YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
3 päivänä kesäkuuta 1986 *

Asiassa 139/85,

jonka Haagin Raad van State on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensin mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

R. H. Kempf

vastaan

Staatssecretaris van Justitie

ennakkoratkaisun työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön oikeuden tiettyjen säännösten ja määräysten tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti A. J. Mackenzie Stuart, jaostojen puheenjohtajat T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann ja R. Joliet sekä tuomarit G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida ja G. C. Rodríguez Iglesias,

julkisasiamies: Sir Gordon Slynn,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, joita sille ovat esittäneet:

- R. H. Kempf, edustajanaan asianajaja Th. H. A. Teeuwen,

- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään I. Verkade, H. Siblesz ja C. Lindeman,

- Tanskan hallitus, asiamiehenään L. Mikaelsen,

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään J. Griesmar ja asianajaja F. Herbert,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.4.1986 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Raad van State (Alankomaat) on 23.4.1985 tekemällään välipäätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 9.5.1985, esittänyt ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta yhteisön alueella koskevien yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten tulkinnasta.

2 Pääasian valittaja R. H. Kempf, joka on Saksan kansalainen, on tullut Alankomaihin 1.9.1981. Hän on työskennellyt siellä osa-aikaisena musiikinopettajana 26.10.1981 ja 14.7.1982 välisenä aikana pitäen 12 oppituntia viikossa; mainitun ajanjakson lopulla hänen bruttopalkkansa oli 984 Alankomaiden guldenia kuukaudessa. Samana aikana hän haki ja sai täydentävää avustusta *Wet Werkloosheidsvoorziening*in (työttömyystukea koskeva laki) perusteella. Tämän lain perusteella annettavat avustukset, jotka maksetaan julkisista varoista, maksetaan työntekijän asemassa oleville henkilöille.

3 Sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden vuoksi Kempf on myöhemmin saanut sosiaaliturvaetuuksia *Ziektewet*in (sairausvakuutuslaki) nojalla. Hän on lisäksi saanut täydentäviä avustuksia edellä mainitun *Wet Werkloosheidsvoorziening*in sekä *Algemene Bijstandswet*in (sosiaaliavustuksia koskeva laki) perusteel-

la. Viimeksi mainitussa laissa säädetään avun tarpeessa oleville suunnatusta julkisesta avustusjärjestelmästä, joka rahoitetaan kokonaisuudessaan julkisilla varoilla.

4 Kempf on 30.11.1981 hakenut oleskelulupaa Alankomaissa tehdäkseen siellä palkkatyötä. Tämä lupa on evätty paikallispoliisin päällikön 17.8.1982 tekemällä päätöksellä. Asianomainen on tämän jälkeen tehnyt revisiomenettelyn mukaisen valituksen tästä päätöksestä Staatssecretaris van Justitielle. Tämä valitus on hylätty 9.12.1982 tehdyllä päätöksellä muun muassa sillä perusteella, ettei hänellä ollut sellaisen etuoikeutetun yhteisön kansalaisen asemaa, jota tarkoitetaan Alankomaiden ulkomaalaisasioita koskevassa lainsäädännössä, sen vuoksi, että hän oli Alankomaissa turvautunut julkisiin varoihin ja oli näin ollen ilmeisen kykenemätön tulemaan toimeen työstä saamillaan tuloilla.

5 Kempf on 10.1.1983 päivätyllä hakemuksella hakenut muutosta edellä mainittuun Staatssecretaris van Justitien päätökseen Raad van Staten tuomioistuinosastolta. Tämän asian yhteydessä kansallinen tuomioistuin on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Voiko siitä seikasta, että jäsenvaltion kansalainen, joka tekee toisen jäsenvaltion alueella sellaista palkattua työtä, jota voidaan itsessään pitää asiassa Levin annetussa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa tarkoitettuna todellisena ja aitona palkkatyönä, hakee viimeksi mainitun jäsenvaltion julkisista varoista maksettavaa taloudellista avustusta täydentääkseen työstä saamiaan tuloja, tehdä sen johtopäätöksen, että työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat yhteisön oikeuden säännökset ja määräykset eivät sovellu kansalaiseen tässä tilanteessa?"

6 Kempf ja komissio väittävät, että kysymykseen on vastattava kieltävästi. Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten ja määräysten, joita on tulkittava laajentavasti, henkilöllinen soveltamisala määräytyy Kempfin ja komission mukaan itse asiassa yksinomaan tehdyn työn luonteen perusteella riippumatta siitä saatavista tuloista. Näin ollen sellainen työ, jota itsessään voidaan pitää todellisena ja aitona palkkatyönä, ei menetä tätä ominaisuuttaan ainoastaan sen vuoksi, että asianomainen turvautuu julkisista varoista maksettaviin sosiaaliavustuksiin täydentääkseen palkkaansa siten, että hänen kokonaistulonsa nousevat vähimmäistoimeentulon tasolle. Tämä päätelmä on vahvistettu yhteisöjen tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä (asiassa 249/83, Hoeckx, ja asiassa 122/84, Scrivner, 27.3.1985

annetut tuomiot, Kok. 1985, s. 973 ja s. 1027), jonka mukaan sosiaalietuus, jolla taataan yleisellä tavalla vähimmäistoimeentulo, on 15.10.1968 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1612/68 tarkoitettu sosiaalinen etu ja se on näin ollen syrjimättä ulotettava koskemaan myös niitä työntekijöitä, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia.

7 Alankomaiden ja Tanskan hallitukset väittävät sitä vastoin, että työtä, josta saatavat tulot ovat pienemmät kuin vastaanottavan jäsenvaltion määrittelemä vähimmäistoimeentulo, ei voida pitää todellisena ja aitona palkkatyönä silloin, kun asianomainen hakee julkisista varoista maksettavaa sosiaaliavustusta. Näissä olosuhteissa työ ei itse asiassa olisi keino elinolojen parantamiseen vaan ainoastaan keino saada vastaanottavan jäsenvaltion takaama vähimmäistoimeentulo. Se ei näin ollen ole perustamissopimuksessa tarkoitettua taloudellista toimintaa. Tanskan hallitus täsmentää kuitenkin, että sitä seikkaa, onko henkilöä pidettävä työntekijänä, on arvioitava ottaen huomioon oleskelulupahakemuksen ajankohtana vallitseva tilanne siten, että henkilö, jota hakemuksen ajankohtana pidetään työntekijänä, säilyttää tämän ominaisuutensa, vaikka hän myöhemmin menettäisi työpaikkansa ja tämän seurauksena tulisi riippuvaiseksi julkisista varoista maksettavasta taloudellisesta tuesta.

8 Esitetyn kysymyksen sanamuodosta ja ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen perusteluista ilmenee, että kansallinen tuomioistuin pyytää pääasiallisesti täsmennystä niihin kriteereihin, jotka yhteisöjen tuomioistuin on omaksunut 23.11.1982 antamassaan tuomiossa (asia 53/81, Levin, Kok. 1982, s. 1035), ottaen huomioon sellaisen tilanteen, jossa asianomainen, joka on jäsenvaltion kansalainen ja joka tekee toisen jäsenvaltion alueella todellista ja aitoa palkkatyötä, pyrkii täydentämään tästä työstä saamiaan tuloja, jotka ovat vähimmäistoimeentuloa pienemmät, vastaanottavan valtion julkisista varoista maksettavalla taloudellisella tuella siten, että kokonaistulot vastaisivat kyseistä vähimmäistuloa.

9 Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa tuomiossa todennut seuraavaa:

"Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevissa yhteisön oikeuden säännöksissä ja määräyksissä tarkoitetaan myös sellaista jäsenvaltion kansalaista, joka tekee toisen jäsenvaltion alueella sellaista palkkatyötä, josta saatavat tulot ovat pienemmät kuin mitä viimeksi mainitussa valtiossa pidetään vähimmäistoimeentulona, eikä merkitystä ole sillä, täydentääkö tämä henkilö työstä saamiaan tuloja siten, että hänellä on käytettävissään kyseinen vähimmäistulo,

tai tyytyykö hän tätä vähimmäistuloa pienempään toimeentuloon, kunhan se edellytys täyttyy, että hän tekee todellista ja aitoa palkkatyötä".

10 Saman tuomion perusteluissa on lisäksi täsmennetty, että "vaikka osa-aikatyötä ei ole jätetty työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien oikeussääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, nämä oikeussäännöt koskevat ainoastaan todellista ja aitoa työtä erotuksena sellaisesta työstä, joka on niin vähäistä, että sitä voidaan pitää täysin toisarvoisena ja epäoleellisena".

11 Alankomaiden hallitus on todellisen ja aidon työn kriteerin osalta, erotuksena toisarvoisesta ja epäoleellisesta työstä, jota kyseiset yhteisön oikeuden säännöt eivät koske, ilmaissut suullisessa käsittelyssä epäilyksiä sen osalta, voiko opetustyötä, joka käsittää kaksitoista oppituntia viikossa, itsessään pitää asiassa Levin annetussa tuomiossa tarkoitettuna todellisena ja aitona työnä.

12 Tätä kysymystä ei ole kuitenkaan syytä tutkia, koska Raad van State on ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen perusteluissa nimenomaisesti todennut, ettei kyseinen työ ollut niin vähäistä, että sitä olisi pidettävä toisarvoisena ja epäoleellisena. Sen yhteistyön osalta, joka ennakkoratkaisumenettelyllä on luotu kansallisen tuomioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen välille, ensiksi mainitun tuomioistuimen asiana on määrittää asiaan liittyvät tosiseikat ja arvioida niitä. Ennakkoratkaisukysymystä on näin ollen tutkittava kansallisen tuomioistuimen suorittama arviointi huomioon ottaen.

13 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus kuuluu yhteisön perusteisiin. Niitä oikeussääntöjä, joilla tämä perusvapaus annetaan, ja erityisesti käsitteitä "työntekijä" ja "palkattu työ", joilla määritellään niiden soveltamisala, on näin ollen tulkittava laajasti, kun taas työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen kohdistuvia poikkeuksia on tulkittava suppeasti.

14 Tästä seuraa, että asiaa koskevia sääntöjä on tulkittava siten, ettei niiden soveltamisalan ulkopuolelle voida sulkea henkilöä, joka tekee osa-aikaisesti todellista ja aitoa palkkatyötä, ainoastaan sen vuoksi, että asianomainen henkilö pyrkii muilla laillisilla keinoilla täydentämään tästä työstä saamiaan tuloja, jotka ovat pienemmät kuin vähimmäistoimeentulo. Tältä osin on merkityksetöntä se, saadaanko täydentävät tulot omaisuudesta tai asianomaisen henkilön perheenjäsenen tekemästä työstä, mikä oli asiassa Levin annetun tuomion taustalla oleva tilanne, vai ovatko ne peräisin, kuten nyt esillä olevassa tapauksessa, oleskelujäsenvaltion julkisista varoista maksettavasta

taloudellisesta tuesta, jos on selvitetty, että asianomainen henkilö tekee todellista ja aitoa työtä.

15 Tätä päätelmää vahvistaa toisaalta se, että kuten yhteisöjen tuomioistuin on viimeksi asiassa Levin antamassaan tuomiossa todennut, yhteisön oikeudessa tarkoitettuja termejä "työntekijä" ja "palkattu työ" ei voida määritellä viittaamalla jäsenvaltion lainsäädäntöön, vaan niillä on yhteisön oikeudessa oma merkityksensä. Tämä merkitys vaarantuisi, jos asianomainen henkilö ei saisi vedota työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osana annettuihin oikeuksiinsa silloin, kun hän turvautuu avustuksiin, jotka maksetaan julkisista varoista vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön nojalla.

16 Näistä syistä ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että se seikka, että jäsenvaltion kansalainen, joka tekee toisen jäsenvaltion alueella sellaista palkkatyötä, jota itsessään voidaan pitää todellisena ja aitona työnä, hakee kyseisen jäsenvaltion julkisista varoista maksettavaa taloudellista tukea täydentääkseen työstään saamiaan tuloja, ei ole peruste sille, että hänet jätetään työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön oikeussääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

Oikeudenkäyntikulut

17 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Alankomaiden ja Tanskan hallituksille sekä Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Raad van Staten (Alankomaat) 23.4.1985 tekemällään välipäätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

Se seikka, että jäsenvaltion kansalainen, joka tekee toisen jäsenvaltion alueella sellaista palkkatyötä, jota itsessään voidaan pitää todellisena ja aitona työnä, hakee kyseisen jäsenvaltion julkisista varoista maksettavaa taloudellista tukea täydentääkseen työstään saamiaan tuloja, ei ole peruste sille, että hänet jätetään työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön oikeussääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling Bahlmann

Joliet Bosco Due Galmot Kakouris

O'Higgins Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Julistettiin Luxemburgissa 3 päivänä kesäkuuta 1986.

P. Heim
kirjaaja

A. J. Mackenzie Stuart
presidentti