Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

21 päivänä kesäkuuta 2012 *

Uusien jäsenvaltioiden liittyminen — Bulgarian tasavalta — Jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan työluvan myöntäminen Bulgarian kansalaisille edellyttää työmarkkinatilanteen tutkimista — Direktiivi 2004/114/EY — Kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytykset

Asiassa C-15/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgerichtshof (Itävalta) on esittänyt 9.12.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 12.1.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Leopold Sommer

vastaan

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit A. Prechal, K. Schiemann, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari) ja C. Toader,

julkisasiamies: N. Jääskinen,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Leopold Sommer, edustajanaan Rechtsanwalt W. Rainer,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

— Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja W. Bogensberger,

kuultuaan julkisasiamiehen 1.3.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Bulgarian tasavallan ja Romanian Euroopan unioniin liittymistä koskevista ehdoista ja menettelyistä tehdyn pöytäkirjan (EUVL 2005, L 157, s. 29; jäljempänä liittymispöytäkirja) 20 artiklan, kyseisen pöytäkirjan liitteessä VI olevan 1 osan 14 kohdan sekä kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä 13.12.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/114/EY (EUVL L 375, s. 12) tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Leopold Sommer ja Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (Wienin työvoimaviranomaisen aluetoimisto, jäljempänä Arbeitsmarktservice Wien) ja jossa on kyse siitä, että viimeksi mainittu on kieltäytynyt myöntämästä Sommerille Bulgarian kansalaista, joka opiskelee Itävallassa, varten osa-aikaista kuorma-autonkuljettajan työtä koskevaa työlupaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Liittymispöytäkirja ja sen liite VI

3 Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Bulgarian tasavallan ja Romanian välillä Bulgarian tasavallan ja Romanian liittymisestä Euroopan unioniin tehty sopimus (EUVL 2005, L 157, s. 11; jäljempänä liittymissopimus) allekirjoitettiin 25.4.2005 ja tuli voimaan 1.1.2007.

4 Liittymissopimuksen 1 artiklan 3 kohdan mukaan ”liittymisehdot ja -menettelyt ovat tähän sopimukseen liitetyssä pöytäkirjassa. Kyseisen pöytäkirjan määräykset ovat erottamaton osa tätä sopimusta”.

5 Liittymispöytäkirjan 20 artiklassa, joka on kyseisen pöytäkirjan neljännen osan, joka koskee väliaikaisia määräyksiä, I osastossa, jonka otsikko on ”Siirtymätoimenpiteet”, määrätään seuraavaa:

”Tämän pöytäkirjan liitteissä VI ja VII lueteltuja toimenpiteitä sovelletaan Bulgariaan ja Romaniaan kyseisissä liitteissä määrätyin edellytyksin.”

6 Liittymispöytäkirjan liitteessä VI, jonka otsikko on ”Luettelo, jota tarkoitetaan liittymispöytäkirjan 20 artiklassa: siirtymätoimenpiteet, Bulgaria”, olevan 1 osan 1, 2 ja 14 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Perustuslain III-133 artiklaa ja III-144 artiklan ensimmäistä kohtaa sovelletaan täysimääräisesti direktiivin 96/71/EY 1 artiklassa määriteltyyn työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja työntekijöiden tilapäistä liikkuvuutta sisältävien palvelujen tarjoamisen vapauteen toisaalta Bulgarian ja toisaalta jokaisen nykyisen jäsenvaltion välillä ainoastaan, jollei 2–14 kohdassa esitetyistä siirtymämääräyksistä muuta johdu.

2. Poiketen siitä, mitä [työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston] asetuksen (ETY) N:o 1612/68 [(EYVL L 257, s. 2)] 1–6 artiklassa säädetään, ja liittymispäivää seuraavan kahden vuoden jakson päättymiseen saakka nykyiset jäsenvaltiot soveltavat kansallisia tai kahdenvälisistä sopimuksista johtuvia toimenpiteitä, joilla säädellään Bulgarian kansalaisten pääsyä niiden työmarkkinoille. Nykyiset jäsenvaltiot voivat jatkaa tällaisten toimenpiteiden soveltamista Bulgarian liittymispäivää seuraavan viiden vuoden jakson päättymiseen saakka.

– –

14. Sen soveltaminen, mitä 2–5 sekä 7–12 kohdassa määrätään, ei saa johtaa siihen, että Bulgarian kansalaisten pääsyä nykyisten jäsenvaltioiden työmarkkinoille koskevista edellytyksistä tulee tiukempia kuin liittymissopimuksen allekirjoituspäivänä voimassa olevat edellytykset.

Sen estämättä, mitä 1–13 kohdassa määrätään, nykyiset jäsenvaltiot asettavat sellaiset työntekijät etusijalle, jotka ovat jäsenvaltioiden kansalaisia, sellaisiin työntekijöihin nähden, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, työmarkkinoilleen pääsyn osalta milloin tahansa niiden soveltaessa kansallisia tai kahdenvälisistä sopimuksista johtuvia toimenpiteitä.

Toisessa jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevia ja työskenteleviä bulgarialaisia siirtotyöläisiä ja heidän perheitään tai Bulgariassa laillisesti oleskelevia ja työskenteleviä toisesta jäsenvaltiosta tulleita siirtotyöläisiä ja heidän perheitään ei saa kohdella tiukemmin kuin kyseisessä jäsenvaltiossa tai Bulgariassa oleskelevia ja työskenteleviä kolmansien maiden kansalaisia. Sen lisäksi yhteisön suosituimmuuskohtelun periaatetta sovellettaessa Bulgariassa oleskelevia ja työskenteleviä kolmansista maista tulleita siirtotyöläisiä ei saa suosia Bulgarian kansalaisiin verrattuna.”

Asetus N:o 1612/68

7 Asetuksen N:o 1612/68 1–6 artikla kuuluvat kyseisen asetuksen I osan, jonka otsikko on ”Työ ja työntekijän perhe”, I osastoon, joka koskee työn saantia.

8 Kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on oltava asuinpaikasta riippumatta oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella kyseisen valtion kansalaisten työntekoa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti.

2. Hänellä on erityisesti oltava sama oikeus ottaa vastaan tarjolla olevaa työtä toisen jäsenvaltion alueella kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisella.”

9 Saman asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jokainen jäsenvaltion kansalainen ja jokainen jäsenvaltion alueella toimiva työnantaja voi tehdä voimassa olevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti työhakemuksia ja -tarjouksia sekä työsopimuksia ja toimeenpanna niitä edellyttäen, ettei se johda syrjintään.”

Direktiivi 2004/114

10 Direktiivi 2004/114 tuli voimaan 12.1.2005, ja sen 22 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden oli saatettava kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 12.1.2007. Itävallan tasavalta saattoi kyseisen direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystään 1.1.2006.

11 Kyseisen direktiivin kuudennen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Yhteisön tavoitteisiin koulutuksen alalla kuuluu markkinoida koko Eurooppaa merkittävänä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alan osaamiskeskuksena. Yhteisöön opiskelua varten tulevien kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuuden edistämisellä on ratkaiseva merkitys tämän strategian toteutumiselle. Tähän kuuluu myös maahantulon ja oleskelun edellytyksiä koskevan jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön lähentäminen.”

12 Saman direktiivin seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Muutto ulkomaille tämän direktiivin mukaisia tarkoituksia varten, mikä on itsessään tilapäistä ja vastaanottavan maan työmarkkinoilla vallitsevasta tilanteesta riippumatonta, on hyödyksi niin muuttajalle itselleen kuin tämän lähtömaalle ja vastaanottavalle jäsenvaltiolle sekä parantaa yleisesti kulttuurien keskinäistä ymmärtämystä.”

13 Direktiivin 2004/114 18 perustelukappaleessa todetaan opiskelijoiden taloudellisesta toiminnasta seuraavaa:

”Voidakseen rahoittaa osan opiskelukustannuksistaan on opiskelijoilla, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, oltava mahdollisuus päästä työmarkkinoille tässä direktiivissä säädetyin edellytyksin. Periaatetta, jonka mukaan opiskelijoilla on oikeus päästä työmarkkinoille tässä direktiivissä säädetyin edellytyksin, olisi noudatettava pääsääntönä. Poikkeuksellisissa olosuhteissa jäsenvaltioiden olisi kuitenkin voitava ottaa kansallinen työmarkkinatilanteensa huomioon.”

14 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on määrittää:

a) edellytykset, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä jäsenvaltioiden alueella yli kolmen kuukauden ajan tapahtuvaa opiskelua, oppilasvaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten;

b) niitä menettelyjä koskevat säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltiot sallivat kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyn alueelleen tällaista tarkoitusta varten.”

15 Saman direktiivin 2 artiklan a alakohdan mukaan ”kolmannen maan kansalaisella” tarkoitetaan ”henkilöä, joka ei ole [EY:n] perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin kansalainen”.

16 Direktiivin 2004/114 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka hakevat pääsyä jonkin jäsenvaltion alueelle opiskelua varten.

– –

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta:

– –

e) kolmansien maiden kansalaisiin, jotka asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti on määritelty työntekijöiksi tai itsenäisiksi ammatinharjoittajiksi.”

17 Saman direktiivin 7 artiklan, joka on direktiivin II luvussa, joka koskee maahanpääsyn edellytyksiä, ja jonka otsikko on ”Opiskelijoita koskevat erityisedellytykset”, sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltioon opiskelua varten pyrkivän kolmannen maan kansalaisen on 6 artiklassa säädettyjen yleisten edellytysten lisäksi täytettävä seuraavat edellytykset:

a) hänet on hyväksytty korkea-asteen oppilaitokseen osallistumaan opinto-ohjelmaan;

b) hän osoittaa jäsenvaltion vaatimuksesta, että hänellä on riittävät varat koko oleskeluajalleen toimeentuloaan, opintojaan ja paluumatkaansa varten. Jäsenvaltioiden on julkistettava tämän säännöksen soveltamiseksi vaadittavien varojen kuukausittainen vähimmäismäärä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta kunkin tapauksen tarkastelemista erikseen;

– –”

18 Direktiivin 2004/114 17 artiklassa, joka on ainoa direktiivin IV lukuun, jonka otsikko on ”Asianomaisten kolmansien maiden kansalaisten kohtelu”, kuuluva artikla ja jonka otsikko on ”Opiskelijoiden taloudellinen toiminta”, säädetään seuraavaa:

”1. Opiskelijoille on annettava opiskeluun käyttämänsä ajan ulkopuolella oikeus toimia palkattuina työntekijöinä ja heille voidaan antaa oikeus harjoittaa taloudellista toimintaa itsenäisinä ammatinharjoittajina asianomaiseen toimintaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettavia sääntöjä ja edellytyksiä noudattaen. Vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoilla vallitseva tilanne voidaan ottaa huomioon.

Jäsenvaltiot myöntävät tarvittaessa opiskelijoille ja/tai työnantajille edeltäkäsin luvan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

2. Kukin jäsenvaltio vahvistaa tällaisen toiminnan harjoittamiseen sallitun enimmäisajan joko tunteina viikossa taikka päivinä tai kuukausina vuodessa. Enimmäisajan on oltava vähintään 10 tuntia viikossa tai vastaava määrä päiviä tai kuukausia vuodessa.

3. Vastaanottava jäsenvaltio voi rajoittaa taloudellisen toiminnan harjoittamista ensimmäisenä oleskeluvuonna.

4. Jäsenvaltiot voivat vaatia, että opiskelijat ilmoittavat, etukäteen tai muulla tavoin, taloudellisen toiminnan harjoittamisesta kyseisen jäsenvaltion nimeämälle viranomaiselle. Heidän työnantajilleen voidaan myös asettaa velvollisuus ilmoittaa asiasta etukäteen tai muulla tavoin.”

Itävallan oikeus

19 Pääasiaan sovellettavan kansallisen säännöstön muodostavat sijoittautumisesta ja oleskelusta annettu laki (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz; BGBl. I 100/2005), jolla direktiivi 2004/114 saatettiin osaksi Itävallan oikeusjärjestystä, ja ulkomaalaisten työskentelystä annettu laki (Ausländerbeschäftigungsgesetz; BGBl. 218/1975), sellaisina kuin ne olivat voimassa pääasiassa kyseessä olevan työluvan epäämistä koskevan päätöksen tekopäivänä eli 17.3.2008.

Sijoittautumisesta ja oleskelusta annettu laki

20 Sijoittautumisesta ja oleskelusta annetun lain 64 §:n 1 ja 2 momentin sanamuoto on seuraava:

”(1) Kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa opiskelua varten, jos hän

1. täyttää I osassa mainitut edellytykset ja

2. suorittaa yleisiä tai erityisiä opintoja yliopistossa, ammattikorkeakoulussa tai hyväksytyssä yksityisessä yliopistossa, eikä opintojen tarkoituksena ole yliopisto-opintojen tapauksessa pelkästään kielen oppiminen. Takaustodistus hyväksytään.

(2) Taloudellisen toiminnan harjoittamisesta säädetään ulkomaalaisten työskentelystä annetussa laissa. Taloudellisen toiminnan harjoittaminen ei saa vaikuttaa siihen, että opintojen on oltava oleskelun yksinomainen tarkoitus.”

Ulkomaalaisten työskentelystä annettu laki

21 Ulkomaalaisten työskentelystä annetun lain merkityksellisten säännösten sanamuoto on seuraava:

”Ulkomaalaisten työskentelyä koskevat edellytykset

3 § –

(1) Työnantaja voi, jollei tässä liittovaltion laissa muuta säädetä, palkata ulkomaalaisen ainoastaan, jos työnantaja on saanut kyseistä henkilöä varten työluvan, – –

Työlupaa koskevat edellytykset

4 § –

(1) Työlupa on, jollei jäljempänä muuta säädetä, myönnettävä, kun työmarkkinatilanne ja työmarkkinoiden kehitys mahdollistavat työskentelyn ja kun työluvan myöntäminen ei ole huomattavien julkisten tai kokonaistaloudellisten etujen vastaista.

– –

(6) Tämän lain 13 §:n mukaisesti osavaltioille vahvistettujen enimmäismäärien ylittymisen jälkeen uusia työlupia saadaan myöntää vain silloin, kun 1–3 momentin mukaiset edellytykset täyttyvät ja kun

1. neuvoa-antava alueneuvosto (Regionalbeirat) puoltaa yksimielisesti työluvan myöntämistä tai

2. ulkomaalaisen työskentely vaikuttaa hänen syvempään integroitumiseensa nähden tarpeelliselta tai

3. työskentely tapahtuu 5 §:n mukaisen kiintiön puitteissa tai

4. ulkomaalainen täyttää 2 §:n 5 momentin mukaiset edellytykset tai

4 a. ulkomaalainen on maassa pysyvästi ja laillisesti oleskelevan ja työskentelevän ulkomaalaisen aviopuoliso tai naimaton alaikäinen lapsi (mukaan lukien lapsipuolet ja ottolapset) tai

5. työskentely perustuu valtioiden väliseen sopimukseen tai

6. ulkomaalainen kuuluu henkilöryhmään, joka voi saada työluvan myös osavaltion enimmäismäärän ylittymisen jälkeen (12 a §:n 2 momentti).

– –

Työmarkkinatilanteen tutkiminen

4b § –

(1) Työlupa voidaan myöntää työmarkkinatilanteen ja työmarkkinoiden kehityksen (4 §:n 1 momentti) perusteella, kun hakemuksen kohteena olevan ulkomaalaisen täytettäväksi tarkoitettuun avoimeen toimeen ei ole saatavissa kotimaista eikä työmarkkinoiden käytettävissä olevaa ulkomaalaista työntekijää, joka olisi valmis ja kykenevä tekemään hakemuksen kohteena olevaa työtä laissa sallituin edellytyksin. Työmarkkinoiden käytettävissä oleviin ulkomaalaisiin kuuluvat ne, joilla on oikeus saada etuuksia työttömyysvakuutuksesta, työlupa, vapautus työlupavelvollisuudesta tai sijoittautumistodistus, ja [Euroopan talousalueen] kansalaiset (2 §:n 6 momentti) ja Turkin kanssa tehdyn assosiaatiosopimuksen soveltamisalaan kuuluvat työntekijät. Tarkastelun pohjaksi on otettava työlupahakemuksessa esitetty täytettävän toimen kuvaus, jonka on vastattava yrityksen välttämättömiä tarpeita. Työnantajan on esitettävä näyttö työn edellyttämästä koulutuksesta tai muista erityisistä pätevyysvaatimuksista.

– –

Ulkomaalaisten väliaikaista maahantuloa koskevat kiintiöt

5 § –

(1) Silloin, kun on tarve saada tilapäistä lisätyövoimaa, jota ei voida kattaa kotimaassa käytettävissä olevalla työvoimalla, talous- ja työministerillä on valtuutus vahvistaa asetuksella määrällisiä kiintiöitä sijoittautumisesta ja oleskelusta annetun lain [13 §:ssä] säädetyissä puitteissa

1. ulkomaisen työvoiman väliaikaista maahantuloa varten tietyllä talouden alalla, tietyssä ammattiryhmässä tai tietyllä alueella tai

2. ulkomaalaisten sadonkorjuutyössä avustavien työntekijöiden, joilla on oikeus päästä liittovaltion alueelle ilman viisumia, lyhyellä varoitusajalla tapahtuvaa maahantuloa varten.

– –

(5) Ulkomaalaisille, joilla on oleskelulupa opintoja tai koulutusta varten, voidaan myöntää työlupia 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaisten kiintiöiden puitteissa vain korkeintaan kolmeksi kuukaudeksi kalenterivuotta kohden.

– –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

22 Pääasian valittaja Sommer haki 30.1.2008 työlupaa Bulgarian kansalaiselle, joka opiskeli Itävallassa ja joka oli oleskellut siellä jo yli vuoden ajan, palkatakseen hänet kuorma-autonkuljettajaksi, jonka työaika olisi 10,25 tuntia viikossa ja jonka bruttokuukausipalkka olisi 349 euroa. Kyseisen opiskelijan oli tarkoitus suorittaa tavaratoimituksia yöaikaan Wienissä.

23 Arbeitsmarktservice Wien hylkäsi kyseisen hakemuksen 8.2.2008 tekemällään päätöksellä ulkomaalaisten työskentelystä annetun lain 4 §:n 6 momentin 1 kohdan nojalla. Sommer teki kyseisestä päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja väitti, että muut työnhakijat olivat aina kieltäytyneet tällaisesta työstä sillä perusteella, että se sisälsi yksin liian vähän viikkotyötunteja tai ei ollut sivutoimisesti harjoitettuna yhdistettävissä kokoaikaiseen työhön.

24 Arbeitsmarktservice Wien hylkäsi kyseisen oikaisuvaatimuksen 17.3.2008 tekemällään päätöksellä yleisen hallintomenettelylain (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz) 66 §:n 4 momentin ja ulkomaalaisten työskentelystä annetun lain 4 §:n 6 momentin nojalla. Se perusteli päätöstään sillä, että ulkomaalaisten työntekijöiden Wienin osavaltiolle vahvistettu enimmäismäärä, 66 000, oli jo ylitetty 17 757 ylimääräisellä ulkomaalaisella työntekijällä.

25 Sommer valitti tästä päätöksestä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, joka toteaa ensinnäkin, että direktiivin 2004/114 1 artiklan a alakohdan ja 2 artiklan a alakohdan säännösten sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan Bulgarian kansalainen ei kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan, koska hän ei ole sen vuoksi, että Bulgarian tasavalta on liittynyt Euroopan unioniin 1.1.2007, enää ”kolmannen maan kansalainen”. Koska Bulgarian kansalaisella olisi ollut kolmannen maan kansalaisena ennen kyseistä liittymistä direktiivissä 2004/114 säädetyt oikeudet, kieltäytyminen myöntämästä työlupaa kyseisen liittymisen jälkeen voisi merkitä hänen oikeudellisen asemansa huonontumista tai huonompaa kohtelua kolmansien maiden opiskelijoihin nähden, mikä on nimenomaisesti kielletty liittymispöytäkirjan liitteessä VI olevan 1 osan 14 kohdassa. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin kyseisen 14 kohdan kolmannessa alakohdassa vahvistetun etusijaa koskevan periaatteen.

26 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kansallisen lainsäädännön eli ulkomaalaisten työskentelystä annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan ennen työluvan myöntämistä on tutkittava, mahdollistavatko työmarkkinatilanne ja työmarkkinoiden kehitys työntekijän palkkaamisen ja onko työntekijän palkkaaminen huomattavien julkisten tai kokonaistaloudellisten etujen vastaista. Lisäksi 4 §:n 6 momentissa säädetään, että kun ulkomaalaisten työntekijöiden asetuksella vahvistettu enimmäismäärä ylitetään, työlupa saadaan myöntää vain silloin, kun tietyt lisäedellytykset täyttyvät. Kyseinen tuomioistuin täsmentää, että työmarkkinatilannetta, työmarkkinoiden kehitystä ja huomattavia julkisia tai kokonaistaloudellisia etuja on tutkittava systemaattisesti eikä ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa, ja pohtii, onko tällainen lainsäädäntö ristiriidassa direktiivin 2004/114 säännösten kanssa.

27 Tässä tilanteessa Verwaltungsgerichtshof on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sovelletaanko [direktiiviä 2004/114] Itävallassa bulgarialaiseen opiskelijaan, kun otetaan huomioon [liittymispöytäkirjan] liitteessä VI[, jonka otsikkona on] ’Luettelo, jota tarkoitetaan liittymispöytäkirjan 20 artiklassa: siirtymätoimenpiteet, Bulgaria’ [,] olevan 1 osan[, jonka otsikkona on] ’Henkilöiden vapaa liikkuvuus’ [,] 14 kohdan ensimmäinen tai kolmas alakohta?

2) Mikäli ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ovatko unionin oikeus ja erityisesti [direktiivin 2004/114] 17 artikla esteenä pääasiassa merkityksellisten, ulkomaalaisten työskentelystä annetun lain säännösten kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään työmarkkinatilanteen tutkimisesta kaikissa tapauksissa ennen työluvan myöntämistä työnantajalle sellaisen opiskelijan palkkaamista varten, joka on oleskellut liittovaltion alueella jo yli vuoden ajan – –, ja jossa lisäksi asetetaan työluvan myöntämiselle lisäedellytyksiä, kun ulkomaalaisten työntekijöiden vahvistettu enimmäismäärä ylitetään?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti sitä, onko liittymispöytäkirjan liitteessä VI olevan 1 osan 14 kohtaa tulkittava siten, että bulgarialaisten opiskelijoiden työmarkkinoille pääsyä koskevat edellytykset eivät voi olla saman 1 osan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätyn siirtymäkauden aikana tiukempia kuin direktiivissä 2004/114 asetetut edellytykset.

29 Tässä yhteydessä on todettava, että direktiivin 2004/114 henkilöllinen soveltamisala, sellaisena kuin se on määritetty kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa, kattaa kolmansien maiden kansalaiset, jotka hakevat pääsyä jonkin jäsenvaltion alueelle opiskelua varten, ja kolmansien maiden kansalaisilla tarkoitetaan saman direktiivin 2 artiklan a alakohdan mukaan henkilöä, joka ei ole perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin kansalainen.

30 Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, sen seurauksena, että Bulgarian tasavalta on liittynyt unioniin 1.1.2007, Bulgarian kansalaiset ovat lakanneet olemasta kolmansien maiden kansalaisia ja heistä on tullut unionin kansalaisia, ja Bulgarian kansalaiset eivät näin ollen ole enää kuuluneet kyseisen direktiivin henkilölliseen soveltamisalaan kyseisestä päivästä lähtien ja siten pääasiassa kyseessä olevan työlupahakemuksen tekopäivänä eli 30.1.2008.

31 Kyseisenä päivänä, 30.1.2008, direktiivi 2004/114 oli kuitenkin ollut voimassa 12.1.2005 lukien ja jäsenvaltioille direktiivin täytäntöön panemiseksi asetettu määräaika oli päättynyt 12.1.2007. Näin ollen opiskelijoiden, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, pääsyä työmarkkinoille säädeltiin 30.1.2008 direktiivin 2004/114 säännöksillä.

32 Liittymispöytäkirjan liitteessä VI olevan 1 osan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan Bulgarian kansalaisten pääsyä jäsenvaltioiden työmarkkinoille säännellään siirtymäkauden, joka voi olla liittymispäivää seuraavan viiden vuoden jakson pituinen, aikana kansallisilla tai kahdenvälisistä sopimuksista johtuvilla toimenpiteillä, joilla säännellään Bulgarian kansalaisten pääsyä niiden työmarkkinoille.

33 Kuitenkin ja kyseisen 1 osan 14 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistetusta standstill-lausekkeesta riippumatta saman kohdan toisessa alakohdassa vahvistetaan joka tapauksessa unionin kansalaisten etusijaa koskeva periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden on – siirtymäkauden aikana toteutettavia

toimenpiteitä lukuun ottamatta – annettava työmarkkinoilleen pääsyn osalta etusija jäsenvaltioiden kansalaisille sellaisiin työntekijöihin nähden, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia. Kyseisen määräyksen mukaan sen lisäksi, että Bulgarian kansalaisiin on sovellettava samoja jäsenvaltioiden työmarkkinoille pääsyä koskevia edellytyksiä kuin kolmansien maiden kansalaisiin, heidän on hyödyttävä edullisemmasta kohtelusta viimeksi mainittuihin nähden.

34 Kuten tämän tuomion 31 kohdassa on todettu, kolmansien maiden kansalaisten pääsyä jäsenvaltioiden työmarkkinoille säänneltiin 30.1.2008 eli pääasiassa kyseessä olevan työlupahakemuksen tekopäivänä direktiivin 2004/114 säännöksillä.

35 Etuuskohtelulausekkeesta seuraa näin ollen, että Bulgarian kansalaisilla oli kyseisenä päivänä oikeus päästä työmarkkinoille edellytyksin, jotka eivät olleet tiukempia kuin direktiivissä 2004/114 kolmansien maiden kansalaisille asetetut edellytykset. Jos opiskelijalle, joka on kolmannen maan kansalainen, on annettava mahdollisuus päästä Itävallan työmarkkinoille direktiivissä 2004/114 säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, tällainen mahdollisuus päästä työmarkkinoille on näin ollen annettava bulgarialaiselle opiskelijalle vähintään yhtä edullisin ehdoin, ja lisäksi viimeksi mainitulle on annettava etusija sellaiseen opiskelijaan nähden, joka on kolmannen maan kansalainen.

36 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että liittymispöytäkirjan liitteessä VI olevan 1 osan 14 kohtaa on tulkittava siten, että bulgarialaisten opiskelijoiden työmarkkinoille pääsyä koskevat edellytykset eivät voi olla pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä tiukempia kuin direktiivissä 2004/114 asetetut edellytykset.

Toinen kysymys

37 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, kansalliselle tuomioistuimelle on selvennettävä sitä, kohdellaanko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä Bulgarian kansalaisia tiukemmin kuin direktiivissä 2004/114 kohdellaan kolmansien maiden kansalaisia.

38 Direktiivin 2004/114 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että kyseisessä direktiivissä tarkoitetuille opiskelijoille on annettava oikeus toimia palkattuina työntekijöinä ja heille voidaan antaa oikeus harjoittaa taloudellista toimintaa itsenäisinä ammatinharjoittajina opiskeluun käyttämänsä ajan ulkopuolella asianomaiseen toimintaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa sovellettavia sääntöjä ja edellytyksiä noudattaen. Saman alakohdan toisessa virkkeessä kuitenkin mahdollistetaan se, että asianomaiset jäsenvaltiot voivat ensimmäisessä virkkeessä vahvistetusta säännöstä huolimatta ottaa huomioon työmarkkinatilanteensa.

39 On todettava, että direktiivin 2004/114 kuudennen ja seitsemännen perustelukappaleen mukaisesti direktiivin tavoitteena on unioniin opiskelua varten tulevien opiskelijoiden, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, liikkuvuuden edistäminen. Tämän liikkuvuuden edistämisen tarkoituksena on ”markkinoida – – Eurooppaa merkittävänä yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alan osaamiskeskuksena”.

40 Direktiivin 2004/114 17 artiklan 2 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio vahvistaa tällaisen toiminnan harjoittamiseen sallitun enimmäisajan joko tunteina viikossa taikka päivinä tai kuukausina vuodessa, ja enimmäisajan on kuitenkin oltava vähintään 10 tuntia viikossa tai vastaava määrä päiviä tai kuukausia vuodessa. Kuten 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee, kyse on luvasta työskennellä opiskeluun käytetyn ajan ulkopuolella.

41 Lisäksi direktiivin 2004/114 17 artiklan 3 kohdassa mahdollistetaan se, että vastaanottava jäsenvaltio voi rajoittaa taloudellisen toiminnan harjoittamista opiskeluun liittyvänä ensimmäisenä oleskeluvuotena, eikä tähän tarvitse olla mitään perusteita. Asianomaiset opiskelijat saavat siis ensimmäisen oleskeluvuotensa päättymiseen saakka harjoittaa taloudellista toimintaa ainoastaan kansallisessa

lainsäädännössä asetetuin edellytyksin ja rajoituksin, kun taas kolmansien maiden kansalaisten pääsyä työmarkkinoille säädellään ensimmäisen oleskeluvuoden päättymisen jälkeen kyseisen direktiivin säännöksillä, tarkemmin sanottuna sen 17 artiklan 1, 2 ja 4 kohdalla.

42 Direktiivin 2004/114 – erityisesti sen 17 artiklan – yleisestä rakenteesta ja kyseisen direktiivin tavoitteesta siis seuraa, että vastaanottava jäsenvaltio voi opiskelijan, joka on kolmannen maan kansalainen, ensimmäisen oleskeluvuoden jälkeen vedota kyseisen direktiivin 17 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan toiseen virkkeeseen työmarkkinatilanteen huomioon ottamiseksi vasta, kun se on käyttänyt 17 artiklan 2 kohdasta ilmenevät mahdollisuudet vahvistaa opiskeluun käytetyn ajan ulkopuolisten työtuntien enimmäismäärän, ja että työmarkkinatilanne voidaan ottaa huomioon ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa ja sillä ehdolla, että tältä osin suunnitellut toimenpiteet ovat perusteltuja ja oikeasuhteisia tavoiteltuun päämäärään nähden.

43 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään, että työmarkkinoita on tutkittava systemaattisesti ja että työluvan myöntäminen on sallittua ainoastaan silloin, kun hakemuksen kohteena olevan ulkomaalaisen täytettäväksi tarkoitettuun avoimeen toimeen ei ole saatavissa kotimaista eikä työmarkkinoiden käytettävissä olevaa ulkomaalaista työntekijää, joka olisi valmis ja kykenevä tekemään kyseistä työtä, ei näin ollen voi olla direktiivin 2004/114 eikä etenkään sen 17 artiklan mukainen, koska työmarkkinatilanne on otettava kyseistä tutkintaa suoritettaessa huomioon ilman, että on tarpeen osoittaa poikkeuksellisen tilanteen olemassaoloa, joka oikeuttaa kyseisen huomioon ottamisen.

44 Pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön säännöksen, jonka mukaan silloin, kun osavaltioille vahvistettu ulkomaalaisten työntekijöiden enimmäismäärä ylitetään, työluvan myöntäminen kolmansien maiden kansalaisille edellyttää työmarkkinatilanteen ja työmarkkinoiden kehityksen systemaattisen tutkimisen lisäksi lisäedellytysten täyttymistä, osalta on täsmennettävä, että kun otetaan huomioon se, että direktiivi 2004/114 on esteenä tällaiselle systemaattiselle tutkimiselle, siinä suljetaan sitäkin suuremmalla syyllä pois kansalliset toimenpiteet, jotka menevät pidemmälle kuin tämä systemaattinen tutkiminen.

45 Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä kohdellaan Bulgarian kansalaisia tiukemmin kuin direktiivissä 2004/114 kohdellaan kolmansien maiden kansalaisia.

Oikeudenkäyntikulut

46 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Bulgarian tasavallan ja Romanian Euroopan unioniin liittymistä koskevista ehdoista ja menettelyistä tehdyn pöytäkirjan liitteessä VI olevan 1 osan 14 kohtaa on tulkittava siten, että bulgarialaisten opiskelijoiden työmarkkinoille pääsyä koskevat edellytykset eivät voi olla pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä tiukempia kuin kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä 13.12.2004 annetussa neuvoston direktiivissä 2004/114/EY asetetut edellytykset.**

2) **Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa lainsäädännössä kohdellaan Bulgarian kansalaisia tiukemmin kuin direktiivissä 2004/114 kohdellaan kolmansien maiden kansalaisia.**

Allekirjoitukset