JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

L. A. GEELHOED

19 päivänä helmikuuta 2004 [1]

I Johdanto

A *Esillä olevan asian erittely*

1. Tässä asiassa Arbeidsrechtbank te Brussel on esittänyt kaksi kysymystä henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta Euroopan unionissa. Tapaus antaa jälleen kerran tilaisuuden tarkastella lähemmin Euroopan unionin kansalaisen oikeutta oleskella jossain toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalainen hän on.

2. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä kuvaillaan pääasian kantajan, Michel Trojanin, tilannetta. Trojani on Ranskan kansalainen. Hän ei ole naimisissa eikä hänellä ole lapsia. Trojanilla ei ole toimeentuloon tarvittavia varoja, ja hän on 8.1.2002 lähtien majoittunut väliaikaisesti Pelastusarmeijan vastaanottokeskukseen Brysselissä.

3. Trojani sai itsensä rekisteröityä Brysselissä, ja hänellä on rekisteröintitodistus (väliaikainen oleskelua koskeva asiakirja), joka kattaa hänen oleskelunsa 8.4.–7.9.2002. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneellä tuomioistuimella ei ole tietoa siitä, missä asemassa Trojani on oleskellut maassa 7.9.2002 jälkeen, mutta Trojanin itsensä yhteisöjen tuomioistuimelle toimittamien tietojen mukaan Trojanilla on nykyisin viiden vuoden pituinen määräaikainen oleskelupa.

4. Trojani tekee Pelastusarmeijan vastaanottokeskukselle yksilöllisen integroimisohjelman perusteella noin 30 tuntia viikossa erilaisia tehtäviä; vastikkeeksi tästä hän saa luontoisetuuksia, joiden on katettava hänen perustarpeensa. Nämä luontoisetuudet käsittävät majoituksen, ruoan ja taskurahaa 25 euroa viikossa.

5. Koska Trojanilla ei muuten ole mitään toimeentulon edellyttämiä varoja, hän jätti pääasian vastaajalle, Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Brusselille,

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

vähimmäistoimeentulotukea, niin sanottua minimexiä, koskevan hakemuksen. [2] Hakemuksessaan hän ilmoitti, että hänen on lähtökohtaisesti maksettava vastaanottokeskukselle 400 euroa kuussa. Lisäksi hän esitti haluavansa saada mahdollisuuden lähteä pois vastaanottokeskuksesta ja muuttaa asumaan yksin.

6. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee nyt, voiko unionin kansalainen tällaisissa olosuhteissa vaatia yhteisön oikeuden nojalla oleskeluoikeutta. Kyseinen tuomioistuin esittää tältä osin kaksi kysymystä. Ensimmäinen näistä koskee niitä oikeuksia, joita taloudellisilla siirtolaisilla työntekijöinä on EY 39 artiklan (sekä asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 1 kohdan) nojalla [3] sijoittautumisvapautta käytettäessä (EY 43 artikla) tai palvelujen tarjoamisen vapautta käytettäessä (EY 49 artikla). Jälkimmäisessä kysymyksessä on EY 18 artiklalla keskeinen merkitys. Tässä artiklassa annetaan jokaiselle unionin kansalaiselle oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei EY:n perustamissopimuksessa määrätyistä tai sen nojalla asetetuista ehdoista ja rajoituksista muuta johdu.

7. Yhteisöjen tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä ovat kirjallisia huomautuksia esittäneet pääasian kantaja ja vastaaja, Belgian, Tanskan, Saksan, Ranskan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ja komissio. Kyseiset hallitukset (Saksan hallitusta lukuun ottamatta) ja komissio täydensivät 6.1.2003 pidetyssä istunnossa suullisesti kantojaan.

8. Komissio ehdottaa tässä menettelyssä lopuksi, että kansallisen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä muotoiltaisiin uudelleen, koska pääasiassa on kyse siitä, onko Trojanilla oikeus vähimmäistoimeentulotukeen Belgiassa ("minimex", jäljempänä minimex-vähimmäistoimeentulotuki). Pääasiassa ei komission mukaan ole kyse oleskeluoikeuden saamisesta. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää komission tämän ehdotuksen. Kansallisen tuomioistuimen esittämillä kysymyksillä on suoraan merkitystä pääasian ratkaisun kannalta, koska vastauksella siihen, onko Trojanilla yhteisön oikeuden nojalla oikeus oleskeluoikeuteen — ja jos on, niin millaiseen — on ratkaiseva merkitys sen kannalta, onko hänellä oikeus minimex-vähimmäistoimeentulotukeen.

B *Lähtökohdat asian arvioinnissa*

9. Nyt esillä olevassa tapauksessa on kyse jäsenvaltion kansalaisesta, joka on siirtynyt toiseen jäsenvaltioon ilman, että hänellä olisi toimeentulonsa edellyttämiä tuloja ja varoja.

2 — Kyse on samasta tuesta, josta oli kyse asiassa C-184/99, Grzelczyk, 20.9.2001 annetussa tuomiossa (Kok. 2001, s. I-6193).

3 — Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "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."

Kyseinen kansalainen tulee vastaanottavassa jäsenvaltiossa suoraan vastaanottokeskukseen, jossa hän tekee tiettyjä töitä. Kyse on nyt siitä, onko tällä Euroopan unionin kansalaisella yhteisön oikeuden nojalla oikeus oleskella tässä jäsenvaltiossa ja mahdollisesti jopa vaatia tiettyä etuutta.

10. Tarkastelen tätä kysymystä Euroopan unionin kansalaisten oleskeluoikeuden kehityksen valossa. Yhteisön oikeuden nykyisessä vaiheessa tällä oleskeluoikeudella on seuraavat pääpiirteet:

a) Oleskeluoikeus on perustavanlaatuinen oikeus, joka jokaisella Euroopan unionin kansalaisella on. Tätä oikeutta saadaan rajoittaa mahdollisimman vähän.

b) Yhteisön oikeudessa hyväksytään oleskeluoikeuden rajoittamisperusteeksi jäsenvaltion intressi estää julkisen talouden kohtuuton rasittaminen.

c) EY:n perustamissopimuksessa tehdään ero taloudellisten siirtolaisten ja muiden kuin taloudellisten siirtolaisten välillä. Kummallekin ryhmälle myönnetään oleskeluoikeus; ainoastaan heidän oikeuksiensa laajuudessa on eroa. Taloudellisten siirtolaisten oikeudet ovat vahvemmat. Heidän ei muun muassa tarvitse näyttää toteen, että he voivat vastata omasta toimeentulostaan.

d) Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee työntekijän käsitettä laajasti. Tällainen tulkintatapa merkitsee mahdollisimman vahvaa oleskeluoikeutta.

11. Ad a: Asiassa Baumbast ja R 17.9.2002 antamassaan tuomiossa [4] yhteisöjen tuomioistuin myönsi, että EY 18 artiklan 1 kohdassa määrätyllä oikeudella oleskella jäsenvaltion alueella on välitön oikeusvaikutus. Tästä oikeudesta on näin ollen tullut itsenäinen ja pakottava riippumatta oleskelun perusteina olevista syistä. Kyseisessä asiassa esittämässäni ratkaisuehdotuksessa [5] luokittelin unionin kansalaisen oleskeluoikeuden oikeudeksi, jonka on oltava tunnistettavissa ja jolla on merkitystä kansalaiselle.

12. Oleskeluoikeus on näin ollen perustavanlaatuinen oikeus, joka kuuluu jokaiselle Euroopan unionin kansalaiselle. [6] On tärkeää, että tätä perustavanlaatuista oikeutta

4 — Asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7091, 84 kohta).

5 — Ratkaisuehdotuksen 110 kohta.

6 — Tämä ilmenee myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan (ja näin ollen myös sopimusta Euroopan perustuslaista koskevan ehdotuksen II osan) oleskeluoikeutta koskevista kohdista.

voidaan myös tosiasiallisesti käyttää. Tämän vuoksi on yhtäältä annettu joukko yhteisön säädöksiä, joissa on oleskeluoikeuden käyttämisen edistämistä koskevia säännöksiä. Nyt esillä olevan tapauksen kannalta relevanteimmat säädökset ovat asetus N:o 1612/68 siirtotyöläisten osalta ja direktiivi 90/364, [7] jossa myönnetään oleskeluoikeus siirtolaisille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia. Toisaalta oleskeluoikeutta saadaan rajoittaa tai sille saadaan asettaa ehtoja vain silloin, jos oleskelu on ristiriidassa painavan kansallisen intressin kanssa.

13. Ad b: Yhteisön oikeudessa tunnustetaan kahteen oikeutettuun ryhmään kuuluvia intressejä, joiden takia jäsenvaltioilla on oikeus asettaa oleskeluoikeudelle rajoituksia tai ehtoja:

— Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden takia asetetut rajoitukset, jotka ovat sopusoinnussa direktiivin 64/221/ETY kanssa. [8]

— Rajoitukset, joilla pyritään estämään se — kuten direktiivin 90/364 neljännestä perustelukappaleesta ilmenee — että oleskeluoikeuden saaneista aiheutuu kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle. Näin voidaan estää se, että oleskeluoikeutta hyödynnetään harjoittamalla sosiaaliturismia jäsenvaltioon, jossa sosiaaliturva on miellyttävämpi.

Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa keskeinen merkitys on jälkimmäisillä oikeutetuilla intresseillä. Asiassa on lähinnä kyse sen määrittämisestä, millä edellytyksillä jäsenvaltiot saavat rajoittaa oleskeluoikeutta estääkseen kohtuuttoman rasituksen julkiselle taloudelleen.

14. Ad c: Yhteisön oikeudessa julkiselle taloudelle aiheutuvan kohtuuttoman rasituksen estämiseksi hyväksytyt oleskeluoikeuden rajoitukset poikkeavat toisistaan sen perusteella, onko kyse taloudellisista siirtolaisista vai muista kuin taloudellisista siirtolaisista:

— Henkilöiden, joita voidaan pitää taloudellisina siirtolaisina, katsotaan voivan huolehtia palkkatyöllään tai itsenäisellä ammatinharjoittamisellaan toimeentulostaan.

7 — Oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26).

8 — Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annettu neuvoston direktiivi 64/221/ETY (EYVL L 56, s. 850). Tämä säädös, joka lähtökohtaisesti koskee vain taloudellisia siirtolaisia ja heidän perheenjäseniään, on direktiivin 90/364 2 artiklan 2 kohdan nojalla julistettu sovellettavaksi myös heihin, jotka lähtevät siirtolaisiksi muista kuin taloudellisista syistä.

— Muilla henkilöillä on oltava riittävästi toimeentulon turvaavia tuloja ja varoja, ja lisäksi heidän on voitava näyttää toteen, että heidät on vakuutettu sairauskulujen osalta. Direktiivin 90/364 1 artiklassa säädetään tältä osin, että jäsenvaltioiden on myönnettävä oleskeluoikeus muiden jäsenvaltioiden kansalaisille "edellyttäen että he itse ja heidän perheenjäsenensä kuuluvat sairausvakuutuksen piiriin kaikkien riskien varalta vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja että heillä on riittävästi tuloja ja varoja, niin, että he eivät oleskeluaikanaan joudu turvautumaan vastaanottavan maan sosiaalihuoltojärjestelmään".

15. Niinpä oikeudet, joita kansalainen tosiasiassa saa, riippuvat siitä oleskeluoikeutta koskevasta asemasta, joka hänellä EY:n perustamissopimuksen nojalla on. Oikeudet ovat täydellisimpiä silloin, kun kansalaista voidaan pitää taloudellisena siirtolaisena, johon sovelletaan EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklaa. Merkitystä ei ole sillä, tuottaako siirtolaisen vastaanottavassa jäsenvaltiossa harjoittama toiminta riittävästi tuloja, jotta niillä voidaan kohtuullisesti elää. Lisäksi siirtolainen — tarkoitan pelkästään siirtotyöläistä — saa asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan nojalla samat edut, joita kyseisestä jäsenvaltiosta peräisin olevat työntekijätkin voivat saada.

16. Juuri nämä taloudelliset siirtolaiset saavatkin jo alkuperäisen ETY:n perustamissopimuksen nojalla oikeuksia. Muiden kuin taloudellisten siirtolaisten oleskeluoikeus tunnustettiin EY:n perustamissopimuksessa vasta myöhemmin (Maastrichtin sopimuksen jälkeen), eikä se (vielä) sisällä täysin vastaavia oikeuksia.

17. Huomautan tässä yhteydessä, että taloudellisten siirtolaisten ja muiden kuin taloudellisten siirtolaisten erilainen kohtelu historiallisista syistä perustuu — mielestäni — perustavanlaatuisella tavalla erilaiseen lähestymistapaan. Ennen yhteismarkkinoiden toteuttamista oli tarpeen poistaa mahdollisimman pitkälle valtioiden väliset kaupan esteet, myös työvoiman muodostaman tuotannontekijän osalta. Vasta myöhemmin henkilöiden vapaa liikkuvuus korotettiin Euroopan unionin jokaisen kansalaisen perusoikeudeksi.

18. Nykyisin kohtelussa olevalla erolla on ennen kaikkea pragmaattinen tausta. Niin kauan kuin sosiaaliturvajärjestelmiä ja etuuksien tasoa ei ole yhdenmukaistettu, on mahdollista harjoittaa sosiaaliturismia muuttamalla jäsenvaltioon, jossa sosiaaliturvajärjestelmä on miellyttävämpi. Juuri tätä ei kuitenkaan tavoitella EY:n perustamissopimuksella, jossa jätetään jäsenvaltioille huomattavassa määrin toimivaltuuksia sosiaalipolitiikan alalla. Yhteisön lainsäätäjä on lähtenyt siitä, että taloudellisen siirtolaisen ei pidä vastaanottavassa jäsenvaltiossa vaatia avustusta, jolla pyritään kattamaan hänen elinkustannuksensa. Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklassa annetaan siirtotyöläisille ennen

kaikkea työsuhteen ehtoja koskevia oikeuksia ja sosiaalisia etuja, jotka helpottavat heidän oleskeluaan toisessa jäsenvaltiossa, kuten esimerkiksi oikeus saada lapsille opintotukea samoilla edellytyksillä, joita sovelletaan kotimaisten työntekijöiden lapsiin. [9]

19. Tästä yhteisöjen lainsäätäjän lähtökohdasta, jonka mukaan taloudellisen siirtolaisen on täysimääräisesti vastattava toimeentulostaan, on kuitenkin huomautettava jotakin. Viittaan esimerkiksi rakennelmiin, joita jäsenvaltioissa on työmarkkinoiden reuna-alueella ja joissa viranomaiset maksavat sellaisten henkilöiden palkan, joiden työn tuottavuus on niin vähäistä, että he eivät voi kannattavasti tehdä työtä voimassa olevalla vähimmäispalkalla (ks. myös jäljempänä 29 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

20. Ad d: Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee työntekijän käsitettä — sekä palvelujen suorittajan käsitettä — laajasti. Laaja tulkinta on selitettävissä oleskeluoikeuden, joka myönnettiin alun perin ainoastaan taloudellisille siirtolaisille, historiallisella kehityksellä sekä sillä merkityksellä, joka taloudellisella siirtolaisuudella on Euroopan integraatioprosessissa.

9 — Asia C-3/90, Bernini, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1071) ja asia C-337/97, Meeusen, tuomio 8.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3289).

21. Vielä nykyisinkin on taloudellisten siirtolaisten oleskeluoikeus laajempi kuin muiden kuin taloudellisten siirtolaisten oleskeluoikeus, kuten olen aiemmin esittänyt. Tämän vuoksi on työntekijän käsitteen laaja tulkinta edelleen tärkeää sen perustavanlaatuisen oikeuden, jonka mukaan Euroopan unionin jokaisella kansalaisella on oikeus oleskella unionin kunkin jäsenvaltion alueella, mahdollisimman laajan toteutumisen turvaamiseksi.

22. Nämä tärkeimmät tunnusmerkit muodostavat lähtökohdan arvioitaessa nyt käsiteltävänä olevaa tapausta.

23. On selvitettävä, suoritetaanko nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa kyseessä olevien, Pelastusarmeijalle suoritettujen tehtävien kaltaiset tehtävät yhteisöjen tuomioistuimen laajasti tulkitseman työntekijän käsitteen piirissä. Tällöin on määritettävä, onko tämä tulkinta niin laaja, että se kattaa myös erityiset ja epätavalliset tehtävät, joita Trojani suorittaa Pelastusarmeijan hyväksi (ensimmäinen kysymys).

24. Jos työntekijän käsite ei kata näiden tehtävien suorittamista, Belgian viranomaiset voivat lähtökohtaisesti evätä oleskeluoikeuden henkilöltä, joka tosin ei voi täysimääräisesti vastata omasta toimeentulostaan mutta jolle yksityinen laitos, kuten Pelastusarmeija, tarjoaa vastaanoton. Se, voiko kyseinen jäsenvaltio tosiaankin käyttää tätä toimival-

taansa Trojanin tapauksessa, riippuu EY 18 artiklan tulkinnasta (toinen kysymys).

II Ensimmäinen kysymys

A *Moninainen todellisuus*

25. EY:n perustamissopimuksessa on jo kauan tehty ero taloudellisen siirtolaisuuden eri muotojen välillä, kun taas Maastrichtin sopimuksen voimaantulon myötä myös kansalaisille, jotka lähtevät siirtolaisiksi muista kuin taloudellisista syistä, annetaan oleskeluoikeus. Oikeudet, joita eri ryhmiin kuuluvilla siirtolaisilla on vastaanottavassa jäsenvaltiossa, eivät ole samanlaisia. Olen viitannut tähän jo aiemmin. On siis edelleenkin tärkeää määrittää, mihin ryhmään siirtolainen kuuluu.

26. EY 39 artiklassa ja siihen liittyvässä yhteisön sekundäärilainsäädännössä käytetty työntekijän käsite on sellaisenaan selkeä käsite, jonka lähtökohtana itse asiassa on yksinkertainen todellisuus. Henkilö muuttaa toiseen jäsenvaltioon tehdäkseen siellä työtä. Tällöin on hänelle asetettava mahdollisimman vähän rajoituksia. Tämän vuoksi hänen on voitava ottaa perheensä mukaansa ja saatava myös perheenjäsenilleen tietyt oikeudet vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

27. Käytännössä kuitenkin tämä käsite näyttää aina nostavan esille kysymyksiä. Toiminnat, joita henkilöt, mukaan lukien myös siirtolaiset, suorittavat ammattimaisesti tai muuten, ovat mitä moninaisimpia, eikä ilman muuta ole selvää, mikä toiminta on päätoimintaa ja mikä sivutoimintaa. Ihmiset työskentelevät osa-aikaisesti ja sen lisäksi ehkä harjoittavat jotain muuta taloudellista toimintaa (itsenäisenä ammatinharjoittajana), ja myös itse työtä on tarjolla mitä moninaisimmissa muodoissa. Niinpä henkilöt eivät aina ole joko työntekijöitä (joiden oikeudet perustuvat EY 39 ja EY 40 artiklaan perustuvaan sekundäärilainsäädäntöön) tai itsenäisiä ammatinharjoittajia (joihin sovelletaan 43 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja), vaan he voivat olla samanaikaisesti sekä työntekijöitä että itsenäisiä ammatinharjoittajia. On myös ajateltava opiskelijaa, joka opiskelujensa ohella tekee pikkutöitä lisätuloja hankkiakseen. Tähän rinnastettavassa tilanteessa ovat Trojanin kaltaiset henkilöt, jotka toisessa jäsenvaltiossa oleskellessaan suorittavat tehtäviä, joiden osalta on selvää, että kyse ei ole täysimääräisestä työstä, ja joilla he eivät voi täysimääräisesti rahoittaa toimeentuloaan.

28. Tietyn henkilön asema ei sitä paitsi aina ole yksiselitteinen, vaan se usein vaihtelee. Se, mikä pätee henkilöihin, pätee myös työhön. Yhteiskunnassa tehdään työtä mitä moninaisimmissa muodoissa, joiden osalta ei aina ole selvää, onko kyse taloudellisesta toiminnasta, joka täyttää työsuhteen pääasialliset tunnusmerkit. Tämä pätee varmasti

työmarkkinoiden reuna-alueella. Kun kyse on työskentelystä yksityisellä voittoa tavoittelemattomalla alalla, kuten Pelastusarmeijassa, ei palkattua työtä ja vapaaehtoistyötä aina voida selvästi erottaa toisistaan. Myös silloin, jos julkisilla varoilla tuetaan tiettyä työtä, ei useinkaan ole etukäteen selvää, onko näin tuettu toiminta ensisijaisesti taloudellista luonteeltaan. Tämä riippuu tuella tavoitelluista päämääristä sekä myös niistä vaikutuksista, joita tuella on markkinoilla.

29. Hyvä esimerkki on Alankomaiden Wet sociale werkvoorziening (laki fyysisesti tai psyykkisesti rajoitteisten henkilöiden työllistämisestä, jäljempänä WSW), josta oli kyse asiassa Bettray 31.5.1989 annetussa tuomiossa. [10] Tämän lain tarkoituksena on edistää sellaisten henkilöiden työllistymistä, jotka — esimerkiksi fyysisen tai psyykkisen vamman takia — eivät ole riittävän tuottavia osallistuakseen samoilla ehdoilla kuin muut työelämään ja löytääkseen työtä. Toinen esimerkki — myöskin Alankomaista — on Besluit in- en doorstroombanen (asetus ensija jatkotyöpaikoista), [11] jonka perusteella myönnetään tukea pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen heidän (uudelleen)integroimisekseen.

10 — Asia C-344/87, Bettray, tuomio 31.5.1989 (Kok. 1989, s. 1621).

11 — Stb. 1999, s. 591.

30. Näissä molemmissa säädöksissä on etusija integroimistavoitteilla. Molemmissa säädöksissä on kyse sellaisten henkilöiden osallistumisesta, jotka eivät muuten voisi osallistua mihinkään työntekoprosessiin. Säädökset toimivat tällöin sosiaalisena turvaverkkona. Näillä säädöksillä on myös taloudellinen tehtävä. Kyseisen työnteon tukemisella saavutetaan se, että asianomaisilla henkilöillä oleva työntekokapasiteetti, olkoonpa se kuinka rajallinen tahansa, hyödynnetään työmarkkinoilla. Lisäksi säädöksillä on eräs vaikutus, joka on rinnastettavissa tavanomaisissa olosuhteissa tehtyyn työhön. Työn tulokset siirtyvät tavaroina tai palveluina markkinoille. Lisäksi näillä säädöksillä voi olla se — ei-toivottu — taloudellinen seuraus, että tuettu työ kilpailee sopimattomalla tavalla tavanomaisissa markkinaolosuhteissa tehdyn työn kanssa.

31. Yhteisöjen tuomioistuin on lähestynyt tätä moninaista todellisuutta koskevaa ongelmakenttää seuraavalla tavalla. Se on tulkinnut EY 39 artiklassa tarkoitetun työntekijän käsitteen henkilöllistä soveltamisalaa laajasti. Lyhytkestoinen, laajuudeltaan rajallinen työsuhde, jonka perusteella saatavat tulot ovat vähäiset, on lähtökohtaisesti riittänyt.

32. Myös tällaisessa lähestymistavassa on kuitenkin noussut aina esille uusia kysymyksiä, koska moninaisessa todellisuudessa jokainen määrittely on jossain määrin mielivaltainen. Tämä todellisuus muuttaa kaiken lisäksi yhä moninaisemmaksi. Nyt käsiteltävänä olevaa asiaa on arvioitava tässä asiayhteydessä. Tällöin olisi otettava huomioon yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö ja erityisesti edellä mainitussa

asiassa Bettray annettu tuomio ja asiassa Steymann 5.10.1988 annettu tuomio, [12] jota käsitellään jäljempänä kohdassa B.

B *Työntekijän käsitettä koskeva oikeuskäytäntö*

33. Kuten jo on todettu, yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut EY 39 artiklassa tarkoitetun työntekijän käsitteen henkilöllistä soveltamisalaa laajasti. Viittaan tässä yhteydessä tiettyihin asiassa Ninni-Orasche 6.11.2003 annettua tuomiota [13] koskeviin kokoaviin huomautuksiin.

34. Aluksi yhteisöjen tuomioistuin muistutti tässä tuomiossa vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan EY 39 artiklassa tarkoitetulla työntekijän käsitteellä on yhteisönlaajuinen ulottuvuus, eikä sitä pidä tulkita suppeasti. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi asiassa Lawrie-Blum 3.7.1986 annettuun tuomioon, asiassa Brown 21.6.1988 annettuun tuomioon ja edellä mainituissa asioissa Bernini ja Meeusen annettuihin tuomioihin. [14] Kyseinen käsite on määriteltävä niiden objektiivisten perusteiden mukaan, jotka kysymyksessä olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet huomioon ottaen ovat luonteenomaisia työsuhteelle.

35. Työsuhteen olennainen piirre on se, että henkilö tekee toiselle tämän johdon alaisena tietyn ajan työtä palkkaa vastaan (katso edellä mainitut asiassa Lawrie-Blum, Bettray ja Meeusen annetut tuomiot). [15] Kuten komissio on kirjallisissa huomautuksissaan perustellusti esittänyt, yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen erotellut kolme kumulatiivista edellytystä, jotka koskevat toiminnan kestoa, alaisuussuhdetta ja palkan saamista.

36. Tätä oikeuskäytäntöä vastaan on todettava, että se seikka, että palkatussa työssä oleminen on lyhytkestoista, ei sellaisenaan voi sulkea pois EY 39 artiklan soveltamista. Tosin työntekijän aseman saamiseksi edellytetään, että asianomainen henkilö tekee aitoa ja tosiasiallista työtä, joka ei ole niin vähäistä, että kyse olisi pelkästään toisarvoisesta ja epäoleellisesta tehtävästä. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi tältä osin asiassa Levin 23.3.1982 annettuun tuomioon ja edellä mainitussa asiassa Meeusen annettuun tuomioon. [16]

37. Tarkastellessaan sitä, onko konkreettisessa tapauksessa kyse aidosta ja tosiasiallisesta työstä, on ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tukeuduttava

12 — Edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Bettray ja asia 196/87, Steymann, tuomio 5.10.1988 (Kok. 1988, s. 6159, Kok. Ep. IX, s. 771).

13 — Asia C-413/01, Ninni-Orasche, tuomio 6.11.2003 (Kok. 2003, s. I-13187, 23 kohta).

14 — Asia C-66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986 (Kok. 1986, s. 2121, 16 kohta, Kok. Ep. VIII, 687); asia C-197/86, Brown, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3205, 21 kohta, Kok. Ep. IX, s. 495); edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Bernini, tuomion 14 kohta ja edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Meeusen, tuomion 13 kohta.

15 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Lawrie-Blum, tuomion 14 kohta; edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Bettray, tuomion 12 kohta ja edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Meeusen, tuomion 13 kohta.

16 — Asia C-53/81, Levin, tuomio 23.3.1982 (Kok. 1982, s. 1035, 17 kohta, Kok. Ep. VI, s. 351) ja edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Meeusen, tuomion 13 kohta.

objektiivisiin kriteereihin ja tarkasteltava kokonaisuutena kyseisen asian kaikkia niitä olosuhteita, jotka liittyvät sekä asianomaisten tehtävien että asianomaisen työsuhteen luonteeseen.

38. Tämä johdatteleekin minut erityisesti tarkastelemaan viimeistä näistä kolmesta edellä mainitusta kumulatiivisesta edellytyksestä eli palkan saamista. Tämä edellytys on nyt käsiteltävänä olevan asian tarkastelussa kaikkein mielenkiintoisin. Edellä mainituissa asioissa Lawrie-Blum ja Bernini annetuista tuomioista, [17] joissa oli kyse henkilöistä, jotka suorittivat ammattiopintoihin kuuluvaa harjoittelua, on pääteltävissä, että myös henkilöitä, jotka saavat vähäistä palkkaa, voidaan pitää työntekijöinä. Yhteisöjen tuomioistuin ei nimenomaisesti korostanut sitä, että palkan on oltava niin korkea, että asianomainen henkilö voi sillä huolehtia täysimääräisesti toimeentulostaan. Viittaan edellä mainitussa asiassa Levin annettuun tuomioon, [18] jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että palkka voi olla pienempi kuin "kyseisen alan taattu vähimmäispalkka. Tältä osin ei voida tehdä minkäänlaista erottelua niiden henkilöiden, jotka aikovat tyytyä tällaisesta työstä saamiinsa tuloihin, ja niiden henkilöiden välillä, jotka täydentävät näitä tuloja muilla tuloilla, olivatpa viimeksi mainitut tulot pääomatuloja tai heidän kanssaan asuvan perheenjäsenen työllä ansaittuja tuloja". Viittaan siihen, että yhteisöjen tuomioistuin ei maininnut nyt käsiteltävänä olevassa asiassa esille tulevaa seikkaa eli sitä, että asianomainen aikoo täydentää tulojaan sosiaaliavustuksella.

39. Samalla tavoin yhteisöjen tuomioistuin on lausunut asianomaisen henkilön tuottavuudesta. Myös henkilöä, jonka tuottavuus on vähäistä — kuten harjoittelijaa — voidaan pitää työntekijänä. Edellytyksenä on kuitenkin aina, että toiminta ei saa olla pelkästään toisarvoista ja epäoleellista. Yhteisöjen tuomioistuin jättää tämän seikan arvioinnin kansalliselle tuomioistuimelle.

40. Kuten myös yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmenee, on nyt käsiteltävänä olevalla asialla yhtäläisyyksiä niiden olosuhteiden kanssa, jotka olivat taustalla edellä mainitussa asiassa Bettray annetussa tuomiossa. [19] Asian käsittelyyn osallistuvat jäsenvaltiot päättelevät kyseisessä asiassa annetusta tuomiosta, ettei Trojania — vastaavasti kuin Bettrayta kyseisessä asiassa — voida pitää työntekijänä, kun taas komissio on päätynyt päinvastaiseen kantaan.

41. Asiassa Bettray oli kyse WSW:n puitteissa tehdystä työstä. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen kyseisestä tuomiosta ilmenee, tämä laki sisältää säännöstön, jonka tarkoituksena on tarjota työtilaisuuksia henkilöille, jotka itsestään johtuvista syistä eivät pitkään aikaan ole kyenneet tekemään työtä tavanomaisissa olosuhteissa näiden henkilöiden työkykyisyyden ylläpitämiseksi, palauttamiseksi tai edistämiseksi. Tätä varten luodaan työyhteenliittymiä tai työkohteita, joi-

17 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Lawrie-Blum, tuomion 19–21 kohta ja edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Bernini, tuomion 15 kohta.

18 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia, tuomion 16 kohta.

19 — Mainittu edellä alaviitteessä 10.

den ainoana tarkoituksena on tarjota asianomaisille henkilöille tilaisuus tehdä palkkatyötä ehdoilla, jotka mahdollisimman pitkälle muistuttavat tavanomaisissa olosuhteissa tehdyssä palkkatyössä lainsäädännön tai käytännön nojalla noudatettuja ehtoja. [20]

42. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan työssäkäyvien vähäisellä tuottavuudella ja sillä, että heidän palkkansa suurelta osin rahoitetaan viranomaisten myöntämällä tuella, ei ole merkitystä. Ratkaisevaa on, että "WSW:n nojalla tehtyä työtä ei pidetä aitona ja tosiasiallisena, taloudellista arvoa omaavana työnä, kun se on ainoastaan keino uudelleenkouluttaa asianomaiset henkilöt tai uudelleensopeuttaa heidät työelämään — — Kyseiset työpaikat on [nimittäin] tarkoitettu yksinomaan sellaisille henkilöille, jotka heistä itsestään johtuvista syistä eivät kykene tekemään työtä tavanomaisilla ehdoilla". Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että asianomaista henkilöä ei ollut valittu tietyn työn suorittamista koskevan kykynsä perusteella. Hän suoritti fyysistä ja psyykkistä kapasiteettiaan vastaavia tehtäviä yrityksissä tai työyhteenliittymissä, jotka oli erityisesti perustettu sosiaalisen tavoitteen saavuttamiseksi. [21]

43. Pidän hyödyllisenä tarkastella asiassa Bettray kyseessä olleita seikkoja niiden seikkojen rinnalla, joista tosiasiassa oli kyse asiassa Steymann. [22] Steymann oli Bhagwan-nimisen yhdyskunnan jäsen ja suoritti tehtäviä tässä yhdyskunnassa ja sen lukuun yhdyskunnan kaupallisen toiminnan osa-alalla. Jäsenten odotetaan suorittavan tehtäviä yhdyskunnan hyväksi: erittäin harvoin käy niin, että jäsenet kiertävät tämän velvollisuuden. Bhagwan-yhdyskunta huolehtii jäsentensä aineellisista tarpeista, mukaan lukien taskuraha, riippumatta jäsenten suorittamien tehtävien luonteesta ja laajuudesta.

44. Ensiksi yhteisöjen tuomioistuin totesi, että osallistuminen tiettyyn uskontoon tai muuhun elämänkatsomukseen perustuvan yhdyskunnan toimintaan kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan siltä osin kuin kyse on EY 2 artiklassa tarkoitetusta taloudellisesta toiminnasta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Bhagwan-yhdyskunnan jäsen — kuten Steymann — tosiaankin kuului työntekijän käsitteen piiriin, vaikka kyseisen henkilön saama vastike korkeintaan epäsuorasti perustui tosiasiallisesti tehtyyn työhön. Vieläkin tärkeämpänä pidän sitä, että yhteisöjen tuomioistuin ei tarkastellut, oliko tapauksessa tosiasiassa kyse alaisuussuhteesta, toisin sanoen oliko Steymann velvollinen suorittamaan tiettyjä yhdyskunnan määräämiä tehtäviä.

20 — Ks. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Bettray, tuomion 5 kohta. Tätä lakia on sittemin perusteellisesti muutettu.

21 — Ks. tässä yhteydessä asian Bettray tarkemmasta kuvauksesta asiassa C-1/97, Birden, 26.11.1998 annettu tuomio (Kok. 1998, s. I-7747, 30 kohta).

22 — Asia C-196/87, Steymann, tuomio 5.10.1988 (Kok. 1988, s. 6159, Kok. Ep. IX, s. 771, ks. erityisesti 11 kohta).

45. Mikä näin ollen on ratkaiseva ero asian Bettray ja asian Steymann välillä? Edellä 35 kohdassa mainittujen kolmen edellytyksen lisäksi yhteisöjen tuomioistuin kiinnittää huomiota toiminnan taloudelliseen luonteeseen. Asiassa Steymann annettu tuomio on tältä osin selvä. Eivätkö kuitenkaan toiminnat, joita WSW:n soveltamisen piiriin pääsyt suorittaa, sitten ole luonteeltaan taloudellisia? Pohdin tätä itsekseni. Todennäköisesti yhteisöjen tuomioistuin pitää WSW:tä ainoastaan keinona henkilökohtaisesti rajoitteisten ihmisten integroimiseen eikä tietyntyyppisenä — tosin tuettuna, mutta kuitenkin aitona — työnä, joka johtaa tuotteiden tarjoamiseen markkinoille.

46. Edellä mainitun oikeuskäytännön — jossa työntekijän käsitettä tulkitaan hyvin laajasti — olennainen sisältö huomioon ottaen on asiassa Bettray annettua tuomiota tarkasteltava sen erityisessä asiayhteydessä, jossa WSW:n integroimistavoitteella on ratkaiseva merkitys. Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut asiassa Bettray esittämänsä johtopäätöksen rajallista soveltamisalaa toteamalla, että tämä johtopäätös, jonka mukaan kyseisessä asiassa esillä olleen järjestelmän mukaisesti työllistetylle henkilölle ei voitu myöntää pelkästään tällä perusteella työntekijän asemaa ja jonka mukaan hän ei myöskään kuulunut tämän käsitteen tulkintaa yhteisön oikeudessa koskevan oikeuskäytännön piiriin, selittyy ainoastaan kyseisen asian erityispiirteillä. [23]

23 — Edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Birden, tuomion 31 kohta.

C *Todellinen vastaus*

47. Nyt käsiteltävänä oleva tapaus on hyvä esimerkki edellä moninaiseksi kuvailemastani todellisuudesta. Trojani suorittaa Pelastusarmeijalle tiettyjä tehtäviä, joiden osalta on selvää, että ne ovat suoraan sidoksissa siihen vastaanottoon, joka hänelle annetaan Pelastusarmeijan jossain vastaanottokeskuksessa, ja joiden osalta on lisäksi selvää, että hän ei niiden avulla voi täysimääräisesti huolehtia toimeentulostaan. Tämän vuoksi Trojani pyytää täydentävää avustusta, jonka olisi taattava hänelle vähimmäistoimeentulo.

48. Yhteisöjen tuomioistuin on — kuten edellä esitetystä ilmenee — tulkinnut työntekijän käsitettä laajasti, jolloin myös toiminta, joka on vähäistä ja jossa palkka ja tuottavuus on vähäistä, riittää siihen, että henkilöä pidetään työntekijänä. Kyse on työsuhteesta, jos toiminnan kestoa, alaisuussuhdetta ja palkan saamista koskevat kolme edellytystä täyttyvät.

49. Olettaen, että Trojanin Pelastusarmeijalle suorittamat tehtävät täyttävät nämä kolme edellytystä, joutuu yhteisöjen tuomioistuin tällöin pohtimaan lähinnä seuraavaa kysymystä: onko Trojania pidettävä siinä erityisessä yhteiskunnallisessa kontekstissa, jossa hän suorittaa tehtäviä, siirtotyöläisenä? Tämän asian käsittelyyn osallistuneet jäsen-

valtiot vastaavat tähän kysymykseen kieltävästi, [24] kun taas pääasian kantaja ja komissio vastaavat siihen myöntävästi.

50. Olen yhtä mieltä jäsenvaltioiden kanssa. Mistä asiassa nimittäin todella on kyse?

51. Ranskan kansalainen Trojani siirtyy Brysseliin, jossa hänet otetaan vastaan Pelastusarmeijassa. Hänellä ei ole kattoa päänsä päälle, joten hän selvästikin täyttää edellytykset, joiden täyttyessä henkilö otetaan vastaan Pelastusarmeijassa. Pelastusarmeija on uskonnollinen yhdyskunta, joka pitää tehtävänään auttaa avun tarpeessa olevia ihmisiä. Pelastusarmeija pyytää vastaanottamiaan ihmisiä, jotka ovat työkykyisiä, suorittamaan tiettyjä tehtäviä. Näitä tehtäviä voidaan kuvailla vastaanoton vastikkeeksi (ja myös keinoksi, jolla tehdään mahdolliseksi se, että Pelastusarmeija ja sen vastaanottokeskukset voivat toimia kustannustehokkaasti), mutta myös avuntarvitsijoiden askeleeksi kohti yhteiskuntaan uudelleenintegroitumista.

52. Belgian toimivaltaisten viranomaisten tukemien vastaanottokeskusten, mukaan lukien Pelastusarmeijan vastaanottokeskuksen, tehtävänä on kansallisen lainsäädännön mukaan huolehtia sellaisten henkilöiden vastaanotosta, jotka ihmissuhteidensa osalta tai sosiaalisesti tai taloudellisesti ovat haavoittuvia ja jotka tämän vuoksi eivät kykene elämään itsenäisesti. [25] Asianomaisille henkilöille tarjottavan vastaanoton tavoitteena on heidän itsenäisyytensä, hyvinvointinsa ja yhteiskunnallisen uudelleenintegroimisensa edistäminen.

53. Kuten Ranskan hallitus perustellusti on esittänyt, muodostaa vastaanotto eikä vastaanotetun henkilön suorittama työ Pelastusarmeijan ja Trojanin välisen suhteen keskeisen tekijän. Työ käsittää muun muassa vastaanottokeskuksen siivoamista, eikä kyse ole mistään muusta kuin vastaanottoon liittyvästä velvollisuudesta, joka on rinnastettavissa esimerkiksi siihen työhön, jota nuorisomajassa yleensä tehdään. [26] Trojani ei kääntynyt Pelastusarmeijan puoleen tehdäkseen siellä työtä, eikä Pelastusarmeija myöskään valinnut Trojania hänen henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella tekemään tiettyä työtä. Tässä mielessä asia muistuttaa asiaa Bettray. [27] Trojani ei ole tullut Pelastusarmeijan palvelukseen.

54. Näissä olosuhteissa Trojania ei voida pitää työntekijänä eikä Pelastusarmeijaa näin ollen työnantajana. Tämä olisi myös ei-toivottavaa, kun otetaan huomioon ne edel-

24 — Ison-Britannian hallitus katsoo sitä paitsi, että pääasiassa on kyse tosiseikkoja koskevasta kysymyksestä, joka ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen itsensä on ratkaistava.

25 — Commission communautaire française 27.5.1999 antaman asetuksen (*Moniteur belge* 18.6.1999) 2 §.

26 — Mainitsen esimerkkinä nuorisomajan, koska ennen kuin Trojani otettiin vastaan Pelastusarmeijassa, hän (asian asiakirjojen mukaan) majaili brysseliläisessä Jacques Brel -nimisessä nuorisomajassa.

27 — Ks. edellä 42 kohta.

lytykset, jotka (usein kansallisessa oikeudessa) asetetaan työsopimukselle. Tarkoitan esimerkiksi edellytyksiä, jotka koskevat vähimmäispalkan maksua ja työntekijöiden osallistumista yrityksen päätöksentekoon.

55. Tähän on lisättävä vielä, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Bettray antamassaan tuomiossa tietyllä tavalla rajannut työntekijän käsitteen soveltamisalaa siinä tapauksessa, että kyse on toiminnasta, joka ei ole luonteeltaan taloudellista. Kyseisessä tuomiossa oli kyse työstä, joka tehtiin asianomaisen henkilön integroimiseksi. Työn tulokset saatettiin kuitenkin markkinoille. Kuten sanottua, yhteisöjen tuomioistuin korosti, että tämä tuomio selittyy ainoastaan kyseisen tapauksen erityispiirteillä. Tämä ei kuitenkaan vielä merkitse, ettei asiassa Bettray annetussa tuomiossa esitettyyn johtopäätökseen rinnastettavaa johtopäätöstä voitaisi tehdä nyt käsiteltävänä olevan kaltaisessa tapauksessa, jossa toiminnan taloudellinen luonne on vieläkin toissijaisempaa kuin asiassa Bettray.

56. Tämä johdattelee minut tekemään ensimmäisen arvion kansallisen tuomioistuimen esittämästä ensimmäisestä kysymyksestä. Siinä tapauksessa, että tehtävät, joita Trojani suorittaa Pelastusarmeijalle, täyttävät ne kolme edellytystä, jotka yhteisöjen tuomioistuin asettaa työsuhteen olemassaololle, katson, että annetuissa epätyypillisissä olosuhteissa kyse ei ole täysimääräisestä työsuhteesta. Trojanin ja Pelastusarmeijan välisen suhteen kannalta olennainen merkitys on Trojanin vastaanotolla eikä tehtävällä työllä. Lisäksi pidän tärkeänä, että suoritettavat tehtävät eivät saa olla luonteeltaan enintään toissijaisesti taloudellisia, sillä EY 39 artiklan soveltamiseksi toiminnan edellytetään olevan luonteeltaan taloudellista. Päättelen näin myös, että Trojania ei voida pitää EY 39 artiklassa tarkoitettuna työntekijänä.

57. Tähän on lisättävä seuraavaa. Mielestäni ei ole selvää, että tapauksessa täyttyy kolmas työsuhteen olemassaoloa koskeva edellytys eli se, että työtä tehdään palkkaa vastaan. Tältä osin viittaan niin ikään Ranskan hallituksen esittämiin huomautuksiin. Ranskan hallituksen kanta on, että Pelastusarmeijan tarjoamaa vastaanottoa ei voida pitää suoritetuista tehtävistä luontoisetuutena annettavana vastikkeena vaan sen sijaan juuri näitä tehtäviä voidaan pitää vastaanotosta suoritettavana vastikkeena.

58. Tämä kanta on mielestäni oikea. Trojanille suoritetaan palvelu. Suoritetut tehtävät muodostavat vastikkeen siitä. Kyse ei näin ollen työstä, jota tehdään palkkaa vastaan.

59. Tätä kantaa vastaan voitaisiin esittää, että Trojani saa (vähäistä) rahapalkkaa suorittamastaan työstä, kun hän saa taskurahaa

25 euroa viikossa. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan [28] palkan ei nimittäin tarvitse olla niin korkea, että työntekijä olisi sillä voitava huolehtia toimeentulostaan. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että esimerkiksi harjoittelijalla, joka saa vähäistä harjoittelukorvausta, on ehdoton oleskeluoikeus työntekijänä.

60. En pidä mahdottomana sitä, että 25 euron suuruinen viikoittainen korvaus, johon liittyy luontoisetuuksia, on riittävän korkea toimiakseen osanäyttönä työsuhteen olemassaolosta. En kuitenkaan pidä taskurahaa suoritetuista tehtävistä maksettavan palkan osatekijänä vaan Pelastusarmeijan tarjoaman palvelun osatekijänä. Osana sosiaalista tehtäväänsä Pelastusarmeija maksaa taskurahaa, jotta sinne vastaanotetut henkilöt voivat osan päivästä tosiasiallisesti liikkua vastaanottokeskuksen ulkopuolella.

61. Tiedossani olevien tosiseikkojen perusteella päädyn tämän johdosta siihen, että Trojani ei voi perustaa oleskeluoikeuttaan Belgian kuningaskunnassa siihen, että hän olisi EY 39 artiklassa tarkoitettu työntekijä.

28 — Ks. edellä 38 kohta.

III Toinen kysymys

62. Kansallisen tuomioistuimen esittämään toiseen kysymykseen vastaamiseksi on tulkittava EY 18 artiklassa määrättyä Euroopan kansalaisen — perustavanlaatuista — oikeutta oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei EY:n perustamissopimuksessa tai sen nojalla annetuissa säädöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Asiassa Baumbast ja R annetun tuomion [29] johdosta tuomioistuinten käsiteltäväksi voidaan saattaa kysymys siitä, kuinka jäsenvaltiot käyttävät näitä rajoituksia ja ehtoja, ja tällöin tuomioistuimet tarkastelevat erityisesti suhteellisuusperiaatteen noudattamista.

63. Kuten todettua, direktiivissä 90/364 annetaan jäsenvaltioille oikeus evätä oleskeluoikeus sellaisilta Euroopan unionin kansalaisilta, joilla ei ole toimeentulon kannalta riittävästi tuloja ja varoja. Tässä direktiivissä säädetty muodostaa näin ollen EY 18 artiklassa tarkoitetun EY:n perustamissopimuksessa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetyn rajoituksen. Kaikki tämän asian käsittelyyn osallistuneet jäsenvaltiot ovat näin ollen päätyneet siihen, että Trojani ei EY 18 artiklan nojalla voi vaatia oikeutta oleskella Belgiassa. Trojani on — luonnollisestikin, sanoisinpa — esittänyt tältä osin vastakkaisen näkemyksen ja viittaa erityisesti siihen, että oleskeluoikeuden rajoituksia on tulkittava suppeasti.

29 — Mainittu edellä alaviitteessä 4, tuomion 86 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

64. Komission päättelynkulku on täysin toisenlainen, sillä se esittää, että direktiivissä 90/364 säädetty tosin muodostaa oleskeluoikeuden rajoituksen mutta ei myös EY 18 artiklassa myönnetyn, toisten jäsenvaltioiden alueelle matkustamista koskevan oikeuden rajoitusta. Komissio katsoo, että direktiiviä sovelletaan vasta siitä hetkestä lähtien, kun henkilö on hakenut oleskeluoikeutta. Unionin kansalaisilla on kuuden kuukauden määräaika, jossa heidän on haettava oleskeluoikeutta. Komissio johtaa tämän kuuden kuukauden määräajan asiassa Antonissen 26.2.1991 annetusta tuomiosta,[30] jossa yhteisöjen tuomioistuin antoi ihmisille kohtuullisen kuuden kuukauden pituisen ajan etsiä työtä toisessa jäsenvaltiossa. Tämän ajanjakson ajan he voivat vedota EY 39 artiklaan ilman, että he tosiasiallisesti tekisivät työtä.

65. Ennen vastauksen olennaiseen osaan menemistä käsittelen komission noudattamaa päättelyä. Komissio on sinänsä oikeassa esittäessään, että unionin kansalaiseen, joka matkustaa jäsenvaltioiden alueella, ei sovelleta direktiiviin 90/364 perustuvia rajoituksia. Tätä puoltaa se, että Euroopan sillä alueella, jossa tarkastukset sisärajoilla on poistettu, ei voida edellyttää, että matkustavilla on mukanaan riittävästi varoja toimeentulonsa turvaamiseksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että analogisesti asiassa Antonissen annetun tuomion kanssa olisi asetettava kohtuullinen määräaika oleskeluoikeuden hakemiselle. Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta käyttäessään henkilö tarvitsee tietyn ajan työn etsimiseen. Tällaisella määräajalla pyritään työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseen. Miksi tällainen määräaika sitten olisi ulotettava koskemaan myös muita kuin taloudellisia siirtolaisia? Muiden kuin taloudellisten siirtolaistenhan ei tarvitse etsiä työtä eikä mitään muutakaan. Lopuksi viittaan siihen, että tiedossani olevien tosiseikkojen perusteella on pääteltävissä, että Trojanilla on oleskelulupa. Jo näistä syistä ei komission päättelynkulku ole relevanttia pääasian kannalta.

66. Tämä johdattaa minut varsinaiseen vastaukseen, joka on kaksiosainen. Ensiksi on selvitettävä, voidaanko asianomaisissa olosuhteissa soveltaa jotain EY 18 artiklan 1 kohdan jälkimmäisessä lauseessa tarkoitetuista rajoituksista tai ehdoista. Toiseksi tämän rajoituksen tai ehdon soveltamisen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaista.

67. Ensiksi mainitun seikan osalta on todettava seuraavaa: tästä ei ole epäilystäkään. Trojanilla ei ole toimeentulonsa edellyttämiä tuloja ja varoja. Juuri tämän vuoksi hän on jättänyt Belgian viranomaisille minimex-vähimmäistoimeentuloa koskevan hakemuksen. Hän kuuluu näin ollen direktiivin 90/364 1 artiklan 1 kohdassa säädetyn rajoituksen soveltamisalaan. Viittaan vielä 1 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan, jonka mukaan tulot ja varat katsotaan riittäviksi, jos ne ylittävät vastaanottavan jäsenvaltion omille kansalaisille annettavan sosiaalihuollon tulo- ja varallisuusrajan, ottaen huomioon oleskeluluvan hakijan henkilökohtaiset olosuhteet.

30 — Asia C-292/89, Antonissen, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-745, Kok. Ep. XI, s. I-67, 21 kohta).

68. Toinen osa koskee oikeasuhteisuutta. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaatteen noudattamisen arvioiminen merkitsee sitä, että asianomaisten kansallisten toimenpiteiden on oltava sopivia ja tarpeellisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. [31] Oleskeluoikeutta rajoittavilla kansallisilla toimenpiteillä ei lyhyesti esitettynä saada kohtuuttomasti haitata tämän oikeuden käyttämistä. Asiassa Baumbast ja R antamassaan tuomiossa [32] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että oleskeluoikeuden rajoitus loukkaisi kohtuuttomasti tätä oikeutta lähinnä siksi — sivuutan kaikki kyseisen tapauksen erityispiirteet — että vaikka Baumbast ei kirjaimellisesti täyttänytkään kaikkia direktiivin 90/364 1 artiklan mukaisia edellytyksiä, hän ei kuitenkaan tulisi rasittamaan vastaanottavan jäsenvaltion julkista taloutta.

69. Jokaiselle Euroopan unionin kansalaiselle kuuluvan oleskeluoikeuden perustavanlaatuisen luonteen takia olisi lyhyesti sanottuna kohtuutonta, jos jäsenvaltio voisi muodollisilla perusteilla rajoittaa tätä oikeutta ilman, että jäsenvaltio voisi aineellisesti vedota pakottavaan kansalliseen intressiin.

70. Mitä tämä nyt tarkoittaa esillä olevassa asiassa? On selvää, että Trojani ei kykene huolehtimaan toimeentulostaan, koska hän hakee sosiaaliturvaetuutta Belgiassa. Oleskeluoikeuden epääminen ei ole vääräsuhtainen toimenpide, koska direktiivissä 90/364 säädetyt rajoitukset ja ehdot koskevat nimenomaan Trojanin tapauksen kaltaisia tapauksia, joissa — ainakin siltä osin kuin kyse on huomattavasta osasta asianomaisten henkilöiden tuloja — ollaan riippuvaisia vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvaetuuksista. Yhteisön oikeudessa lähtökohtana on, että henkilöistä, jotka ovat riippuvaisia sosiaaliturvaetuuksista, huolehditaan omassa jäsenvaltiossa.

71. Viimeinen asian kannalta relevantti kysymys koskee sitä, merkitseekö se tapa, jolla Belgian viranomaiset kohtelevat Trojania, kansalaisuuteen perustuvaa kiellettyä syrjintää. Komissio käsittelee tätä seikkaa käsitellessään minimex-vähimmäistoimeentulotuen epäämistä Trojanilta, koska Belgian kansalaisille tämä etuus voitaisiin vastaavassa tilanteessa myöntää kansallisen lainsäädännön perusteella.

72. Kysymykseen mahdollisesta eriarvoisesta kohtelusta vastaan seuraavasti. Aluksi totean, että tällä seikalla ei ole mitään tekemistä sen kanssa, päästetäänkö Trojani Belgian alueelle, vaan kyse on etuuden epäämisestä. Kansallisen tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset eivät kuitenkaan koske tätä. Pidän kuitenkin hyödyllisenä esittää pari huomautusta tästä kysymyksestä, varsinkin kun otetaan huomioon se huomio, joka sille on osoitettu oikeudenkäynnin aikana.

31 — Ks. EY 18 artiklan osalta edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Baumbast ja R, tuomion 91 kohta.

32 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Baumbast ja R, tuomion 92 kohta.

73. Vastaus siihen, onko kyseessä kansalaisuuteen perustuva kielletty syrjintä, riippuu siitä oleskeluoikeutta koskevasta asemasta, joka Euroopan unionin kansalaisella on. Jos Euroopan unionin kansalaisen oleskeluoikeus perustuu yhteisön oikeuteen, hän kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan ja syrjintäkielto merkitsee, ettei häntä saada kohdella syrjivästi hänen hakiessaan tiettyä sosiaaliavustusta. Tilanne oli tällainen asiassa Grzelczyk,[33] jossa myös oli kyse minimexvähimmäistoimeentulotuesta. Jopa silloin, kun oleskelulupa myönnetään pelkästään kansallisen oikeuden perusteella, kuten Trojanin tapauksessa on käynyt, voi kyseessä olla mahdollinen kansalaisuuteen perustuva kielletty syrjintä. Tästä voisi ehkä olla kyse silloin, jos Trojanille olisi myönnetty rajoittamaton oleskelulupa. Tällöin hänen oleskeluoikeutta koskeva asemansa olisi rinnastettavissa Belgian kansalaisen vastaavaan asemaan, ja avustuksen epääminen ei olisi seurausta oleskeluoikeutta koskevassa asemassa olevasta erosta vaan kansalaisuudesta. Tällaista oleskelulupaa ei nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa ole kuitenkaan myönnetty.

74. Jos sen sijaan — kuten nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa asiakirjojen mukaan on tapahtunut — myönnetään määräaikainen oleskelulupa ja asianomainen unionin kansalainen ei saa asiassa Kaba II 6.3.2003 annetussa tuomiossa[34] tarkoitettua ehdotonta oleskeluoikeutta, ei hän voi syrjintäkiellon periaatteen perusteella vaatia tältä jäsenvaltiolta tiettyä sosiaaliavustusta. Hänen oleskeluoikeutensa ei joka suhteessa ole rinnastettavissa siihen oleskeluoikeuteen, joka Belgian kuningaskunnassa olevalla ja siellä asuvalla henkilöllä kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla on.[35]

75. Edellä esitetyn perusteella pidän myös selvänä, että pääasiassa esillä olevissa olosuhteissa ei ole kyse yhteisön oikeudessa kielletystä kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä.

76. Tämän tultua sanottua katson, että yhteisön oikeuden nykyisessä tilassa jäsenvaltiolla on oikeus evätä oleskeluoikeus Trojanin olosuhteiden kaltaisissa tosiasiallisissa olosuhteissa olevalta Euroopan unionin kansalaiselta. Tällainen Euroopan unionin kansalainen ei voi vaatia oleskeluoikeutta EY 18 artiklan nojalla, jos ja siltä osin kuin hänellä ei ole toimeentulonsa edellyttämiä tuloja ja varoja.

33 — Mainittu edellä alaviitteessä 2.

34 — Asia C-466/00, Kaba, tuomio 6.3.2003 (Kok. 2003, s. I-2219, 46 kohta).

35 — Edellä alaviitteessä 34 mainittu asia Kaba II, tuomion 49 kohta.

IV Ratkaisuehdotus

77. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Arbeidsrechtbank te Brusselin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Ensimmäinen kysymys: Euroopan unionin kansalainen, jolla ei ole toimeentulon kannalta riittävästi tuloja ja varoja ja joka majoittuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän ei ole, vastaanottokeskukseen ja siihen liittyen suorittaa viikossa noin 30 tuntia tehtäviä vastaanottokeskukselle ja joka saa tästä vastikkeeksi luontoisetuuksia, joilla hän täyttää perustarpeensa itse vastaanottokeskuksessa, ja vähän taskurahaa, ei voi vaatia oleskeluoikeutta sillä perusteella, että hän olisi EY:n perustamissopimuksen 39 artiklassa tarkoitettu työntekijä.

Toinen kysymys: Ensimmäiseen kysymykseen annetussa vastauksessa kuvailluissa tosiasiallisissa olosuhteissa Euroopan unionin kansalainen ei voi vaatia oleskeluoikeutta myöskään 18 artiklan nojalla, jos ja siltä osin kuin hänellä ei ole toimeentulonsa turvaavia omia tuloja ja varoja.