JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
27 päivänä helmikuuta 2003 [1]

I Johdanto

1. Esillä olevassa asiassa Verwaltungsgerichtshof pyytää yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, merkitseekö EU-kansalaisen lyhytaikainen (tässä: kaksi ja puoli kuukautta) työskentely sellaisessa jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän ei ole, sitä, että häntä on tämän perusteella pidettävä EY 39 artiklassa tarkoitettuna työntekijänä, kun otetaan huomioon asianomaisen henkilön eräät toiminnot ennen työsuhteen alkamista ja sen päättymisen jälkeen.

2. Mikäli vastaus on myöntävä, kansallinen tuomioistuin pyytää lisäksi selvennystä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tietyt työntekijäasemaan liittyvät oikeudet säilyvät, vaikka työntekijä ei olisikaan enää työsuhteessa. Siirtotyöläinen voi säilyttää työntekijäasemansa tietyin edellytyksin ja näin ollen säilyttää myös oikeutensa opintotukeen samoilla edellytyksillä kuin työntekijät, jotka ovat vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisia. Tärkein edellytys on jatkuvuus tehdyn ansiotyön ja käynnissä olevien opintojen välillä tai se, että työntekijä on joutunut tahtomattaan työttömäksi ja hänen on työmarkkinatilanteen vuoksi kouluttauduttava uudelleen toiselle alalle.

3. Pääasian riidan syynä on se, että Itävallan Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst (liittovaltion tiede-, liikenne- ja taideministeri) kieltäytyi huhtikuussa 1996 maksamasta opintotukea Italian kansalaiselle Ninni-Oraschelle. Hän oli vuonna 1993 mennyt naimisiin itävaltalaisen miehen kanssa, ja hänen laillisena asuinpaikkana on ollut siitä lähtien Itävalta. Hän aloitti maaliskuussa 1996 Itävallassa romaanisen filologian opinnot oltuaan vuoden 1995 kesällä kahden ja puolen kuukauden ajan työssä kassan käyttöön oikeutettuna tarjoilijattarena. Liittovaltion ministerin mukaan asianomainen henkilö ei täyttänyt niitä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyjä edellytyksiä, joiden täyttyessä häntä olisi kohdeltava samalla tavalla kuin Itävallan kansalaisia.

4. Ydinkysymys on näin ollen se, onko Ninni-Oraschella yhteisön oikeuteen perustuva oikeus yhdenvertaiseen kohteluun opintotuen myöntämisen osalta. Oikeudenkäyntimenettelyn aikana Tanskan hallitus ja komissio ovat muun muassa

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

asiassa Grzelczyk [2] annettuun tuomioon liittyen käsitelleet kysymystä siitä, onko Ninni-Oraschella tämä oikeus Euroopan unionin kansalaisuutta koskevan EY 17 artiklan perusteella, kun sitä luetaan yhdessä EY 12 artiklan kanssa, jossa kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä. Vaikka kansallinen tuomioistuin ei olekaan ottanut esille tätä näkökantaa, katson, että yhteisöjen tuomioistuimen on tosiaankin kiinnitettävä pääasian osalta huomiota unionin kansalaisuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten merkitykseen.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

5. Ennakkoratkaisukysymykset koskevat EY 39 artiklassa taattua työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja sen osana olevaa kaiken kansalaisuuteen perustuvan jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjinnän poistamista. Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun asetuksen (ETY) N:o 1612/68 [3] 7 artiklan 2 kohdan mukaan työntekijällä, joka on jäsenvaltion kansalainen ja joka on käyttänyt hyväkseen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, on vastaanottavassa jäsenvaltiossa saatava "samat sosiaaliset — — edut kuin kotimaisten työntekijöiden".

6. EY 17 artiklan 1 kohdassa määrätään unionin kansalaisuudesta. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Tämä kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta. EY 17 artiklan 2 kohdan mukaan unionin kansalaisilla on EY:n perustamissopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet.

7. EY 18 artiklan 1 kohdan nojalla 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.

8. EY 12 artiklan mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perustamissopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista.

9. Arvioinnin kannalta on lisäksi merkitystä opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29.10.1993 annetulla neuvoston direktiivillä 93/96/ETY. [4] Direktiivin kuudennen perustelukappaleen mukaan "niistä, jotka ovat saaneet oleskeluoikeuden, ei saa aiheutua kohtuuttomia kuluja vastaanottavan valtion julkiselle taloudelle". Sen 1 artiklassa säädetään seuraavasti:

2 — Asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193).

3 — EYVL L 257, s. 2.

4 — EYVL L 317, s. 59.

"Oleskeluoikeuden harjoittamisen helpottamiseksi tarkoitettujen edellytysten tarkentamiseksi ja ammattikoulutukseen pääsyn turvaamiseksi syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti sellaiselle jäsenvaltion kansalaiselle, joka on hyväksytty ammattikoulutukseen toisessa jäsenvaltiossa, jäsenvaltioiden on myönnettävä oleskeluoikeus jokaiselle opiskelijalle, joka on jonkin jäsenvaltion kansalainen ja jolla ei ole tätä oikeutta yhteisön oikeuden muiden säännösten nojalla — — kun opiskelija osoittaa asianomaiselle kansalliselle viranomaiselle — — , että hänellä on riittävät varat siten, että hän ei joudu oleskeluaikanaan turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään — — ."

Direktiivin 93/96/ETY 3 artiklassa säädetään seuraavasti:

"Oleskeluluvan saaneelle opiskelijalle ei tällä direktiivillä anneta oikeutta vastaanottavan jäsenvaltion antamaan toimeentuloturvaan."

10. Asiaa koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön kuuluu Itävallan Studienförderungsgesetz 1992 (opintotukilaki),[5] joka sisältää opintotuen saamista koskevat edellytykset. Asiakirja-aineistosta käy ilmi, että tämän lain 6 §:ssä mainitaan eräitä objektiivisia edellytyksiä, joiden on täytyttävä edun saamiseksi. Lain 2 ja 3 §:n ensimmäisissä virkkeissä säädetään, että opintotukea voivat hakea Itävallan kansalaiset. Näihin kansalaisiin rinnastetaan 4 §:n 1 momentin mukaan Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaiset siltä osin kuin yhdenvertainen kohtelu perustuu Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen. Sitä, että tämä säännös viittaa yhteisön oikeuteen, ei ole kiistetty Studienförderungsgesetzin henkilöllisen soveltamisalan osalta.

5 — BGBl. nro 305, 1992.

III Asian tosiseikat, ennakkoratkaisupyyntö ja menettelyn kulku

11. Kansallinen tuomioistuin on kuvannut pääasian tosiseikat ja taustan seuraavasti.

12. Pääasian valittaja on Italian tasavallan kansalainen, joka on 18.1.1993 mennyt naimisiin itävaltalaisen miehen kanssa. Hänen asuinpaikkanaan on 25.11.1993 lähtien ollut Itävalta, ja hän sai 10.3.1994 oikeuden oleskella Itävallassa 10.3.1999 saakka. Samalla hän sai oikeuden hakea työtä ja työskennellä Itävallan alueella samoilla ehdoilla kuin itävaltalainen työntekijä.

13. Ninni-Orasche toimi Itävallassa 6.7.—25.9.1995 kassan käyttöön oikeutettuna tarjoilijana määräaikaisen työsopimuksen perusteella. Hän vastasi toimessaan lisäksi tarjolla olevien tavaroiden tavaravarastosta, lisähankinnoista ja varastoinnista.

14. Hän suoritti 16.10.1995 Italiassa kirjanpidon ja kaupan tutkinnon (diploma di ragioniere e perito commerciale). Tällä tavoin hän täytti itävaltalaisessa yliopistossa opiskelun edellytykset.

15. Ninni-Orasche etsi vuoden 1995 lokakuusta vuoden 1996 maaliskuuhun asti koulutustaan ja ammatillista kokemustaan vastaavaa työtä Klagenfurtissa. Hänen hotelleihin ja pankkeihin kohdistamansa spontaanit aloitteet jäivät kuitenkin tuloksettomiksi.

16. Ninni-Orasche aloitti vuoden 1996 maaliskuussa romaanisen filologian opinnot opintosuuntauksenaan italian ja ranskan kielet Klagenfurtin yliopistossa. Hän teki 16.4.1996 hakemuksen Studienförderungsgesetz 1992:n mukaisesta opintotuesta, jonka Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst hylkäsi. Liittovaltion ministerin mukaan Studienförderungsgesetz 1992:n 4 §:n 1 momenttiin sisältyvä viittaus ETA-sopimukseen koskee EY 12 artiklan syrjintäkieltoa, työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja asetusta N:o 1612/68. Ministeriö viittasi lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan työntekijällä on oikeus koulutustukeen, mikäli hän on jo työskennellyt pidemmän aikaa siinä jäsenvaltiossa, jossa opinnot aloitetaan, ja nämä opinnot ovat jatkokoulutusta silloisen ammattialan puitteissa. Ministerin mukaan Ninni-Orasche ei täyttänyt näitä kahta edellytystä.

17. Ninni-Orasche valitti päätöksestä Verfassungsgerichtshofin sen perusoikeuden loukkaamisen takia, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, sekä Euroopan yhteisön oikeuden loukkaamisen vuoksi. Verfassungsgerichtshof jätti valituksen tutkimatta ja siirsi valituksen Verwaltungsgerichtshofiin.

18. Verwaltungsgerichtshofin käsityksen mukaan merkitystä on kahdella yhteisön oikeuden mukaisella kysymyskokonaisuudella, kun asiaa tarkastellaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen EY 39 artiklasta ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta annetun neuvoston asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdasta antaman oikeuskäytännön perusteella, eli sillä, onko valittaja saanut EY 39 artiklan mukaisen työntekijän (siirtotyöläisen) aseman ja, jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, onko valittaja luopunut työstään vapaaehtoisesti vai vasten tahtoaan.

19. Verwaltungsgerichtshof pyytää näin ollen 13.9.2001 tekemällään päätöksellä vastausta seuraaviin ennakkoratkaisukysymyksiin:

"1.1. Merkitseekö EU-kansalaisen lyhytaikainen (tässä: kaksi ja puoli kuukautta), heti alusta pitäen määräaikainen työskentely sellaisessa jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän ei ole, sitä, että hänellä on tämän perusteella EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa (josta on tullut EY 39 artikla) tarkoitettu työntekijäasema?

1.2. Onko tässä tapauksessa tarkasteltaessa edellä mainittua työntekijäasemaa merkitystä sillä seikalla, että asianomainen henkilö

1.2.1. on vasta muutamien vuosien kuluttua vastaanottavaan valtioon matkustamisestaan alkanut tehdä tätä työtä,

1.2.2. on vasta vähän aikaa lyhytaikaisen, määräaikaisen työsuhteen päättämisen jälkeen saattanut opintonsa päätökseen kotimaassaan ja saanut näin kelpoisuuden opiskella vastaanottavan valtion yliopistossa,

1.2.3. on lyhytaikaisen määräaikaisen työsuhteensa päättymisen jälkeen hakenut uutta työtä aina opintojensa aloittamiseen asti?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen työntekijäasemasta (siirtotyöläisasemasta) vastataan myöntävästi:

2.1. Tapahtuuko heti alusta pitäen määräaikaisen työsuhteen päättyminen määräajan kulumisen johdosta vapaaehtoisesti?

2.2. Mikäli edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi: onko tässä tapauksessa työsuhteen päättämisen vapaaehtoisuuden taikka vastentahtoisuuden arvioimisessa merkitystä yhdessä tässä mainittujen muiden seikkojen kanssa taikka yksistään sillä, että asianomainen henkilö:

2.2.1. on vasta vähän aikaa lyhytaikaisen, määräaikaisen työsuhteen päättämisen jälkeen saattanut opintonsa päätökseen kotimaassaan ja saanut näin kelpoisuuden opiskella vastaanottavan valtion yliopistossa ja/tai

2.2.2. on lyhytaikaisen määräaikaisen työsuhteensa päättymisen jälkeen hakenut uutta työtä aina opintojensa aloittamiseen asti?

Onko tähän kysymykseen vastattaessa merkitystä sillä, onko uudessa työssä, jonka asianosainen on yrittänyt hankkia, kysymys sisällöllisesti päättyneen määräaikaisen työn jatkamisesta vastaavalla (alhaisella) tasolla vaiko sellaisesta työstä, joka vastaa asianosaisen tällä välin hankkimaa korkeampaa koulutustasoa?"

20. Yhteisöjen tuomioistuimessa käytävässä menettelyssä kirjallisia huomautuksia ovat tehneet Itävallan, Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Tanskan hallitukset sekä komissio. Suullista käsittelyä ei ole pidetty.

IV Asian arviointi

A *Johdanto*

21. Kuten tosiseikkojen kuvauksesta ja Verwaltungsgerichtshofin ennakkoratkaisun mukana toimittamista tiedoista käy ilmi, pääasia koskee kysymystä siitä, onko Ninni-Oraschella pääasian olosuhteissa yhteisön oikeuteen perustuva oikeus yhdenvertaiseen kohteluun yliopisto-opintoja varten myönnettävän opintotuen osalta.

22. Tältä osin on syytä tehdä muutamia esihuomautuksia. Ensinnäkin ennakkoratkaisupäätöksestä käy ilmi, että Ninni-Orasche ei ole siirtotyöläisten lapsi. Näin ollen hänellä ei ole ollut mahdollisuutta vedota asetuksen N:o 1612/68 nojalla tällaisten työntekijöiden perheenjäsenille kuuluvaan oikeuteen saada opintotukea. [6]

23. Katson myös, että yhteisöjen tuomioistuin ei voi vain vastata rajoitetusti kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin. Pääasian ongelmat eivät koske vain sitä, onko Ninni-Oraschella siirtotyöläisen asema ja tapahtuuko määräaikaisen työsuhteen päättyminen määräajan kulumisen johdosta vapaaehtoisesti. Sen kysymyksen kannalta, onko Ninni-Oraschella yhteisön oikeuteen perustuva oikeus opintukijärjestelmään pääsyyn, on mielestäni välttämätöntä, että yhteisöjen tuomioistuin ottaa vastauksessaan huomioon myös sellaisia yhteisön oikeuden tekijöitä, jotka tiukasti tulkittuna eivät kuulu esitettyjen kysymysten alaan. Yhteisön oikeuden väärinkäyttöä koskevan teorian ja asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan

6 — Mm. asiassa C-3/90, Bernini, 26.2.1992 annetun tuomion mukaan (Kok. 1992, s. I-1071, 25 kohta) jäsenvaltion työntekijän lapsille myöntämä opintotuki on siirtotyöläisen kannalta asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sosiaalinen etu, jos siirtotyöläinen vastaa edelleen lapsen elatuksesta.

2 kohdan (ratkaisuehdotuksen B ja C kohta) tulkinnan lisäksi asia koskee erityisesti unionin kansalaisuutta koskevia määräyksiä (D kohta).

24. Huomautuksia jättäneiden jäsenvaltioiden hallitukset ja komissio ovat myös kaikki samaa mieltä kansallisen tuomioistuimen tehtävästä. Lopullisen päätöksen tekeminen on tosiaankin Verwaltungsgerichtshofin tehtävä ja sen on myös arvioitava tosiseikkojen ja olosuhteiden perusteella, onko Ninni-Oraschea pidettävä perustamissopimuksessa tarkoitettuna työntekijänä ja onko työntekijäasema säilynyt opintotuen myöntämiseen liittyvän yhdenvertaisen kohtelun kannalta. [7] Yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin ennakkoratkaisumenettelyssä esittää kansalliselle tuomioistuimelle tulkintaa koskevat edellytykset, joiden avulla pääasiaa on mahdollista arvioida yhteisön oikeuden kannalta.

B *Ensimmäinen kysymys: työntekijän käsite*

25. Laajassa oikeuskäytännössä on kehitetty eräitä objektiivisia edellytyksiä, joiden avulla voidaan todeta, onko henkilöä pidettävä perustamissopimuksessa tarkoitettuna "työntekijänä". Kuten tunnettua, käsitteellä on yhteisön oikeuteen perustuva soveltamisala, ja sitä on tulkittava laajasti, koska se määrittää yhden yhteisön perustamissopimuksessa taatun perusvapauden soveltamisalan. [8]

26. Työntekijä on henkilö, joka tekee tietyn ajanjakson ajan työsuorituksia vastiketta vastaan toisen henkilön hyväksi tämän johdon alaisena. Hänen työskentelynsä on kuitenkin oltava aitoa ja todellista, eikä sellaista vähäistä toimintaa oteta huomioon, joka on luonteeltaan pelkästään toisarvoista ja epäolennaista. [9] EY 39 artiklan soveltaminen ei riipu työntekijän ja työnantajan välisen oikeudellisen suhteen luonteesta. [10]

27. Ensimmäisen kysymyksen kannalta keskeistä on se, mitä tarkoitetaan aidolla ja todellisella työskentelyllä. Verwaltungsgerichtshof pyytää yhteisöjen tuomioistuinta selventämään työsuhteen keston sekä asianomaisen ennen työsuhteen alkua ja sen päättymisen jälkeen harjoittaman toiminnan merkitystä.

7 — Vakiintunut oikeuskäytäntö, ks. esim. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Bernini, tuomion 19 kohta.

8 — Ks. esim. asia 139/85, Kempf, tuomio 3.6.1986 (Kok. 1986, s. 1741, Kok. Ep. VIII, s. 655, 13 kohta) ja asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986 (Kok. 1986, s. 2121, Kok. Ep. VIII, s. 687, 16 kohta).

9 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Lawrie-Blum, tuomion 17 kohta; edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Bernini, tuomion 14 kohta ja asia C-357/89, Raulin, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1027, 10 kohta).

10 — Ks. asia 152/73, Sotgiu, tuomio 12.2.1974 (Kok. 1974, s. 153, Kok. Ep. II, s. 219, 5 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi ensimmäisen kerran, että nykyisessä EY 39 artiklassa ei erotella julkisoikeudellisia ja yksityisoikeudellisia työsuhteita.

28. Tämän kysymyksen ensimmäisessä kohdassa kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko lyhytaikainen (tässä: kaksi ja puoli kuukautta), heti alusta pitäen määräaikainen työskentely esteenä työntekijäaseman muodostumiselle.

29. Työsuhteen kestoa koskeva oikeuskäytäntö on luonteeltaan tapauskohtaista. Yhteisöjen tuomioistuin on käsitellyt muun muassa sitä, ovatko ensimmäistä työpaikkaansa etsivät nuoret, osa-aikaiset työntekijät, harjoittelijat ja kutsusopimuksella olevia työntekijöitä. Tämän oikeuskäytännön perusteella on todettava, että asianomaisen henkilön työskentelyn kesto on tekijä, jonka kansallinen tuomioistuin voi ottaa huomioon arvioidessaan, onko työskentely aitoa ja todellista.

30. Ensimmäistä kertaa työnhakijana olevat nuoret eivät vielä ole päässeet työmarkkinoille, eivätkä he näin ollen tietenkään ole vielä tehneet aitoa ja todellista työtä. [11] Yhteisöjen tuomioistuin on sitä vastoin katsonut, että osa-aikatyö, [12] jossa viikoittainen työmäärä on niinkin vähän kuin kymmenen tuntia, [13] ei sinänsä estä työntekijäaseman muodostumista.

31. Yhteisöjen tuomioistuin on asioissa Lawrie-Blum ja Bernini antamissaan tuomioissa tunnustanut, että ammatilliseen koulutukseen liittyvän harjoittelun suorittajaa on pidettävä työntekijänä, jos harjoittelu suoritetaan palkkasuhteessa aitoa ja todellista työtä koskevien ehtojen mukaan. [14] Yhteisöjen tuomioistuimen ei pidä merkityksellisenä sitä, että harjoittelijan tuottavuus on heikko, että hän työskentelee vain vähäisen tuntimäärän viikossa tai että hänen saamansa korvaus on vähäinen. Merkitystä on sen sijaan sillä, että asianosainen on työskennellyt ammattitaidon kehittymisen kannalta riittävän määrän tunteja voidakseen perehtyä työhön riittävästi. Kansallinen tuomioistuin joutui asiassa Bernini tutkimaan näiden tulkintaohjeiden perusteella, onko harjoittelijan ammatilliseen koulutukseen liittyvä, kymmenen viikon aikana suoritettu palkkatyö riittävä työntekijän aseman muodostumiseksi.

32. Asia Raulin koski muun muassa kysymystä siitä, onko katsottava, että kahdeksan kuukauden pituisen kutsusopimuksen (oproepcontract) perusteella tarjoilijana työskennellyt työntekijä, joka oli työskennellyt vain kahdentoista päivän ajan viisi tuntia päivässä, on harjoittanut toimintaa, joka on luonteeltaan pelkästään toisarvoista ja epäolennaista. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että se, että asianosainen on työskennellyt työsuhteessa vain vähäisen tuntimäärän, voi olla osoitus siitä, että työ on täysin toisarvoista ja epäolennaista. Kansallinen tuomioistuin voi tällaisessa tapauksessa kuitenkin ottaa huomioon

11 — Ks. uudemmista tuomioista asia C-224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6191, 18 kohta). Näin ollen kun työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa yhteisön oikeutta sovelletaan työttömyysvakuutusta koskeviin kansallisiin säännöksiin, sitä ei määritelmän mukaan sovelleta tällaisiin henkilöihin.

12 — Asia 53/81, Levin, tuomio 23.3.1982 (Kok. 1982, s. 1035, Kok. Ep. VI, s. 351, 17 kohta).

13 — Asia 171/88, Rinner-Kühn, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2743, 16 kohta). Asia koski EY:n perustamissopimuksen 119 artiklan (josta on tullut EY 141 artikla) tulkintaa.

14 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Lawrie-Blum, tuomion 19—21 kohta ja edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Bernini, tuomion 15 kohta.

myös sen, että asianosaisen on oltava työnantajan käytettävissä silloin, kun tämä kutsuu hänet töihin kutsusopimuksen perusteella. [15]

33. Työntekijän käsitteen laajasta tulkinnasta on näin ollen seurannut, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan työntekijän aseman muodostumista ei estä se, että harjoittelija tekee kymmenen viikon ajan palkkatyötä tai että kutsusopimuksella työtä tekevä henkilö työskentelee yhteensä vain 60 tunnin ajan. [16] Työn kesto ei sinänsä ole ratkaisevaa. Se, onko suoritetun työn katsottava olleen luonteeltaan täysin toisarvoista ja epäolennaista, on ratkaistava viime kädessä myös muiden tekijöiden perusteella ja erityisesti työn laadun perusteella (harjoittelu on vakavasti otettavaa vasta sitten, kun työtuntien määrä on sellainen, että se riittää ammattiin perehtymiseen) [17] ja työsuhteen laadun perusteella (kutsusopimuksen perusteella todella tehdyn työn epäsäännöllisyys).

34. Edellä esitetty on vahvistettu asiassa Lair annetussa tuomiossa. Yhteisöjen tuomioistuin joutui siinä tutkimaan sellaisen lisävaatimuksen oikeutuksen, jonka mukaan muiden jäsenvaltioiden kansalaiset saavat opintotukea vain, jos he ovat tehneet kyseessä olevassa jäsenvaltiossa ennen koulutuksen aloittamista ansiotyötä vähintään viisi vuotta. Tuomiossa todettiin, että vastaanottajavaltio ei saa asettaa asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen samojen sosiaalisten etujen saamisen edellytykseksi, että kyseisen valtion alueella tehty ansiotyö on kestänyt *tietyn vähimmäisajan*. [18]

35. Edellä esitetystä seuraa, että EU:n kansalaisella, joka on todella työskennellyt palkkatyössä kahden ja puolen kuukauden ajan, voi periaatteessa olla EY 39 artiklassa tarkoitettu työntekijän asema. Asiakirja-aineistosta käy ilmi, että Ninni-Orasche on työskennellyt kyseisen ajanjakson kassan käyttöön oikeutettuna tarjoilijattarena, minkä lisäksi hän vastasi tarjolla olevien tavaroiden tavaravarastosta, lisähankinnoista ja varastoinnista. Tämän työn laadun tai työsuhteen luonteen perusteella ei ole syytä olettaa, että työ olisi työssäolojakson aikana ollut laadultaan pelkästään täysin toisarvoista ja epäolennaista. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin konkreettisesti ja kaikki tapauksen olo-

15 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Raulin, tuomion 14 kohta.

16 — Ks. myös asia C-22/98, Becu ym., tuomio 16.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5665, 25 ja 26 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että satamatyöläiset, jotka otetaan määräaikaiseen työsuhteeseen ja joiden työsopimus on *yleensä voimassa lyhyen ajan* tiettyjen sellaisten töiden suorittamista varten, jotka satamatöitä suorittavat eri yritykset ovat selkeästi määrittäneet, ovat työsuhteessa satamatöitä teettäviin yrityksiin ja tälle työsuhteelle on ominaista se, että satamatyöntekijät tekevät kyseisiä töitä näiden yritysten hyväksi ja niiden johdon alaisina, ja tästä syystä heitä on pidettävä EY 39 artiklassa tarkoitettuina "työntekijöinä".

17 — Ks. tältä osin myös asia 344/87, Bettray, tuomio 31.5.1989 (Kok. 1989, s. 1621, 17 kohta), jossa sosiaaliseen työllistämiseen liittyvän työn ei voitu katsoa olevan aitoa ja todellista, koska se oli vain sitä harjoittaviin henkilöihin kohdistuva uudelleenkouluttamis- tai jälleensopeuttamiskeino ja jos kunkin henkilön tarpeisiin sopeutetun työn tarkoituksena oli antaa kyseisille henkilöille mahdollisuus löytää jälleen lyhyen tai pitkän ajan kuluttua tavallista työtä tai elää mahdollisimman normaalia elämää.

18 — Asia 39/86, Lair, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3161, Kok. Ep. IX, s. 481, 44 kohta). Kursivointi tässä. Ks. myös asia 197/86, Brown, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3205, Kok. Ep. IX, s. 495, 22 kohta) ja asia 157/84, Frascogna, tuomio 6.6.1985 (Kok. 1985, s. 1739).

suhteet huomioon ottaen arvioitava, onko työntekijän asema muodostunut.[19]

36. Ensimmäisen kysymyksen toinen kohta koskee asianosaisen toimintaa ennen työsuhteen alkamista ja sen päättymisen jälkeen. Kansallinen tuomioistuin mainitsee ne tosiasialliset olosuhteet, että pääasian valittaja on vasta muutamien vuosien kuluttua vastaanottavaan valtioon matkustamisestaan alkanut tehdä tätä työtä, että hän on saattanut opintonsa päätökseen ja että hän on määräaikaisen työsuhteensa päätyttyä hakenut uutta työtä.

37. Näillä seikoilla ei mielestäni ole merkitystä EY 39 artiklassa tarkoitetun työntekijän aseman syntymisen kannalta. Asiat eivät nimittäin liity aiemmin mainittuihin objektiivisiin edellytyksiin, jotka oikeuskäytännössä on asetettu työnantajan aseman syntymiselle. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeudessa ei aseteta mainittujen objektiivisten edellytysten lisäksi lisäehtoja sille, että henkilöä voitaisiin pitää työntekijänä.[20] Mikään näistä kolmesta tekijästä ei myöskään liity suoritetun työn mahdolliseen liitännäiseen luonteeseen. Yksikään niistä ei käsittele suoritetun työn sisältöä tai työsuhteen laatua.

38. En pidä hyväksyttävänä Tanskan hallituksen väitettä, jonka mukaan arvioitaessa, onko työskentely aitoa ja todellista, olisi otettava huomioon myös se, että asianosainen on noin kaksi ja puoli vuotta kestäneen oleskelunsa aikana tehnyt vastaanottajamaassa työtä vain kahden ja puolen kuukauden ajan. Väitettäessä, että työn lyhyt kesto, jonka perusteella työ vaikuttaa koko oleskeluajan kannalta toisarvoiselta ja epäolennaiselta, ei oteta huomioon sitä, että työsuhteen aitouden arvioinnissa ei ole merkitystä asianosaisen syillä, joiden vuoksi hän ei ole tullut työmarkkinoille työsuhdetta edeltävänä aikana tai ole tehnyt uutta yritystä löytää työtä työsuhteen päättymisen jälkeen.

39. Ensimmäisen kysymyksen arvioinnin lopuksi on käsiteltävä kysymystä väärinkäytöstä. Verwaltungsgerichtshof on perusteluissaan viitannut väärinkäytön vaaraan, ja erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on käsitellyt tätä seikkaa kirjallisissa huomautuksissaan. Niiden mukaan väärinkäyttö muodostuisi siitä, että Ninni-Orasche olisi tietoisesti työskennellyt vain muutaman kuukauden ajan voidakseen sen jälkeen perustamissopimuksessa tarkoitetun työntekijän aseman perusteella hakea opintotukeen liittyviä sosiaalisia etuja, joita myönnetään vain henkilöille, joilla on aiemmin ollut työntekijäasema. Niiden mukaan hän on todellisuudessa opiskelija, joka yrittää keinotekoisesti ja epäoikeutetusti esiintyä työntekijänä. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus viittaa eräisiin objektiivisiin olosuhteisiin, joiden perusteella sen mukaan olisi pääteltävä, että Ninni-

19 — Asiakirja-aineistosta ei muun muassa käy selvästi ilmi, kuinka monta tuntia henkilö työskenteli kahden ja puolen kuukauden aikana ja onko hän esimerkiksi ollut käytettävissä kutsusopimuksen perusteella.

20 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Brown, tuomion 22 kohta.

Orasche ei ole ollut aidossa ja todellisessa työsuhteessa eikä sellainen ole myöskään ollut hänen tarkoituksensa.[21]

40. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY:n perustamissopimuksella käyttöön otettujen oikeuksien haltijat eivät saa käyttää oikeuksia väärin kiertääkseen epäasianmukaisesti kansallista lainsäädäntöä. Tästä oikeuskäytännöstä riippumatta[22] olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että yhteisön oikeuden väärinkäyttöä koskeva teoria ei ole merkityksellinen ensimmäiseen kysymykseen vastaamisen kannalta. Kysymys koskee työntekijäaseman edellytyksiä. Sitä, että asianomainen henkilö saattaa käyttää väärin yhteisön oikeuteen perustuvia työntekijän oikeuksia, ei pidä sekoittaa kysymykseen siitä, onko kansalaista pidettävä EY 39 artiklassa tarkoitettuna työntekijänä. Oikeuden väärinkäyttö voi tulla kyseeseen vasta sitten, kun on todettu, että asianomaiselle henkilölle kuuluu henkilöllisen soveltamisalan perusteella yhteisön oikeudessa tarkoitettu etu.[23] Näin ollen tämä käsite liittyy pikemminkin toiseen kysymykseen, joka koskee yhteisön oikeuteen perustuvan oikeuden mahdollista myöntämistä EU:n kansalaiselle.

41. EY 39 artiklassa tarkoitetun työntekijäaseman esteenä ei myöskään mielestäni ole se, että työtä on tehty vain kahden ja puolen kuukauden aikana määräaikaisen työsopimuksen perusteella, mikäli kyseessä on ollut todellinen ja aito työ. Tästä syystä ei ole merkitystä sillä, että asianosainen on vasta muutamien vuosien kuluttua vastaanottavaan valtioon matkustamisestaan alkanut tehdä tätä työtä, sillä, että hän on vasta vähän aikaa lyhytaikaisen, määräaikaisen työsuhteen päättämisen jälkeen saattanut opintonsa päätökseen kotivaltiossaan ja saanut näin kelpoisuuden opiskella vastaanottavan valtion yliopistossa, eikä sillä, että hän on työsuhteensa päättymisen jälkeen hakenut uutta työtä.

C *Toinen kysymys: oikeus opintotukeen sen jälkeen, kun työntekijä ei enää ole palkkatyössä*

42. Henkilö menettää lähtökohtaisesti asemansa työntekijänä sen jälkeen kun työsuhde on päättynyt, ja samalla hän menettää oikeutensa asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin samoihin sosiaalisiin etuihin. Tietyt työntekijäasemaan perustuvat vaikutukset kuitenkin säilyvät siirtotyöläisillä työsuhteen lakkaamisen jälkeenkin.[24] Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, Verwaltungsgerichtshof pyytää toisella kysymyksellään ratkaisua siitä, voiko

21 — Erityisesti työsopimuksen lyhyt kesto, se, että asianomainen henkilö ei tullut Itävaltaan työskennelläkseen vaan teki lyhytaikaisen työsopimuksen vasta oleskeltuaan maassa muutamia vuosia, ja se, että hän pian työn päättymisen jälkeen täytti yliopistoon pääsyn edellytykset ja myös todellisuudessa hyödynsi niitä.

22 — Ks. tänään asiassa C-109/01, Akrich, antamani ratkaisuehdotus (tuomio 23.9.2003, Kok. 2003, s. I-9607, s. I-9610, ratkaisuehdotuksen 96— kohta).

23 — Ks. edellä alaviitteessä 18 mainittu Lair, jossa katsottiin, että henkilö, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, voi vedota yhteisön oikeuteen perustuviin oikeuksiin vain EY 39 artiklassa ja asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettuna työntekijänä (41 kohta).

24 — Asia C-85/96, Martinez Sala, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691, 32 kohta).

asianosainen esillä olevassa tapauksessa hyötyä tästä oikeuskäytännöstä.

43. Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion kansalaisen, joka on käyttänyt hyväkseen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, on saatava vastaanottavassa jäsenvaltiossa samat sosiaaliset edut kuin kotimaisten työntekijöiden.[25] Onkin kiistatonta, että tuki, jota myönnetään toimeentuloa ja opintoja varten yliopisto-opintojen suorittamiseksi, on edellä mainitussa säädöksessä tarkoitettu sosiaalinen etu.[26]

44. Kansallinen tuomioistuin, komissio ja huomautuksia esittäneet hallitukset ovat käsitelleet niitä erityisiä edellytyksiä, jotka yhteisöjen tuomioistuin on asettanut siirtotyöläisten oikeudelle yhdenvertaisen kohtelun saamiseksi opintotuen osalta. Asiaan liittyvää oikeuskäytäntöä ovat erityisesti asioissa Lair, Brown, Raulin ja Bernini annetut tuomiot, joiden sisältö on lyhyesti esitettynä seuraava.

45. Ensinnäkin työntekijän työntekijäaseman säilyminen edellyttää jatkuvuutta aikaisemmin tehdyn ansiotyön ja käynnissä olevien yliopisto-opintojen välillä siten, että opintojen kohteen on liityttävä aikaisempaan ansiotyöhön. Toiseksi siirtotyöläinen ei menetä tiettyjä työntekijäasemaan perustuvia oikeuksiaan, mikäli hän on joutunut tahtomattaan työttömäksi ja hänen on työmarkkinatilanteen vuoksi kouluttauduttava uudelleen toiselle alalle. Tällöin ei edellytetä jatkuvuutta koskevan edellytyksen täyttymistä. Yhteisöjen tuomioistuin on perustellut tätä kantaansa sillä, että uran jatkuvuus on nykyään harvinaisempaa kuin ennen. Sen keskeyttävät säännöllisesti koulutus-, uudelleenkoulutus- tai jatkokoulutusjaksot.[27]

46. Yhteisöjen tuomioistuin on myös vahvistanut joitakin takeita väärinkäytösten estämiseksi. Työntekijä ei pääse osalliseksi sosiaalieduista, mikäli hän sitoutuu työsuhteeseen määräajaksi aloittaakseen sen jälkeen yliopisto-opinnot eikä työnantaja olisi ottanut häntä töihin, ellei häntä olisi jo hyväksytty yliopistoon. Tällaisessa tapauksessa työsuhde, joka on asetuksesta N:o 1612/68 johdettavissa olevien oikeuksien ainoa perusta, on merkitykseltään toissijainen niihin opintoihin nähden, joiden rahoittamiseen tuki on tarkoitettu.[28] Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että silloin, jos voidaan todeta objektiivisten seikkojen perusteella, että työntekijä menee toiseen jäsenvaltioon ainoastaan päästäkseen erittäin lyhyen työskentely-

25 — Edellä alaviitteessä 24 mainitun asian Martinez Sala annetun tuomion 25 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin kuvaili asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun "sosiaalisen edun" käsitettä seuraavasti: "kaikki työsuhteeseen perustuvat tai siitä riippumattomat etuudet, jotka yleensä myönnetään kotimaisille työntekijöille pääasiallisesti näiden objektiivisen työntekijäaseman perusteella tai pelkästään sillä perusteella, että näiden vakinainen asuinpaikka on jäsenvaltion alueella, jolloin etuuksien ulottaminen koskemaan työntekijän asemassa olevia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia on omiaan helpottamaan näiden liikkuvuutta yhteisön alueella — — "

26 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Lair, tuomion 28 kohta.

27 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Lair, tuomion 37 ja 38 kohta.

28 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Brown, tuomion 27 ja 28 kohta.

kauden jälkeen osalliseksi opintotukijärjestelmästä, EY 39 artikla ja asetus N:o 1612/68 eivät kata kyseisiä väärinkäyttöjä. [29]

47. Lopuksi myös tätä asiaa koskee kansallisen tuomioistuimen etuoikeus tutkia tosiseikat. Sen on tutkittava, liittyykö vastaanottavassa valtiossa tehty työ opintojen alaan, onpa työ ollut keskeytyneenä tai ei. Sen on otettava arviossaan huomioon arvioinnin kannalta merkitykselliset tekijät kuten tehdyn työn laatu ja vaihtelevuus sekä työn lopettamisen ja opintojen aloittamisen välillä kulunut aika. [30]

48. Kansallinen tuomioistuin mainitsee esillä olevassa asiassa eräitä seikkoja, joiden vaikutuksen asian oikeudelliseen luonnehdintaan se haluaa selvittää. Toisen kysymyksen ensimmäinen osa koskee määräaikaisen työsuhteen päättymistä. Kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, tapahtuuko määräaikaisen työsuhteen päättyminen vapaaehtoisesti (2.1). Vastaus on merkityksellinen siksi, että siirtotyöläinen voi vedota tiettyihin oikeuksiin vain silloin, kun hän on joutunut tahtomattaan työttömäksi työmarkkinatilanteen vuoksi.

49. Huomautuksia jättäneiden osapuolten näkemykset vaihtelevat tältä osin. Itävallan ja Saksan hallitukset sekä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsovat, että työntekijä, joka haluaa tehdä määräaikaisen työsopimuksen, hyväksyy täysin sen, että työsuhde päättyy määräajan kulumisen johdosta. Niiden mukaan ei näin ollen ole kyseessä muu kuin vapaaehtoinen työttömyys.

50. Sen sijaan komissio katsoo, että työttömyyden "vapaaehtoisuus" ei kaikissa tapauksissa riipu työntekijän omasta tahdosta. Se tarkentaa asiassa Tetik annetun tuomion perusteella, että omasta tahdosta riippumattoman työttömyyden käsitteeseen kuuluu se, että työttymyys ei johdu työntekijästä itsestään. [31] Komission mukaan määräaikaisen työsuhteen päättymisestä ei seuraa "vapaaehtoinen työttömyys", ellei työntekijä ole määräaikaisen työsuhteen päättyessä selvästi ilmoittanut, ettei hän halua jatkaa työsopimusta.

51. Tanskan hallitus katsoo, että kansallisen tuomioistuimen on itse arvioitava asia tapauksen olosuhteiden perusteella. Sen on Tanskan mukaan otettava huomioon kyseisen toimialan käytännöt, sopimuksen kesto, mahdollisuus löytää muu kuin määräaikainen työ sekä pääasian valittajan henkilökohtainen intressi tehdä ainoastaan määräaikainen työsopimus. Lisäksi kan-

29 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Lair, tuomion 43 kohta.

30 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Bernini, tuomion 19 kohta.

31 — Asia C-171/95, Tetik, tuomio 23.1.1997 (Kok. 1997, s. I-329, 38 ja 39 kohta). Asia koski ETY:n ja Turkin välisen assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 6 artiklan 2 kohdan käsitteen "omasta tahdosta riippumaton työttömyys" tulkintaa.

sallisen tuomioistuimen on tutkittava, onko asianomainen henkilö aiemman määräaikaisen työsuhteen päättymisen jälkeen riittävästi etsinyt koulutustaan ja ammatillista kokemustaan vastaavaa uutta työtä.

52. Olen pitkälti samaa mieltä Tanskan hallituksen kanssa. Etukäteen ajallisesti rajoitettu työsuhde ja määräaikaisen työsuhteen määräajan päättyminen eivät voi olla ratkaisevia seikkoja arvioitaessa, onko työntekijän työttömyys vapaaehtoista vai omasta tahdosta riippumatonta. [32] Arvioitaessa sitä, johtuuko työttömyys työntekijästä, on otettava huomioon muut olosuhteet, ja niiden arviointi on kansallisen tuomioistuimen tehtävä. Nämä olosuhteet liittyvät toisaalta työntekijän työympäristöön ja toisaalta hänen omaan käyttäytymiseensä.

53. Mielestäni kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon erityisesti työntekijän kannalta merkitykselliset työmarkkinat. Tietyillä toimialoilla käytetään paljon määräaikaisia työsopimuksia, ja niiden käyttöön voi olla useita eri syitä. Esimerkiksi suhdanneherkillä markkinoilla toimivat työnantajat tai sesonkityöstä riippuvaiset työnantajat saattavat käyttää mieluummin määräaikaisia työsuhteita. Työnantaja saattaa valita määräaikaisen työsopimuksen myös kansallisen työlainsäädännön jäykkyyden vuoksi. Tällaisissa tapauksissa määräaikaisen työsuhteen päättyminen ei välttämättä tarkoita, että kyseinen työntekijä on työttömänä vapaaehtoisesti. Työntekijällä ei usein ole työsopimuksen tekemisen ajankohtana ollut todellista mahdollisuutta vaikuttaa työsopimuksen laatuun. Taloudellisten ja sosiaalisten syiden vuoksi hän tekisi usein itse mieluummin kestoltaan rajoittamattoman työsopimuksen.

54. Toisaalta on mahdollista ajatella tilanteita, joissa työntekijä tietoisesti valitsee määräaikaisen työsuhteen. Työntekijä voi haluta hankkia kokemusta useista eri työnantajista esimerkiksi toimimalla tilapäistyövoimaa välittävän yrityksen palveluksessa. Lisäksi on mahdollista ajatella, että työntekijä hyväksyy määräaikaisen työsuhteen pystyäkseen myöhemmin rahoittamaan opintonsa tai että hän ei halua sitoutua pidemmäksi ajaksi, koska hän odottaa saavansa paremmin koulutustaan ja pyrkimyksiään vastaavan työn. Mikäli tosiseikkojen perusteella todetaan, että työntekijä — joko etukäteen tai työ-

32 — Edellä alaviitteessä 31 mainittua asiassa Tetik annettua tuomiota, johon komissio ja lisäksi Itävallan hallitus viittaavat, ei mielestäni voida suoraan soveltaa esillä olevassa asiassa, koska tapausten asiayhteydet eivät ole täysin vertailukelpoiset. Asia Tetik koski niiden omasta tahdosta riippumattoman työttömyyden kausien laskemista, jotka rinnastetaan säännönmukaisiin työskentelykausiin Turkin kansalaisen oleskeluun Saksassa liittyen. Esillä olevassa asiassa siirtotyöläisen omasta tahdosta riippumatonta työttömyyttä on tarkasteltava niiden mahdollisten opintotukeen liittyvien oikeuksien kannalta, joita voi olla siirtotyöläisillä, jotka eivät enää ole työssä. Tässä yhteydessä on erityisen tärkeää, että työmarkkinatilanteen vuoksi omasta tahdostaan riippumatta työttömäksi joutunut työntekijä voi kouluttautua uudelleen uuteen ammattiin.

suhteen päätyttyä — ei halua jatkaa määräaikaista työsopimusta määräaikaisesti tai rajoittamattomasti, tämä tukee sitä, että kyse on vapaaehtoisesta työttömyydestä. Tällaisessa tilanteessa työntekijä menettää työntekijäasemansa, koska syytä aseman säilyttämiseen (työmarkkinatilanteesta johtuva uudelleenkouluttautuminen) ei ole.

55. Edellä esitetystä johtuen on seuraavaksi tutkittava muut olosuhteet, jotka kansallinen tuomioistuin on kuvannut toisen ennakkoratkaisukysymyksen toisessa osassa.

56. Näin ollen on arvioitava, onko työsuhteen päättymisen vapaaehtoisuuden kannalta merkitystä sillä, että asianosainen on vasta vähän aikaa työn päättämisen jälkeen saattanut opintonsa päätökseen kotimaassaan ja saanut näin kelpoisuuden opiskella vastaanottavan valtion yliopistossa (2.2.1). Kansallinen tuomioistuin haluaa lisäksi selvittää, mitä merkitystä on asianosaisen (tuloksettomaksi jääneillä) yrityksillä saada toinen työpaikka vastaanottavassa valtiossa. Tähän liittyy myös kysymys siitä, onko uudessa työssä, jonka asianosainen on yrittänyt hankkia, kysymys sisällöllisesti päättyneen määräaikaisen työn jatkamisesta vastaavalla (alhaisella) tasolla vaiko sellaisesta työstä, joka vastaa asianosaisen tällä välin hankkimaa korkeampaa koulutustasoa (2.2.2).

57. Huomautuksia esittäneiden jäsenvaltioiden ja komission näkemykset liittyvät tai kuuluvat tältä osin toisen kysymyksen ensimmäisen osan vastaukseen. Itävallan hallituksen mukaan kelpoisuuden tuottavan tutkinnon suorittaminen työsuhteen päättymisen ja opintojen aloittamisen välillä osoittaa, että kyseessä ei ole ollut omasta tahdosta riippumaton työttömyys. Saksan hallitus ja komissio ovat tältä osin huomauttaneet, että mainituilla olosuhteilla ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko työsuhde päättynyt vapaaehtoisesti. Komissio katsoo kuitenkin, että näillä tekijöillä voi olla merkitystä arvioitaessa, voiko pääasian valittaja saada oikeuden yliopisto-opinnoille myönnettävään tukeen. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus pitää näitä seikkoja merkityksellisinä arvioitaessa, onko pääasian valittaja luonut työttömyystilanteen keinotekoisesti voidakseen näin saada oikeuden opintotukeen, jolloin Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan olisi kyseessä väärinkäyttö.

58. Jotta toisen kysymyksen jälkimmäiseen osaan vastattaisiin selkeästi, käsittelen ensin mainittujen seikkojen merkitystä työttömyyden vapaaehtoisuuden tai omasta tahdosta riippumattomuuden määrittämisen kannalta.

59. Olen useimpien edellä mainittujen hallitusten ja komission kanssa samaa mieltä siitä, että mainituilla olosuhteilla ei periaatteessa ole merkitystä työttömyyden vapaaehtoisuuden kannalta. Sellaisen tutkinnon suorittaminen toisessa jäsenvaltiossa, joka antaa kelpoisuuden opiskella vastaanottavan jäsenvaltion yliopistossa, yritys saada uusi työsuhde tai tavoitellun työsuhteen laatu ja taso eivät liity työsuhteeseen, johon työntekijäasema perustuu. Tutkintoja saa suorittaa ja uutta työtä etsiä

riippumatta siitä, onko henkilö tullut työttömäksi vapaaehtoisesti vai omasta tahdostaan riippumatta. Enintään se tosiseikka, että henkilö on tuloksettomasti yrittänyt saada uuden työpaikan, voi antaa viitettä siitä, että työttömyys ei ole ollut ainakaan täysin omasta tahdosta riippumatonta.

60. Tämä ei kuitenkaan riitä vastaukseksi kansalliselle tuomioistuimelle. Kuten eräät hallitukset ja komissio ovat huomauttaneet, mainituilla olosuhteilla voi viime kädessä olla merkitystä arvioitaessa, onko pääasian valittajalla oikeus asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin sosiaalisiin etuihin. Käsittelen seuraavaksi tarkemmin tätä asiaa.

61. Ninni-Oraschella on ensinnäkin yhdenvertainen mahdollisuus saada opintotukea, mikäli opintojen aiheen eli romaanisen filologian ja aiemmin kassan käyttöön oikeutettuna tarjoilijattarena (muutamine hallinnollisine lisätehtävineen) tehdyn työn välillä on jatkuvuus. Päättelen asiakirja-aineiston perusteella, että näiden toimintojen välillä ei selvästikään ole todellista yhteyttä. Keskeisten sisällöllisten erojen lisäksi toimintojen tasot eivät vastaa lainkaan toisiaan. En pidä merkityksellisenä sitä, että Ninni-Oraschen suorittamalla kirjanpitoon ja kauppaan liittyvällä tutkinnolla, joka tuotti kelpoisuuden yliopisto-opintoihin, oli yritystalouteen liittyvän sisältönsä vuoksi jonkin verran yhteyttä aiempiin hallinnollisiin tehtäviin. Merkitystä on nimittäin työn ja opintojen välisellä jatkuvuudella eikä sen tutkinnon laadulla, joka tuottaa kelpoisuuden yliopisto-opintoihin.

62. Jos kansallinen tuomioistuin toteaa, että työttömyys on omasta tahdosta riippumatonta, voidaan lisäksi tutkia, onko työmarkkinatilanne pakottanut työntekijän kouluttautumaan toiselle alalle. Asiakirja-aineistossa on vain vähän tietoja, jotka viittaavat siihen, että pääasian valittaja täyttäisi tämän edellytyksen. Tässä yhteydessä on merkitystä myös objektiivisilla tekijöillä, jotka voivat antaa viitteitä siitä, että työntekijä on tehnyt työtä ainoastaan päästäkseen erittäin lyhyen työskentelykauden jälkeen hyötymään opintotukijärjestelmästä.[33] Työsopimuksen rajoitettu kesto yhdistettynä siihen tosiseikkaan, että asianosainen ei tullut Itävaltaan tehdäkseen siellä työtä vaan hankki lyhytaikaisen työsuhteen vasta muutamien vuosien kuluttua saapumisestaan, ovat mielestäni osoitus siitä, että Ninni-Orasche ei ole toiminut intensiivisesti Itävallan työmarkkinoilla. Lisäksi väite siitä, että työmarkkinatilanteen vuoksi olisi ollut tarpeen opiskella

33 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Lair, tuomion 43 kohta.

romaanista filologiaa toisen toimialan tehtävään liittyen, ei mielestäni ole kovin uskottava.

63. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin päätettävä kaikkien objektiivisten ja asian kannalta merkityksellisten olosuhteiden perusteella, onko pääasian valittajalla oikeus asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin sosiaalisiin etuihin.

64. Näin ollen ehdotan, että toiseen kysymykseen vastataan seuraavasti:

"Jäsenvaltion kansalainen, joka on aloittanut yliopisto-opinnot vastaanottavassa jäsenvaltiossa tehtyään ensin työtä, voi vedota asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohtaan vain, mikäli

— hänen vastaanottavassa jäsenvaltiossa aiemmin tekemänsä työn ja myöhemmin aloitettujen opintojen välillä on sisällöllinen yhteys tai

— vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinatilanne pakottaa työntekijän hänen omasta tahdostaan riippumattoman työttömyyden jälkeen kouluttautumaan uudelle ammattialalle.

Asian objektiivisten olosuhteiden perusteella on arvioitava, onko aiemman työn ja myöhemmin aloitettujen opintojen välillä sisällöllinen yhteys tai onko kyseessä omasta tahdosta riippumaton työttömyys sekä onko työmarkkinatilanne sellainen, että uudelleenkouluttautuminen on välttämätöntä toisen työn saamiseksi."

D *Unionin kansalaisuuteen perustuva oikeus opintotukeen*

65. Kansallinen tuomioistuin on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ainoastaan ratkaisua EY 39 artiklan ja asetuksen N:o 1612/68 tulkinnasta. Kuten edellä totesin, komissio ja Tanskan hallitus ovat lisäksi käsitelleet kysymystä siitä, onko Ninni-Oraschen mahdollista vedota opintotuen saamiseksi unionin kansalaisuutta koskeviin perustamissopimuksen määräyksiin, kun niitä tulkitaan kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon yhteydessä. Molemmat näistä katsovat, että esillä olevassa asiassa ei ole mahdollista vedota EY 12 ja EY 17 artiklaan opinto-

tuen saamiseksi, ja ne perustelevat kantaansa erityisesti direktiivin 93/96/ETY sanamuodolla ja asiassa Grzelczyk 20.9.2001 annetulla tuomiolla.

66. Tältä osin on ensinnäkin pohdittava, onko yhteisöjen tuomioistuimen ylipäänsä käsiteltävä mainittujen perustamissopimuksen määräysten tulkintaa tässä asiassa. Kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntö ei koske näiden määräysten tulkintaa, eikä myöskään pääasian valittaja ole pyytänyt niiden tulkintaa.

67. Komissio katsoo, että asiaa koskeva vastaus olisi tarpeen, ja viittaa siihen liittyen muun muassa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön ja prosessiekonomian periaatteeseen. Tanskan hallitus ei pidä tosiseikkojen arviointia mainittujen määräysten kannalta välttämättömänä, mutta on ottanut huomautuksissaan huomioon myös sen mahdollisuuden, että yhteisöjen tuomioistuin olisi asiasta toista mieltä.

68. Voidakseen antaa ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen yhteisöjen tuomioistuin saattaa joutua ottamaan huomioon sellaisia yhteisön oikeuden säännöksiä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole viitannut kysymyksessään. [34] Mielestäni ei ole estettä sille, että yhteisöjen tuomioistuin arvioi EY 12, EY 17 ja EY 18 artiklan mahdollisia vaikutuksia pääasian oikeuskysymyksiin.

69. Se onkin esillä olevassa asiassa luontevaa monista syistä. Ensinnäkin kansallinen tuomioistuin on tehnyt ennakkoratkaisukysymyksiä koskevan päätöksensä hieman ennen yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Grzelczyk antamaa tuomiota. Lisäksi kansalaisuutta koskeva oikeuskäytäntö on kehittymässä. Yhteisöjen tuomioistuin on antanut viime aikoina useita asiaan liittyviä tuomioita. [35] Toiseksi katson, että ennakkoratkaisupäätökseen sisältyvät tiedot riittävät käyttökelpoisen vastauksen antamiseen Verwaltungsgerichtshofille EY 12, EY 17 ja EY 18 artiklan määräyksistä. On selvää, että Ninni-Oraschen kannalta keskeistä on se, voiko hän vedota yhteisön oikeuteen opintotuen saamiseksi. Kolmanneksi asiaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä ei muiden jäsenvaltioiden kansalaisten opintotukioikeuden osalta viitata pelkästään perustamissopimuksen työntekijöitä koskeviin määräyksiin. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen mukaan Ninni-Orasche valitti ministerin päätöksestä myös "yhteisön oikeuden loukkaamisen vuoksi", johon kuuluvat myös perustamissopimuksen kansalaisuutta koskevat määräykset. Neljänneksi, kuten komissio on oikeutetusti huomauttanut, käsittelemällä kansalaisuutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä nyt on mahdollista välttyä siltä, että kansallinen tuomioistuin tekisi yhteisöjen tuomioistuimelle uusia, niitä koskevia ennakkoratkaisukysymyksiä.

34 — Ks. yhdistetyt asiat C-228/01 ja C-289/01, Bourrasse ja Perchicot, tuomio 7.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10213, 33 kohta).

35 — Erityisesti asia C-413/99, Baumbast, tuomio 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7091) ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia D'Hoop.

70. Pääasian osalta komissio katsoo, että Ninni-Orasche on menettänyt työntekijäasemansa, mutta että hän on saanut opiskelijoiden oleskeluoikeudesta annetussa direktiivissä tarkoitetun opiskelija-aseman aloittaessaan yliopisto-opinnot Itävallassa. Näin ollen häntä koskevat rajoitukset, joita direktiivissä on asetettu EU:n kansalaisten mahdollisuuksille vedota oikeuksiin. Näin ollen Ninni-Oraschea koskee erityisesti opintotukien myöntämistä koskeva rajoitus. Direktiivin 93/96/ETY 3 artiklassa säädetään erityisesti, että direktiivillä ei anneta oleskeluoikeuden saaneille opiskelijoille oikeutta vastaanottavan jäsenvaltion antamaan toimeentuloturvaan. Komission mukaan asiaan ei vaikuta se, että Ninni-Orasche on asunut Itävallassa jo pitkään ja että hän on aloittanut yliopisto-opintonsa Itävallassa.

71. Tanskan hallitus tekee joitakin asiassa Grzelczyk annettua tuomiota koskevia kriittisiä huomautuksia, koska se katsoo tuomion olevan ristiriidassa direktiivin 93/96/ETY 3 artiklan yksiselitteisen sanamuodon kanssa. Se toistaa jo asiassa Grzelczyk käydyn menettelyn aikana puolustamansa kannan, jonka mukaan unionin kansalaisuus ei anna kansalaisille uusia oikeuksia, jotka ovat laajempia kuin ne, joita heillä jo on EY:n perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden perusteella.

72. Mielestäni komission päättely on oikeanlainen, vaikkakin liian rajallinen. En kannata Tanskan hallituksen näkemystä, jonka mukaan unionin kansalaisuus ei antaisi EU:n kansalaisille lisäarvoa.

73. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo useassa asiassa todennut, EY 17 artiklassa tarkoitetun unionin kansalaisuuden on tarkoituksensa puolesta oltava jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema. Pääasian valittaja Ninni-Orasche kuuluu unionin kansalaisuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten henkilölliseen soveltamisalaan, koska hän on laillisesti jossakin toisessa jäsenvaltiossa asuva jäsenvaltion kansalainen. [36]

74. Unionin kansalaisuuden nojalla jäsenvaltioiden kansalaiset voivat periaatteessa saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jos he ovat samassa tilanteessa. EU:n kansalaiset voivat vedota EY 17 artiklaan, sellaisena kuin se on luettuna yhdessä EY 12 artiklan kanssa, unionin kansalaisuutta koskevien määräysten voimaantulosta lukien. [37]

36 — Ks. edellä alaviitteessä 24 mainittu asia Martinez Sala, tuomion 61 kohta.

37 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia D'Hoop, tuomion 25, 27 ja 28 kohta.

75. Mainittuihin määräyksiin voi kuitenkin vedota vain niissä tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan. [38]

76. Tällaisia tilanteita ovat tilanteet, jotka koskevat EY 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen, jäsenvaltioiden alueella liikkumista ja oleskelua koskevien perusoikeuksien harjoittamista. Yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut EY 18 artiklan 1 kohdan välittömän vaikutuksen asiassa Baumbast annetussa tuomiossa, millä on merkitystä erityisesti niiden kansalaisten osalta, jotka eivät harjoita EY 39, 43 ja 49 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa. [39] EY 18 artiklan 1 kohdan välittömällä vaikutuksella on lisäksi merkitystä niiden rajoitusten ja ehtojen soveltamisen osalta, joita saa asettaa tämän oleskeluoikeuden käyttämiselle. Kansalliset tuomioistuimet valvovat niiden soveltamista. [40]

77. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Grzelczyk antamassaan tuomiossa, että silloin, kun unionin kansalainen suorittaa yliopisto-opintoja muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalainen hän on, hän voi vedota EY 12 artiklan kieltoon, jota on tulkittava yhdessä EY 18 artiklan kanssa ja jossa määrätään oikeudesta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Yhteisöjen tuomioistuin perustelee tätä ratkaisua muistuttamalla perustamissopimuksen kehittymisestä sen seurauksena, että siihen sisällytettiin unionin kansalaisuutta sekä koulutusta ja ammatillista koulutusta koskevat määräykset, sekä viittaamalla opiskelijoiden oleskeluoikeutta koskevaan direktiiviin. [41] Asiassa Grzelczyk Ranskan kansalainen, joka opiskeli Belgiassa neljän vuoden korkeakoulututkintoa eikä viimeisen opiskeluvuoden aikana enää pystynyt itse huolehtimaan elinkustannuksistaan, oli menettää oleskeluoikeutensa, koska hänellä ei ollut vähimmäistoimeentuloa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että EY 12 ja EY 17 artikla ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevilta muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta edellytetään toimeentulotuen saamisen osalta, että he kuuluvat asetuksen N:o 1612/68 soveltamisalaan, vaikka mitään tällaista edellytystä ei sovelleta vastaanottavan jäsenvaltion omiin kansalaisiin. [42]

78. Tämä perustamissopimuksen kansalaisuutta koskevien määräysten laaja tulkinta on seurausta erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen direktiivissä 93/96/ETY tarkoitetun käsitteen "varat" väljästä tulkinnasta. Kyseinen direktiivi sisältää "rajoitukset ja edellytykset", jotka koskevat unionin kansalaisten EY 18 artiklan 1 kohtaan perustuvia oikeuksia. Direktiivin 1 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää, että siirtyvillä opiskelijoilla on "varoja", jotta he eivät oleskeluaikanaan joutuisi turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Opiskelijoilla,

38 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Grzelczyk, tuomion 32 kohta.

39 — Edellä alaviitteessä 35 mainittu asia Baumbast, tuomion 81—84 kohta.

40 — Edellä alaviitteessä 35 mainittu asia Baumbast, tuomion 86 kohta.

41 — Opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/96/ETY (EYVL L 317, s. 59).

42 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Grzelczyk, tuomion 34—37 ja 46 kohta.

joilla on oleskeluoikeus, ei direktiivin 3 artiklan mukaan ole oikeutta saada vastaanottavilta jäsenvaltioilta tukea elinkustannuksiin. Yhteisöjen tuomioistuin päättelee kuitenkin tällä perusteella, että "direktiiviin ei sitä vastoin sisälly säännöksiä, joissa sen soveltamisalaan kuuluvilta henkilöiltä evättäisiin sosiaalietuuksia". Lisäksi direktiivin kuudennesta perustelukappaleesta käy ilmi, että henkilöistä, joille oleskeluoikeus on myönnetty, "ei tule aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle". Tällä perusteella yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että direktiivissä 93/96/ETY, samoin kuin myös direktiiveissä 90/364/ETY ja 90/365/ETY,[43] hyväksytään "tietty tämän jäsenvaltion kansalaisten taloudellinen solidaarisuus muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan, erityisesti jos oleskeluluvan saaneelle henkilölle aiheutuvat vaikeudet ovat luonteeltaan väliaikaisia".[44]

79. Arvioitaessa sitä, onko Ninni-Oraschella mahdollisuus vedota onnistuneesti mainittuihin säännöksiin ja vaatia opintotukea samoilla edellytyksillä kuin Itävallan kansalaiset,[45] on ensinnäkin todettava, että Ninni-Oraschella ei ole kansalaisuuteen perustuvaa oikeutta opintotukeen. Tämä käy ilmi muun muassa Studienförderungsgesetzin systematiikasta ja ennakkoratkaisupyynnön sisällöstä.

80. Lisäksi on käytettävä lähtökohtana sitä, että pääasian valittajalla ei ole työntekijäasemaa eikä hän käytä muita perustamissopimuksessa tarkoitettuja taloudellisia perusvapauksia. Asiakirja-aineiston perusteella ei myöskään ole mahdollista todeta, että hänen itävaltalainen puolisonsa käyttäisi jotakin perustamissopimuksessa taatuista taloudellisista perusvapauksista.[46] Näin ollen Ninni-Orasche ei voi vedota taloudellisesti aktiivisille kansalaisille ja näiden perheenjäsenille kuuluviin oikeuksiin.

81. Tämän jälkeen on tutkittava, mihin Ninni-Oraschen oikeus oleskella Itävallassa perustuu. Ninni-Oraschen oleskelulupa ei johdu EY 18 artiklassa taatusta unionin kansalaisten oikeudesta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Hän on saanut vuoteen 1999 asti voimassa olevan oleskeluoikeutensa sillä perusteella, että hän on vuonna 1993 mennyt naimisiin itävaltalaisen miehen kanssa. Tämä oleskeluoikeus perustuu kansalliseen lainsäädäntöön. Ninni-Oraschen oleskeluoikeuteen on kuitenkin tullut myös yhteisön ulottuvuus sen jälkeen, kun Itävalta liittyi Euroopan unioniin vuonna 1995 ja hän aloitti yliopisto-opintonsa vuonna 1996. Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana oleskelulupa perustui kansallisen lainsäädännön lisäksi periaatteessa myös yhteisön oikeuteen eli erityisesti EY 18 artiklaan ja direktiiviin 93/96/ETY.

43 — Oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26) ja ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/365/ETY (EYVL L 180, s. 28).

44 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Grzelczyk, tuomion 38, 39 ja 44 kohta.

45 — Opintotuen saamisen objektiiviset edellytykset on ilmoitettu Studienförderungsgesetzin 6 §:ssä.

46 — Ks. tältä osin perustamissopimuksessa tarkoitetun palvelujen tarjoajan puolison siirtolaisoikeuksien osalta asia C-60/00, Carpenter, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6279, erityisesti tuomion 36—39 kohta).

82. On kuitenkin realistista olettaa, että opiskelijoiden oleskeluoikeutta koskevalla direktiivillä ei ole suoraan merkitystä Ninni-Oraschen kannalta. Direktiivissä 93/96/ETY täsmennetään nimittäin "oleskeluoikeuden käyttämisen helpottamiseksi tarkoitettuja edellytyksiä ja [taataan] yhdenvertaisen ammatilliseen koulutukseen [pääsy] sellaisen jäsenvaltion kansalaisen hyväksi, joka on hyväksytty ammatilliseen koulutukseen toisessa jäsenvaltiossa" (1 artikla). Näkemys, jonka mukaan Ninni-Orasche ei kuulu direktiivin soveltamisalaan, koska hänen oleskeluoikeutensa perustui vuonna 1996 kansalliseen lainsäädäntöön eikä hän tarvinnut lainkaan direktiiviin perustuvaa oleskeluoikeutta, on perusteltavissa.

83. Vaikka lähtökohtana olisi, että Ninni-Oraschen oleskelulupa perustuisi ainoastaan kansalliseen lainsäädäntöön, mikään ei estäisi häntä vetoamasta asemaansa unionin kansalaisena. Mielestäni on lisäksi mahdollista vedota edullisempaan sääntelyyn silloin, kun yhteisön oikeuteen ja kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat oikeusasemat vaihtelevat tai ovat päällekkäiset. [47]

84. Käsittelen siksi seuraavaksi kahta mahdollista tilannetta, joista toisesta Ninni-Oraschella on yhteisön oikeuden kannalta direktiiviin 93/96/ETY perustuva opiskelijan asema ja toisessa direktiivillä 93/96/ETY ei ole hänen kannaltaan merkitystä.

47 — Ks. tältä osin myös julkisasiamies Alberin ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 2 mainitussa asiassa Grzelczyk, ratkaisuehdotuksen 92 kohta.

85. Aloitan tilanteella, jossa Ninni-Oraschen olisi käytettävä direktiiviin 93/96/ETY perustuvia ulkomaille siirtyvien opiskelijoiden oikeuksia. Tällaisessa tilanteessa on merkitystä asiassa Grzelczyk annetulla tuomiolla, vaikka se ei mielestäni tuekaan pääasian valittajaa.

86. Näiden kahden asian tosiseikastot ovat nimittäin erilaiset. Asiassa Grzelczyk oli kyseessä EU:n kansalainen, joka oli jo useiden vuosien ajan huolehtinut elinkustannuksistaan ja jonka opintojensa päättymiseen oli enää vain vuosi aikaa. Hän oli vaarassa menettää sen jäsenvaltion oleskeluluvan, jossa hän opiskeli, jolloin opintojen saattaminen loppuun olisi ollut mahdotonta. Yhteisöjen tuomioistuin otti tämän erityistilanteen huomioon mainitussa asiassa annetussa tuomiossa.

87. Ninni-Orasche oli juuri aloittanut romaanisen filologian opintonsa, kun hän teki hakemuksen opintotuen saamiseksi. Asia ei koskenut lainkaan hänen mahdollisuuttaan säilyttää oleskeluoikeutensa Itävallassa ja hänen mahdollisuuksiaan tosiasiallisesti käyttää hyödykseen tätä oikeutta. Ninni-Oraschen oli mahdollista nauttia edelleen tärkeimmästä hänelle EU:n kansalaisuuden nojalla kuuluvasta oikeudesta eli oikeudesta liikkua ja oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tiukasti juridisesti tarkasteltuna hänen tilanteensa oli sitä paitsi toisenlainen kuin asiassa Grzelczyk.

Jälkimmäinen tapaus koski väliaikaista tukea, joka oli välttämätön opintojen loppuun saattamiseksi. Esillä oleva asia taas koskee opintotukea, jolla ei ole mitään vaikutusta oikeuteen tai mahdollisuuteen oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

88. Päättelen asiassa Grzelczyk annetun tuomion perusteluista ja erityisesti viittaamisesta "tiettyyn taloudelliseen solidaarisuuteen" kyseisen opiskelijan tilanteessa, että tuomion tarkoituksena ei ole erityisesti sivuuttaa kolmen oleskeluoikeutta koskevan direktiivin perusedellytyksiä eli sitä, että toiseen jäsenvaltioon sinne muuttaakseen siirtyvien EU:n kansalaisten on osoitettava, että heillä on riittävästi varoja, jotta he eivät joutuisi turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Opiskelijoiden oleskeluoikeudesta annetun direktiivin kannalta tämä tarkoittaa, että jäsenvaltion kansalainen, joka aloittaa opintonsa toisessa jäsenvaltiossa, ei voi saada vastaanottavasta jäsenvaltiosta tukea elinkustannustensa rahoittamiseksi. Tämä ulkomaisten opiskelijoiden oikeuksien rajoitus on esitetty yksiselitteisesti direktiivin 3 artiklassa eli sen säännösosassa.

89. Edellä esitetty päättely on kuitenkin voimassa vain, jos Ninni-Orasche on direktiivissä 93/96/ETY tarkoitettu opiskelija ja hän haluaa vedota tähän direktiiviin perustuviin oikeuksiin. Tilanteessa, jossa hän ei tarvitse näitä oikeuksia, on vielä mahdollista vedota EY 17 artiklaan luettuna yhdessä EY 12 artiklan kanssa yhteisön oikeuden perusperiaatteena, jonka mukaan hänellä olisi oikeus saada opintotukea samoilla edellytyksillä kuin samassa tilanteessa olevien, vastaanottavan valtion kansalaisten.

90. Vaikka asiassa Grzelczyk kyseessä ollut tilanne oli toisenlainen, tuomiossa esitettyjä periaatteita on mahdollista soveltaa tilanteeseen, jossa EU:n kansalainen joutuu kielletyn syrjinnän kohteeksi. Vähimmäistason taloudellisen solidaarisuuden periaate voi tietyissä ja objektiivisesti todettavissa olosuhteissa mielestäni luoda oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun.

91. Näin on tilanteessa, jossa EU:n kansalainen on oleskellut toisessa jäsenvaltiossa laillisesti pidemmän aikaa syystä, joka ei liity ensisijaisesti perustamissopimuksen taloudellisten perusoikeuksien käyttämiseen ja jossa myöskään oleskeluluvan myöntäminen ei perustu asianomaisen henkilön vastaanottajavaltiossa aloittamiin yliopisto-opintoihin. Tällaisen tilanteen on mielestäni monista syistä johtuen katsottava kuuluvan perustamissopimuksen soveltamisalaan, jolloin EU:n kansalainen saa oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun.

92. Ensinnäkin tällaisessa tilanteessa ei ole merkitystä EY 18 artiklan rajoituksella, jonka mukaan oleskeluoikeus on voimassa vain silloin, kun perustamissopimuksessa ja

johdetussa oikeudessa määrätyt rajoitukset ja edellytykset eivät sitä estä. EY 17 artiklan, luettuna yhdessä 12 artiklan kanssa, määräykset voivat tällöin erityistilanteissa antaa oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun myös silloin, kun kyseessä ovat sosiaaliset edut, joita ei myönnetä oleskelua koskevien direktiivien nojalla.

93. Toiseksi koulutuksen ja erityisesti yliopisto-opiskelun merkitys on tunnustettu laajasti EY:n perustamissopimuksen tavoitteissa. Yhteisöjen tuomioistuin on asioissa Grzelczyk ja D'Hoop annetuissa tuomioissa liittänyt koulutusta ja ammatillista koulutusta koskevat perustamissopimuksen määräykset EY 12 ja 17 artiklan soveltamiseen. Asiassa Grzelczyk annetusta tuomiosta käy ilmi, että vuonna 1988 asiassa Brown annettu ratkaisu, jonka mukaan opiskelijoille elatusta ja koulutusta varten myönnetty tuki ei yhteisön oikeuden senhetkisessä kehitysvaiheessa pääsääntöisesti kuulunut perustamissopimuksen soveltamisalaan nykyisessä EY 12 artiklassa tarkoitetulla tavalla, on vanhentunut sen jälkeen kun EY:n perustamissopimukseen on sisällytetty unionin kansalaisuutta sekä koulutusta ja ammatillista koulutusta koskevat määräykset.[48] Asiassa D'Hoop annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhteisön oikeuden vastaiseksi sellaisen kansallisen lainsäädännön, jolla suosittiin niitä Belgian kansalaisia, jotka suorittavat kaikki keskiasteen opintonsa Belgiassa, niihin Belgian kansalaisiin verrattuna, jotka liikkumisvapauttaan käytettyään ovat saaneet keskiasteen tutkintotodistuksen jossakin toisessa jäsenvaltiossa.[49] Tästä oikeuskäytännöstä käy ilmi, että opiskelijat, jotka suorittavat opintoja toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat, kuuluvat yhteisön oikeuden soveltamisalaan ja heillä on perustamissopimuksen perusteella jopa erityisasema.

94. Kolmanneksi mainituissa olosuhteissa ei ole mitään syytä olla asettamatta EU:n kansalaista samaan asemaan kuin muita henkilöitä, joiden edut perustuvat yhteisön oikeuteen, kuten työntekijöitä ja heidän perheenjäseniään. Kuten olen todennut aiemmin asiassa Baumbast antamassani ratkaisuehdotuksessa, unionin kansalaisuutta koskevat määräykset antavat muille kuin taloudellisesti aktiivisille kansalaisille lisäarvoa,[50] jolloin oikeus yhdenvertaiseen kohteluun on tärkeä.

95. Esillä olevassa asiassa on joitakin muitakin syitä, joiden vuoksi Ninni-Oraschelle olisi taattava nämä lisäoikeudet. Kun Ninni-Orasche aloitti opintonsa (maaliskuussa 1996), hän oli jo oleskellut Itävallassa yli kahden vuoden ajan ja hänen oleskelulupansa oli voimassa vielä kolme vuotta. Kun otetaan huomioon se tosiseikka, että hän on naimisissa Itävallan kansalaisen kanssa, on syytä olettaa, että hän säilyttää oleskeluoikeutensa myös vuoden 1999 jälkeen ja opintojensa loppuun saakka. Lisäksi hän suoritti hieman ennen opintojensa aloittamista Italiassa tutkinnon, joka

48 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Grzelczyk, tuomion 34 ja 35 kohta.

49 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia D'Hoop, tuomion 32—35 kohta.

50 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 35 mainittu asia Baumbast, ratkaisuehdotuksen 114 kohdasta alkaen.

antoi hänelle kelpoisuuden yliopisto-opintoihin Itävallassa. Tässä Ninni-Oraschen valinnassa hankkia tietoisesti oikeus oleskella Itävallassa ja saada sen perusteella oikeus opintotukeen ei selvästikään ole kyse väärinkäytöstä. On jopa todettava, että siinä missä opiskelijoiden oleskeluoikeudesta annetun direktiivin lähtökohtana on, että jäsenvaltion kansalainen siirtyy väliaikaisesti toiseen jäsenvaltioon opiskelemaan, Ninni-Oraschen oleskelu Itävallassa on luonteeltaan rakenteellista.

96. Yhteisön oikeuden tämänhetkisessä tilanteessa ei ole yhtenäistetty sosiaalisia etuja eikä erityisesti opintotukeen liittyviä oikeuksia, mutta tähän seikkaan ei voida vedota sellaista erityistilanteessa olevaa EU:n kansalaista vastaan, joka on jo pidemmän aikaa oleskellut laillisesti toisessa jäsenvaltiossa ennen sosiaalietujen hakemista. Tällaisessa tilanteessa on olemassa välttämätön tarve vähimmäistason taloudelliseen solidaarisuuteen tällaisia henkilöitä eli sellaisia opiskelijoita kohtaan, jotka ovat toisen jäsenvaltion kansalaisia. Juuri Ninni-Oraschen kaltaista henkilöä, jolla on todistettu ja rakenteellinen yhteys Itävallan yhteiskuntaan, ei mielestäni pidä kohdella vastaanottavassa valtiossa kuin ketä tahansa muun valtion kansalaista.

97. Se, että Ninni-Oraschen ei ole pääasiassa mahdollista vedota opintotukioikeuteen, johtuu Studienförderungsgesetzin rajoitetusta henkilöllisestä soveltamisalasta. Ministerin hylkäyspäätös perustui pelkästään kansalaisuuteen, ja se on näin ollen ilmiselvää syrjintää, joka loukkaa EY 12 artiklassa tarkoitettua unionin kansalaisten oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun.

98. Epätasa-arvoinen kohtelu voi olla oikeutettua ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.[51] Vaikka epäilenkin suuresti objektiivisen oikeuttamisperusteen olemassaoloa esillä olevassa asiassa,[52] sitä ei ole mahdollista arvioida perustellusti. Kansallinen tuomioistuin tai ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuneet osapuolet eivät ole käsitelleet tätä asiaa. Tästä syystä kansallisen tuomioistuimen on pääasian oikeudenkäynnissä tutkittava nämä asiakysymykset.

99. Näkemykseni mukaan EY 12 ja EY 17 artikla antavat EU:n kansalaiselle, joka muuna kuin taloudellisesti aktiivisena kansalaisena on jo pidemmän aikaa tosiasiallisesti oleskellut laillisesti toisen jäsen-

51 — Ks. asia C-274/96, Bickel ja Franz, tuomio 24.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7637, 27 kohta) ja edellä alaviitteessä 11 mainittu asia D'Hoop, tuomion 36 kohta.

52 — Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia D'Hoop. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että edellytys, joka koskee paikkaa, jossa keskiasteen tutkintotodistus on saatu, on luonteeltaan liian yleinen ja ehdoton sen hyväksyttävästi tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, että kansalliset työllisyysohjelmat ovat avoimia vain nuorille, joilla on tosiasiallinen yhteys kyseisille työmarkkinoille (38 ja 39 kohta). Esillä olevassa asiassa Itävalta voisi vedota tehokkaan opintotukijärjestelmän säilyttämiseen liittyvään hyväksyttyyn tavoitteeseen. Näin olisi, jos järjestelmä voisi vaarantua, mikäli opiskelijat, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, käyttäisivät Itävallan opintotukijärjestelmää liian paljon. Mielestäni tämä päättely ei päde esillä olevassa asiassa asian erityisolosuhteiden vuoksi.

valtion alueella ja aloittanut siellä yliopisto-opinnot, oikeuden opintotukeen samoilla edellytyksillä kuin jäsenvaltion kansalaisille. Epätasa-arvoinen kohtelu voi olla oikeutettua ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.

V Ratkaisuehdotus

100. Edellä esitetty huomioon ottaen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Verwaltungsgerichtshofin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa (josta on tullut EY 39 artikla) tarkoitetun työntekijäaseman esteenä ei ole, että työtä tehdään vain kahden ja puolen kuukauden ajan määräaikaisen työsopimuksen perusteella, mikäli on todettava, että kysymys on todellisesta ja aidosta työstä. Merkitystä ei ole sillä, että asianomainen henkilö on vasta muutamien vuosien kuluttua vastaanottavaan valtioon matkustamisestaan alkanut tehdä tätä työtä, että hän on vasta vähän aikaa lyhytaikaisen, määräaikaisen työsuhteen päättämisen jälkeen saattanut opintonsa päätökseen kotimaassaan ja saanut näin kelpoisuuden opiskella vastaanottavan valtion yliopistossa tai sillä, että hän on lyhytaikaisen määräaikaisen työsuhteensa päättymisen jälkeen hakenut uutta työtä aina opintojensa aloittamiseen asti.

2) Toisen jäsenvaltion kansalainen, joka on aloittanut yliopisto-opinnot vastaanottavassa jäsenvaltiossa tehtyään ensin työtä, voi vedota työntekijöiden

vapaasta liikkuvuudesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohtaan vain, mikäli

—hänen vastaanottavassa jäsenvaltiossa aiemmin tekemänsä työn ja myöhemmän opiskelun välillä on sisällöllinen yhteys tai

—vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinatilanne pakottaa asianomaisen henkilön omasta tahdosta riippumattoman työttömyyden jälkeen kouluttautumaan ammatillisesti uudelleen uuteen ammattiin.

Asian objektiivisten olosuhteiden perusteella on tutkittava, onko aiemman työn ja myöhemmän opiskelun välillä sisällöllinen yhteys tai onko kyseessä asianomaisen henkilön omasta tahdosta riippumaton työttömyys ja onko työmarkkinatilanne sellainen, että uudelleenkouluttautuminen on välttämätöntä toisen työn saamiseksi.

3) EY 12 ja EY 17 artikla antavat EU:n kansalaiselle, joka on todellisesti ja laillisesti oleskellut toisen jäsenvaltion alueella pidemmän aikaa muuna kuin taloudellisesti aktiivisena henkilönä ja aloittanut siellä yliopisto-opintonsa, oikeuden opintotukeen samoilla edellytyksillä kuin jäsenvaltion kansalaisille. Epätasa-arvoinen kohtelu voi olla oikeutettua ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.