Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
RIMVYDAS NORKUS
25 päivänä syyskuuta 2025 [1]

Asia C-477/24 [Deldwyn] [i]

Minister for Justice
vastaan
I.T.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Court of Appeal (ylioikeus, Irlanti))

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin kansalaisuus – Oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella – Direktiivi 2004/38/EY – Johdettu oleskeluoikeus – Unionin kansalaisten perheenjäsenten oleskeluoikeus – Unionin kansalaisen ja kolmannen maan kansalaisen välinen avioliitto – Kolmannen maan kansalaisen oleskeluoikeuden säilyminen avioeron jälkeen – Unionin kansalainen, joka ei työskentele enää avioeron ajankohtana – 7 artiklan 3 kohdan b alakohta – ”Yli vuoden” ajanjakson laskeminen – Yhtä yhtäjaksoista ajanjaksoa koskeva edellytys tai mahdollisuus työskentelyjaksojen kertymiseen useiden vuosien aikana – Asianmukaisesti rekisteröidyn tahtomattaan työttömän henkilön käsite – Oikeus tutustua asiakirja-aineistoon, jossa esitetään unionin kansalaisen työ- tai sosiaaliturvahistoria

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö [2] on esitetty muutoksenhakumenettelyssä, jossa asianosaisina ovat Minister for Justice (Irlannin oikeusministeri, jäljempänä ministeri) ja I.T. (jäljempänä valittaja), joka on Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion kansalainen ja Euroopan unionin kansalaisen entinen aviopuoliso, [3] ja joka koskee sitä, ettei ministeri ole antanut valittajan säilyttää oleskelukorttiaan, jonka perusteella hän olisi voinut jäädä Irlantiin ilman ajallista rajoitusta. Valittajalle ilmoitettiin muun muassa, että hänen oleskeluoikeutensa oli riippuvainen siitä, että hänen entinen aviopuolisonsa jatkaa EU:n perussopimuksissa annettujen oikeuksiensa käyttämistä Irlannissa, ja että hän ei ollut toimittanut todisteita entisen aviopuolisonsa työskentelystä [4] kyseisessä jäsenvaltiossa avioeromenettelyn vireillepanoajankohtana.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[i] Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa asian minkään asianosaisen todellista nimeä.

[2] Court of Appeal (ylioikeus, Irlanti) jätti pyynnön 9.7.2024 unionin tuomioistuimen kirjaamoon.

[3] Valittaja ja hänen entinen aviopuolisonsa erosivat heinäkuussa 2014.

[4] Työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana.

2. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii ennakkoratkaisupyynnössään selvittämään, edellyttääkö direktiivin 2004/38/EY[5] 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaan sisältyvä käsite ”vuosi”, että kyseinen vuosi on yksi yhtäjaksoinen ajanjakso, vai voidaanko useiden vuosien ajalle sijoittuvat lyhyemmät työskentelyjaksot laskea yhteen siten, että ne muodostavat vuoden pituisen ajanjakson. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lisäksi, tarkoittaako se seikka, että valittajan entinen aviopuoliso sai työttömyysetuutta Irlannissa, että hän oli asianmukaisesti rekisteröity tahtomattaan työtön henkilö kyseisen säännöksen mukaisesti. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, onko ministeri velvollinen, ja jos, niin millä edellytyksillä, asettamaan valittajan saataville asiakirja-aineiston, johon on vedottu hänen pysyvää oleskelulupaa koskevan hakemuksensa hylkäämiseksi ja jossa esitetään muun muassa hänen entisen aviopuolisonsa työ- tai sosiaaliturvahistoria.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Euroopan unionin oikeus

3. Direktiivin 2004/38 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella yli kolme kuukautta”, säädetään seuraavaa:

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

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

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

– –

2. Edellä 1 kohdassa säädetty oleskeluoikeus koskee myös perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja jotka tulevat unionin kansalaisen mukana vastaanottavaan jäsenvaltioon tai seuraavat häntä sinne myöhemmin, edellyttäen, että kyseinen unionin kansalainen täyttää 1 kohdan a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset.

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

– –

b) jos hän yli vuoden työskenneltyään joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon;

[5] Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77 ja oikaisu EUVL 2004, L 229, s. 35).

c) jos hän alle vuoden kestäneen määräaikaisen työsuhteen päätyttyä tai kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon. Tällöin hän säilyttää työntekijän asemansa vähintään kuuden kuukauden ajan;

_ _”

4. Kyseisen direktiivin 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Perheenjäsenten oleskeluoikeuden säilyminen avioeron, avioliiton mitättömäksi julistamisen tai rekisteröidyn parisuhteen päättymisen jälkeen”, säädetään seuraavaa:

”_ _

2. Unionin kansalaisen perheenjäsenet, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, eivät menetä oleskeluoikeuttaan avioeron, avioliiton mitättömäksi julistamisen eivätkä 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun rekisteröidyn parisuhteen päättymisen jälkeen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta toisen alakohdan soveltamista, jos

a) avioliitto – – on kestänyt ennen avioeron – – edellyttämän menettelyn vireillepanoa vähintään kolme vuotta, joista yksi vuosi vastaanottavassa jäsenvaltiossa; tai

_ –

Ennen kuin asianomaiset saavat oikeuden pysyvään oleskeluun, heidän oleskeluoikeuteensa sovelletaan edelleen vaatimusta, jonka mukaan heidän on voitava todistaa olevansa työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia tai että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa, tai että he ovat nämä edellytykset täyttävän henkilön vastaanottavaan jäsenvaltioon jo muodostuneen perheen jäseniä. ’Riittävät varat’ on määritelty 8 artiklan 4 kohdassa.

Nämä perheenjäsenet säilyttävät oleskeluoikeutensa yksinomaan henkilökohtaisten perusteiden nojalla.”

5. Direktiivin 2004/38 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Oleskeluoikeuden säilyminen”, säädetään seuraavaa:

”_ _

2. Unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenillään on 7, 12 ja 13 artiklassa säädetty oleskeluoikeus sikäli kuin he täyttävät näissä artikloissa säädetyt edellytykset.

_ _”

B Irlannin oikeus

6. Direktiivi 2004/38 on pantu täytäntöön Irlannin lainsäädännössä Euroopan yhteisöistä (henkilöiden vapaa liikkuvuus) annetulla vuoden 2015 asetuksella (European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015; S.I. No 548/2015) (jäljempänä asetus).[6] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan asetuksen 6 §:n 3 momentin c kohdan ja direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan välillä ei ole merkityksellistä aineellista eroa.

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

7. Valittaja on Euroopan talousalueen ulkopuolisen valtion kansalainen. Hän tuli Irlantiin opiskelijaviisumin turvin lokakuussa 2002. Valittaja avioitui heinäkuussa 2009 unionin kansalaisen kanssa Irlannissa ja haki oleskelulupaa direktiivin 2004/38 ja asetuksen nojalla sillä perusteella, että hän oli unionin kansalaisen aviopuoliso. Hakemus hylättiin helmikuussa 2010. Valittaja teki 17.7.2011 uuden hakemuksen, joka sekin hylättiin 9.2.2012. Kummallakin kerralla hylkäämisen syynä oli se, että unionin kansalaisen työnantajalle[7] tehdyt tiedustelut osoittivat, ettei unionin kansalainen ollut enää hakemuksessa yksilöidyn työnantajan palveluksessa silloin, kun hakemusta käsiteltiin.[8] Maaliskuussa 2013 valittaja haki kolmannen kerran lupaa pysyvään oleskeluun Irlannissa. Tällä kertaa hänelle myönnettiin oleskelulupa viideksi vuodeksi syyskuuhun 2018 saakka. Valittaja ja hänen aviopuolisonsa panivat vireille avioeromenettelyn kesäkuussa 2014, siis kyseisen luvan myöntämisen jälkeen. Avioero tuomittiin unionin kansalaisen kotimaassa heinäkuussa 2014 annetulla päätöksellä. Avioliitto oli kestänyt tuolloin viisi vuotta.

8. Valittajan lupaa oleskella Irlannissa ei peruutettu hänen avioeronsa jälkeen, ja hän jatkoi työskentelyä siellä. Hänen entinen aviopuolisonsa asui edelleen Irlannissa (joskin hänellä oli mahdollisia poissaolojaksoja kotimaahansa suuntautuvien menopaluumatkojen aikana).

9. Elokuussa 2018 hakija haki henkilökohtaisen oleskelulupansa säilyttämistä vedoten asetuksen 10 §:n 2 momenttiin,[9] jossa säädetään oleskeluoikeuden säilymisestä avioeron jälkeen tietyissä tilanteissa, kun avioliitto on kestänyt vähintään kolme vuotta, joista vähintään yksi vuosi Irlannissa. Kyseinen hakemus hylättiin lokakuussa 2019 sillä perusteella, ettei valittaja ollut esittänyt todisteita entisen aviopuolisonsa työskentelystä Irlannissa tai riittävien varojen olemassaolosta silloin, kun avioeromenettely pantiin vireille.[10]

10. Valittaja pyysi hylkäyspäätöksen uudelleenkäsittelyä 17.10.2019 ja jäljennöstä työ- ja sosiaaliturvavirastolta (Department of Employment Affairs and Social Protection, jäljempänä DEASP) saaduista tiedoista. Valittaja totesi, että vaikka hänen ja hänen entisen aviopuolisonsa suhde oli päättynyt, valittajan asianajajat olivat ottaneet yhteyttä entiseen puolisoon ja pyytäneet

6 https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/548/made/en/print.

7 Kuten asiaa koskevista hakemuslomakkeista ilmenee.

8 Kussakin tapauksessa jonkin ajan kuluttua hakemuksen jättämisestä.

9 Irlanti esitti kirjallisissa huomautuksissaan, että asetuksen 10 §:n 2 momentilla pannaan täytäntöön direktiivin 2004/38 13 artiklan 2 kohta.

10 Valittajalle ilmoitettiin hylkäyspäätöksessä, että ”työ- ja sosiaaliturvaviraston käytettävissä olevat tiedot osoittavat, että unionin kansalainen ei käyttänyt oikeuksiaan työskentelyyn, itsenäiseen ammatinharjoittamiseen tai opiskeluun taikka joutunut tahtomattaan työttömäksi tai osoittanut, että hänellä on ollut riittävät varat asetuksen 6 §:n 3 momentin mukaisesti [13.9.2013] ja [23.9.2017] välisenä aikana”. Päätöspöytäkirjan mukaan Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen perustuvia oikeuksia käsittelevän osaston virkamies päätti, että valittajan hakemus on hylättävä, koska ”DEASP:stä saatavilla olevien tietojen mukaan unionin kansalainen ei käyttänyt Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen perustuvia oikeuksiaan työskentelemällä Irlannissa avioeromenettelyn vireillepanopäivänä – – kesäkuussa 2014[;] hän oleskeli täällä mutta sai [työttömyys]etuutta [13.9.2013]–[23.9.2017]”.

häntä auttamaan antamalla yksityiskohtaisia tietoja taloudellisesta toiminnastaan Irlannissa ministerin mainitsemina ajanjaksoina ja toistaneet olevansa siinä käsityksessä, että entinen aviopuoliso sai sosiaalietuuksia ainakin jonkin aikaa tällä ajanjaksolla. Valittaja myös katsoi, että ilman entisen aviopuolisonsa apua ja yhteistyötä hänellä ei ollut mitään keinoa varmistaa, pitikö se hänen käsityksensä paikkansa, että hänen entinen aviopuolisonsa oli saanut sosiaalietuuksia kyseisenä aikana.

11. Ministeri antoi 22.11.2021 lopullisen päätöksen, jossa pysytettiin hylkäyspäätös.[11] Päätöksen perusteena oli se, ettei asiakirjoissa ollut mitään tietoja siitä, missä olosuhteissa unionin kansalainen oli lähtenyt edellisestä työpaikastaan, siis siitä, oliko hän lähtenyt vapaaehtoisesti vai joutunut lähtemään. Asiakirjoissa ei myöskään ollut viitteitä siitä, että hän olisi ollut yli vuoden pituisessa työsuhteessa tai että hänellä olisi ollut alle vuoden pituinen määräaikainen työsopimus ennen DEASP:n rekisteriin merkitsemistä. Ministerin kanta perustui siihen, että unionin kansalainen oli työskennellyt 37 viikkoa vuonna 2013 ja 2 viikkoa vuonna 2014. Hylkäyspäätöksen mukaan unionin kansalainen ”ei käyttänyt Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen perustuvia oikeuksiaan ollessaan tahtomattaan työttömänä vuonna 2014 eli sinä vuonna, jona avioeromenettely pantiin vireille ja saatiin päätökseen, koska hänen työttömyysjaksoaan ei edeltänyt 12 kuukauden mittainen työssäoloaika”. Lopullisessa päätöksessä myös todettiin, että vaikka unionin kansalaiselle oli maksettu etuuksia vuonna 2014, DEASP:n päätökset eivät sido ministeriä eikä sosiaalietuuksien maksamisen jatkaminen unionin kansalaiselle ole ratkaisevaa ministerin käsiteltävänä olevassa asiassa, jossa on kyse EUT-sopimukseen perustuvista oikeuksista.

12. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ministerin päätöstä koskevassa pöytäkirjassa ei ole mainintaa siitä, että olisi pohdittu sitä, oliko unionin kansalainen mahdollisesti työskennellyt yli vuoden ajan oleskellessaan Irlannissa ennen syyskuuta 2013, jolloin hän sai ensimmäistä kertaa työttömyysetuutta. Näitä aiempia taloudellisen toiminnan jaksoja ei otettu huomioon selvitettäessä, oliko unionin kansalainen käyttänyt EUT-sopimukseen perustuvia oikeuksiaan Irlannissa päivänä, jona avioeromenettely pantiin vireille.

13. Valittaja aloitti ministerin päätöksestä judicial review -menettelyn High Courtissa (ylempi piirituomioistuin, Irlanti). High Court kumosi kyseisen päätöksen 1.2.2023 antamallaan tuomiolla. Kyseinen tuomioistuin totesi, että ministeri oli keskittynyt unionin kansalaisen työllisyystilanteeseen hänen työttömyysetuutta koskevan hakemuksensa jättämistä välittömästi edeltäneen ajanjakson ja avioeromenettelyn aloittamista edeltäneen 12 kuukauden ajanjakson aikana. Ministeri ei sitä vastoin ollut ottanut huomioon unionin kansalaisen työskentelyä tai oleskelua ajanjaksona 2009–2012, vaikka valittaja oli vedonnut siihen. High Court katsoi, ettei direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa eikä asetuksen 6 §:n 3 momentin c kohdan ii alakohdassa asetettu työntekijän aseman säilymisen ehdoksi sitä, että unionissa työskentelevä osoittaa, että 12 kuukauden työskentely tapahtui yhtäjaksoisesti ja välittömästi ennen rekisteröitymistä tahtomattaan työttömäksi henkilöksi, jotta
direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdassa säädetty oleskeluoikeus voi säilyä. High Court myös totesi, että se, ettei valittajalle annettu tutustuttavaksi asiakirjoja, jotka koskevat hänen entisen aviopuolisonsa vuosina 2009, 2010, 2011 ja 2012 maksamia sosiaaliturvamaksuja, sellaisessa muodossa, jossa salassa pidettävät tiedot on asianmukaisesti peitetty, tai muussa asianmukaisessa muodossa tai ettei niitä käsitelty avoimesti päätöksentekomenettelyssä, heikensi menettelyn oikeudenmukaisuutta tilanteessa, jossa ministeri oli saanut tiedon siitä, että valittaja väitti, että

[11] Tapausta käsitteli uudelleenkäsittelystä vastaava virkamies, joka toimii myös todistajana ministerin puolesta pääasian oikeudenkäynnissä Irlannin tuomioistuimissa.

hänen entinen aviopuolisonsa työskenteli kyseisten vuosien aikana, ja oli esittänyt joitain tätä tukevia todisteita mutta jossa hänellä ei ollut mahdollisuutta saada lisätietoja, koska hänen entinen aviopuolisonsa ei halunnut tehdä asiassa yhteistyötä.

14. Ministeri valitti High Courtin ratkaisusta Court of Appealiin. Court of Appeal katsoi, että valituksen ratkaiseminen edellyttää unionin oikeuden tulkintaa, joten se lykkäsi asian käsittelyä ja esitti unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) a) Tarkoittaako tai edellyttääkö direktiivin [2004/38/] 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa oleva ilmaus ’vuoden’ sitä, että kyseinen vuosi on yksi yhtäjaksoinen ajanjakso?

1) b) Jos a kohdan kysymykseen vastataan kieltävästi, jääkö unionin kansalainen [direktiivin 2004/38] 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan soveltamisalan ulkopuolelle, jos työskentelyjaksot, joista kyseinen vuosi muodostuu, ovat mahdollisesti kertyneet tai jos ne on laskettu yhteen neljän tai viiden vuoden aikana?

2) Tarkoittaako se, että unionin kansalainen sai työnhakijan tukea [DEASP:ltä], että hän joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan Irlannissa [direktiivin 2004/38] 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla?

3) Velvoittaako unionin oikeuden yleinen periaate, joka pohjautuu perusoikeuskirjan 41 artiklaan, tai toissijaisesti tämän yleisen periaatteen perusteella tulkittu direktiivi vastapuolen toimittamaan asiakirja-aineistonsa hakijalle (tarvittaessa asianmukaisesti peitellyssä muodossa) joko

a) ennen oleskeluoikeuden/oleskelukortin säilyttämistä koskevan päätöksen tekemistä [direktiivin 2004/38 14 artiklan] mukaisesti [kyseisen direktiivin 13 ja/tai 7 artiklan 3 kohdan] nojalla; ja/tai

b) kun kantaja pyrkii riitauttamaan tällaisen päätöksen judicial review -menettelyssä?”

IV Menettely unionin tuomioistuimessa

15. Kirjallisia huomautuksia esittivät valittaja, Saksan hallitus, Irlanti ja Euroopan komissio. Tarkastelen tässä ratkaisuehdotuksessa unionin tuomioistuimen pyynnöstä Court of Appealin ensimmäistä ja toista ennakkoratkaisukysymystä.

V Asian tarkastelu

A Alustavat huomautukset

16. Direktiivin 2004/38 tarkoituksena[12] on helpottaa sen unionin kansalaisille SEUT 21 artiklan 1 kohdassa suoraan myönnetyn oikeuden, eli oikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä ja tehostaa kyseistä oikeutta.[13] Tältä osin direktiivissä 2004/38 annetaan kaikille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettuja unionin kansalaisen perheenjäseniä[14] ja jotka tulevat unionin kansalaisen mukana tai seuraavat häntä myöhemmin toiseen jäsenvaltioon kuin se, jonka kansalainen hän on,[15] oikeus maahantuloon vastaanottavaan jäsenvaltioon ja oikeus oleskella siellä.[16]

17. Direktiivin 2004/38 7 artiklassa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti unionin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään, joilla ei vielä ole
direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan mukaista oikeutta oleskella pysyvästi,[17] on oikeus oleskella vastaanottavan jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan.[18]

18. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan, jos he ovat työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia vastaanottavassa jäsenvaltiossa.[19] Saman artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan unionin kansalaisilla on oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa harjoittamatta taloudellista toimintaa edellyttäen, että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja riittävät varat niin, etteivät he oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi kyseisen valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle.[20] Saman artiklan 1 kohdan c alakohdassa myös annetaan oleskeluoikeus opiskelijoille tietyin edellytyksin.

12 Ks. direktiivin 2004/38 johdanto-osan ensimmäisestä neljänteen perustelukappale.

13 Tuomio 11.4.2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; jäljempänä tuomio Tarola). Unionin tuomioistuin on korostanut, että kuten SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan sanamuodostakin ilmenee, unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella ei ole ehdoton vaan siihen sovelletaan EUT-sopimuksessa määrättyjä ja sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyjä rajoituksia ja ehtoja. Unionin lainsäätäjä on säännellyt näitä rajoituksia ja ehtoja juuri direktiivillä 2004/38 (tuomio 2.9.2021, Belgian valtio (Oleskeluoikeus perheväkivallan tapauksessa), C-930/19, EU:C:2021:657, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

14 Direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 alakohdan a alakohdan mukaan ”aviopuoliso” on ”perheenjäsen”.

15 Viittaan tähän jäljempänä ”vastaanottavana jäsenvaltiona”.

16 Direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdan määritelmän mukaan ”henkilöillä, joihin [kyseisessä direktiivissä annettuja oikeuksia] sovelletaan” tarkoitetaan ”kaikkia unionin kansalaisia, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän 2 artiklan 2 alakohdassa määriteltyjä perheenjäseniään, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin”. Perheenjäsenille annettujen oikeuksien tavoite ja oikeutus perustuvat toteamukseen, jonka mukaan tällaisten oikeuksien tunnustamisen epääminen voi loukata unionin kansalaisen liikkumisvapautta siten, että se saa hänet luopumaan käyttämästä oikeuttaan tulla vastaanottavaan jäsenvaltioon ja oleskella siellä (tuomio 16.7.2015, Singh ym., C-218/14, EU:C:2015:476, 50 kohta; jäljempänä tuomio Singh).

17 Ks. myös direktiivin 2004/38 17 artikla, jossa säädetään vastaanottavassa jäsenvaltiossa työskentelynsä päättäneitä henkilöitä ja näiden perheenjäseniä koskevista poikkeuksista. Saman direktiivin 21 artiklassa säädetään, että ”tässä direktiivissä tarkoitettu oleskelun yhtäjaksoisuus voidaan osoittaa millä tahansa vastaanottavassa jäsenvaltiossa käytettävällä todistuskeinolla. – –”

18 Direktiivin 2004/38 6 artiklassa viitataan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuteen oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa enintään kolme kuukautta.

19 Ks. tuomio Tarola, 24 kohta.

20 Tuomio 15.7.2021, A (Julkinen terveydenhuolto) (C-535/19, EU:C:2021:595, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tällaisen edellytyksen taustalla on ajatus siitä, että unionin kansalaisten oleskeluoikeuden käyttö voidaan tehdä riippuvaiseksi jäsenvaltioiden perustelluista intresseistä, kuten niiden julkisen talouden suojelusta (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, 55 kohta). On korostettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että vaikka unionin kansalaisella on oltava riittävät varat, unionin oikeudessa ei aseteta mitään vaatimuksia niiden alkuperän suhteen. Nuo varat voivat siten tulla esimerkiksi kolmannen maan kansalaiselta, joka on unionin kansalaisen aviopuoliso (ks. vastaavasti tuomio Singh, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 2 kohdassa annetaan oleskeluoikeus unionin kansalaisen perheenjäsenille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia ja tulevat unionin kansalaisen mukana vastaanottavaan jäsenvaltioon tai seuraavat häntä sinne myöhemmin, edellyttäen, että kyseinen unionin kansalainen täyttää muun muassa 7 artiklan 1 kohdan a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset.[21] Direktiivin 2004/38 14 artiklan 2 kohdan mukaisesti unionin kansalaisen perheenjäsenillä on muun muassa kyseisen direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa säädetty oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa vain, sikäli kuin unionin kansalainen[22] täyttää kyseisessä säännöksessä säädetyt edellytykset.[23] Unionin tuomioistuin on korostanut tältä osin, että direktiivissä 2004/38, sen 7 artikla mukaan luettuna, perheenjäsenille annetut oikeudet eivät ole itsenäisiä oikeuksia vaan unionin kansalaisen liikkumisvapauden käyttämisestä johdettuja oikeuksia.[24]

20. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdassa säädetään, että sovellettaessa saman artiklan 1 kohdan a alakohtaa unionin kansalainen, joka ei enää ole työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja vastaanottavassa jäsenvaltiossa, säilyttää tästä huolimatta työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan aseman tietyissä tilanteissa.[25]
Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdassa säädetään näiden edellytysten porrastamisesta, joka on toteutettu yhtäältä sen, ettei hän työskentele, syyn perusteella ja toisaalta hänen vastaanottavassa jäsenvaltiossa työskentelynsä alkuperäisen keston perusteella. Tältä osin edellytykset työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan aseman säilyttämiselle vaihtelevat sen mukaan, onko työskentelyn alkuperäinen kesto ollut yli vai alle vuoden.[26] Niinpä unionin kansalainen, joka on työskennellyt vastaanottavassa jäsenvaltiossa palkkatyöntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, säilyttää työntekijän asemansa *ilman ajallista rajoitusta* ensinnäkin, jos hän joutuu tilapäisesti työkyvyttömäksi sairauden tai tapaturman takia,[27] toiseksi, jos hän on työskennellyt palkkatyöntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa yli vuoden ennen joutumistaan työttömäksi tahtomattaan,[28] tai kolmanneksi, jos hän on aloittanut ammatillisen koulutuksen.[29]

[21] Kuten komissio huomautti, direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohtaan sisältyy useita eri oikeusperustoja, joiden nojalla unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolme kuukautta. Koska oleskelun oikeusperusta voi muuttua ajan kuluessa, unionin kansalaiselle voi kertyä useita laillisen oleskelun jaksoja useamman kuin yhden direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdassa säädetyn oikeusperustan nojalla.

[22] Ja unionin kansalaisen perheenjäsenet.

[23] Ks. vastaavasti tuomio 21.12.2023, Chief Appeals Officer ym. (C-488/21, EU:C:2023:1013, 59 kohta).

[24] Tällaisten perheenjäsenten oikeuksien johdannainen luonne kuvastaa niiden direktiivin 2004/38 mukaista ensisijaista tavoitetta, joka on edistää unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta (ks. tuomio 2.9.2021, Belgian valtio (Oleskeluoikeus perheväkivallan tapauksessa), C-930/19, EU:C:2021:657, 74 ja 82 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[25] Unionin tuomioistuin on todennut, että näitä olosuhteita *ei luetella tyhjentävästi* direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdassa (ks. tuomio Tarola, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, 31 ja 38 kohta). Viimeksi mainitun tuomion 28, 40 ja 41 kohdassa unionin tuomioistuin totesi, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdassa ei tarkastella nimenomaisesti sellaisen naisen tilannetta, joka on erityistilanteessa raskautensa myöhäisvaiheisiin ja synnytyksen jälkivaikutuksiin liittyvän fyysisen rasituksen vuoksi. Se, että mainittu rasitus pakottaa naisen lopettamaan työn tekemisen ajaksi, jota hänen palautumisensa edellyttää, ei lähtökohtaisesti voi johtaa siihen, ettei kyseistä henkilöä voida pitää enää SEUT 45 artiklassa tarkoitettuna ”työntekijänä”. Se, että tällainen henkilö ei muutaman kuukauden ajan ole tosiasiallisesti ollut vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoiden käytettävissä, ei näet merkitse sitä, ettei kyseinen henkilö kuulu enää noille työmarkkinoille kyseisen ajanjakson aikana, kunhan hän palaa työhönsä tai löytää toisen työpaikan kohtuullisen ajan kuluessa synnytyksen jälkeen. Ks. myös tuomio 19.9.2019, Dakneviciute (C-544/18, EU:C:2019:761, 41 kohta), joka perustuu SEUT 49 artiklaan.

[26] Ks. tuomio Tarola, 43 kohta.

[27] Ks. direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan a alakohta.

[28] Ks. direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohta. Kyseisen henkilön on täytynyt ilmoittautua työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon.

[29] Ks. direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan d alakohta.

21. Sitä vastoin direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan unionin kansalainen, joka on harjoittanut taloudellista toimintaa työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa *alle vuoden ajan* ennen joutumistaan työttömäksi tahtomattaan, säilyttää työntekijän asemansa vain sellaisen ajanjakson ajan, jonka vastaanottava jäsenvaltio voi määrittää, kunhan se on vähintään kuusi kuukautta. Tuomiossa Tarola unionin tuomioistuin katsoi, että unionin kansalainen säilytti tämän aseman harjoitettuaan taloudellista toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa kahden viikon ajan ennen joutumistaan työttömäksi tahtomattaan. Unionin tuomioistuin tähdensi, että sen, että unionin kansalainen on työttömänä direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b [30] ja c alakohdan [31] mukaisesti, on johduttava hänestä riippumattomista syistä.

22. Kun otetaan huomioon se seikka, että unionin kansalaisen perheenjäsenillä, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, ei ole itsenäistä oleskeluoikeutta direktiivin 2004/38 7 artiklan perusteella vaan ainoastaan unionin kansalaisen liikkumisvapauden käyttämisestä johdettuja oikeuksia, direktiivillä 2004/38 otetaan käyttöön oikeudellisia takeita unionin kansalaisen perheenjäsenten suojaamiseksi tietyissä tilanteissa. [32] Tältä osin
direktiivin 2004/38 13 artiklan 2 kohdan a alakohdalla varmistetaan, että avioeron jälkeen unionin kansalaisen aviopuoliso, joka on kolmannen maan kansalainen, voi säilyttää oikeutensa oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa henkilökohtaisena eikä johdettuna oikeutena. [33] Tämä henkilökohtainen oikeus edellyttää, että avioliitto on kestänyt ennen avioeron edellyttämän menettelyn vireillepanoa vähintään kolme vuotta, joista yksi vuosi vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvien tosiseikkojen perusteella vaikuttaa siltä, että valittaja täyttää nämä edellytykset. Lisäksi ennen kuin asianomaiset henkilöt saavat oikeuden pysyvään oleskeluun, heidän oleskeluoikeutensa säilymiseen sovelletaan kuitenkin direktiivin 2004/38 13 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa vahvistettuja edellytyksiä, eli asianomaisen on todistettava, että hän on työntekijä tai että hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutusturva kyseisessä jäsenvaltiossa tai että hän on nämä edellytykset täyttävän henkilön vastaanottavaan jäsenvaltioon jo muodostuneen perheen jäsen. Unionin tuomioistuin on huomauttanut, että nämä edellytykset vastaavat direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a, b ja d alakohdassa vahvistettuja edellytyksiä, jotka unionin kansalaisten itsensä on täytettävä saadakseen oikeuden yli kolmen kuukauden pituiseen tilapäiseen oleskeluun vastaanottavassa jäsenvaltiossa. [34]

23. Valittajan on siten osoitettava, oliko hänellä oikeus oleskella Irlannissa silloin, kun avioeromenettely pantiin vireille. Kun otetaan huomioon, että valittaja vetoaa entisen aviopuolisonsa, joka on unionin kansalainen, oleskeluoikeuteen, hänen oleskeluoikeutensa

30 Tuomio 20.12.2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, 45 kohta).

31 Ks. tuomio Tarola, 46, 48 ja 49 kohta.

32 Ks. esim. direktiivin 2004/38 12 ja 13 artikla.

33 Direktiivin 2004/38 13 artiklan 2 kohta on siten poikkeus periaatteesta, jonka mukaan unionin kansalaisen perheenjäsenillä ei ole itsenäisiä oleskeluoikeuksia vaan kyseisen direktiivin mukaisia johdettuja oikeuksia (tuomio 2.9.2021, Belgian valtio (Oleskeluoikeus perheväkivallan tapauksessa), C-930/19, EU:C:2021:657, 34 kohta).

34 Tuomio 2.9.2021, Belgian valtio (Oleskeluoikeus perheväkivallan tapauksessa) (C-930/19, EU:C:2021:657, 61 ja 62 kohta).

riippuu siitä, oliko hänen entisellä aviopuolisollaan tällainen oikeus kyseisenä ajankohtana.[35] Nämä edellytykset ovat keskeisessä asemassa pääasian oikeudenkäynnissä käsiteltävässä riita-asiassa.[36]

24. Etenkin direktiivin 2004/38 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, että kyseisen direktiivin 7 artiklassa asetetuilla edellytyksillä pyritään erityisesti estämään se, että näistä henkilöistä aiheutuisi kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.[37] Tämä riski voi syntyä, koska
direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin kansalainen voi vaatia, että häntä kohdellaan jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti EUT-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, jos hänen oleskelunsa vastaanottavan jäsenvaltion alueella täyttää direktiivin 2004/38 edellytykset. Tämä oikeus ulotetaan koskemaan myös perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia mutta joilla on oleskeluoikeus. Jollei direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohtaan sisältyvästä poikkeuksesta muuta johdu, unionin kansalainen voi siten vaatia saman artiklan 1 kohdan nojalla yhdenvertaista oikeutta sosiaalietuuksiin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisilla, jos hänen oleskelunsa vastaanottavan jäsenvaltion alueella täyttää direktiivin 2004/38 edellytykset.[38]

B Ensimmäinen kysymys

25. Ensimmäisellä kysymyksellään, joka on jaettu kahteen osaan,[39] ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii lähinnä selvittämään, viittaako direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaan sisältyvä ilmaisu ”yli vuoden”[40] taloudellisen toiminnan harjoittamisen yhteen yhtäjaksoiseen ajanjaksoon vai voiko se viitata tällaisen toiminnan neljän tai viiden vuoden aikana tapahtuneen harjoittamisen erillisten jaksojen yhteen laskemiseen.

[35] Unionin tuomioistuin on todennut, että kolmannen maan kansalaisen puolison, joka on unionin kansalainen, on oleskeltava vastaanottavassa jäsenvaltiossa direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti aina avioeromenettelyn vireillepanoajankohtaan asti, jotta tämä kolmannen maan kansalainen voisi vedota oikeuteensa oleskella tässä jäsenvaltiossa kyseisen direktiivin 13 artiklan 2 kohdan perusteella (tuomio Singh, 66 kohta). Unionin tuomioistuin on muuttanut ja lieventänyt näitä vaatimuksia perheväkivallan tapauksessa (tuomio 2.9.2021, Belgian valtio (Oleskeluoikeus perheväkivallan tapauksessa), C-930/19, EU:C:2021:657, 43 kohta). Pidän direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan mukaista oleskelua myös merkityksellisenä.

[36] Ennakkoratkaisupyynnössä viitataan useasti siihen seikkaan, että valittajan entinen aviopuoliso sai työttömyysetuutta, sosiaalietuuksia ja lapsilisää. Täsmälliset ajankohdat, joina hän sai tällaisia maksuja, ja muiden tällaisten maksujen kuin työttömyysetuuden merkityksellisyys ovat jokseenkin epäselviä. Ennakkoratkaisupyynnössä viitataan lisäksi unionin kansalaisen työskentelyjaksoihin Irlannissa avioeromenettelyn vireillepanon jälkeen. Tästä on riittävää todeta, että 13 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan merkityksellisiä ovat ainoastaan avioeromenettelyn vireillepanoa edeltävät ajanjaksot.

[37] Ks. tuomio 11.11.2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, 71 kohta), jossa viitataan direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohtaan. Tuomion Tarola 51 ja 52 kohdasta ilmenee nähdäkseni, että kyseisen direktiivin johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa ilmaistut huolenaiheet viittaavat sen koko 7 artiklaan.

[38] On aiheellista korostaa, että SEUT 45 artiklan 2 kohdassa määrätään, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan. Tämä määräys on pantu täytäntöön sosiaalisten etujen myöntämisen erityisalalla työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 492/2011 (EUVL 2011, L 141, s. 1) 7 artiklan 2 kohdalla. Unionin tuomioistuin on todennut, että sillä, että pyrkimyksenä on estää vastaanottavalle jäsenvaltiolle aiheutuva kohtuuton taloudellinen rasite, ei voida oikeuttaa siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä – sellaisina kuin ne määritellään direktiivin 2004/38 2 artiklassa – ja kotimaisten työntekijöiden eriarvoista kohtelua sosiaalihuollon etuuksien saatavuudessa (tuomio 21.12.2023, Chief Appeals Officer ym., C-488/21, EU:C:2023:1013, 49 ja 71 kohta). Unionin tuomioistuin on sitä vastoin katsonut, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus evätä kyseisen direktiivin nojalla sosiaaliavustukset unionin kansalaisilta, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa, jotka käyttävät liikkumisvapauttaan ja joilla ei ole riittäviä varoja kyseisen direktiivin mukaisen oleskeluoikeuden saamiseksi (tuomio 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuin on siten tehnyt muun muassa direktiivin 2004/38 7 artiklan yhteydessä selkeän eron työssä käyvien ja sellaisten unionin kansalaisten välillä, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa.

[39] Tutkin molemmat osat yhdessä.

[40] Vaikka ennakkoratkaisukysymyksessä viitataan pelkästään ilmaisuun ”vuoden”, tämän menettelyn yhteydessä ja direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuodon valossa on tarkoituksenmukaista tulkita ilmaisua ”yli vuoden”.

26. Valittaja katsoo, ettei ole syytä olettaa, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaan sisältyvä ilmaisu ”yli vuoden” viittaa yhteen yhtäjaksoiseen ajanjaksoon. Se voi viitata ”alle vuoden pituisiin ajanjaksoihin – –, jotka lasketaan yhteen”. Irlanti ja Saksan hallitus katsovat, että kyseisellä ilmaisulla viitataan yhteen vuoden pituiseen yhtäjaksoiseen ajanjaksoon. Komission lähestymistapa on monivivahteisempi. Sen mukaan kyseisellä ilmaisulla viitataan lähtökohtaisesti taloudellisen toiminnan harjoittamisen ajanjaksoon, jolle on ominaista tietynasteinen yhteys vastaanottavan jäsenvaltion talouselämään, mikä tarkoittaa kyseisessä valtiossa harjoitettavan taloudellisen toiminnan vähintään tietynasteista jatkuvuutta. Se pitää lisäksi sisällään sen, että EU-työntekijä osallistuu merkittävästi vastaanottavan valtion talouteen maksamalla veroja ja sosiaaliturvamaksuja. Jatkuvuutta koskeva edellytys ei voi sulkea pois kahta tai useampaa ajanjaksoa, joiden aikana vastaanottavassa jäsenvaltiossa on työskennelty aidosti ja tehokkaasti ja joiden yhteenlaskettu kesto ylittää vuoden, sillä perusteella, että ne ovat täyttyneet peräkkäisten työsopimusten perusteella eri työnantajien palveluksessa, kuten siinä tapauksessa, että tällainen työskentely on saattanut keskeytyä.

27. On korostettava, ettei direktiivissä 2004/38 määritellä, mitä sen 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaan [41] sisältyvällä ilmaisulla ”yli vuoden” tarkoitetaan. [42] Lisäksi pelkästään kyseisen ilmaisun eri kieliversioiden [43] sanamuodon mukaisella tulkinnalla ei ole mahdollista määrittää yksiselitteisesti, viitataanko sillä yhteen yhtäjaksoiseen tai keskeytymättömään yli vuoden ajanjaksoon vai yli vuoden pituiseen ajanjaksoon, joka on saatu laskemalla yhteen kaksi tai useampia erillisiä ajanjaksoja, joista kukin on kestoltaan alle vuoden. Tätä selkeyden puutetta voidaan verrata henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevaan muuhun unionin lainsäädäntöön, jossa unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti viitannut tarkemmin määriteltyyn keskeytymättömään ajanjaksoon tai yhtäjaksoiseen ajanjaksoon. [44] Ehkä vieläkin huomiota

[41] Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohtaan sisältyvät ilmaisut ”alle vuoden” ja ”kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana” – joita ei ole myöskään määritelty – eivät itsessään valaise sitä, olisiko kyseisen direktiivin 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetun ajanjakson oltava yhtäjaksoinen vai ei.

[42] Unionin tuomioistuin ei myöskään ole tietääkseni käsitellyt tätä asiaa oikeuskäytännössään. Unionin tuomioistuin vastasi 12.3.2014 antamassaan tuomiossa O. ja B. (C-456/12, EU:C:2014:135, 59 kohta) kysymykseen siitä, voiko vastaanottavassa jäsenvaltiossa toteutuneiden lyhytaikaisten oleskelujaksojen kumulatiivinen vaikutus synnyttää johdetun oleskeluoikeuden unionin kansalaisen perheenjäsenelle, joka on kolmannen valtion kansalainen, unionin kansalaisen palatessa jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, toteamalla, että vain direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 tai 2 kohdassa tai 16 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyt edellytykset täyttävä oleskelu voi synnyttää tällaisen oleskeluoikeuden. Tässä yhteydessä lyhytaikaiset oleskelujaksot, kuten muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen unionin kansalainen on, vietetyt viikonloput tai lomat, kuuluvat yhdessäkin tarkasteltuina direktiivin 2004/38 6 artiklan soveltamisalaan eivätkä täytä mainittuja edellytyksiä. Kun otetaan huomioon pääasian oikeudenkäynnissä unionin kansalaisen Irlannissa viettämät pitemmät oleskelujaksot, direktiivin 2004/38 6 artikla ei ole merkityksellinen käsiteltävän asian kannalta.

[43] On huomautettava, että kyseisen säännöksen eri kieliversioissa käytetyillä vastaavilla käsitteillä on sama merkitys kuin englanninkielisessä versiossa käytetyllä käsitteellä (”for more than one year”). Näissä eri kieliversioissa ei siten viitata yhteen yhtäjaksoiseen tai keskeytymättömään ajanjaksoon. Eri kieliversioissa ei myöskään todeta, että yhden vuoden ajanjakso voidaan saavuttaa yhdistämällä vähintään kaksi lyhyempää ajanjaksoa. Siten esimerkiksi ranskankielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”pendant plus d'un an”, espanjankielisessä ”durante más de un año”, portugalinkielisessä ”durante mais de um ano”, italiankielisessä ”per oltre un anno”, kreikankielisessä ”άνω του ενός έτους”, saksankielisessä ”nach mehr als einjähriger”, bulgariankielisessä ”повече от една година”, liettuankielisessä ”daugiau kaip vienerius metus”, latviankielisessä ”ilgāk nekā vienu gadu”, vironkielisessä ”üle ühe aasta”, tšekinkielisessä ”více než jeden rok” ja romaniankielisessä versiossa ”perioadă de peste un an”.

[44] Ks. esim. asiakirja Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EUVL 2003, L 236, s. 876), liitteessä XII olevan 2 luvun 2 kohta, jossa vahvistetaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat siirtymämääräykset ja viitataan nimenomaisesti Puolan kansalaisten pääsyyn työmarkkinoille ”nykyisessä jäsenvaltiossa” ”*vähintään 12 kuukauden yhtämittaiseksi ajanjaksoksi*” (kursivointi tässä). Unionin tuomioistuin katsoi 13.9.2018 antamassaan tuomiossa Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, 55 kohta), että kyseisen määräyksen perusteella ja siinä tarkoitetun siirtymäkauden aikana Yhdistynyt kuningaskunta saattoi jättää soveltamatta direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohtaa Puolan kansalaisiin, jotka eivät täytä kansallisessa lainsäädännössä säädettyä edellytystä rekisteröidystä työskentelystä Yhdistyneen kuningaskunnan alueella 12 kuukauden yhtämittaisen ajanjakson ajan. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan tulkinnut direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohtaan sisältyvää käsitettä ”yli vuoden” tai katsonut sen vastaavan käsitettä ”vähintään 12 kuukauden yhtämittaiseksi ajanjaksoksi”. Ks. myös pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 4 artiklan 1 kohta, jossa säädetään, että ”jäsenvaltiot myöntävät pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oleskelleet kyseisen jäsenvaltion *alueella* laillisesti ja *yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan välittömästi ennen* asiaa koskevan hakemuksen jättämistä” (kursivointi tässä).

herättävämpää on se, että direktiivin 2004/38 16 ja 17 artiklassa itsessään viitataan pysyvän oleskeluoikeuden yhteydessä *yhtäjaksoiseen* oleskeluun vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Siten esimerkiksi direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella *yhtäjaksoisesti viisi vuotta*, on oikeus pysyvään oleskeluun sen alueella”.[45] Lisäksi kyseisen säännöksen tiukan ja yksiselitteisen sanamuodon lieventämiseksi saman artiklan 3 kohdassa säädetään, että oleskelun yhtäjaksoisuuteen eivät vaikuta tietyt tapaukset, kuten ”tilapäiset poissaolot, jotka eivät ylitä yhteensä kuutta kuukautta vuodessa”.[46]

28. Toisin kuin Irlanti on todennut, direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuoto ei ole mielestäni ”ilmiselvä”.[47] Kyseisen säännöksen tulkitsemisessa on siten otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sen säännöstön yleinen rakenne, jonka osa se on, sekä sillä tavoitellut päämäärät.[48]

29. Asiayhteydestä ja yleisestä rakenteesta on todettava aluksi, että se seikka, että direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa viitataan nimenomaisesti yhtäjaksoiseen ajanjaksoon, toisin kuin sen 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa, vaikuttaisi osoittavan, ettei viimeksi mainitussa säännöksessä edellytetä tällaista yhtäjaksoisuutta. Kyseiset säännökset sisältyvät kuitenkin eri lukuihin direktiivissä 2004/38, jossa erotetaan selkeästi oleskeluoikeus (III luku) ja pysyvä oleskeluoikeus (IV luku) ja edellytykset näiden eri oikeuksien saamiselle.[49] Se, ettei direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa edellytetä nimenomaisesti yhtäjaksoisuutta, ei siten mielestäni ole ratkaisevaa.

30. Näin ollen on aiheellista ottaa huomioon oleskeluoikeutta koskevat direktiivin 2004/38 III lukuun sisältyvät säännökset, etenkin sen 7 artikla, ja näillä säännöksillä tavoiteltavat päämäärät.

31. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohta, joka koskee tilanteita, joissa unionin kansalainen, joka on tilapäisesti lopettanut työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana työskentelyn, säilyttää työntekijän asemansa sekä vastaavan oleskeluoikeuden kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan nojalla,[50] perustuu olettamaan, että kyseinen kansalainen on saatavilla ja pystyy palaamaan vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille kohtuullisessa ajassa.[51] Sillä saatetaan oikeudenmukaiseen tasapainoon yhtäältä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden takaaminen[52] ja

[45] Kursivointi tässä.

[46] Kyseinen säännös mahdollistaa tietyissä tapauksissa pitemmät poissaolojaksot. Ks. analogisesti direktiivin 2003/109 4 artiklan 3 kohta, jonka mukaan ”poissaolojaksot kyseisen jäsenvaltion alueelta eivät keskeytä 1 kohdassa tarkoitettua ajanjaksoa, ja ne otetaan huomioon kyseistä oleskelua laskettaessa, kun poissaolojaksot kestävät alle kuusi kuukautta yhtäjaksoisesti ja niiden kokonaiskesto on korkeintaan kymmenen kuukautta 1 kohdassa tarkoitettuna ajanjaksona”.

[47] Saksan hallitus myös katsoo, että arkikielessä ilmaisu ”yksi vuosi” tarkoittaa ”yhden yhtäjaksoisen vuoden muodostamaa ajanjaksoa”.

[48] Ks. tuomio Tarola, 37 kohta. Ks. analogisesti tuomio 30.1.2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[49] Direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että pysyvä oleskeluoikeus, jonka unionin kansalaiset saavat oleskeltuaan laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, ”ei riipu III luvussa säädetyistä edellytyksistä”. Tämä oikeus ei siis esimerkiksi edellytä kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyjen sellaisten edellytysten täyttymistä, joiden mukaan henkilöllä on oltava itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat sekä kattava sairausvakuutusturva (tuomio 10.3.2022, Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs (Kattava sairausvakuutusturva), C-247/20, EU:C:2022:177, 54 kohta).

[50] Ja tämän seurauksena yhdenvertaisen oikeuden sosiaalietuuksiin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisilla, jollei direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdasta ja 24 artiklan 2 kohdasta muuta johdu.

[51] Tuomio 13.9.2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, 37 ja 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[52] Vaikka direktiivissä 2004/38 säädetään unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, työntekijöiden – tai taloudellista toimintaa harjoittavien henkilöiden – keskeistä ja etuoikeutettua asemaa kyseisen direktiivin muodostamassa kehyksessä ja etenkin sen 7 artiklassa ei voida aliarvioida (ks. tuomio 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, 73–78 kohta).

toisaalta sen varmistaminen, ettei vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmille aiheudu kohtuutonta rasitusta.[53] Näiden direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohtaan sisältyvien kilpailevien oikeutettujen etujen punninta ja yhteensovittaminen sekä unionin lainsäätäjän siinä muotoilema huolellinen porrastus kuvastavat (osittain) suhteellisuusperiaatetta,[54] joka sisältyy SEU 5 artiklan 4 kohtaan.[55]

32. Kuten edellä todettiin, direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdassa annettava suoja ja erityisesti tämän suojan kesto voivat vaihdella muun muassa vastaanottavassa jäsenvaltiossa harjoitetun taloudellisen toiminnan päättymisen syiden ja kyseisen toiminnan keston mukaan.[56] Vaikka direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdassa, joissa molemmissa viitataan asianmukaisesti rekisteröityyn tahtomattaan työttömään, joka ”ilmoittautuu työnhakijaksi”, nämä säännökset eroavat toisistaan selkeästi sen suhteen, miten kauan työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja säilyttää tällaisen aseman hänen vastaanottavassa jäsenvaltiossa työskentelynsä alkuperäisen keston perusteella eli sen mukaan, onko työskentely kestänyt yli vai alle vuoden.[57] Koska sekä direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohta että sen c alakohta perustuvat siihen seikkaan, että unionin kansalaisen taloudellinen toiminta on keskeytynyt hänen tahtomattaan[58] ja että hän palaa työvoimaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa kohtuullisen ajan kuluttua, on selvää – kuten Saksan hallitus,[59] Irlanti[60] ja komissio[61] huomauttavat –, että lyhyiden, hajanaisten tai yksittäisten taloudellisen toiminnan harjoittamisen ajanjaksojen, jotka lasketaan yhteen pitemmältä ajalta,[62] sisällyttäminen käsitteeseen ”yli vuoden” voi käytännössä

53 Ks. tuomio Tarola, 50 kohta. Ks. myös direktiivin 2004/38 johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

54 Kyseisellä periaatteella, joka ohjaa unionin toimen sisältöä ja muotoa, pyritään varmistamaan, että tällaisella toimella voidaan taata tavoitellun päämäärän saavuttaminen ja ettei sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (tuomio 24.2.2022, Viva Telecom Bulgaria, C-257/20, EU:C:2022:125, 112 kohta).

55 Tähän punnintaan viitataan toisinaan ”oikeasuhteisuutena suppeassa merkityksessä”. ”Jotta toteutetut toimenpiteet olisivat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, niiden on oltava tarkoituksenmukaisia tavoitellun hyväksytyn tavoitteen saavuttamiseksi; niiden ei pidä ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (jos on useita sääntelyvaihtoehtoja, on valittava niistä vähiten rajoittava); eivätkä niistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin tavoitteisiin nähden (sisäinen tasapaino tai oikeasuhteisuus suppeassa merkityksessä)” (julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:194, 45 kohta).

56 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 30 kohta ja tuomio Tarola, 43 kohta.

57 Ks. tuomio Tarola, 43 kohta. Unionin kansalainen, joka on työskennellyt vastaanottavassa jäsenvaltiossa palkkatyöntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, säilyttää työntekijän asemansa ilman ajallista rajoitusta, jos hän on työskennellyt palkkatyöntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa yli vuoden ennen joutumistaan työttömäksi tahtomattaan, kuten kyseisen direktiivin 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetään. Sitä vastoin sellainen unionin kansalainen, joka on työskennellyt palkkatyöntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa alle vuoden ajan, säilyttää työntekijän asemansa vain sen ajanjakson, jonka keston kyseinen jäsenvaltio voi vapaasti vahvistaa, kunhan se ei ole alle kuusi kuukautta, kuten kyseisen direktiivin 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa säädetään.

58 Ja siten unionin kansalaisesta riippumattomista syistä (tuomio 20.12.2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, 31 ja 45 kohta ja tuomio Tarola, 46, 48 ja 49 kohta).

59 Saksan hallitus katsoo, että tällainen tulkinta tarkoittaisi, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa vuosikymmeniä sitten esimerkiksi kausityöntekijänä kertyneet työskentelyjaksot voitaisiin ottaa huomioon rajoittamattoman oleskeluoikeuden myöntämisessä direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti, vaikka kyseinen henkilö olisi työskennellyt siellä viime aikoina ainoastaan kuukauden ajan.

60 Irlannin mukaan ei ole mitään perustetta katsoa, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla useat lyhyet työskentelyjaksot olisi laskettava yhteen neljän tai viiden vuoden ajalta ottaen huomioon, että näiden lyhyiden työskentelyjaksojen välillä henkilö saattoi tosiasiassa menettää työntekijän aseman oltuaan työttömänä vähintään 6 kuukautta, kuten saman artiklan 3 kohdan c alakohdassa säädetään: ”Ehdotus, jonka mukaan muutamien vuosien, joihin sisältyy lyhytaikaisia (kerrallaan kuukauden tai kahden kuukauden pituisia) työskentelyjaksoja ja pitkähköjä työttömyyskausia, jälkeen voitaisiin katsoa taaksepäin ja henkilön voitaisiin katsoa säilyttäneen lain mukaan taannehtivasti työntekijän perustavan aseman kaikkine siihen liittyvine oikeuksineen ja etuuksineen, on täysin perusteeton.” Irlanti väittää lisäksi, että ”on täysin epäselvää, miltä ajalta lyhyiden työskentelyjaksojen kertymiseen voitaisiin vedota, jotta unionin lainsäätäjän edellyttämä yhden vuoden ajanjakso täyttyy. Olisiko se neljä vai viisi vuotta, kuten käsiteltävässä asiassa on esitetty, vai voisiko se olla 10 tai 15 vuotta?”

61 Komission mukaan direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukainen oikeus säilyttää ”työntekijän” asema ilman ajallista rajoitusta perustuu siihen olettamaan, että liikkuva unionin kansalainen, joka on harjoittanut taloudellista toimintaa yli vuoden, on osallistunut työvoiman pysyvänä osana ja että hän tuntee riittävästi paikalliset työmarkkinat voidakseen jatkaa työskentelyä vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja osallistua sen talouteen, myös sen sosiaaliturvajärjestelmään, kohtuullisen ajan kuluessa.

62 Yhteensä yli vuoden.

hämärtää näiden säännösten välistä eroa[63] ja unionin lainsäätäjän direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan eri alakohdissa tekemää huolellista porrastusta,[64] mikä voisi näin vaarantaa kyseisessä säännöksessä löydetyn oikeudenmukaisen tasapainon.[65] Katson tältä osin, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa – mahdollisesti ilman ajallista rajoitusta[66] – annettava tehostettu suoja edellyttää sellaista vastaavaa osallistumista ja yhteyttä vastaanottavan jäsenvaltion talouteen,[67] joka on sekä *pitkäaikaista että vakaata*, verrattuna 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa annettavaan vähäisempään suojaan,[68] jonka osalta esimerkiksi kaksi viikkoa kestävä taloudellinen toiminta[69] riittää viimeksi mainitussa säännöksessä annetusta suojasta hyötymiseen. Kun otetaan huomioon, että tuomion Tarola valossa direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohtaan sisältyvä ajallinen kynnys on matala,[70] jatkuvuutta koskeva kysymys ei tule esille sen yhteydessä.

33. Tältä osin direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdan välisen jaottelun hämärtäminen voisi rasittaa kohtuuttomasti vastaanottavien jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä. Lisäksi tämän rasitteen täyttä vaikutusta ei voitaisi ennakoida, koska vastaanottavassa jäsenvaltiossa kertyneet työskentelyn tai itsenäisen ammatinharjoittamisen ajanjaksot, jotka jakaantuvat useille vuosille ja joiden välissä on siroteltuina ajanjaksoja, joina asianomainen henkilö ei ole kuulunut vastaanottavan jäsenvaltion työvoimaan, voitaisiin ottaa huomioon ja koska asianomainen henkilö voisi niiden perusteella säilyttää työntekijän aseman siihen liittyvine oikeuksineen ilman ajallista rajoitusta. Katson näin ollen, että ilmaisu ”yli vuoden” ei viittaa ainoastaan kyseisen taloudellisen toiminnan vähimmäiskestoon[71] vaan myös lähtökohtaisesti kyseisen toiminnan jatkuvuuteen.

34. Samalla kun yli vuoden yhtäjaksoista ajanjaksoa koskevalla edellytyksellä työntekijän aseman säilymiseksi direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti sovitetaan lähtökohtaisesti yhteen riittävästi ja oikeudenmukaisesti yksilöidyt, kyseessä olevat kilpailevat oikeudet, edut ja periaatteet ja oikeudenmukainen tasapaino, joka on saavutettava, mielestäni on tarpeen myös tutkia, onko niin, ettei tiettyjen lyhyiden työttömyysjaksojen pitäisi vaikuttaa tähän jatkuvuuteen.[72] Tämän tutkiminen on tarpeen sen varmistamiseksi, että SEU 5 artiklan 4 kohtaan sisältyvää suhteellisuusperiaatetta noudatetaan täysimääräisesti.

[63] Erityisesti, jos mikä tahansa taloudellisen toiminnan keskeyttävä ajanjakso ylittää direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa suojalle säädetyn kuuden kuukauden vähimmäisajan.

[64] Erityisesti direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b ja c alakohta.

[65] Tuomion Tarola 48 kohdassa unionin tuomioistuin totesi, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan c alakohtaa sovelletaan ”kaikissa niissä tilanteissa, joissa työntekijä on tahtomattaan joutunut lopettamaan työskentelynsä vastaanottavassa jäsenvaltiossa *ennen yhden vuoden täyttymistä* – –”. Tämä tarkoittaa mielestäni sitä, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa viitataan yhteen yhtäjaksoiseen, vähintään vuoden pituiseen ajanjaksoon. Jatkuvuuden osatekijä käy selvemmin ilmi sen ranskankielisestä versiosta, jolla tuomio laadittiin ja jossa käytetään ilmaisua ”avant l’échéance d’une année”.

[66] Edellyttäen, että muut kyseiseen säännökseen sisältyvät edellytykset täyttyvät.

[67] Maksamalla veroja ja sosiaalivakuutusmaksuja (ks. analogisesti tuomio 21.12.2023, Chief Appeals Officer ym., C-488/21, EU:C:2023:1013, 71 kohta).

[68] Ilmaisun ”alle vuoden” tai ”kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana” käyttö direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tukee tulkintaa, jonka mukaan kyseisen säännöksen, ja epäsuorasti saman kohdan b alakohdan, mukainen yhden vuoden ajanjakso on yksi yksittäinen, ratkaiseva ”periodi” tai yhtäjaksoinen ajanjakso.

[69] Ks. tuomio Tarola, 54 kohta. Ks. analogisesti tuomio 4.6.2009, Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, 30 kohta), jossa unionin tuomioistuin katsoi, että työskentelyn lyhytkestoisuudesta huolimatta ei voitu sulkea pois, että henkilö on SEUT 45 artiklassa tarkoitettu työntekijä.

[70] Kyseisessä tapauksessa kaksi viikkoa.

[71] Tuomio 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, 60 kohta).

[72] Ks. analogisesti direktiivin 2004/38 16 artiklan 3 kohta.

35. Aluksi on korostettava, kuten komissiokin toteaa, että vaikka direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohta käsittää sekä palkkatyön että itsenäisen ammatinharjoittamisen, viimeksi mainitulle voivat jo luonteensa vuoksi olla ominaisia useat toimeksiannot ja näiden toimeksiantojen väliset ajanjaksot.
Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan tulkinnasta, jossa edellytetään poikkeuksetta yhtä yksittäistä yhtäjaksoista työskentelyjaksoa, seuraisi, että unionin kansalaisten olisi vaikea vedota kyseiseen säännökseen, ja se olisi ristiriidassa kyseisen säännöksen aiotun aineellisen soveltamisalan kanssa.[73]

36. Kun tarkastellaan vapaaehtoisia poissaoloja työvoimasta, olisi kohtuuttoman kaavamaista ja ankaraa, jos siinä tapauksessa, että unionin kansalainen on työskennellyt vastaanottavassa jäsenvaltiossa yhtäjaksoisesti 10 kuukautta ja jäänyt pois töistä vapaaehtoisesti esimerkiksi perheessä tapahtuneen vakavan tapauksen tai muun perhetilanteen vuoksi, ajan kuluminen alkaisi hänen palattuaan osaksi työvoimaa jälleen nollasta. Tällaisessa tapauksessa henkilö, joka on työskennellyt 10 kuukautta ja kahden kuukauden keskeytyksen jälkeen toiset 10 kuukautta ennen joutumistaan työttömäksi tahtomattaan, ei voisi hyötyä
direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa annettavasta suojasta. Jos yli vuoden yhtäjaksoista ja keskeytymätöntä ajanjaksoa koskevaa vaatimusta sovellettaisiin automaattisesti ja tiukasti, jätettäisiin huomiotta esimerkiksi se seikka, että vaikka unionin kansalainen on alkanut työskennellä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, hänellä saattaa olla edelleen perhesitoumuksia ja muita velvoitteita (toisaalla), jotka edellyttävät hänen fyysistä läsnäoloaan.[74] Tällaisia sitoumuksia ja velvoitteita ei välttämättä ole mahdollista hoitaa niiden vuosilomajaksojen aikana, joita työntekijällä mahdollisesti on ensimmäisenä työskentelyvuotenaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa,[75] tai etänä.[76]

37. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi jo vuonna 1988, että ”uran jatkuvuus on nykyään harvinaisempaa kuin ennen”.[77] On myös valitettavan tunnettu tosiasia,[78] että työntekijät saattavat pitää lyhyitä ajanjaksoja vapaata siirtyessään työpaikasta toiseen.[79] Edellyttäen, että he täyttävät direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan muut edellytykset, olisi kohtuuttoman ankaraa sulkea tällaiset työntekijät automaattisesti tämän etuuden ulkopuolelle, jos he ovat työskennelleet yli vuoden, joskin niin, että välissä on ollut lyhyitä aukkoja tai keskeytyksiä, joiden kokonaiskesto on vähäinen.

73 Ks. analogisesti julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Tarola (C-483/17, EU:C:2018:919, 45–49 kohta).

74 Tällaisia tilanteita tulee nimittäin oletettavasti esille ensisijaisesti sen ensimmäisen vuoden aikana, jona unionin kansalainen käyttää vapaata liikkuvuuttaan.

75 Etenkin, koska oikeus vuosilomaan ensimmäisenä taloudellisen toiminnan harjoittamisen vuotena voi olla erittäin rajallinen tietyissä jäsenvaltioissa vähimmäistyössäoloajaksoa koskevan vaatimuksen vuoksi.

76 Nykyaikaisissa viestintä- ja liikenneyhteyksissä tapahtuneista parannuksista huolimatta. Tältä osin tietyt byrokraattiset asiat voidaan hoitaa vain niin, että työntekijä on läsnä paikan päällä.

77 Tuomio 21.6.1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322, 38 kohta).

78 Ks. esim. Eurostatin 16.2.2023 julkaisema uutisartikkeli, jonka otsikko on ”3.5 million job leavers in Q3 2022 in EU”, saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230216-2. Artikkelissa viitataan siihen, että 25–54-vuotiaiden työntekijöiden, jotka lähtevät työpaikastaan muun muassa henkilökohtaisista syistä – kuten siksi, että he haluavat lisää vapaa-aikaa tai matkustella tai vaihtaa asuinpaikkaa –, määrä vuoden 2022 kolmannella neljänneksellä kasvoi vuoden 2021 samaan ajankohtaan verrattuna.

79 Tästä ilmiöstä käytetään toisinaan englanninkielistä ilmaisua ”jobbymoon”. Yleiskatsauksesta muuttuviin urapolkuihin ja työpaikan luomisen (”jobcrafting”) ja pikselöityneiden markkinoiden (”pixelated market”) ilmiöön, ks. Bersin, J., ”The labor market has totally changed: Are you really ready?”, 31.3.2024, päivitetty 6.4.2024; saatavilla osoitteessa: https://joshbersin.com/2024/03/the-needs-of-employees-have-totally-changed-are-you-really-ready/. Ks. myös https://www.shrm.org/mena/executive-network/insights/people-strategy/pixelated-workforce-arrived-ready.

38. Tästä seuraa, että vaikka direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaan sisältyvä ilmaisu ”yli vuoden” viittaa lähtökohtaisesti yhteen yhtäjaksoiseen yli vuoden ajanjaksoon, on niin, että kun otetaan huomioon, että työntekijän käsitettä – eikä sitä kautta edellytyksiä, joiden mukaisesti työntekijän asema voidaan säilyttää – ei saa tulkita suppeasti,[80] tämän jatkuvuuden ei pitäisi keskeytyä sellaisten lyhyiden työvoimasta poissaolojen vuoksi, jotka ovat kohtuullisen pituisia[81] ja jotka eivät ylitä yhteensä kahta kuukautta silloin, jos työntekijä on lähtenyt työpaikasta vapaaehtoisesti, tai kuutta kuukautta silloin, jos työntekijä on joutunut työttömäksi tahtomattaan.[82]

39. On korostettava, että kahden kuukauden ajanjakso, jona henkilö ei tee vapaaehtoisesti työtä, on luonteeltaan lyhyt suhteessa direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädettyyn yli vuoden ajanjaksoon. Se noudattaa analogisesti direktiivin 2004/38 16 artiklan 3 kohdan perusteita tai perustana olevaa logiikkaa. Direktiivin 2004/38 16 artiklan 3 kohdassa säädetään muun muassa, että tilapäiset poissaolot, jotka vaihtelevat yhteensä kuudesta kahteentoista peräkkäiseen kuukauteen tietyissä tilanteissa, eivät keskeytä viiden vuoden yhtäjaksoista oleskelua vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Direktiivin 2004/38 16 artiklan 3 kohdassa sallitun keskeytyksen kesto vaihtelee lähinnä sen mukaan, perustuuko se unionin kansalaisen valintaan vai onko se olosuhteiden määräämää.

40. Kun tarkastellaan kuuden kuukauden ajanjaksoa, jota sovelletaan siinä tapauksessa, että työntekijä on joutunut työttömäksi tahtomattaan, se on nähdäkseni asianmukainen, kun otetaan huomioon direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohtaan sisältyvä työntekijän aseman säilymisen vähimmäisaika,[83] ja jottei poisteta tai hämärretä kyseisen säännöksen ja saman kohdan b alakohdan välistä eroa. Se myös kuvastaa unionin lainsäätäjän direktiivin 2004/38 16 artiklan 3 kohdassa omaksumaa hienosyistä lähestymistapaa sallitun keskeytyksen keston osalta sen mukaan, oliko se työntekijän valinta vai ei.[84]

41. Kyseisiä keskeytyksiä, jotka joko ovat tai eivät ole työntekijän oma valinta, ei kuitenkaan voida ottaa huomioon laskettaessa direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaan sisältyvää vaadittua yli vuoden *työskentely*jaksoa.[85]

42. Katson näin ollen vastauksena ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaan sisältyvää ilmaisua ”yli vuoden” olisi tulkittava siten, että sillä viitataan lähtökohtaisesti yhteen yhtäjaksoiseen ajanjaksoon. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tämän ajanjakson jatkuvuutta eivät keskeytä

[80] Tuomio 21.2.2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, 39 kohta). ”Siltä osin kuin tällä käsitteellä määritellään yhden EUT-sopimuksessa määrätyn perusvapauden soveltamisala, sitä on tulkittava laajasti” (julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus G. M. A. (Työnhakija), C-710/19, EU:C:2020:739, 37 kohta).

[81] Suhteessa direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaan sisältyvään yhden vuoden ajanjaksoon.

[82] Tällaisissa tapauksissa, jos työskentely tai itsenäinen ammatinharjoittaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa kestää ”alle vuoden” tai ”kaksitoista kuukautta”, unionin kansalainen saa direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa annettavaa suojaa siinä säädettyjen edellytysten mukaisesti. On korostettava, että vaikka unionin kansalainen säilyttää työntekijän aseman vähintään kuuden kuukauden ajan ja hänellä on oleskeluoikeus ja oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, tämä asema *ei* vastaa direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettua työskentelyä eikä ajanjaksoa, jona työntekijä on joutunut työttömäksi tahtomattaan, voida ottaa huomioon laskettaessa *työskentelyn* tai *itsenäisen ammatinharjoittamisen* vaadittua yli vuoden ajanjaksoa.

[83] Nimittäin kuusi kuukautta.

[84] Tällainen tulkinta on myös direktiivin 2004/38 ensisijaisen tavoitteen, joka on, kuten tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohdassa on palautettu mieleen, tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, ja direktiivin 7 artiklan 3 kohdan sen erityisen tavoitteen mukainen, joka on säilyttämällä työntekijän asema varmistaa sellaisten henkilöiden oleskeluoikeus, jotka ovat lopettaneet ammattitoimintansa työn puutteen takia, joka on johtunut heistä riippumattomista syistä (ks. tuomio Tarola, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[85] Olen kursivoinut tämän käsitteen korostaakseni sitä, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa käytetään ilmaisua ”työskenneltyään”. Näin ollen siinä mielestäni edellytetään, että henkilö tosiasiallisesti työskentelee, eikä pelkästään sitä, että hänellä on työntekijän asema.

lyhyet, kohtuullisen pituiset työvoimasta poissaolojaksot, jotka eivät ylitä yhteensä kahta kuukautta, jos keskeytys on työntekijän oma valinta, tai kuutta kuukautta, jos työntekijä on joutunut työttömäksi tahtomattaan. Kyseisiä keskeytymisen ajanjaksoja ei saa ottaa huomioon laskettaessa direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa edellytettävää yli vuoden työskentelyä.

C Toinen kysymys

43. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, tarkoittaako se, että unionin kansalainen oli oikeutettu työttömyysetuuteen, että hän joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetussa merkityksessä.

44. Ennakkoratkaisupyynnöstä ja unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää tulkitsemaan direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaan sisältyvää ilmaisua ”asianmukaisesti rekisteröity” eikä ilmaisua ”tahtomattaan työtön”.[86] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko ministerin[87] hyväksyttävä se seikka, että DEASP[88] maksoi valittajan entiselle aviopuolisolle työttömyysetuutta, todisteeksi siitä, että hän oli joutunut asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetussa merkityksessä, tai ainakin otettava se huomioon tässä arvioinnissa.

45. Valittajan mukaan DEASP:n on tehtävä päätös siitä, onko henkilö joutunut työttömäksi tahtomattaan vai ei, ja kyseinen päätös sitoo ministeriä unionin oikeuden nojalla. Myöntämällä unionin kansalaiselle työttömyysetuuden DEASP katsoo, että hän täyttää direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan edellytykset. Toissijaisesti tälle toteamukselle olisi valittajan mukaan annettava erittäin suuri painoarvo. Jos ministeri ei pidä DEASP:n kantaa ratkaisevana, hänen olisi esitettävä perustelut sen kannan huomiotta jättämiselle.

46. Saksan hallitus väittää, että valittajan kaltainen henkilö, joka pyrkii osoittamaan entisen aviopuolisonsa oikeuksista johdetun oleskeluoikeuden olemassaolon, voi vedota siihen, että hänen entinen aviopuolisonsa sai DEASP:ltä työttömyysetuutta, sen osoittamiseksi, että hänen entinen aviopuolisonsa oli asianmukaisesti rekisteröity tahtomattaan työtön henkilö direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetussa merkityksessä. Saksan hallitus korosti käsiteltävän asian erityisolosuhteita, nimittäin sitä, että unionin kansalainen kieltäytyi yhteistyöstä ja Irlannin viranomaiset eivät antaneet valittajalle tutustuttavaksi asiaa koskevia asiakirjoja, minkä vuoksi hänen oli mahdotonta vedota direktiivissä 2004/39 säädettyihin oikeuksiin. Kyseisen hallituksen mukaan on niin, että jos ei ole enää mahdollista määrittää, oliko henkilö joutunut työttömäksi tahtomattaan, tämä johtuu yksinomaan Irlannin viranomaisten menettelyistä, kuten siitä, etteivät ne ole selvittäneet tosiseikkoja tai että asiaa koskevat tiedot on poistettu tietokannoista. Tämä tilanne ei voi koitua valittajan vahingoksi.

47. Irlanti katsoo, että rekisteröityminen työnhakijaksi DEASP:hen täyttää ainoastaan yhden osan direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan edellytyksistä ja että pelkästään tällainen rekisteröityminen ei ole, eikä voi olla, peruste sille, että unionin kansalainen säilyttää työntekijän

[86] Tältä osin, ja kuten edellä todettiin, unionin tuomioistuin on tulkinnut jälkimmäistä ilmaisua (ks. tuomio 20.12.2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, 31 ja 45 kohta). Ks. analogisesti tuomio Tarola, 46, 48 ja 49 kohta.

[87] Irlannin lainsäädännön mukaan oleskelulupien myöntämiseen toimivaltainen taho.

[88] Irlannin lainsäädännön mukaan työttömyysetuuden maksamiseen toimivaltainen taho.

aseman. Kyseisessä säännöksessä edellytetään selvästi lisäksi, että henkilö on joutunut työttömäksi ”tahtomattaan”. Irlannin viranomaiset eivät ota tätä seikkaa huomioon myöntäessään työttömyysetuutta. Lisäksi valittajalla on aina todistustaakka sen osoittamisessa, että hänen entinen aviopuolisonsa, joka on unionin kansalainen, oli joutunut työttömäksi tahtomattaan. Siten Irlannin mukaan se seikka, että unionin kansalainen sai DEASP:ltä työttömyysetuutta, ei tarkoita itsessään lain nojalla, että hänestä on tullut asianmukaisesti rekisteröity tahtomattaan työtön henkilö direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetussa merkityksessä.

48. Komission mukaan syyt siihen, miksi liikkuva unionin kansalainen lopetti taloudellisen toiminnan harjoittamisen vastaanottavassa jäsenvaltiossa, voivat olla merkityksellisiä sen määrittämisessä, onko hän joutunut työttömäksi tahtomattaan vai ei. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b ja c alakohtaan sisältyvällä edellytyksellä henkilön joutumisesta työttömäksi ”tahtomattaan” työntekijän aseman säilyminen rajataan tilanteisiin, joissa kaiken taloudellisen toiminnan harjoittamisen päättyminen (vaikkakaan ei välttämättä tietyn työtehtävän päättyminen) johtui liikkuvasta unionin kansalaisesta riippumattomista olosuhteista. Vaihtoehtoisessa tulkinnassa liikkuvat työntekijät voisivat säilyttää työntekijän aseman, vaikka he ovat lopettaneet kaiken taloudellisen toiminnan vastaanottavassa jäsenvaltiossa omasta tahdostaan. Samanaikaisesti oikeus käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaan työttömyysetuuteen riippuu siitä, että liikkuva unionin kansalainen osoittaa, että hän on käytettävissä työhön ja etsii aidosti työtä mutta että hän ei pysty löytämään sopivaa työtä. On näin ollen mahdollista, että toimivaltaisilla viranomaisilla voisi olla sen todentamista varten, että unionin kansalainen on edelleen oikeutettu työttömyysetuuteen, unionin kansalaisen työnhakupyrkimysten luonteesta ja laajuudesta ja näiden pyrkimysten tuloksista tietoja, jotka voisivat olla merkityksellisiä sen määrittämisen kannalta, oliko hän joutunut työttömäksi tahtomattaan vai ei. Tämä on kuitenkin asia, jonka varmistamiseen ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on parhaat edellytykset.

49. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuodosta ilmenee, että jotta unionin kansalainen säilyttää asemansa työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, hänen on täytettävä seuraavat kolme kumulatiivista edellytystä: i) hän on asianmukaisesti rekisteröity tahtomattaan työtön henkilö, ii) hän on työskennellyt yli vuoden ja iii) hän ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon. Näiden edellytysten kumulatiivinen luonne ilmenee ilmaisujen ”työskenneltyään” ja ”ja” käytöstä kyseisessä säännöksessä. Ilmoittautuminen työnhakijaksi työskenneltyään yli vuoden ei siten riitä siihen, että unionin kansalainen säilyttää työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan aseman direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti. Unionin kansalaisen on myös täytettävä erillinen edellytys, jonka mukaan hän on asianmukaisesti rekisteröity tahtomattaan työtön henkilö.

50. Käsitettä ”asianmukaisesti rekisteröity” ei määritellä direktiivissä 2004/38, eikä siinä säädetä tavasta, jolla työttömäksi joutuminen tahtomattaan on osoitettava tai kirjattava. Tästä seuraa näin ollen, että koska tästä asiasta ei ole olemassa unionin sääntöjä – ja menettelyllistä itsemääräämisoikeutta koskevan periaatteen nojalla –, kunkin jäsenvaltion asiana on antaa sisäisessä oikeusjärjestyksessään säännöt siitä, miten henkilö rekisteröidään asianmukaisesti tahtomattaan työttömäksi henkilöksi direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetussa merkityksessä, kunhan nämä säännöt eivät ole epäedullisempia kuin samankaltaisia kansallisen oikeuden piiriin kuuluvia tilanteita koskevat säännöt (vastaavuusperiaate) eikä niillä tehdä unionin oikeudessa annettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tehokkuusperiaate). [89]

[89] Tuomio 27.6.2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, 45 ja 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51. Pääasian oikeudenkäynnissä ongelmallinen on ainoastaan tehokkuusperiaate.

52. Vaikuttaa sitä, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu, että asetuksen 6 §:n 3 momentin c kohdassa viitataan samaan tapaan kuin direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa pelkästään siihen, että henkilö on asianmukaisesti rekisteröity tahtomattaan työtön henkilö, ja ettei siinä täsmennetä konkreettisesti, miten tällainen rekisteröiminen olisi todettava. Unionin tuomioistuimen asiakirja-aineistossa ei myöskään ole viitteitä siitä, että asia ratkeaisi muun kansallisen lain, asetuksen tai oikeuskäytännön avulla.

53. Vielä tärkeämpää on kuitenkin se, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ole maininnut lainsäädännön mukaista perustaa ja edellytyksiä työttömyysetuuden saamiselle Irlannissa. Se ei etenkään ole selittänyt, riippuuko DEASP:n tekemä työttömyysetuuden myöntäminen siitä, että kyseinen elin toteaa asianomaisen henkilön olevan työtön hänestä riippumattomista syistä, vai voivatko tällaiset seikat olla merkityksellisiä arvioitaessa oikeutta kyseiseen etuuteen ja jos, niin miten ja missä määrin. Suhtaudun näin ollen erittäin varauksellisesti siihen, voidaanko toinen kysymys tosiasiassa ottaa tutkittavaksi, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole selittänyt asiassa mahdollisesti sovellettaviksi tulevien kansallisten säännösten sisältöä tämän kysymyksen osalta, kuten unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklan b alakohdassa edellytetään.

54. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että toinen kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi, korostan, että komission mukaan ministeri toisti High Courtissa näkemyksensä siitä, että arvioidessaan oikeutta työttömyysetuuteen DEASP ei selvitä syitä, joiden vuoksi henkilö on lopettanut aiemman työskentelyn.[90] Irlanti myös väittää unionin tuomioistuimessa esittämissään huomautuksissa, etteivät Irlannin viranomaiset tutki työttömyysetuutta myöntäessään, onko henkilö joutunut työttömäksi ”tahtomattaan”.

55. Sosiaalisen suojelun ministeriön (Department of Social Protection, aiemmin DEASP) alaisuuteen kuuluvan lakisääteisen elimen toimittamien julkisten tietojen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu, että henkilölle voidaan määrätä karenssi tietyksi ajanjaksoksi (enintään yhdeksäksi viikoksi), jos hän on ”lähtenyt työstä vapaehtoisesti ja ilman oikeutettua syytä”.[91] Tästä seuraa,[92] että myöntäessään työttömyysetuuden sosiaalisen suojelun ministeriö nykyisin selvittää,[93] tai ainakin sillä on toimivalta selvittää, syitä siihen, miksi henkilö on työttömänä, ja se voi määrätä kyseiselle henkilölle tilapäisen karenssin, jos hänen työttömyytensä on vapaaehtoista. Edellytyksissä työttömyysetuuden saamiselle Irlannissa ja direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaan sisältyvässä käsitteessä ”työttömäksi tahtomattaan” vaikuttaa siten olevan jonkin verran päällekkäisyyttä.[94]

[90] Komissio viittasi tuomari J. Phelanin tuomioon I.T. v. Minister for Justice ([2023] IEHC 40, 72 kohta).

[91] Ks. vastaavasti https://www.citizensinformation.ie/en/social-welfare/unemployed-people/jobseekers-allowance/. Citizens Information Board on lakisääteinen elin, joka tukee tiedon, neuvonnan ja edunvalvonnan tarjoamista monenlaisissa julkisissa palveluissa ja sosiaalipalveluissa. Se ylläpitää Citizens Information -verkkosivustoa osoitteessa citizensinformation.ie. Board kuuluu sosiaalisen suojelun ministeriön alaisuuteen.

[92] Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvityksistä muuta johdu.

[93] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava, olivatko nämä säännöt ja edellytykset olemassa myös pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan.

[94] Tämän päällekkäisyyden laajuus riippuu säännöistä ja edellytyksistä työttömyysetuuden myöntämiselle ja siten kenties ilmaisun ”lähtenyt työstä vapaehtoisesti ja ilman oikeutettua syytä” merkityksestä.

56. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että DEASP:llä oli tällainen toimivalta tosiseikkojen tapahtuma-aikaan ja että oikeus työttömyysetuuteen edellyttää aineellisesti, että henkilö on ”joutunut työttömäksi tahtomattaan”,[95] ministerin on nähdäkseni otettava huomioon se seikka, että unionin kansalainen sai työttömyysetuutta kyseiseltä elimeltä, arvioidessaan, voiko unionin kansalainen säilyttää työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan aseman direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla. Tällaisissa olosuhteissa työttömyysetuuden saaminen on prima facie -näyttö siitä, että unionin kansalainen oli asianmukaisesti rekisteröity tahtomattaan työtön henkilö direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetussa merkityksessä.[96]

57. Ministeri voi kumota tämän näytön osoittamalla, että unionin kansalaiselta evättiin työttömyysetuus tai että hänelle määrättiin (tilapäisesti) karenssi, koska hänen työttömyytensä oli vapaaehtoista, tai minkä tahansa muun asian kannalta merkityksellisen näytön. On korostettava, että ministeri tukeutui laajasti DEASP:ltä valittajan entisestä aviopuolisosta saamiinsa tietoihin muun muassa hänen työhistoriansa, hänen työntekijän asemansa puuttumisen ja sen seikan osoittamiseksi, että hän sai työttömyysetuutta ”syyskuun 2013 ja syyskuun 2017 välisenä aikana”. Ministerillä on siten mahdollisuus hankkia tietoa DEASP:ltä kyseisen prima facie -näytön kumoamiseksi.

58. Katson näin ollen vastauksena ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toiseen kysymykseen, että unionin kansalaisen oikeus työttömyysetuuteen muodostaa prima facie -näytön siitä, että unionin kansalainen on asianmukaisesti rekisteröity tahtomattaan työtön henkilö, jos tämä oikeus etuuteen on riippuvainen siitä, että henkilö on työttömänä hänestä riippumattomista syistä, ja jos asianomainen kansallinen viranomainen, joka myöntää kyseisen etuuden, selvittää tai sillä on toimivalta selvittää syyt siihen, miksi kyseinen henkilö on työttömänä.

VI Ratkaisuehdotus

59. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Court of Appealin ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaa

on tulkittava seuraavasti:

– Ilmaisulla ”yli vuoden” viitataan lähtökohtaisesti yhteen yhtäjaksoiseen ajanjaksoon. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tämän ajanjakson jatkuvuutta eivät keskeytä lyhyet, kohtuullisen pituiset työvoimasta poissaolojaksot, jotka eivät ylitä yhteensä kahta kuukautta, jos keskeytys on työntekijän oma valinta, tai kuutta kuukautta, jos työntekijä on joutunut työttömäksi tahtomattaan. Kyseisiä keskeytymisen ajanjaksoja ei saa ottaa huomioon laskettaessa direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa edellytettävää yli vuoden työskentelyä;

[95] Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti.

[96] Tältä osin, ja kuten edellä todettiin, direktiivillä 2004/38 pyritään helpottamaan sen unionin kansalaisille SEUT 21 artiklan 1 kohdassa suoraan myönnetyn oikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä ja tehostamaan kyseistä oikeutta.

– Unionin kansalaisen oikeus työttömyysetuuteen muodostaa prima facie -näytön siitä, että unionin kansalainen on joutunut asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan, jos tämä oikeus etuuteen on riippuvainen siitä, että henkilö on työttömänä hänestä riippumattomista syistä, ja jos asianomainen kansallinen viranomainen, joka myöntää kyseisen etuuden, selvittää tai sillä on toimivalta selvittää syyt siihen, miksi kyseinen henkilö on työttömänä.