YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
23 päivänä maaliskuuta 1982 *

Asiassa 53/81,

jonka Raad van Staten (Alankomaat) tuomioistuinosasto on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensin mainitussa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

D. M. Levin, Amsterdam,

vastaan

Staatssecretaris van Justitie

ennakkoratkaisun ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan tulkinnasta sekä henkilöiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä koskevien yhteisön direktiivien ja asetusten tiettyjen säännösten tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti J. Mertens de Wilmars, jaostojen puheenjohtajat G. Bosco, A. Touffait ja O. Due sekä tuomarit P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros ja F. Grévisse,

julkisasiamies: Sir Gordon Slynn,
kirjaaja: A. Van Houtte,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Raad van State (Alankomaat) on esittänyt 28.11.1980 tekemällään välipäätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 11.3.1981, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä perustamissopimuksen 48 artiklan tulkinnasta sekä henkilöiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä koskevien yhteisön asetusten ja direktiivien tiettyjen säännösten tulkinnasta.

2 Pääasian kantaja Levin, joka on Britannian kansalainen ja kolmannen maan kansalaisen puoliso, on hakenut oleskelulupaa Alankomaissa. Tämä lupa on evätty häneltä Alankomaiden lainsäädännön mukaisesti muun muassa sillä perusteella, ettei Levin ole tehnyt työtä Alankomaissa eikä häntä näin ollen ole voitu pitää tässä lainsäädännössä tarkoitettuna "etuoikeutettuna ETY-kansalaisena".

3 Levin on tehnyt revisiomenettelyn mukaisen valituksen tästä päätöksestä Staatssecretaris van Justitielle (oikeusasiain valtiosihteeri). Tämän valituksen tultua hylätyksi Levin on hakenut muutosta Raad van Statessa väittäen, että hän on tällä välin ryhtynyt tekemään työtä Alankomaissa ja että joka tapauksessa hänellä ja hänen puolisollaan oli enemmän kuin riittävästi omaisuutta ja tuloja itsensä elättämiseen jopa ilman työn tekemistä.

4 Koska Raad van State on arvioinut, että ratkaisun antaminen edellyttää yhteisön oikeuden tulkintaa, se on esittänyt seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko 'etuoikeutetun ETY-kansalaisen' käsite, jolla Alankomaiden lainsäädännössä tarkoitetaan jäsenvaltion kansalaista 25.2.1964 annetun Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivin 64/221/ETY 1 artiklassa annetun määritelmän tarkoituksessa ja jota käytetään Alankomaiden lainsäädännössä sen henkilöryhmän määrittelemiseksi, johon sovelletaan Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 48 artiklaa ja Euroopan yhteisöjen neuvoston tämän artiklan soveltamiseksi 15.10.1968 antamaa asetusta (ETY) N:o 1612/68 sekä 25.2.1964 annettua direktiiviä 64/221/ETY ja 15.10.1968 annettua direktiiviä 68/360/ETY, tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan myös sellaista

jäsenvaltion kansalaista, joka toisen jäsenvaltion alueella tekee palkattua tai muunlaista työtä tai joka tarjoaa siellä palveluja niin vähäisessä määrin, että hänen tästä työstään tai palvelujen tarjoamisesta saamansa tulot ovat pienemmät kuin mitä viimeksi mainitussa jäsenvaltiossa pidetään vähimmäistulona itsensä elättämiseksi?

2) Onko ensimmäiseen kysymykseen vastaamiseksi tehtävä ero toisaalta niiden henkilöiden osalta, joilla vähäisestä työn tekemisestä saamiensa tulojen rinnalla tai niiden täydennyksenä on käytettävissään muita tuloja (esimerkiksi pääomatuloja tai heidän kanssaan asuvan sellaisen puolisonsa työstä saamia tuloja, joka ei ole jäsenvaltion kansalainen) siten, että heillä on käytettävissään ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitetut toimeentulon kannalta riittävät varat, ja toisaalta niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole käytettävissään samanlaisia lisätuloja mutta jotka omasta tahdostaan ovat valmiita tyytymään sellaisiin tuloihin, jotka ovat pienemmät kuin mitä yleisesti pidetään vähimmäistulona?

3) Olettaen, että vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, voidaanko tällaisen työntekijän oikeuteen vapaaseen pääsyyn ja sijoittautumiseen siihen jäsenvaltioon, jossa hän vähäisessä määrin tekee tai aikoo tehdä työtä tai jossa hän vähäisessä määrin tarjoaa tai aikoo tarjota palveluja, vedota yhtä tehokkaasti, jos osoitetaan tai jos osoittautuisi todennäköiseksi, että sijoittautumisella tähän jäsenvaltioon pyritään pääasiallisesti muiden tavoitteiden saavuttamiseen kuin työn tekemiseen tai palvelujen tarjoamiseen vähäisessä määrin?"

5 Vaikka nämä kysymykset sanamuotojensa mukaisesti koskevat sekä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta että sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, pääasian kohteena olevan asian seikoista ilmenee, että kansallinen tuomioistuin tarkoittaa todellisuudessa ainoastaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta. Näin ollen annettavat vastaukset rajoitetaan niihin näkökohtiin, jotka koskettavat tätä vapautta.

Ensimmäinen ja toinen kysymys

6 Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellä, joita on tarkasteltava yhdessä, kansallinen tuomioistuin kysyy pääasiallisesti sitä, tarkoitetaanko työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevissa yhteisön oikeuden säännöksissä ja

määräyksissä myös sellaista jäsenvaltion kansalaista, joka tekee toisen jäsenvaltion alueella työtä, josta hän saa tuloja vähemmän kuin toisen jäsenvaltion lainsäädännössä pidetään toimeentulon kannalta vähimmäismääränä. Erityisesti kysytään sitä, tarkoitetaanko näissä säännöksissä ja määräyksissä tällaista henkilöä sellaisessa oletetussa tilanteessa, jossa henkilö täydentää työstä saamiaan tuloja muilla tuloilla siten, että hänen kokonaistulonsa yltävät kyseiseen vähimmäismäärään, tai jossa hän tyytyy kyseistä vähimmäismäärää pienempiin tuloihin.

7 Perustamissopimuksen 48 artiklan mukaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä turvataan. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan, ja se sisältää yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin oikeuden hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä, liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella, oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi ja työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle.

8 Tämän määräyksen soveltamissäännöksiä on muun muassa työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) sekä jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetussa neuvoston direktiivissä 68/360/ETY (EYVL L 257, s. 13). Asetuksen (ETY) N:o 1612/68 1 artiklan mukaan jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on oltava asuinpaikasta riippumatta oikeus ryhtyä palkkatyöhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella kyseisen valtion kansalaisten työntekoa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti.

9 Vaikka työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta johtuvat oikeudet ja erityisesti oikeus pääsyyn jäsenvaltion alueelle ja siellä oleskeluun liittyvätkin näin ollen työntekijän tai työtä tekevän tai tällaiseen työhön aikovan henkilön asemaan, työntekijän ja palkkatyön käsitteitä ei ole nimenomaisesti määritelty missään asiaa koskevassa säännöksessä tai määräyksessä. Niiden merkityksen arvioimiseksi on näin ollen turvauduttava yleisesti tunnustettuihin tulkintaperiaatteisiin lähtemällä liikkeelle siitä tavanomaisesta merkityksestä, joka näille termeille on niiden asiayhteydessä ja perustamissopimuksen tavoitteet huomioon ottaen annettava.

10 Alankomaiden ja Tanskan hallitukset ovat väittäneet, että perustamissopimuksen 48 artiklan määräyksiin voivat vedota ainoastaan sellaiset henkilöt, joiden palkka on määrältään vähintään se, mitä työskentelyvaltion lainsäädännössä pidetään toimeentulon kannalta välttämättömänä tai jotka työskentelevät vähintään sen tuntimäärän, jota kyseisellä alalla pidetään yleisenä kokopäivätyöhön nähden. Koska yhteisön lainsäädännössä ei tältä osin ole säännöksiä tai määräyksiä, on tukeuduttava kansallisiin kriteereihin sekä vähimmäispalkan että vähimmäistuntimäärän määrittelemiseksi.

11 Tätä väitettä ei kuitenkaan voida hyväksyä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut 19.3.1964 antamassaan tuomiossa (asia 75/63, Unger, Kok. 1964, s. 347), työntekijän ja palkkatyön käsitteitä ei voida määritellä viittaamalla jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, vaan niillä on yhteisön oikeudessa oma merkityksensä. Jos näin ei olisi, työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat yhteisön oikeuden säännöt vesittyisivät, koska käsitteiden termien sisältö voitaisiin määrätä ja sitä voitaisiin muuttaa yksipuolisesti ilman yhteisön toimielinten valvontaa kansallisella lainsäädännöllä, jolla näin ollen voitaisiin niin halutessa sulkea tiettyjä henkilöryhmiä perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

12 Näin olisi asia erityisesti silloin, kun työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien oikeuksien käyttämiselle voitaisiin asettaa se edellytys, että henkilö saa vastaanottavan valtion lainsäädännössä määritettyä vähimmäispalkkaa, koska asiaa koskevien yhteisön oikeussääntöjen henkilöllinen soveltamisala saattaisi tällöin vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. Näin ollen työntekijän ja palkkatyön käsitteiden merkitys ja ulottuvuus on määritettävä yhteisön oikeusjärjestyksen periaatteiden valossa.

13 Tältä osin on korostettava, että näillä käsitteillä määritellään yhden perustamissopimuksessa taatun perusvapauden soveltamisala ja että niitä ei näin ollen voida tulkita suppeasti.

14 Tämän käsityksen mukaisesti asetuksen (ETY) N:o 1612/68 johdanto-osan perustelukappaleissa vahvistetaan yleisellä tavalla kaikkien jäsenvaltioiden työntekijöiden oikeus tehdä valitsemaansa työtä yhteisön alueella, olipa kyse pysyvistä työntekijöistä, kausityöntekijöistä, rajatyöntekijöistä tai sellaisista työntekijöistä, joiden työskentely liittyy palvelujen tarjoamiseen. Lisäksi, vaikka direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa tunnustetaan työntekijöille oleskelulupa pelkästään sillä edellytyksellä, että he esittävät maahantuloasiakirjansa ja työnantajalta saadun vahvistuksen työhönotosta tai työpaikka-

todistuksen, siinä ei kuitenkaan alisteta tätä oikeutta yhdellekään edellytykselle, joka koskisi työsuhteen laatua tai siitä saatavien tulojen määrää.

15 Tulkinta, jolla mainituille käsitteille annetaan täysi vaikutus, on yhteensopiva myös perustamissopimuksen tavoitteiden kanssa, joihin 2 ja 3 artiklan mukaan kuuluu henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittavien esteiden poistaminen jäsenvaltioiden välillä muun muassa siinä tarkoituksessa, että edistetään taloudellisen toiminnan sopusointuista kehitystä koko yhteisössä sekä elintason nousua. Koska osa-aikatyö siitä huolimatta, että siitä saatavat tulot voivatkin olla pienemmät kuin mitä pidetään vähimmäistoimeentulona, on monille ihmisille tehokas keino elinolojensa parantamiseen, yhteisön oikeuden tehokas vaikutus (effet utile) heikentyisi ja perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttaminen vaarantuisi, jos työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta johtuvat oikeudet annettaisiin ainoastaan niille henkilöille, jotka ovat kokopäivätyössä ja ansaitsevat siten sellaista palkkaa, joka on suuruudeltaan vähintään sellainen, mitä kyseisellä alalla pidetään taattuna vähimmäispalkkana.

16 Tästä seuraa, että työntekijän ja palkkatyön käsitteet on ymmärrettävä siten, että työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat oikeussäännöt koskevat myös niitä henkilöitä, jotka tekevät tai aikovat tehdä ainoastaan osa-aikatyötä ja jotka tästä syystä saavat tai saisivat suuruudeltaan ainoastaan sellaista palkkaa, joka on pienempi kuin kyseisen alan taattu vähimmäispalkka. Tältä osin ei voida tehdä minkäänlaista erottelua niiden henkilöiden, jotka aikovat tyytyä tällaisesta työstä saamiinsa tuloihin, ja niiden henkilöiden välillä, jotka täydentävät näitä tuloja muilla tuloilla, olivatpa viimeksi mainitut tulot pääomatuloja tai heidän kanssaan asuvan perheenjäsenen työllä ansaittuja tuloja.

17 On kuitenkin täsmennettävä, että vaikka osa-aikatyötä ei ole jätetty työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien oikeussääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, nämä oikeussäännöt koskevat ainoastaan todellista ja aitoa työtä erotuksena sellaisesta työstä, joka on niin vähäistä, että sitä voidaan pitää täysin toisarvoisena ja epäoleellisena. Sekä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta että siitä asemasta, joka tähän liittyvillä oikeussäännöillä on koko perustamissopimuksen järjestelmässä, ilmenee, että näillä oikeussäännöillä taataan ainoastaan niiden henkilöiden vapaa liikkuvuus, jotka harjoittavat tai aikovat harjoittaa taloudellista toimintaa.

18 Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevissa yhteisön oikeuden säännöksissä ja määräyksissä tarkoitetaan myös sellaista jäsenvaltion kansalaista, joka tekee toisen jäsenvaltion alueella sellaista palkkatyötä, josta saatavat tulot ovat pienemmät kuin mitä viimeksi mainitussa valtiossa pidetään vähimmäistoimeentulona, eikä merkitystä ole sillä, täydentääkö tämä henkilö työstään saamiaan tuloja siten, että hänellä on käytettävissään kyseinen vähimmäistulo, tai tyytyykö hän tätä vähimmäistuloa pienempään toimeentuloon, kunhan se edellytys täyttyy, että hän tekee todellista ja aitoa palkkatyötä.

Kolmas kysymys

19 Kolmannella kysymyksellä pyritään pääasiallisesti selvittämään, voidaanko oikeus tulla jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä evätä sellaiselta työntekijältä, joka tulollaan alueelle tai oleskelulla siellä pyrkii muihin tavoitteisiin kuin palkkatyön tekemiseen sellaisena kuin se on määritelty ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen annetussa vastauksessa.

20 Perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdan mukaan oikeus liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetaan työntekijöille siinä "tarkoituksessa", että he voivat hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä. Työntekijöillä on myös saman määräyksen nojalla oikeus oleskella jäsenvaltiossa "työn tekemiseksi". Asetuksen (ETY) N:o 1612/68 johdanto-osassa täsmennetään lisäksi, että vapaa liikkuvuus merkitsee työntekijöiden oikeutta liikkua vapaasti "palkatun työn saamiseksi", kun taas direktiivin 68/360/ETY 2 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot myöntämään työntekijöille oikeus poistua alueeltaan "ottaakseen vastaan" työn tai "toimiakseen" siinä jonkin toisen jäsenvaltion alueella.

21 Näillä sanamuodoilla ilmaistaan kuitenkin ainoastaan se itse työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen erottamattomasti kuuluva vaatimus, että niihin etuihin, joita yhteisön oikeudessa annetaan tämän vapauden osana, voivat vedota ainoastaan sellaiset henkilöt, jotka todella tekevät työtä tai vakavasti aikovat tehdä työtä. Nämä sanamuodot eivät kuitenkaan merkitse sitä, että tämän vapauden käyttäminen riippuisi niistä tavoitteista, joihin jäsenvaltion kansalainen pyrkii tulollaan toisen jäsenvaltion alueelle ja siellä oleskelulla, kunhan tämä henkilö tekee tai aikoo tehdä työtä, joka täyttää edellä eritellyt kriteerit, toisin sanoen todellista ja aitoa palkkatyötä.

22 Kun tämä edellytys täyttyy, ne syyt, jotka ovat mahdollisesti kannustaneet työntekijää hakemaan työtä kyseisessä jäsenvaltiossa, ovat merkityksettömiä, eikä niitä ole otettava huomioon.

23 Kolmanteen Raad van Staten esittämään kysymykseen on näin ollen vastattava, että ne syyt, jotka ovat mahdollisesti kannustaneet jäsenvaltion työntekijää hakemaan työtä toisessa jäsenvaltiossa, eivät vaikuta tämän henkilön oikeuteen tulla kyseiseen valtioon ja oleskella siellä, kunhan hän tekee tai aikoo tehdä todellista ja aitoa työtä.

Oikeudenkäyntikulut

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

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Raad van Staten (Alankomaat) tuomioistuinosaston 28.11.1980 tekemällään välipäätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevissa yhteisön oikeuden säännöksissä ja määräyksissä tarkoitetaan myös sellaista jäsenvaltion kansalaista, joka tekee toisen jäsenvaltion alueella sellaista palkkatyötä, josta saatavat tulot ovat pienemmät kuin mitä viimeksi mainitussa valtiossa pidetään vähimmäistoimeentulona, eikä merkitystä ole sillä, täydentääkö tämä henkilö työstä saamiaan tuloja siten, että hänellä on käytettävissään kyseinen vähimmäistulo, tai tyytyykö hän tätä vähimmäistuloa pienempään toimeentuloon, kunhan se edellytys täyttyy, että hän tekee todellista ja aitoa palkkatyötä.**

2) **Ne syyt, jotka ovat mahdollisesti kannustaneet työntekijää hakemaan työtä toisessa jäsenvaltiossa, eivät vaikuta tämän henkilön oikeuteen tulla kyseiseen valtioon ja oleskella siellä, kunhan hän tekee tai aikoo tehdä todellista ja aitoa työtä.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä maaliskuuta 1982.

P. Heim
kirjaaja

J. Mertens de Wilmars
presidentti