JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

12 päivänä maaliskuuta 2009 [1]

I Johdanto

1. Sozialgericht Nürnberg esittää yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat EY 12 ja EY 39 artiklan tulkintaa ja Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38 [2] 24 artiklan 2 kohdan pätevyyttä. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, voiko Saksassa asuva Kreikan kansalainen, joka on aiemmin työskennellyt lyhyen ajan Saksassa, vaatia sosiaaliavustuksia kolmelta ensimmäiseltä oleskelukuukaudelta, kun hän hakee aktiivisesti töitä.

2. Kysymys perustuu asiassa Collins annettuun yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon, [3] jonka mukaan työnhakijoilla, jotka käyttävät vapaata liikkuvuutta, on oltava ”yhteys” vastaanottavaan jäsenvaltioon voidakseen saada sosiaaliavustusta. Tästä oikeuskäytännöstä poiketen direktiivissä 2004/38 kielletään sosiaaliavustusten myöntäminen sellaisille henkilöille, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja jotka aikovat työskennellä toisessa jäsenvaltiossa. Tämän oikeuden rajoittaminen ilman minkäänlaisia rajoja mahdollistaa sen, että avustukset voidaan evätä sellaisiltakin henkilöiltä, joilla on jo tällainen yhteys vastaanottavaan valtioon, myös silloin kun he hakevat töitä.

II Tosiseikat

A *Vatsourasin kanne (asia C-22/08)*

3. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Athanasios Vatsouras, joka on Kreikan kansalainen, siirtyi maaliskuussa 2006 työhön Saksan liittotasavaltaan. Palkka oli kuitenkin niin pieni, ettei se riittänyt toimeentuloon, minkä vuoksi Vatsouras haki 10.7.2006 Arbeitsgemeinschaftilta (jäljempänä ARGE)

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, joka on annettu 29.4.2004 (EUVL L 158, s. 77, ja oikaisu EUVL L 229, s. 35).

3 – Asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok., s. I-2703).

Saksan sosiaaliturvalain II osan (Sozialgesetzbuch Zweites Buch) mukaista toimeentulotukea. ARGE myönsi Vatsourasille 27.7.2006 tehdyllä päätöksellä toimeentulotukea 169 euroa kuukaudessa 30.11.2006 asti.

4. Vatsouras jäi työttömäksi tammikuussa 2007. Alun perin 31.5.2007 asti myönnetyn toimeentulotuen maksaminen päätettiin lopettaa 30.4.2007 alkaen. Kantaja teki päätöksestä oikaisuvaatimuksen, joka hylättiin 4.7.2007. Vatsouras nosti asiassa hallinto-oikeudellisen kanteen, jota yksi nyt tarkasteltavana olevista ennakkoratkaisukysymyksistä koskee.

5. On huomattava, että kantaja löysi 4.6.2007 uuden työpaikan Saksasta.

B *Koupatantzen kanne (asia C-23/08)*

6. Myös Josif Koupatantzen kanne koskee ARGE:n päätöstä. Kantaja, joka on Kreikan kansalainen, muutti Saksaan lokakuussa 2006. Hän työskenteli siellä 1.11.2006 lähtien siihen asti, kunnes työnantaja irtisanoi hänet 21.12.2006 taloudellisten vaikeuksiensa takia. Ensimmäisenä työttömyyspäivänä Koupatantze haki sosiaaliturvalain II osan mukaista työttömyyskorvausta. ARGE myönsi hänelle 15.1.2007 tehdyllä päätöksellä korvausta 670 euroa kuukaudessa 31.5.2007 asti.

7. Syistä, joita ennakkoratkaisupyynnössä ei täsmennetä, ARGE lopetti sosiaaliavustuksen maksamisen Koupatantzelle 18.4.2007 tehdyllä päätöksellä, jota sovellettiin taannehtivasti 28.2.2007 alkaen. Koupatantze teki päätöksestä 4.5.2007 oikaisuvaatimuksen, joka hylättiin viikkoa myöhemmin. Saksan prosessioikeuden sääntöjen mukaisesti Koupatantze nosti asiassa 16.5.2007 hallinto-oikeudellisen kanteen, josta on nyt esitetty samat ennakkoratkaisukysymykset kuin asiassa C-22/08.

8. Koupatantze sai 1.6.2007 toisen työpaikan Saksasta.

III Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeussäännöt*

9. Yhteisön primaarioikeudessa on annettu erikseen määräyksiä niiden unionin kansalaisten asemasta, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen tehdäkseen työtä toisessa jäsenvaltiossa. Tältä osin merkityksellisiä ovat EY 12, EY 18 ja EY 39 artikla:

”12 artikla

Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista.

Neuvosto voi 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen toteuttaa sääntelyn tällaisen syrjinnän kieltämiseksi.

18 artikla

1. Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

2. Jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi tämän tavoitteen saavuttamiseksi eikä tässä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto voi antaa säännöksiä 1 kohdassa tarkoitettujen oikeuksien käyttämisen helpottamiseksi. Neuvosto tekee ratkaisunsa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen.

3. Mitä 2 kohdassa määrätään, ei koske passeja, henkilötodistuksia, oleskelulupia tai muita niihin rinnastettavia asiakirjoja koskevia määräyksiä eivätkä sosiaaliturvaa tai sosiaalista suojelua koskevia määräyksiä.

39 artikla

1. Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä.

2. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

4. Tämän artiklan määräykset eivät koske julkishallinnon palvelussuhteita.”

3. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin se sisältää oikeuden:

10. Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38 7 artiklassa määritellään, millä edellytyksillä toisessa jäsenvaltiossa saa oleskella yli kolmen kuukauden ajan.

a) hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä;

b) liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

”7 artikla

c) oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti;

Oikeus oleskella yli kolme kuukautta

d) työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle komission antamissa soveltamisasetuksissa säädetyin edellytyksin.

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

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

b) jos heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa; tai

– –

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

– –

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;

– –.”

11. Sosiaaliavustusten osalta direktiivissä 2004/38 asetetaan erilaisia rajoituksia periaatteelle, jonka mukaan ketään toisessa jäsenvaltiossa oleskelevaa ei saa syrjiä hänen kansalaisuutensa perusteella. Periaatteesta säädetään direktiivin 24 artiklan 1 kohdassa, ja sen rajoituksista puolestaan kyseisen artiklan 2 kohdassa.

”24 artikla

Tasavertainen kohtelu

1. Jollei perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa annetuista nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu, kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen

soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Tämä oikeus on ulotettava koskemaan perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, mutta joilla on oleskeluoikeus tai oikeus pysyvään oleskeluun.

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana tai soveltuvassa tapauksessa 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetyn pidemmän ajanjakson aikana muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäsenille eikä sen tarvitse myöntää heille ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, opintorahan tai -lainan muodossa.”

12. Pidempää ajanjaksoa, johon direktiivin 14 artiklassa viitataan, voidaan soveltaa, jos ”unionin kansalainen on tullut vastaanottavan jäsenvaltion alueelle työnhakuun”. Tässä tapauksessa unionin kansalaista ei saa karkottaa niin kauan kuin hän voi esittää näyttöä siitä, että hän jatkaa työnhakua ja että hänellä on todellisia mahdollisuuksia löytää työtä.

B *Kansalliset oikeussäännöt*

13. Saksan sosiaaliturvalain II osan 7 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”7 §

1. Tässä osassa säädettyjä etuuksia saavat henkilöt,

a) jotka ovat täyttäneet 15 vuotta eivätkä ole vielä saavuttaneet 7 a §:ssä säädettyä ikärajaa,

b) jotka ovat työkelpoisia,

c) jotka ovat avustuksen tarpeessa ja

d) joiden tavanomainen asuinpaikka on Saksan liittotasavallassa.

– – Etuuksia ei myönnetä ulkomaalaisille, joiden oleskeluoikeus perustuu pelkästään työn hakemiseen, heidän perheenjäsenilleen eikä niille, joilla on turvapaikanhakijoille myönnettävistä etuuksista annetun lain 1 §:n nojalla oikeus etuuksiin."

14. Saman lain XII osan 23 §:n 3 momentissa säädetään vielä, että ulkomaalaiset, jotka ovat saapuneet Saksaan saadakseen sosiaaliavustuksia tai hakeakseen työtä, eivät ole oikeutettuja kyseisessä laissa mainittuihin sosiaaliavustuksiin.

IV Ennakkoratkaisukysymykset

15. Edellä esitetyn perusteella Sozialgericht Nürnberg esitti 22.1.2008 yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla kaksi yhteisön säädöksen pätevyyttä ja tulkintaa koskevaa ennakkoratkaisupyyntöä, joissa kummassakin esitettiin seuraavat kysymykset:

"1) Onko 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohta yhdenmukainen EY 12 artiklan kanssa, luettuna yhdessä EY 39 artiklan kanssa?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko EY 12 artikla, luettuna yhdessä EY 39 artiklan kanssa, esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa unionin kansalaisilta evätään sosiaaliavustukset, mikäli – – direktiivin 2004/38 6 artiklan mukainen oleskelun sallittu enimmäispituus ylittyy eikä oleskeluoikeutta ole myöskään muiden säännösten nojalla?

3) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko EY 12 artikla esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisilta evätään jopa sellaiset sosiaaliavustukset, joita myönnetään laittomille maahanmuuttajille?"

16. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti määräsi 7.4.2008 antamallaan määräyksellä, että nämä kaksi asiaa yhdistetään, koska ne liittyvät toisiinsa.

17. Tanskan, Saksan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä neuvosto, Euroopan parlamentti ja Euroopan komissio ovat esittäneet asiassa huomautuksia.

18. Yhdistyneen kuningaskunnan asiamies sekä neuvoston, Euroopan parlamentin ja Euroopan komission asiamiehet esittivät suulliset huomautuksensa 4.2.2009 pidetyssä istunnossa.

V Alustava huomio: Vatsourasin ja Koupatantzen asema työntekijöinä

19. Sozialgericht Nürnbergin ennakkoratkaisupyynnössä esitetään, ettei pääasian kantajilla olisi EY 39 artiklassa tarkoitettua työntekijän asemaa. Kansallinen tuomioistuin katsoo, ettei Vatsourasilla ja Koupatantzella näin lyhyen ja vähäisen työskentelyn perusteella ole työntekijöiden vapaan liikkuvuuden suojaa, vaan ainoastaan EY 12 artiklassa määrätty syrjintäkiellon suoja. Tätä näkemystä on kuitenkin syytä tarkentaa, ja sen vaikutuksia on tarkasteltava varovaisesti.

20. Tähän ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuneilla hallituksilla ja toimielimillä on hyvin eriävät näkemykset tästä näkökohdasta. Neuvoston ja Saksan liittotasavallan mukaan kantajat täyttäisivät edellytykset työntekijäaseman tunnustamiselle, kun taas Tanska väittää päinvastaista; komissio ja Alankomaat puolestaan katsovat, ettei vakuuttavan vastauksen antamiseen ole käytettävissä riittävästi tietoja ja että tämä kysymys olisi jätettävä kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Kun vielä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on itsekin epävarma asiasta, [4] tähän keskusteluun on mielestäni välttämättä otettava kantaa ennen siirtymistä varsinaisiin kysymyksiin.

21. Yhteisöjen tuomioistuin on aina pyrkinyt siihen, ettei liikkumisvapauksien ja työntekijöiden oikeuksien soveltamisalaa hajotettaisi kuhunkin jäsenvaltioon. EY 39 artiklassa tarkoitetun ”työntekijän” käsitteellä on yhteisön oikeudessa aivan oma määritelmänsä, joka perustuu asiassa Unger annettuun tuomioon. [5] Sen mukaan työsuhteelle ”on ominaista se, että henkilö tekee tietyn ajanjakson ajan toiselle tämän johdon alaisena suorituksia vastiketta vastaan”. [6] Yhteisöjen tuomioistuin on sittemmin vahvistanut, että käsitettä on tulkittava väljästi ja että se voi sisältää hyvin monenlaisia työsuhteita. [7]

22. Tässä tapauksessa Vatsouras ja Koupatantze ovat suorittaneet tehtäviä, jotka liittyvät tähän oikeuskäytännössä omaksuttuun

4 – Vaikka nürnbergiläinen tuomioistuin vetoaa useaan otteeseen työn satunnaisuuteen ja pienipalkkaisuuteen, se kuitenkin mainitsee toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään EY 39 artiklan, joka on selvä viittaus työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen.

5 – Asia 75/63, Unger, tuomio 19.3.1964 (Kok., s. 177).

6 – Asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986 (Kok., s. 2121, Kok. Ep. VIII, s. 387, 16 ja 17 kohta); asia C-3/90, Bernini, tuomio 26.2.1992 (Kok., s. I-1071, 14 kohta) ja asia C-456/02, Trojani, tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7573, 15 kohta).

7 – Barnard, C., *EC Employment Law*, 3. painos, Oxford University Press, Oxford, 2006, s. 172 ja 173.

työsuhteen määritelmään. On kuitenkin kaksi näkökohtaa, jotka voivat vaikeuttaa heidän luokittelemistaan työntekijöiksi: ensimmäinen niistä on työskentelyn lyhyys ja palkan pienuus ja toinen työmarkkinoiden ulkopuolelle jääminen työsuhteen päätyttyä. Kumpikin näkökohta on tutkittava perusteellisesti, ennen kuin voidaan arvioida, ovatko kantajat olleet ”työntekijän” asemassa.

A *Työsuhteen lyhyys ja palkan pienuus*

23. Oikeuskäytännössä on määritelty joitakin kriteerejä sen arvioimiseksi, voidaanko työntekijöihin soveltaa EY 39 artiklaa silloin, jos palkkatyö on niin vähäistä tai merkityksetöntä, ettei siitä saatava palkka riitä toimeentuloon. Asiassa Levin annetun tuomion [8] mukaan *palkan määrä* ei ole ratkaiseva tekijä arvioitaessa, ketkä ovat palkkatyön tekijöitä. Jotta työntekijän voitaisiin katsoa kuuluvan EY 39 artiklan soveltamisalaan, hänen on tehtävä ”todellista ja aitoa työtä erotuksena sellaisesta työstä, joka on niin vähäistä, että sitä voidaan pitää täysin toisarvoisena ja epäolennaisena”. [9] Asiassa Levin oli kyseessä Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen, joka haki oleskelulupaa Alankomaista vetoamalla asemaansa osa-aikaisena työntekijänä. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Levinille maksettu palkka ei turvannut hänen toimeentuloaan, mikä ei kuitenkaan estänyt yhteisöjen tuomioistuinta toteamasta, ettei syillä, jotka ovat saaneet työntekijän hakemaan työtä, ole yhteisön oikeuden mukaan merkitystä, kunhan hän tekee aitoa palkkatyötä, eikä kenenkään perusvapauksia voida rajoittaa tällä perusteella; EY 39 artiklan soveltamisen kannalta on ratkaisevaa tehtävän objektiivinen luonne eikä se, minkä verran työntekijä saa palkkaa.

24. Vaikka asiassa Levin annetussa tuomiossa käytännön kysymys jätettiin kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi, oikeuskäytännössä on sittemmin katsottu, että ”todellinen ja aito työ” voi olla hyvinkin monenlaista. Työtä on pidetty ”toisarvoisena ja epäolennaisena” vain poikkeuksellisesti. Asiassa Lawrie-Blum [10] oli ratkaistava, voidaanko palkallista opetusharjoittelua, joka suoritetaan osa-aikaisena ja nimellistä korvausta vastaan, pitää aitona ja todellisena työnä. Tuomiossa korostettiin, että opetusharjoittelijat ovat työntekijöitä, jotka kuuluvat EY 39 artiklan soveltamisalaan siitä huolimatta, että harjoittelu on osa ammattiin valmistavaa koulutusta. [11] Samaan tapaan katsottiin asiassa Kranemann, [12] jossa oli määritettävä lakimiesharjoittelua suorittavien määräaikaisten virkamiesten asema. Tämän tuomion mukaan se, että harjoittelijoille maksettava korvaus oli ainoastaan tuki, jonka avulla heidän oli mahdollista huolehtia tarpeistaan, ei estänyt soveltamasta heihin EY 39 artiklaa. Siinä

8 – Asia 53/81, Levin, tuomio 23.3.1982 (Kok., s. 1035, Kok. Ep. VI, s. 351).
9 – Ibid., 17 kohta.
10 – Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Lawrie-Blum.
11 – Ibid., 19 kohta.
12 – Asia C-109/04, Kranemann, tuomio 17.3.2005 (Kok., s. I-2421).

todettiin, että palkan pienuudella tai siihen käytettyjen varojen alkuperällä ei voi olla minkäänlaista vaikutusta yhteisön oikeudessa tarkoitetun työntekijän asemaan. [13]

25. Myöskään työsuhteen *kesto* ei vaikuta siihen, voidaanko työtä pitää aitona ja todellisena. Jo edellä mainitussa asiassa Levin annetussa tuomiossa todettiin, ettei osa-aikatyötä ole jätetty EY 39 artiklan ulkopuolelle. Asiassa Ninni-Orasche annetun tuomion [14] mukaan jäsenvaltion kansalaisella voi olla yhteisön työntekijän asema jo kahden ja puolen kuukauden työskentelyn perusteella. Kyseisessä tapauksessa ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin epäili, ettei kantaja toiminut vilpittömässä mielessä, koska useat tekijät viittasivat siihen, että kyseessä saattoi olla väärinkäyttö, mutta tuomiossa katsottiin, ettei näillä seikoilla ”ollut tältä osin merkitystä”, [15] vaan olennaista oli palkkatyön aito ja todellinen luonne.

26. Sen sijaan työn arvioimisesta ”toisarvoiseksi ja epäolennaiseksi” ei ole juurikaan tulkintaohjeita. EY 39 artiklaa on tähän mennessä pyritty rajaamaan ainoastaan asiassa Raulin annetussa tuomiossa, [16] jonka mukaan oli otettava huomioon tilapäistyötä koskevan sopimuksen yhteydessä tehtyjen suoritusten epäsäännöllisyys ja rajoitettu kesto. [17] Myös työtuntien vähäistä määrää voidaan pitää perusteena työn luokittelemiselle toisarvoiseksi ja epäolennaiseksi. [18] Asiassa Raulin annetussa tuomiossa oli kuitenkin kyseessä sesonkityötä koskeva sopimus, jossa ei annettu mitään takeita työtuntien kertymisestä. Se oli epätyypillinen työsuhde, joka loi *odotuksia* työn saamisesta. Jos tämäntyyppinen työsopimus tuottaa vain hyvin vähän työtä, se ei luonnollisestikaan täytä ”aidon ja todellisen” työn vaatimusta.

27. Tämän seurauksena oikeuskäytännössä on ollut taipumus tulkita EY 39 artiklassa tarkoitetun ”työntekijän” käsitettä laajasti niin, että aidoksi ja todelliseksi työksi on hyväksytty hyvin monenlaisia työsuhteen muotoja. Tämän arvioimiseen ei vaikuta se, onko työntekijä käyttänyt väärin lainsäädäntöä edistääkseen omia pyrkimyksiään, sillä työntekijän asemaa arvioidaan ainoastaan työsuhteeseen liittyvien objektiivisten teki-

13 – Ibid., 17 kohta.

14 – Asia C-413/01, Ninni-Orasche, tuomio 6.11.2003 (Kok., s. I-13187).

15 – Tämä näkemys ilmaistaan hyvin selvästi tuomion 31 kohdassa: ”Siltä osin kuin lopuksi on kyse väitteestä, jonka mukaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava esillä olevan asian olosuhteiden pohjalta, onko pääasian valittaja pyrkinyt mahdollisuuksia väärinkäyttämällä luomaan sellaisen tilanteen, jonka perusteella hänellä on mahdollisuus vedota perustamissopimuksen 48 artiklassa tarkoitettuun työntekijän asemaan saadakseen kyseiseen asemaan liittyvät edut, riittää kun korostetaan, että yhteisön oikeusjärjestyksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevissa säännöksissä myönnettyjen oikeuksien mahdollinen väärinkäyttö edellyttää, että asianomainen henkilö kuuluu kyseisen perustamissopimuksen henkilölliseen soveltamisalaan täyttämällä ne edellytykset, joiden nojalla henkilöä voidaan pitää edellä mainitussa määräyksessä tarkoitettuna ’työntekijänä’. Tästä seuraa, ettei oikeuden väärinkäyttöön liittyvällä kysymyksenasettelulla voi olla vaikutusta ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen.”

16 – Asia C-357/89, Raulin, tuomio 26.2.1992 (Kok., s. I-1027).

17 – Ibid., 14 kohta.

18 – Ibid.

jöiden perusteella, paitsi jos työsuhde on *ilmeisen toisarvoinen*, jolloin sitä olisi vaikea sisällyttää palkkatyön käsitteen piiriin. [19]

28. Näin ollen Vatsourasia ja Koupatantzea voidaan pitää työntekijöinä, jotka ovat tehneet ”aitoa ja todellista työtä”. Vatsouras löysi työpaikan heti muutettuaan Saksaan, [20] ja hänen työsuhteensa kesti alle vuoden. Vatsourasille maksettiin toimeentulotukea 169 euroa kuukaudessa. Jos kerran tällä tuella katettiin hänelle maksetun palkan ja Saksassa toimeentuloon riittävän keskipalkan erotus, palkkatulon on täytynyt olla hieman toimeentuloon riittävää vähimmäispalkkaa pienempi. Asiassa Lawrie-Blum annetussa tuomiossa esitettiin epäilys siitä, oliko vähimmäispalkalla tehty määräaikainen osa-aikatyö luokiteltavissa aidoksi ja todelliseksi työksi. Tämä tuomio, kun sitä tulkitaan yhdessä asiassa Ninni-Orasche annetun tuomion kanssa, jossa kaksi ja puoli kuukautta kestäneen työsuhteen katsottiin kuuluvan EY 39 artiklan soveltamisalaan, vahvistaa kuitenkin edellä esittämäni näkemyksen. Toimeentuloon riittävää palkkaa *selvästi pienempi* palkka on riittävä peruste työn luokittelemiselle toisarvoiseksi, mutta jos palkka on *vain hieman* tätä pienempi ja jos se vielä vuoden mittaan nousee, asia voidaan ratkaista vain yhdellä tavalla: tunnustamalla, että Vatsourasilla on ”työntekijän” asema, jota yhteisön oikeus suojaa.

29. Koupatantzen tilanne on jokseenkin samanlainen. Hänen tapauksessaan ei ole kyseenalaistettu työskentelyn määrää vaan sen kesto. Kertaan vielä, että asiassa Ninni-Orasche kelpuutettiin vain kaksi ja puoli kuukautta kestänyt työsuhde. Yhteisöjen tuomioistuin ei näe mitään estettä EY 39 artiklan soveltamiselle, jos työntekijä tekee aitoa työtä, vaikka lyhyenkin ajan tai huonolla palkalla. Koupatantzen työsuhde kesti vajaat kaksi kuukautta. Hän ei tullut työttömäksi omasta tahdostaan tai päätettyään työsuhteensa, vaan työnantajan taloudellisten vaikeuksien takia. Koupatantze ei myöskään missään vaiheessa hakenut toimeentulotukea. Koska mikään ei viittaa siihen, että Koupatantzen palkkatyö olisi ollut ilmeisen toisarvoista, häntä on pidettävä työntekijänä, jota EY 39 artikla suojaa.

B *Työsuhteen päättyminen ja EY 39 artiklan 3 kohdan d alakohdan ajallinen sovellettavuus*

30. Vielä on selvitettävä, voiko se seikka, että kantajat menettivät työnsä, vaikuttaa nyt esittämääni arviointiin. EY 39 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan työntekijällä on oikeus jäädä työsuhteensa päätyttyä vastaanottavaan jäsenvaltioon, mutta tähän oikeuteen liittyy joitakin tarkemmin määrittelemättömiä ehtoja. [21] Näin ollen henkilöillä, jotka hakevat työtä, ei ole EY 39 artiklassa

19 – Sama käy ilmi Euroopan talousyhteisön ja Turkin välistä assosiaatiosopimusta tulkitsevasta oikeuskäytännöstä, johon sisältyvissä tuomioissa tätä samaa periaatetta on sovellettu vapaata liikkuvuutta käyttäviin turkkilaisiin työntekijöihin. Näin laajasti EY 39 artiklaa on tulkittu asiassa C-1/97, Birden, tuomio 26.11.1998 (Kok., s. I-7747, 25 kohta); asiassa C-188/00, Kurz, tuomio 19.11.2002 (Kok., s. I-10691, 33 ja 34 kohta) ja asiassa C-294/06, Payir ym., tuomio 24.1.2008 (Kok., s. I-203, 31 kohta).

20 – Työsuhteen alkamispäivää ei kerrota, mutta tiedoista käy ilmi, että kantaja haki sosiaaliavustusta 10.7.2006 ja aloitti työn pian Saksaan saapumisensa jälkeen.

21 – Mainittuun määräykseen sisältyy ”yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin” oikeus jäädä työsuhteen päätyttyä jäsenvaltion alueelle ”komission antamissa soveltamisasetuksissa” säädetyin edellytyksin.

tarkoitettua oikeudellista asemaa eikä heihin sovelleta johdetun oikeuden säännöksiä. On kuitenkin olemassa oikeuskäytäntöä, jossa vahvistetaan kahdenlainen järjestelmä henkilöille, jotka ovat menettäneet työnsä mutta jotka hakevat tosiasiallisesti toista työpaikkaa. [22]

31. Asiassa Collins annetun tuomion [23] mukaan EY 39 artiklaan voi vedota jokainen, jolla on yhteys vastaanottavaan jäsenvaltioon. Kyseisessä tapauksessa Irlannin kansalainen saapui Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jossa hän oli työskennellyt 17 vuotta aiemmin, hakeakseen sieltä tukea. Tuomiossa vahvistettiin aiemman oikeuskäytännön pohjalta periaate, jonka mukaan vapaata liikkuvuutta käyttävän työnhakijan ja vastaanottavan valtion välillä on oltava yhteys, [24] ja näin ollen jokaisen, joka on joskus aiemmin työskennellyt vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on edelleen katsottava kuuluvan EY 39 artiklan soveltamisalaan, vaikkei hän muodollisesti olisikaan enää työntekijä.

32. Edellä esitetyn perusteella – vaikka tosiseikkojen arviointi onkin ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävä – on kiistatonta, että Vatsouras ja Koupatantze ovat tehneet sellaista palkkatyötä, joka antaa heille EY 39 artiklassa tarkoitetun työntekijän aseman. Heidän työnsä ei ollut toisarvoista eikä epäolennaista, ja lisäksi he alkoivat todistetusti hakea työtä heti jäätyään työttömiksi, joten yhteys työmarkkinoihin pysyi yllä automaattisesti, ja heillä oli sinä aikana, kun he hakivat aktiivisesti uutta työpaikkaa, täysi oikeus vedota työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

VI Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu edellä esitetyn tulkinnan perusteella

33. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vahvistaa, että pääasian kantajat ovat, kuten neuvosto ja Saksan liittotasavalta ovat esittäneet, EY 39 artiklassa tarkoitettuja työntekijöitä.

34. Ennakkoratkaisupyynnössään Sozialgericht Nürnberg on tämän aseman tunnustamisesta eri mieltä ja esittää tältä pohjalta ennakkoratkaisukysymyksen direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan pätevyydestä. [25] Tätä säännöstä sovelletaan ainoastaan

22 – Asia C-292/89, Antonissen, tuomio 26.2.1991 (Kok., s. I-745, Kok. Ep. XI, s. I-67,); asia C-171/91, Tsiotras, tuomio 26.5.1993 (Kok., s. I-2925, 8 kohta); asia C-344/95, komissio v. Belgia, tuomio 20.2.1997 (Kok., s. I-1035, 15 kohta) ja edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Collins, tuomion 26 kohta.

23 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Collins.

24 – Ibid., tuomion 27–32 kohta.

25 – Asiassa C-22/08 esittämänsä ennakkoratkaisupyynnön III luvussa Sozialgericht katsoo, että ”kantajan lyhyellä ja toimeentuloon riittämättömällä vähäisellä työnteolla ei ole oleskeluoikeudellisia vaikutuksia, joten häneen sovelletaan direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohtaa”. Tämä säännös ei kuitenkaan koske EY 39 artiklan soveltamisalaan kuuluvia työntekijöitä, vaan henkilöitä, jotka ovat hakemassa työtä. Kansallinen tuomioistuin ei kuitenkaan huomioi sitä, että kantajat työttömiksi jäätyään hakivat uutta työtä, vaan painottaa heidän työsuhteensa lyhyyttä ja palkkaa.

kolmeen henkilöryhmään, joita EY 39 artikla ja sen johdetut säännökset eivät suojaa: henkilöihin, jotka käyttävät vapaata liikkuvuutta, kolmen ensimmäisen oleskelukuukauden aikana, henkilöihin, jotka hakevat työtä, sekä opiskelijoihin. Toiseksi mainittuun näistä ryhmistä EY 39 artiklaa sovelletaan yhdessä EY 12 artiklan kanssa, ja tästä muodostuu asiassa Collins annetussa tuomiossa tarkoitettu kahdenlainen järjestelmä.

35. Tällä perusteella nyt esillä oleva asia ei ole sellainen riita-asia, jossa voitaisiin vedota 24 artiklan 2 kohtaan tai kiistää sen pätevyyttä.

36. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä kuitenkin tiedustellaan, onko Saksan lainsäädäntö yhteensopiva EY 12 artiklan kanssa, luettuna yhdessä EY 39 artiklan kanssa. Tällä kysymyksellään Sozialgericht haluaa selvittää, onko työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin säännöksiin tarkoituksenmukaista vedota. Vaikka EY 12 artiklaa ei sovelletakaan silloin, kun kyseessä on työntekijä, ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin vastaa tähän toiseen ennakkoratkaisukysymykseen rajaten analyysinsa ainoastaan siihen, onko Saksan lainsäädäntö yhteensopiva EY 39 artiklan kanssa.

37. Siltä varalta, ettei yhteisöjen tuomioistuin ole tästä ehdotuksesta samaa mieltä vaan katsoo, etteivät kantajat ole työntekijöitä, tarkastelen seuraavaksi – ainoastaan toissijaisesti ja jotta vastaus ei jäisi vajaaksi – direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan pätevyyttä.

VII Toinen ennakkoratkaisukysymys

38. Sozialgericht kysyy, voiko sosiaaliavustuksen maksamisen lopettaa, kun direktiivissä 2004/38 säädetty oleskeluajan enimmäispituus ylittyy. Se toisin sanoen epäilee, onko sellainen toimenpide lainmukainen, jonka nojalla yhteisön säännösten soveltaminen lopetetaan heti, kun vapaata liikkuvuutta käyttänyt henkilö menettää sen aseman, jonka perusteella hän on saanut tietyn oikeuden. Nyt esillä olevassa asiassa Vatsouras ja Koupatantze saivat EY 39 artiklassa määritellyn työntekijän aseman, mutta siihen liittyvät etuoikeudet, myös oikeus sosiaaliavustuksiin, lakkasivat heidän jäätyään työttömiksi.

39. Komissio väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että tämä kysymys on ratkaistava direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella, jonka soveltamisalaan pääasian kantajien tilanne selvästikin kuuluu. Siinä säädetään, että jos työntekijä alle vuoden kestäneen työsuhteen päätyttyä joutuu tahtomattaan työttömäksi, hän säilyttää työntekijän asemansa ja siten myös oleskeluoikeutensa vastaanottavassa jäsenvaltiossa vähintään kuuden kuukauden ajan, kunhan hän ”ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen

työvoimatoimistoon”. Näiden edellytysten täyttyessä työntekijän on siis saatava pitää yhteisön oikeusjärjestyksen mukaiset oikeutensa ainakin kuuden kuukauden ajan.

40. Komission mukaan kyseinen säännös vahvistaa, että EY 39 artiklaa on sovellettava täysimääräisesti nyt esillä olevassa asiassa. Vaikka kantajilta, jotka olivat työskennelleet ja oleskelleet jäsenvaltiossa alle vuoden ajan, puuttui oikeuskäytännössä vaadittu yhteys, jotta henkilöiden vapaan liikkuvuuden suoja saavuttaisi täysimääräisen ulottuvuutensa, tätä vaatimusta on rajoitettu direktiivillä 2004/38 asettamalla sen soveltamiselle tiettyjä edellytyksiä väärinkäytösten välttämiseksi ja vastaanottavien jäsenvaltioiden julkisen talouden tasapainon turvaamiseksi. [26]

41. Sozialgerichtin päätöksessä selitetään, että sekä Vatsouras että Koupatantze joutuivat tahtomattaan työttömiksi vajaan vuoden kuluessa. Päätöksestä ei käy ilmi, ilmoittautuivatko he työvoimatoimistoon, mutta jos näin on, heihin on sovellettava direktiivin 2004/38 7 artiklaa. Tämän seikan tutkiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

26 – Ehdotuksessaan direktiiviksi 2004/38 komissio perusteli 7 artiklaa seuraavasti: ”Näissä säännöksissä määritellään oleskeluoikeuden harjoittamisen edellytykset. Oleskeluoikeuden harjoittamista pyritään periaatteessa helpottamaan, mutta täydellisen tasavertainen kohtelu sosiaaliturvaetuuksien alalla ei ole mahdollista siksi, että ne eivät toistaiseksi kuulu yhteisön oikeuden piiriin eivätkä yleensä ole siirrettävissä jäsenvaltiosta toiseen; tällöin eräistä oleskeluoikeuden omaavista henkilöistä ja erityisesti niistä, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa, on vaarassa muodostua kohtuuton rasite vastaanottavan jäsenvaltion taloudelle.”

42. Koska edellä esitetyt edellytykset täyttyivät, Saksan työvoimahallinto rikkoi yhteisön oikeutta, kun se lopetti sosiaaliavustuksen maksamisen kantajille. Jos avustuksen epäämisen syy (jota Koupatantzen osalta ei mainita ennakkoratkaisupyynnössä) on oleskeluoikeuden menettäminen työttömäksi joutumisen seurauksena, Saksan valtio on rajoittanut työntekijöiden vapaata liikkuvuutta sekä EY 39 artiklan että asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan vastaisesti. [27] Työntekijöinä kantajilla on oikeus tulla kohdelluiksi yhdenvertaisesti muiden saksalaisten työntekijöiden kanssa ja siten myös työskentelyyn liittyvien sosiaalisten toimenpiteiden osalta. Vatsouras haki toimeentulotukea hänelle maksetun palkan ja toimeentuloon riittävän vähimmäispalkan välisen erotuksen kattamiseksi. Koupatantze puolestaan vaati työttömyyskorvausta sillä perusteella, että hänen työsuhteensa oli päättynyt. Vaikka kyseessä ovat kaksi eri etuutta, kumpikin liittyy työntekijän asemaan, joka molemmilla kantajista oli ollut.

43. Näin ollen sellainen säännös, jolla suljetaan unionin työntekijät sosiaalietuuksien saamisen ulkopuolelle, kun nämä ovat joutuneet työttömiksi työskenneltyään alle vuoden ajan ja ilmoittautuneet työvoimatoimistoon, on EY 39 artiklan vastainen.

27 – Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2).

VIII Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

44. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin on kanssani eri mieltä tämän ratkaisuehdotuksen 23–32 kohdassa esittämistäni päätelmistä, on ennakkoratkaisukysymyksiä tutkittava vielä toisesta näkökulmasta. Kysymys direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan pätevyydestä muuttuu nimittäin merkitykselliseksi siinä tapauksessa, että Vatsourasia ja Koupatantzea ei katsottaisi EY 39 artiklassa tarkoitetuiksi ”työntekijöiksi”, koska silloin tämä säännös olisi ristiriidassa sen tulkinnan kanssa, joka oikeuskäytännössä on esitetty EY 12 artiklasta, luettuna yhdessä vapaata liikkuvuutta käyttäviin työnhakijoihin sovellettavan EY 39 artiklan kanssa.

45. Sozialgerichtin epäilykset kohdistuvat suoraan direktiivin 2004/38 keskeiseen sisältöön. Kuten jo selitin, direktiivin 24 artiklan 2 kohdassa viitataan kahteen erilliseen oikeudelliseen tilanteeseen. Ensimmäisen ryhmän muodostavat ne, jotka hakevat ylläpitoonsa avustusta, kuten opintorahaa tai -lainaa, eli vapaata liikkuvuutta käyttävät opiskelijat, jotka hakevat opintoja varten toimeentulotukea. Toinen ryhmä koostuu niistä, jotka asettuvat jäsenvaltion alueelle kolmen kuukauden ajaksi tai ajaksi, jonka he tarvitsevat hakeakseen aktiivisesti työtä. Ensiksi mainitut voivat hakea tämänluonteisia avustuksia vasta saatuaan pysyvän oleskeluoikeuden, joka direktiivin 2004/38 mukaan edellyttää viiden vuoden oleskelua. Jälkimmäisille myönnetään oikeus ”sosiaaliavustukseen”, kun he löytävät työtä.

46. Asiassa Förster annetussa tuomiossa [28] katsottiin, että direktiivissä 2004/38 asetettu opiskelijoita koskeva rajoitus on yhdenmukainen EY 12 ja EY 18 artiklan kanssa, eikä siinä otettu kantaa 24 artiklan 2 kohdan vaan Alankomaiden lainsäädännön pätevyyteen, koska se meni yhteisön säännöstä pidemmälle. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin epäsuorasti ratkaisi kysymyksen opiskelijoihin kohdistuvan rajoituksen laillisuudesta, mutta on edelleen ratkaisematta, onko direktiivi 2004/38 EY:n perustamissopimuksen mukainen siltä osin kuin siinä säännellään niiden tilannetta, jotka hakevat työtä saamatta sosiaaliavustuksia.

47. Kaikki tässä ennakkoratkaisumenettelyssä huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ja toimielimet pitävät direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohtaa pätevänä, ja pääasiallisesti samoin perustein. Näiden perusteiden joukossa on yksi, joka mielestäni havainnollistaa asiassa Collins annetun tuomion perusajatusta ja sen heijastumista direktiiviin 2004/38.

A *Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohta ja sen tulkinta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä*

48. Collins vaati työnhakijalle myönnettävää korvausta (jobseeker’s allowance) Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Hän oli Yhdysvaltain kansalainen, joka opintojensa päätyttyä

28 – Asia C-158/07, Förster, tuomio 18.11.2008 (Kok., I-8507).

oli työskennellyt jonkin aikaa Isossa-Britanniassa ja hankkinut Irlannin kansalaisuuden. Sen jälkeen hän oli viettänyt 17 vuotta Yhdysvalloissa ja Etelä-Afrikassa, kunnes palasi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan hakemaan työtä ja vaati siellä riidanalaista korvausta.

49. Kyseisessä asiassa esittämässäni ratkaisuehdotuksessa suosittelen, että kansalaisuutta koskevaa oikeuskäytäntöä tulkittaisiin maltillisesti, jotta EY 12 artiklassa, luettuna yhdessä EY 39 artiklan kanssa, vahvistetun syrjintäkiellon periaatteen soveltamisessa voitaisiin ottaa huomioon niin kutsutun ”sosiaaliturismin” riski.[29] Sillä perusteella ehdotin, että Collinsin vaatimukset hylättäisiin, koska hänellä ei ollut riittävän kiinteää yhteyttä siihen jäsenvaltioon, josta hän haki korvausta.[30] Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoi, että suoja kuuluu jokaiselle, jolla on jonkinlainen yhteys vastaanottavaan jäsenvaltioon, mikä tuomiossa vahvistettiin sen jälkeen, kun oli ensin todettu sen 72 kohdassa, että jos tietynpituista asumisaikaa vaaditaan kyseisen yhteyden osoittamiseksi, ”se ei joka tapauksessa saa ylittää sitä, mikä on tarpeellista, jotta kansalliset viranomaiset voivat varmistaa, että asianomainen todellisesti hakee työtä vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoilta”. Lyhyesti sanottuna vastaanottavan jäsenvaltion on kyettävä perustelemaan määrittämänsä asumisajan oikeasuhteisuus voidakseen osoittaa, että sen kansalliset oikeussäännöt ovat yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa.[31]

50. Toisin kuin opiskelijoiden, joilta direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa edellytetään vähintään viiden vuoden oleskelua, työnhakijoiden tilanne on hieman monitulkintaisempi. Siinä yhteydessä, kun määritetään määräaika, jonka perusteella voidaan muodostaa yhteys vastaanottavaan valtioon, kyseisessä direktiivin kohdassa viitataan 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan unionin kansalaista tai hänen perheenjäseniään ei saa karkottaa jäsenvaltiosta, jos hän ”on tullut vastaanottavan jäsenvaltion alueelle työnhakuun”. Tässä tilanteessa oleskelua ei saa rajoittaa millään tavalla niin kauan kuin kyseinen henkilö voi esittää näyttöä ”siitä, että hän jatkaa työnhakua ja että hänellä on todellisia mahdollisuuksia löytää työtä”.

29 – Ratkaisuehdotuksen 64 ja 65 kohta.

30 – 75 kohta.

31 – Ks. vastaavasti asia C-456/02, Trojani, tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7573, 42–45 kohta) ja asia C-258/04, Ioannidis, tuomio 15.9.2005 (Kok., s. I-8275, 29 kohta). Kummankin tuomion ja sen vaatimuksen osalta, joka koskee yhteyden toteamista vastaanottavaan valtioon, ks. Muir, E., ”Statut et droits du demandeur d'emploi-travailleur-citoyen: confusion ou rationalisation?”, *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2, 2004, s. 270–272 ja O'Leary, S., ”Developing an Ever Closer Union between the Peoples of Europe? A Reappraisal of the Case Law of the Court of Justice on the Free Movement of Persons and EU Citizenship”, *Yearbook of European Law*, Cambridge, 2008, s. 185 ja 186.

51. Näiden oikeussääntöjen perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää riidanalaisesta säännöksestä kaksi tulkintaa.

52. Ensinnäkin direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohtaa voidaan kansallisen tuomioistuimen mukaan tulkita niin, että siinä sallitaan oleskelu rajoittamattomaksi ajaksi niin kauan kuin kansalainen hakee työtä. Kun vielä direktiivin 14 artiklassa säädetään, ettei ketään saa karkottaa, jos hän on tullut työnhakuun, kansallinen tuomioistuin katsoo, että tällainen rajoittamaton määräaika yhdistettynä 24 artiklan 2 kohdan sanamuotoon on ristiriidassa asiassa Collins annetun tuomion kanssa, koska se johtaa sosiaaliavustusten epäämiseen silloinkin, kun työnhakijalla on yhteys vastaanottavaan jäsenvaltioon.

53. Toiseksi kansallinen tuomioistuin väittää, että 24 artiklan 2 kohtaan sisältyisi hiljainen viittaus samaan määräaikaan, jota edellytetään opiskelijoilta pysyvän oleskeluluvan saamiseksi. Se tulkitsee, että kun jäsenvaltion alueelle saapumisesta on kulunut viisi vuotta, ne, jotka ovat onnistuneet hankkimaan työtä, voivat hakea nyt kyseessä olevia sosiaaliavustuksia.

54. Kumpikaan näistä kahdesta tulkinnasta ei ole vakuuttava. Niistä ensimmäinen on selvästi ristiriidassa asiassa Collins annetun tuomion kanssa,[32] sillä tällainen rajoittamaton määräaika ei takaa riittävää oikeusvarmuutta eikä vastaa direktiivin 2004/38 tarkoitusta, sillä se oikeusjärjestyksen osa-alue, joka direktiivin avulla pyritään vakauttamaan, liittyy hyvin läheisesti Euroopan unionin kansalaisten perusoikeuksiin. Toisessa tulkinnassa ei puolestaan ole mitään järkeä, sillä sen mukaan direktiivissä tehtäisiin ero opiskelijoiden ja työnhakijoiden välillä, mutta määritettäisiin heille silti samat oikeudelliset seuraukset. Jos näillä kahdella ryhmällä kerran on eri asema, olisi tarpeetonta väittää, että direktiivissä liitettäisiin kumpaankin ryhmään samanlaiset vaikutukset. Tällainen selitys olisi lainsäätäjän tahdon ja säännöksen systemaattisen tulkinnan vastainen.

55. Direktiivissä 2004/38 päinvastoin ei säädetä kyseisestä näkökohdasta mitään nimenomaan siksi, että työnhakijoille on oma erityisjärjestelmänsä, jossa heiltä ei kolmen ensimmäisen oleskelukuukauden ylityttyä edellytetä viiden vuoden oleskelua, kuten opiskelijoilta, eikä myöskään jätetä heitä lainsäädännöllisen epävarmuuden tilaan sillä

32 – Voitaisiin tietysti väittää, ettei direktiivi ole asiassa Collins vahvistetun oikeuskäytännön mukainen, koska se hyväksyttiin 29.4.2004 vain muutamia päiviä kyseisen tuomion antamisen (23.3.2004) jälkeen. Esitin kyseistä asiaa koskevan ratkaisuehdotukseni 10.7.2003, jolloin direktiiviehdotusta valmisteltiin. En usko, etteivätkö toimielimet tätä ehdotusta hyväksyessään olisi olleet tietoisia yhteisöjen tuomioistuimen tuomion vaikutuksista.

aikaa, kun he hakevat työpaikkaa. Olen neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, ettei riitautetussa säännöksessä aseteta tiukkoja kriteerejä asiassa Collins annetussa tuomiossa vaaditun yhteyden toteamiseksi. Tietoisena siitä, että ne, jotka hakevat työtä, ovat ikään kuin välimaastossa, siirtymässä työmarkkinoiden ulkopuolelta työmarkkinoille, direktiivissä annetaan kullekin kansalliselle lainsäätäjälle vapaus määrittää tätä varten tasapainoinen ratkaisu. [33] Viime kädessä on yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä arvioida, ovatko nämä kansalliset ratkaisut perustamissopimusten ja direktiivin 2004/38 mukaisia, mikä paitsi vahvistaa direktiivin 24 artiklan 2 kohdan pätevyyden myös mahdollistaa näiden säännösten tulkitsemisen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

56. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan lopputulokseen ei vaikuta se, että riitautetut avustukset on tarkoitettu nimenomaisesti helpottamaan edunsaajan pääsyä työmarkkinoille. Riittää, että työelämään siirtymistä helpotetaan avustuksilla, jos hakija asiassa Collins annetun tuomion mukaisesti osoittaa, että hänellä on yhteys vastaanottavaan jäsenvaltioon. [34] Yhdistyneen kuningaskunnan asiamies totesi suullisessa käsittelyssä, että riidanalaiset avustukset voitaisiin tarkemmin katsottuna luokitella työllistymistuiksi.

57. Avustuksen tarkoitus on siis arvioitava *sen tulosten* eikä sen muodollisen rakenteen perusteella. Ellei näin tehtäisi, asiassa Collins vahvistettu oikeuskäytäntö voitaisiin yksinkertaisesti sivuuttaa, sillä riittäisi, että avustusta koskevista säännöksistä poistettaisiin kaikki viittaukset sen työllistymistä edistävään tarkoitukseen ja evättäisiin se niiltä yhteisön kansalaisilta, jotka käyttävät vapaata liikkuvuutta hakeakseen työtä. Tällä perusteella väitän, päinvastoin kuin komissio, että direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa mainittujen ”sosiaaliavustusten” joukkoon voidaan hyvin hyväksyä sellaisetkin avustukset, joiden tarkoituksena on helpottaa työmarkkinoille siirtymistä. Näin ollen asiassa Collins annettu tuomio velvoittaa soveltamaan EY 39 artiklaa ja tarjoamaan sosiaalista suojelua jokaiselle, joka hakee työtä unionin alueella.

58. Tässä tapauksessa ARGE:n, joka perustettiin sosiaaliturvalain II osassa (Sozialgesetzbuch II) määritellyssä tarkoituksessa,

33 – Golynker, O, ”Jobseeker’ rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity”, *European Law Review*, 30, 2005, s. 118–120; Barnard, C., *The Substantive Law of the EU*, 2. painos, Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 301 ja Spaventa, E., *Free Movement of Persons in the European Union* (toim. Kluwer), Haag, 2007, s. 5.

34 – Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Collins, tuomion 68 kohta.

tehtävänä on edistää työmarkkinoille paluuta; elimen koko nimi (Die Arbeitsgemeinschaft zur Arbeitsmarktintegration Nürnberg) ilmaisee, että sen tehtävät liittyvät juuri integroitumiseen työmarkkinoille. [35]

59. On viime kädessä ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen asia arvioida, onko haetulla avustuksella tämä tarkoitus.

61. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ulkomaalaisilla, jotka ovat saapuneet maahan hakemaan työtä, ei ole Saksan liittotasavallassa oikeutta avustuksiin. [36] Kansallisessa lainsäädännössä asetetaan direktiivin 24 artiklan 2 kohtaa tiukemmat vaatimukset, mitä jo edellä arvostelin. Kansallisissa säännöksissä ei jätetä minkäänlaista harkinnanvaraa, johon Vatsouras ja Koupatantze voisivat vedota osoittaakseen, että heillä on yhteys Saksaan, joten voidaan vain todeta, että Saksan liittotasavallan säännökset ovat EY:n perustamissopimuksen vastaisia, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä asiassa Collins antamassaan tuomiossa tulkinnut.

B *Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohta ja sen soveltaminen nyt esillä olevassa asiassa*

60. Jos yhteisöjen tuomioistuin on yhtä mieltä tässä ilmaistusta kannasta, Sozialgerichtille annettavan vastauksen ei tulisi perustua niinkään säännökseen, jonka pätevyys on kyseenalaistettu, vaan vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. Jos kerran kansallisessa lainsäädännössä voidaan määritellä perusteet sen osoittamiseksi, onko vastaanottavan jäsenvaltion ja työnhakijan välillä vaadittava yhteys, on ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen asia ratkaista, vastaavatko nämä perusteet asiassa Collins annetun tuomion 72 kohdassa esitettyjä kriteereitä.

62. Tässä yhteydessä on tärkeää ottaa esille tietty eroavaisuus nyt esillä olevan asian ja asian Collins välillä, sillä jälkimmäisessä kansalainen oli ollut 17 vuotta poissa vastaanottavasta valtiosta ja menettänyt näin yhteyden siihen, kun taas tässä tapauksessa Sozialgericht Nürnbergiin vedonneet kantajat löysivät työtä pian Saksaan saapumisensa jälkeen. Yhteisöjen tuomioistuin voisi siitä huolimatta katsoa työn olleen ”toisarvoista ja epäolennaista”, mutta vähäisenkin palkkatyön tekemistä voidaan jo pitää osoituksena työntekijän kyvystä luoda työsuhde. Vatsourasin vajaan vuoden kestänyt työnteko estää luokittelemasta hänen muuttoaan Saksan liittotasavaltaan sosiaaliturismiksi. Vaikkei Koupatantzen työstä tai palkasta ole tarkempaa tietoa, mikään ei viittaa siihen, että työsuhde olisi ollut näennäinen, sillä se päättyi hänestä riippumattomista syistä. Lisäksi kumpikin

35 – Nürnbergin sosiaalitoimen työmarkkinaintegraatiopalvelut (http://www.nuernberg.de/schluessel/aemter_info/ref5/sha/arge.html).

36 – Sosiaaliturvalain II osan 7 §:n 1 momentti ja XII osan 23 §:n 3 momentti.

löysi avustusten peruuttamisen jälkeen uuden työpaikan, mikä osoittaa heidän kohtuullisen ajanjakson ajan todellisesti ja aidosti hakeneen työtä kyseisessä jäsenvaltiossa.

63. Nämä seikat todistavat, että kantajilla oli paremmat mahdollisuudet löytää työpaikka, koska heillä oli jo aiemmin ollut talouselämään liittyvää toimintaa. Paras suositus työmarkkinoille pyrkiville on, että heillä on ennestään kokemusta taloudellisesta toiminnasta. Vieläkin perustellumpaa EY:n perustamissopimuksen soveltaminen on silloin, jos kyseessä on ollut vaikkapa vähäinenkin vastavuoroinen suoritusten vaihto. Tästä seuraa, että Vatsourasin ja Koupatantzen kaltaisia henkilöitä, jotka ovat jääneet työttömiksi tehtyään työtä ensimmäiset kuukaudet Saksaan saapumisensa jälkeen, olisi vaikea enää pitää tavanomaisina ”työnhakijoina”.

64. Edellä esitetyn perusteella katson, että asiassa Collins annetussa tuomiossa edellytetty yhteys on olemassa, jos työnhakijalla on aiemmin ollut taloudellista toimintaa, joka lisää hänen mahdollisuuksiaan löytää uusi työpaikka. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen asia on tutkia, onko pääasian kantajilla ollut tällainen yhteys kyseiseen valtioon.

IX Loput ennakkoratkaisukysymykset

65. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin on eri mieltä siitä, että Vatsouras ja Koupatantze ovat työntekijöitä, direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdasta ehdottamallani tulkinnalla vastataan sekä ensimmäiseen että toiseen Sozialgerichtin kysymykseen.

66. Kolmannen kysymyksen osalta on todettava, ettei yhteisön lainsäädännössä ole esitetty arviointiperusteita yhteisön kansalaisten ja kolmansien maiden kansalaisten, jotka ovat vastaanottavan valtion lainsäädännön alaisia, välisen erilaisen kohtelun poistamiseksi. EY 12 artiklalla pyritään poistamaan yhteisön kansalaisten ja vastaanottavan valtion kansalaisten välinen syrjintä, mutta siinä ei anneta tulkintaohjeita kansallisen tuomioistuimen mainitseman erilaisen kohtelun poistamiseksi. Näin ollen kolmatta kysymystä ei ole tarpeen tutkia.

X Ratkaisuehdotus

67. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Sozialgericht Nürnbergin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

„1) Sellaiset kansalliset toimenpiteet, joilla suljetaan unionin työntekijät sosiaalietuuksien saamisen ulkopuolelle, kun he ovat alle vuoden kestäneen työnteon jälkeen joutuneet työttömiksi ja ilmoittautuneet asianmukaisesti työvoimatoimistoon, on EY 39 artiklan, luettuna yhdessä 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/3/EY 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan kanssa, vastainen.

2) Ennakkoratkaisukysymysten tulkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan pätevyyteen.

3) Työnhakijan ja vastaanottavan valtion välillä on yhteys silloin, jos työnhakijalla on aiemmin ollut taloudellista toimintaa, joka lisää hänen mahdollisuuksiaan löytää uusi työpaikka. Kansallisen tuomioistuimen asia on ratkaista, onko pääasian kantajilla tällainen yhteys.“