JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
14 päivänä marraskuuta 1996 *

A — Johdanto

1. Käsiteltävässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa komissio väittää vastaajana olevan jäsenvaltion rikkoneen useaan kertaan perustamissopimuksen 48 artiklaa sekä direktiiviä 68/360/ETY [1] säätäessään muiden jäsenvaltioiden palkattujen työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeutta koskevan järjestelmän sellaiseksi kuin se on 15.12.1980 annetussa *loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*issa [2] sekä 8.10.1981 annetussa täytäntöönpanoasetuksessa [3] (jäljempänä täytäntöönpanoasetus).

2. Komissio katsoo, että kyse on erityisesti seuraavista oikeussääntöjen rikkomisista:

1) Muiden jäsenvaltioiden Belgiassa työtä hakevien kansalaisten on poistuttava maasta kolmen kuukauden ajanjakson päätyttyä ilman, että heillä olisi mahdollisuutta pidentää tätä aikaa voidakseen hakea uusia työpaikkoja.

2) a) Ne työntekijät, jotka tekevät vähintään vuoden pituisen työsopimuksen, saavat kuuden ensimmäisen oleskelukuukautensa aikana kaksi peräkkäistä rekisteröintitodistusta ennen kuin heille annetaan lopulta "jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa".

b) Sekä hakemusta jätettäessä että rekisteröintitodistusta ja "jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupaa" annettaessa vaadittavien maksujen kokonaismäärä ylittää moninkertaisesti (joskus yli nelinkertaisesti) kansallisen henkilötodistuksen antamisesta vaadittavan maksun.

3) Niille palkatuille työntekijöille ja kausityöntekijöille, joiden työskentelyn arvioitu kestoaika ei ylitä kolmea kuukautta,

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 257, s. 13, viimeksi muutettuna EYVL L 1:ssä, 3.1.1994, s. 325, 572).

2 — Ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, sijoittautumisesta ja maastapoistumisesta 15.12.1980 annettu laki (sellaisena kuin se on muutettuna 6.5.1993 annetulla lailla).

3 — Muutettu useaan kertaan tämän jälkeen.

annetaan oleskelulupa, josta on samoin suoritettava maksu.

3. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 48 artiklan ja direktiivin 68/360/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se on

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

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

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

2) velvoittaa Belgian kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4. Belgian hallitus ei enää yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä kiistä eri väitteiden sisältöä. Se ilmoittaa lainmuutoksesta, jossa otetaan huomioon kaikki komission riitauttamat kohdat. Komissio on ilmoittanut olevansa valmis luopumaan käsiteltävästä asiasta, mutta sille ei ole ilmoitettu yhdestäkään lainmuutoksesta ennen kirjallisen käsittelyn päättymistä. Näin ollen on syytä ratkaista pääasia.

B — Kannanotto

5. Vaikka Belgian hallitus ei enää — vastoin sen vielä perusteltuun lausuntoon antamassaan vastauksessa omaksumaa suhtautumistapaa — kiistä kanteen sisältöä, on syytä arvioida komission esittämiä oikeudellisia perusteita.

6. *1.* Komissio katsoo työnhakijoiden aseman osalta, että yhteisön oikeudessa, kuten yhteisöjen tuomioistuimen 26.2.1991 asiassa Antonissen antamasta tuomiosta [4] ilmenee, jäsenvaltioiden kansalaisilla on nykyisin oikeus oleskella toisten jäsenvaltioiden alueella hakeakseen siellä työtä. Tämän oleskeluoikeuden pituutta on mahdollista rajoittaa antamalla "kohtuullinen määräaika", jonka päätyttyä oleskeluoikeus ei pääty automaattisesti, mikäli työnhakija osoittaa jatkavansa työn hakuaan ja mikäli hänellä on tosiasiallisia mahdollisuuksia saada työpaikka. Asiassa Antonissen annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin ei katsonut, etteikö kuuden kuukauden määräaika olisi "kohtuullinen määräaika".

7. Komissio antaa totuudenmukaisen kuvan sovellettavasta oikeudesta. Vastoin siinä vahvistettuja periaatteita Belgian riidanalaisessa lainsäädännössä säädetään, että ajanjakso päättyy automaattisesti kolmen kuukauden määräajan päätyttyä ilman, että sitä olisi mahdollista pidentää. Nämä rajoittavat säännökset ovat siten perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdassa vahvistetun sen vapauden vastaisia, jonka mukaan jäsenvaltioiden alueella on mahdollista liikkua vapaasti tarkoituksin hakea tosiasiallisesti tarjottuja työpaikkoja.

8. *2. a)* Tarkasteltaessa rekisteröintitodistuksia välttämättömänä "jäsenvaltion kansalaisen oleskeluluvan" saamista edeltävänä vaiheena komissio katsoo, että vaikka direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on myönnettävä tällainen oleskeluoikeus, työntekijälle annetaan kuuden kuukauden aikana kaksi peräkkäistä rekisteröintitodistusta, jotka ovat luonteeltaan ainoastaan väliaikaisia oleskelulupia. Komission mukaan kyse on lisävaikeudesta siirtotyöläisille toiseen jäsenvaltioon asettautumisesta aiheutuvien muiden vaikeuksien lisäksi. Komissio katsoo siten, että kyseessä oleva Belgian lainsäädäntö merkitsee työntekijöiden vapaan liikkuvuuden tosiasiallista rajoittamista ja että se on siten perustamissopimuksen 48 artiklan vastainen.

9. Siitä, millainen perustamissopimuksen 48 artiklan mukaisen ratkaisun pitäisi olla, päinvastoin kuin riidanalaisessa lainsäädännössä, komissio toteaa, ettei varmasti edellytetä oleskeluluvan myöntämistä samana päivänä kuin hakemus ja asianmukaiset liitteet on jätetty. Komissio katsoo kuitenkin, että direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan tehokas vaikutus (effet utile) edellyttää, että oleskelulupa on myönnettävä lyhyessä määräajassa hakemuksen jättämisestä, korostaen samalla, että kolmen kuukauden määräaika, ja sitäkin suuremmalla syyllä kuuden kuukauden määräaika, on yksinkertaista hallinnollista muodollisuutta varten liian pitkä.

10. Kahden peräkkäisen rekisteröintitodistuksen antaminen ennen lopullisen oleskeluluvan myöntämistä siten, että jätetään ottamatta huomioon, onko siirtotyöläinen jo esittänyt kaikki direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut oleskeluluvan saamiseksi välttämättömät asiakirjat, kuten työnantajalta saadun vahvistuksen työhönotosta tai työpaikkatodistuksen, osoittaa mielestäni suhteetonta muodollisuutta. Vaikka hallintoviranomaisille voidaan antaa mahdollisuus

4 — Asia C-292/89, Antonissen, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-745).

tarkastaa asiakirjat, asiakirjojen luonteella (työntekijän henkilöllisyysasiakirjat ja vahvistus työhönotosta tai työpaikkatodistus) ei voida perustella sitä, että käsittelyajan pituus on kuusi kuukautta. Pääsääntönä on todettava, että kun lisäksi tarvitaan useampi käsittelyvaihe, odotusaikaa oleskeluluvan myöntämiseen asti on pidettävä pituudeltaan suhteettomana.

11. Se, että voidaan tehdä ero sen mukaan, onko jo hakemusta jätettäessä olemassa vahvistus työhönotosta tai työpaikkatodistus, saattaa hyvinkin vaikuttaa käsittelyn kulkuun. Mutta jos otetaan huomioon edellä selostettu samanlainen kohtelu, on syytä katsoa, että tämä käsittely ja sen kesto siihen kuuluvaan oleskeluluvan myöntämiseen asti aiheuttavat kohtuuttomia rasituksia ja merkitsevät tämän vuoksi perustamissopimuksen 48 artiklan vastaista työntekijöiden vapaan liikkuvuuden tosiasiallista rajoittamista.

12. *b)* Vaikka suoritettavia maksuja koskevan lainsäädännön ongelmaa käsitellään itsenäisenä väitteenä, sitä on tutkittava välittömästi yhdessä rekisteröintitodistusten kanssa. Direktiivin 68/360/ETY 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä tarkoitetut jonkin ETY:n jäsenvaltion kansalaisille oleskelua varten myönnettävät asiakirjat on myönnettävä ja uudistettava *maksutta tai hintaan, joka ei ylitä kansalaisille myönnettävistä henkilötodistuksista perittäviä maksuja ja veroja.*" [5]

Tämä tarkoittaa mielestäni sitä, että oleskeluluvan myöntämisestä perittävien maksujen määrä ei saa ylittää kansalaisilta henkilötodistuksen antamisesta vaadittujen maksujen määrää.

13. Vaikka kunnallisten viranomaisten asiana on vahvistaa maksujen suuruus, näyttää kuitenkin siltä, että kaikki mainitsemani hallinnolliset vaiheet edellyttävät maksun perimistä, hakemuksen jättämiskuluista [6], jotka suoritetaan annetusta rekisteröintitodistuksesta, aina oleskeluluvan myöntämiseen saakka; Belgian hallituksen oikeudenkäyntiä

5 — Kursivointi kirjoittajan.
6 — Frais d'ouverture de dossier.

edeltävän menettelyn aikana ilmoittamat viiden edustavan kunnan luvut osoittavat tämän. Vaikka mikään maksu ei erikseen arvioituna ylitä henkilötodistuksen myöntämisestä perittävää maksua, niiden kokonaismäärä on kuitenkin säännönmukaisesti henkilötodistukseen nähden kaksinkertainen. Tällaisessa rekisteröintitodistusjärjestelmässä työntekijä, joka voi vaatia direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua oleskelulupaa, joutuu välttämättä käymään läpi kaikki hallinnolliset vaiheet, joista on suoritettava maksu. Se tapa, jolla oleskeluluvan saamista koskevien hallinnollisten maksujen suorittaminen on järjestetty, merkitsee siten direktiivin 68/360/ETY 9 artiklan 1 kohdan rikkomista.

14. *3.* Komissio täsmentää kolmannen itsenäisen väitteen osalta, joka koskee niiden työntekijöiden asemaa, joiden oleskelu kestää alle kolme kuukautta, että asianomaisten on haettava maksua vastaan sellaisen asiakirjan myöntämistä, jolla ei ainoastaan vahvisteta, että työntekijä on tehnyt ilmoituksen Belgian alueelle tulostaan. Tämä asiakirja on komission mukaan rinnastettavissa oleskelulupaan. Komission mukaan tämä velvollisuus on ristiriidassa direktiivin 68/360/ETY 8 artiklan kanssa.

15. Direktiivin 8 artiklassa määritellään ne työntekijäryhmät, joille jäsenvaltiot myöntävät oleskeluoikeuden ilman oleskeluluvan antamista. Direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa tämä henkilöryhmä määritellään seuraavasti:

sen a alakohdassa: "palkatussa työssä olevalle työntekijälle, jos työn ei arvioida kestävän yli kolmea kuukautta — —"

ja c alakohdassa: "kausityöntekijälle, jolla on sen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen valmistama työsopimus, jossa työ suoritetaan".

16. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädetään kuitenkin seuraavaa:

"Kaikissa 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset *voivat vaatia* työntekijää *tekemään ilmoituksen* maahantulostaan" [7].

17. Kyseiseen ryhmään kuuluvan työntekijän ottama yhteys viranomaisiin maahantulonsa ilmoittamiseksi on siten direktiivin mukainen. Kaikki se, mikä suoritetaan tämän

7 — Kursivointi kirjoittajan.

ilmoituksen lisäksi ja millä on luvan tai oleskeluluvan luonne, on kiellettyä.

18. Silloin kun maahantulosta on tehtävä ilmoitus, belgialaisen täytäntöönpanoasetuksen 47 §:ssä säädetään kyseisen asetuksen liitteissä olevan jonkin mallin mukaisesti laaditun asiakirjan myöntämistä. [8]

19. Belgian hallitus katsoo, että tämän maksullisen asiakirjan myöntämisellä ei ole muuta tarkoitusta kuin osoittaa, että ilmoitusvelvollisuus on täytetty.

20. Komissio vastaa tähän väitteeseen, että velvollisuus ainoastaan ilmoittaa maahantulosta jäsenvaltioon perustuu jo 5.12.1980 annetun lain 5 §:ään ja 8.10.1981 annetun täytäntöönpanoasetuksen 18 ja 20 §:ään. Nämä henkilöt voivat saada kyseisen asetuksen liitteessä 3 vahvistettua mallia vastaavan asiakirjan. Komission mukaan täytäntöönpanoasetuksen 47 §:ssä mennään ilmoitusvelvollisuutta pidemmälle, koska työntekijä on velvollinen esittämään vahvistuksen työhönotosta tai työpaikkatodistuksen. Nämä viimeksi mainitut asiakirjat ovat tarpeen direktiivin 4 artiklassa tarkoitetun oleskeluluvan saamiseksi.

21. Kaikki direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa mainitulle työntekijälle ehdottomasti asetetut muodollisuudet, jotka menevät ilmoitusvelvollisuutta pidemmälle, ovat tämän säännöksen vastaisia, koska kyseisen säännöksen a alakohdassa tarkoitettu työntekijä osoittaa "maahantuloasiakirjalla sekä työnantajan antamalla lausunnolla arvioidun työskentelyajan pituudesta" kuuluvansa tähän henkilöryhmään.

22. Koska ilmoitus maahantulosta on hallintoviranomaisiin nähden työntekijän yksipuolinen toimenpide, joka ei määritelmänsä mukaan edellytä mitään muuta hallinnollista toimenpidettä, myös tämän ilmoituksen yhteydessä perittävää maksua voidaan pitää tarpeettomana rajoituksena.

23. Lopuksi voidaan katsoa, että niissä tilanteissa, joissa direktiivissä 68/360/ETY ei säädetä oleskeluluvan myöntämisestä, sellaisen asiakirjan antaminen maksua vastaan, jonka tarkoituksena on osoittaa oleskelun laillisuus jäsenvaltiossa, ei ole direktiivin 8 artiklan mukaista.

Oikeudenkäyntikulut

24. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska komissio on sitä vaatinut, Belgian kuningaskunnan on korvattava oikeudenkäyntikulut.

8 — Ks. liite 22.

C — Ratkaisuehdotus

25. Edellä esitetyillä perusteilla ehdotan, että asia ratkaistaan seuraavasti:

1) Belgian kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja neuvoston direktiivin 68/360/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se on

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

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

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

2) Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.