää näyttöä siitä, että hän jatkaa työnhakua ja että hänellä on todellisia mahdollisuuksia löytää työtä”. Siltä osin kuin on kysymys vastaanottavan jäsenvaltion mahdollisuudesta olla myöntämättä oikeutta sosiaaliavustukseen tällaisessa tapauksessa, ks. direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohta.

37 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, KOM(2001) 257 lopullinen (EYVL 2001, C 270 E, s. 150). Ehdotuksen 8 artikla koski kansalaisille aiheutuvia hallinnollisia muodollisuuksia.

38 Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (KOM(2001) 257 – C5-0336/2001 – 2001/0111(COD); EUVL 2004, C 43 E, s. 42).

39 Sen 9 artikla koski yli kuuden kuukauden oleskeluoikeuden käyttämisen edellytyksiä.

40 Ks. 7 artiklan 2 a kohta (tarkistus 30). Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (komission EY:n perustamissopimuksen 250 artiklan 2 kohdan nojalla esittämä), (KOM/2003/0199 lopullinen – 2001/0111(COD)).

41 Neuvoston 5.12.2003 vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 6/2004 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/[38]/EY antamiseksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta (EUVL 2004, C 54 E, s. 12).

54. On korostettava, että – kuten komissio perustellusti esittää – direktiivissä 2004/38 säädetään riittävistä takeista sen estämiseksi, että vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmälle aiheutuisi kohtuuttomia kustannuksia sosiaalietuuksia koskevista hakemuksista, jotka merkitsevät väärinkäyttöä. [42]

55. Muistutan ensinnäkin, että tämän direktiivin 24 artiklan 1 kohdan mukaan ”kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti”. Jos kansallisessa oikeudessa näin ollen evätään oikeudet sosiaalietuuksiin henkilöiltä, jotka ovat työskennelleet palkkatyöntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina ainoastaan lyhyen ajan, näitä poissulkemisperusteita sovelletaan samalla tavalla toisten jäsenvaltioiden liikkuviin työntekijöihin.

56. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan työntekijän asema ja näin ollen oikeus yhdenvertaiseen kohteluun voidaan toiseksi säilyttää ”vähintään kuuden kuukauden ajan”. Työntekijän aseman säilyttämisestä ei näin ollen välttämättä seuraa oikeutta saada työnhakijan tukea. Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun merkitsee pelkästään sitä, että työntekijän on saatava samat oikeudet, jotka myönnetään vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille.

57. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa säädetään kolmanneksi, että säilyttääkseen työntekijän aseman kyseisen työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan on täytynyt menettää tahtomattaan työnsä ja ilmoittautua työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon. Kuten komissio on huomauttanut, tällä vaatimuksella pyritään takaamaan se, etteivät henkilöt aseta itseään keinotekoisesti asemaan, jossa heihin voidaan soveltaa oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun. On korostettava tältä osin, että käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyyntöpäätöksestä ei mitenkään ilmene, että Tarolaan olisi sovellettu direktiivin 7 artiklan 3 kohtaa tavalla, joka merkitsee oikeuden väärinkäyttöä. [43]

58. On selvää neljänneksi ja viimeiseksi, että jäsenvaltiot eivät voi asettaa työntekijän aseman säilyttämiselle muuta työskentelyn vähimmäiskestoaikaa koskevaa edellytystä kuin sen, joka direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa asetetaan. Toisenlainen näkemys mahdollistaisi sellaisen lisärajoituksen asettamisen, josta unionin lainsäätäjä ei ole säätänyt.

59. Mielestäni tämän ratkaisuehdotuksen 22–52 kohdasta ilmenee selvästi, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettua jälkimmäistä tapausta sovelletaan työntekijään, joka on joutunut tahtomattaan työttömäksi työskentelyn kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana riippumatta toiminnan luonteesta (työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana) tai hänen työsuhteensa lajista (määräaikainen, toistaiseksi voimassa oleva tai muunlainen työsuhde).

V Ratkaisuehdotus

60. Kaiken edellä esitetyn perustella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Court of Appealin esittämään kysymykseen seuraavasti:

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 3 kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että

42 Unionin tuomioistuin on todennut tässä yhteydessä, että ”[tässä] direktiivissä – – on ottamalla käyttöön asteittainen työntekijän aseman säilyttämisjärjestelmä, jolla pyritään turvaamaan oleskeluoikeus ja oikeus sosiaalietuuksiin, itsessään otettu huomioon erilaisia kunkin tiettyä sosiaalietuutta hakeneen henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyviä tekijöitä, kuten työskentelyn kesto”. Tuomio 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, 60 kohta).

43 Oikeuden väärinkäytön käsitteen osalta ks. ratkaisuehdotukseni McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:345, 108–115 kohta).

jäsenvaltion kansalainen, joka on työskennellyt toisessa jäsenvaltiossa kahden viikon ajanjakson muuten kuin määräaikaisena työntekijänä ja joka on joutunut sittemmin tahtomattaan työttömäksi, säilyttää mainituissa säännöksissä tarkoitetun työntekijän aseman.