

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
10 päivänä heinäkuuta 2003¹

1. Yhdistyneen kuningaskunnan Social Security Commissioner on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä, joilla se pyytää asetuksen N:o 1612/68² ja direktiivin 68/360/ETY³ tulkintaa.

Tarkasti sanoen kyseinen Social Security Commissioner tiedustelee, voiko unionin kansalainen, jota ei voida katsoa asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitetuksi työntekijäksi ja jolla ei direktiivin 68/360/ETY nojalla ole oikeutta asua siinä jäsenvaltiossa, jossa hän hakee työtä, vedota toiseen yhteisön oikeuden sääntöön saadakseen sellaisille työnhakijoille, jotka voivat osoittaa olevansa vähävaraisia, kuuluvaa korvausta, jonka edellytyksenä on, että edunsaaja asuu vakinaisesti kyseisessä valtiossa.

I Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö

2. Työnhakijoille myönnettävä korvaus (jobseeker's allowance) on laissa työnhakijoille säädetty sosiaaliturvaus (Jobseeker's Act 1995), jota on sovellettu 7.10.1996 alkaen. Se korvaa työttömyyskorvauksen (unemployment benefit), joka perustuu maksuihin, ja toimeentulotuen (income support). Sen saaminen edellyttää joko maksujen maksamista tai tiettyjen tuloihin liittyvien edellytysten täyttämistä.

3. Saadakseen korvausta hakijan on oltava valmis työskentelemään ja haettava työtä. Tämän lisäksi hänen on ilmoittauduttava työnhakijaksi työvoimatoimistoon, hän ei saa tehdä palkallista työtä eivätkä hänen tulonsa saa ylittää tiettyä määrää eikä omaisuutensa tiettyä tasoa. Kyseisen lain 4 §:n 3 momentin mukaan maksettava korvaus on kiinteämääräinen⁴ siinä tapauksessa, että edunsaajalla ei ole tuloja,

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2).

3 — Jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annettu neuvoston direktiivi 68/360/ETY (EYVL L 257, s. 13).

4 — Yhdistyneen kuningaskunnan asiamies ilmoitti asian suullisessa käsittelyssä esittämäni kysymyksen antamassaan vastauksessa, että kyseinen korvaus vuonna 1998 oli 50 Englannin punttaa (GBP) viikossa. Korvausta maksetaan tietyvästi, kunnes edunsaaja löytää työtä.

edellä mainitun kiinteän määrän ja edunsaajan tulojen välinen ero. Saman lain 1 §:n 2 momentin i kohdan mukaan asuinpaikan osalta edellytetään ainoastaan, että korvauksen hakija "on Yhdistyneessä kuningaskunnassa".

neuvoston direktiivin 73/148/ETY⁶ nojalla;

— — ."

4. Työnhakua koskevan lain 4 §:n 5 momentissa säädetään sääntöjen laatimisesta korvauksen määrän vahvistamiseksi. Täytäntöönpanoasetuksen (Jobseeker's Allowance Regulations 1996) mukaan ulkomailta tuleville perheettömille henkilöille sovellettavan korvauksen suuruus on nolla. Pääasiaan sovellettavassa 85 §:n 4 momentissa määritetään "ulkomailta tuleva henkilö" seuraavasti:

II Pääasian perustana olevat tosiseikat

5. Collins on syntynyt vuonna 1957 Yhdysvalloissa, ja hänellä on kyseisen maan kansalaisuus. Hän sai kasvatuksensa ja koulutuksensa Yhdysvalloissa ja suoritti vuonna 1980 collegeututkinnon. Hän vietti osana collegeopintojaan lukukauden Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 1978. Hän vietti noin 10 kuukautta Yhdistyneessä kuningaskunnassa 1980–1981 tehden tilapäisiä ja osa-aikaisia töitä. Hän sai tuolloin myös Irlannin kansalaisuuden. Hän olisi nähtävästi halunnut jäädä pidemmäksi aikaa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, mutta koska hän oli työttömänä ja hänen oli haettava työttömyyskorvauksia ja koska taloudellinen lama vaikeutti työnhakemista, hän palasi Yhdysvaltoihin vuonna 1981.

"Hakija, joka ei vakinaisesti asu Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Kanaalisaarilla, Man-saarella tai Irlannissa, joskaan hakijan osalta ei tässä suhteessa katsota, etteikö hän asuisi vakinaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jos hän on:

- a) neuvoston asetuksessa N:o 1612/68 tai neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1251/70⁵ tarkoitettu työntekijä tai sellainen henkilö, jolla on oikeus asua Yhdistyneessä kuningaskunnassa neuvoston direktiivin 68/360/ETY tai

6. Collins työskenteli Yhdysvalloissa vuoteen 1985 saakka. Tämän jälkeen hän oli kaksi vuotta avustustyöntekijänä Keski-Afrikassa. Hän palasi synnyinmaahansa kuudeksi kuukaudeksi vuonna 1987 mutta muutti vuonna 1988 Etelä-Afrikkaan, jossa

5 — Työntekijöiden oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siinä valtiossa 29 päivänä kesäkuuta 1970 annettu komission asetus (EYVL L 142, s. 24).

6 — Sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 172, s. 14).

hän opiskeli historiaa ja toimi opettajana. Koska hän ei saanut pysyvää oleskelulupaa Etelä-Afrikassa, hän matkusti Yhdysvaltoihin, jossa hän työskenteli kuusi kuukautta osa-aikaisissa myyntitehtävissä ja kuusi kuukautta historian opettajana. Tämän jälkeen hän päätti asettautua Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Hänelle myönnettiin uusi Irlannin passi vuonna 1998.

7. Collins saapui Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 31.5.1998. Hän oli ostanut menopaluu lentotilipun, koska se oli edullisempi kuin yhdensuuntainen lippu. Hän toi henkilökohtaisen omaisuutensa mukanaan, ja hänen tarkoituksenaan oli löytää töitä sosiaaliturva-alan palvelutehtävissä. Varatomuuden vuoksi hän haki työnhakijoille myönnettävää korvausta 8.6.1998. Toimivaltaiset viranomaiset päättivät 1.7.1998 tutkittuaan asiaa ja haastateltuaan asianomaista hylätä hakemuksen sillä perusteella, ettei hakijalla ollut vakinaista asuinpaikkaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

8. Collins valitti Leedsin Social Security Appeal Tribunaliin, joka hylkäsi valituksen samasta, edellä mainitusta syystä, sillä asuinpaikka voidaan katsoa vakinaiseksi vain, jos asuminen on jatkunut pidemmän aikaa.⁷

7 — Social Security Act 1998 -nimisen lain liitteessä 6 olevan 3 §:n 1 momentin mukaan kyseinen valitustuomioistuin ei voinut ottaa huomioon 1.7.1998 jälkeen vallinneita seikkoja, koska valitus oli tehty tuon lain antamispäivän, 21.5.1998, jälkeen. Näin ollen tuomioistuin käsiteli sitä, oliko Collinsilla vakinainen asuinpaikka Yhdistyneessä kuningaskunnassa koko 8.6.1998–1.7.1998 välisen ajan tai osan tuota aikaa, ja sitä, miten tämä vaikutti hänen oikeuteensa saada työnhakijalle myönnettävää korvausta tuolta ajalta.

III Ennakkoratkaisukysymykset

9. Collinsin saatettua asian Social Security Commissionerin käsiteltäväksi tämä päätti lykätä asian ratkaisua ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

”1. Onko esillä olevan asian valittajan kaltaisessa tilanteessa olevan henkilön katsottava olevan — — asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettu työntekijä?

2. Mikäli vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kieltävä, onko esillä olevan asian valittajan kaltaisessa tilanteessa olevalla henkilöllä oikeus asua Yhdistyneessä kuningaskunnassa — — direktiivin 68/360/ETY nojalla?

3. Mikäli vastaus kumpaankin edeltävään kysymykseen on kieltävä, edellyttääkö jokin yhteisön oikeuden säännös, määräys tai periaate, että esillä olevan asian valittajan kaltaisessa tilanteessa olevalle henkilölle on suoritettava sosiaaliturvaetus, jonka saamisedellytykset vastaavat työnhakijalle myönnettävän ansiosidonnaisen korvauksen saamisedellytyksiä?”

IV Yhteisön lainsäädäntö

Asetuksen N:o 1612/68 7 artikla

10. Kansallinen tuomioistuin on esittänyt kysymyksensä yleisesti pyytämättä yhteisön lainsäädännön erityisen säännöksen tulkintaa. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen on vastauksen antaakseen tarkasteltava erityisesti seuraavia säännöksiä:

”1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.

Asetuksen N:o 1408/71⁸ 10 a artikla

2. Hänen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden.

”1. Sen estämättä, mitä 10 artiklassa ja III osastossa säädetään henkilöistä, joihin tätä asetusta sovelletaan, myönnetään 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettuja maksuihin perustumattomia rahallisia erityisetuksia yksinomaan sen jäsenvaltion alueella ja kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella he asuvat, vain jos nämä etuudet on lueteltu liitteessä II a. Etuudet myöntää asuinpaikan laitos omalla kustannuksellaan.

— — .”

EY 18 artikla

— — .”

”1. Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätystä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

8 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetukset (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.6.1983 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2001/83 (EYVL L 230, s. 6). 10 a artikla on liitetty 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1247/92 (EYVL L 136, s. 1).

— — .”

V Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuinmessä

11. Asian käsittelyn yhteydessä kirjalliset huomautuksensa ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 20 artiklassa määrätyn ajan kuluessa pääasian valittaja, Saksan hallitus, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio.

Suulliset huomautuksensa ovat 17.6.2003 pidetyssä istunnossa esittäneet Collinsin edustaja, Yhdistyneen kuningaskunnan asiamies ja komission asiamies.

VI Asian käsittelyn yhteydessä huomautuksensa esittäneiden kanta

12. Collins katsoo, että aktiivisena työnhakijana hän on asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettu työntekijä ja hänellä on direktiivin 68/360/ETY nojalla oikeus pysyvään oleskelulupaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Hän katsoo myös, että hän asuu asetuksen N:o 1408/71 mukaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja että tämän vuoksi vaatimus pidemmän ajan oleskelusta kyseisessä valtiossa kyseisen korvauksen saamiseksi on EY 39 artiklassa kiellettyä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää. Collins katsoo myös, että EY 12 ja EY 17 artiklan mukaan henkilöiltä, joilla ei ole Ison-Britannian kansalaisuutta mutta joilla on toisen jäsenvaltion kansalaisuus ja

jotka haluavat asettua uudelleen asumaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, ei voida vaatia tietyn ajanjakson kestänyttä oleskelua oikeuden saamiseksi työnhakijoille tarjotun kaltaiseen maksuihin perustumatomaan sosiaalietuuteen.

13. Saksan hallitus, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio myöntävät ensimmäisen kysymyksen osalta, että asianosaisella on oikeus jäsenvaltion kansalaisena EY 39 artiklan nojalla saada työnhakijana Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja oleskella siellä kuuden kuukauden ajan. Asetuksen N:o 1612/68 mukaan työnhakija kuuluu asetuksen ensimmäisen osan I osaston mutta ei II osaston soveltamisalaan. Viimeksi mainittu osasto koskee ainoastaan henkilöitä, joilla on jo työpaikka jäsenvaltiossa tai joilla on työpaikan menetettyään tiiviit ja kestävät yhteydet kyseisen maan työmarkkinoihin.

14. Toisen kysymyksen osalta edellä mainitut hallitukset ja komissio ovat samaa mieltä siitä, että jäsenvaltion kansalainen voi EY 39 artiklan nojalla oleskella toisessa jäsenvaltiossa saadakseen työtä, niin kauan kuin työnhaku kestää, mutta ei direktiivin 68/360/ETY nojalla, sillä kyseistä direktiiviä sovelletaan ainoastaan henkilöihin, jotka ovat jo löytäneet työtä.

15. Mielialpiteet jakautuvat kolmannen kysymyksen osalta. Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset katsovat, etteivät EY 12 artiklassa kielletty kansalaisuuteen perustuva syrjintä, EY 17 artiklassa määrätty oikeus kansalaisuuteen, eikä EY 18 artiklassa määrätty oikeus liikkua ja oleskella vapaasti Euroopan unionin alueella velvoita jäsenvaltiota myöntämään työnhakijoille tarkoitettua korvausta Collinsin kaltaisessa tilanteessa oleville henkilöille, jotka eivät ole lyhyen ajan kuluessa työskennelleet kyseisessä jäsenvaltiossa, jossa heillä ei ole vakinaista asuinpaikkaa eikä muuta kiinnekohtaa, ja joilla ei myöskään ole yhteyksiä kyseisen valtion työmarkkinoihin.

oikeuden käyttöön kuuluaan yhteisön oikeuden aineelliseen soveltamisalaan. Komissio katsoo näin ollen, että Collins voi vedota EY 12 ja EY 17 artiklaan saadakseen työnhakijoille tarkoitettua korvausta Yhdistyneessä kuningaskunnassa samoin edellytyksin kuin kyseisen valtion kansalaiset.

VII Esitettyjen kysymysten tarkastelu

A Riitautetun etuuden oikeudellinen luonne yhteisön oikeudessa

16. Komissio puolestaan perustaa näkemyksensä siihen, että Collins oleskeli unionin kansalaisena laillisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa työnhakijana ja että hän näin ollen voi nauttia EY 12 artiklassa annetusta suojasta kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää vastaan kaikissa yhteisön lainsäädännöllä hallinnoiduissa tilanteissa. Komissio katsoo lisäksi, että riitautetussa korvauksessa on kyse taloudellisen tuen myöntämisestä työnhakijoille ja se on katsottava asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuksi yhteisön oikeuden aineelliseen soveltamisalaan kuuluvaksi sosiaalietuudeksi. Sellaisessakin tapauksessa, ettei näin olisi, oikeus vapaaseen liikkumiseen työn hakemiseksi takaa merkittäväällä tavalla työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan perusoikeuden tehokkuuden. Mahdollisuus saada riitautetun korvauksen kaltaista taloudellista tukea, joka on tarkoitettu vähävaraisille työttöminä oleville työnhakijoille, liittyy riittävästi vapaata liikkuvuutta koskevan

17. Ennen kuin pääasiana olevan riitautetun ratkaisusta vastuussa olevan Social Security Commissionerin esittämiä ennakkoratkaisukysymyksiä voidaan alkaa tarkastella, on mielestäni syytä määritellä riitautetun etuuden oikeudellinen luonne yhteisön oikeudessa.

18. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuu, että vaikka se seikka, ettei kansallista lakia tai asetusta ole mainittu asetuksen N:o 1408/71 5 artiklassa tarkoitetuissa julistuksissa, ei sellaisenaan voi osoittaa, ettei tämä laki tai asetus kuulu asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan, sen seikan, että jäsenvaltio on maininnut

tietyn lain julistuksessaan, on sitä vastoin katsottava osoittavan, että tämän lain perusteella myönnettävät etuudet ovat asetuksessa N:o 1408/71 tarkoitettuja sosiaaliturvaetuuksia.⁹

Työnhakijoille tarkoitetusta, tuloihin perustuvasta korvauksesta on säädetty asetuksen N:o 1408/71¹⁰ liitteen II a Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevan O kohdan h alakohdassa.¹¹ Näin ollen on katsottava, että kyseessä on sosiaaliturvaetus, joka kuuluu asetuksen aineelliseen soveltamisalaan.

19. Edellä esitetty seikka ei estä sitä, että kyseinen etuus voi myös kuulua asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt edellä mainitussa säännöksessä tarkoitetuksi sosiaalisiksi etuudeksi kaikki työsuhteeseen perustuvat tai siitä riippumattomat etuudet, jotka yleensä myönnetään kotimaisille työntekijöille pääasiallisesti näiden objektiivisen työntekijäaseman perusteella tai pelkästään sillä perusteella, että näiden vakinainen asuinpaikka on

jäsenvaltion alueella, jolloin etuuksien ulottaminen koskemaan työntekijän asemassa olevia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia on omiaan helpottamaan näiden liikkuvuutta yhteisön alueella.¹²

20. Korvausta myönnetään Yhdistyneessä kuningaskunnassa vakinaisesti asuville työttömille, jotka ovat valmiita työskentelemään, jotka etsivät aktiivisesti työtä, jotka ovat ilmoittautuneet työvoimatoimistoon ja joiden tulot eivät ylitä tiettyä tasoa. Korvauksen ominaisuudet vastaavat näin ollen asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa määriteltyä sosiaalietuutta, minkä vuoksi sen jäsenvaltion, jossa työpaikka on, on myönnettävä kyseistä korvausta toisen jäsenvaltion kansalaisille samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen ottaen huomioon, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kielletty syrjintänä kaikki kansalaisuuteen, asuinpaikkaan tai työsuhteen kestoon perustuvat vaatimukset etuuden saamiseksi.¹³

9 — Ks. asia 35/77, Beerens, tuomio 29.11.1977 (Kok. 1977, s. 2249, 9 kohta); asia C-251/89, Athanasopoulos ym., tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2797, 28 kohta) sekä yhdistetyt asiat C-88/95, C-102/95 ja C-103/95, Martínez Losada ym., tuomio 20.2.1997 (Kok. 1997, s. I-869, 21 kohta).

10 — Asetuksen (ETY) N:o 1408/71 sekä asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72 muuttamisesta ja saattamisesta ajan tasalle 2 päivänä joulukuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen N:o 118/97 (EYVL L 28, s. 1) mukaisesti.

11 — Asetuksen N:o 1408/71 5 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on täsmennettävä 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu lainsäädäntö ja järjestelmät, 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettujen maksuihin perustumattomat erityisetuudet, 50 artiklassa tarkoitettujen vähimmäisetuudet ja 77 ja 78 artiklassa tarkoitettujen etuudet julistuksilla, jotka annetaan tiedoksi ja julkaistaan 97 artiklan mukaisesti.

12 — Ks. asia 207/78, Even, tuomio 3.5.1979 (Kok. 1979, s. 2019, 22 kohta); asia 65/81, Reina, tuomio 14.1.1982 (Kok. 1982, s. 33, Kok. Ep. VI, s. 285, 12 kohta); asia 261/83, Castelli, tuomio 12.7.1984 (Kok. 1984, s. 3199, Kok. Ep. VII, s. 633, 11 kohta); asia 249/83 Hoeckx, tuomio 27.3.1985 (Kok. 1985, s. 973, 20 kohta); asia 122/84, Scrivner, tuomio 27.3.1985 (Kok. 1985, s. 1027, 24 kohta); asia 94/84, Deak, tuomio 20.6.1985 (Kok. 1985, s. 1873, Kok. Ep. VIII, s. 253, 21 kohta); asia C310/91, Schmid, tuomio 27.5.1993 (Kok. 1993, s. I-3011, 18 kohta) ja asia C-85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691, 25 kohta).

13 — Ks. mm. asia 326/90, komissio v. Belgia, tuomio 10.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5517), joka koskee ikäänryneille henkilöille taattuja tuloja ja vähimmäistoimeentuloa; asia C-185/96, komissio v. Kreikka, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6601), joka koskee monihenkisille perheille tarkoitettuja etuuksia, ja asia C-299/01, komissio v. Luxemburg, tuomio 20.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5899), joka koskee vähimmäistuloetuksia.

21. Riitautettu korvaus kuuluu yhteisön oikeuden aineelliseen soveltamisalaan, sillä sen lisäksi, että se on asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus, kyseessä on myös asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sosiaalietuus.

Yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut edellä esitetyn kaltaista tilannetta siten, että koska asetus N:o 1612/68 on työntekijöiden liikkumisvapauden kannalta soveltamisalaltaan yleinen, asetuksen 7 artiklan 2 kohtaa voidaan soveltaa sellaisiin sosiaalisiin etuihin, jotka kuuluvat samanaikaisesti asetuksen N:o 1408/71 erityiseen soveltamisalaan.¹⁴

B Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

22. Social Security Commissioner tiedustellee ensiksi, onko jäsenvaltion kansalainen, joka saapuu toisen jäsenvaltion alueelle etsimään palkattua työtä, katsottava asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitetuksi työntekijäksi.

23. Perustan näkemykseni siihen, että kansallinen tuomioistuin katsoo osoitetuksi, että Collins on Irlannin kansalainen ja että hän saapui Yhdistyneeseen kuningaskuntaan asuakseen ja työskennelläkseen siellä. Muut hänen tilanteeseensa liittyvät seikat eivät yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön¹⁵ mukaan ole relevantteja, kun ratkaistaan, voiko asianomainen henkilö vedota työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen. Sillä ei ole merkitystä, että kyseinen henkilö on Yhdysvaltojen kansalainen ja saanut lisäksi Irlannin kansalaisuuden, missä maassa hän ei ole koskaan asunut tai työskennellyt,¹⁶ että hän voi vahvistaa ainoastaan työskennelleensä yhdessä Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai ettei hän 17 vuoteen ole elänyt tai toiminut Yhdistyneessä kuningaskunnassa, josta hän haluaa löytää työtä.

24. Yhteisön lainsäätäjä on laatinut asetuksen N:o 1612/68 I osan I osaston, johon kuuluvat 1–6 artikla, säätämään yhteisön kansalaisten työnsaantia toisen jäsenvaltion alueella. Kyseisessä säännöstössä, jota sovelletaan ”jokaiseen jäsenvaltion kansalaiseen”, tunnustetaan unionin kansalaisille oikeus ottaa vastaan tarjolla olevaa työtä toisen jäsenvaltion alueella samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset, ja hänen on saatava jäsenvaltioiden työnvälitystoimistoista samaa apua kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset.

14 — Ks. asia C-111/91, komissio v. Luxemburg, tuomio 10.3.1993 (Kok. 1993, s. I-817, Kok. Ep. XIV, s. I-35, 21 kohta) ja edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Martínez Sala, tuomion 27 kohta.

15 — Ks. asia C-369/90, Micheletti ym., tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4239, Kok. Ep. XIII, s. I-11, 10 kohta).

16 — Collinsin asianajaja vahvisti asian suullisessa käsittelyssä hänelle esitettyyn kysymykseen antamassaan vastauksessa, ettei hänen edustamansa henkilö ollut koskaan elänyt Irlannissa, vaan oli ainoastaan matkustanut kyseiseen maahan kolme kertaa ja viipynyt siellä enimmillään 10 päivää.

Collins voi edellä mainittujen säännösten mukaisesti vaatia oikeutta saada samaa apua kuin työttömät Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja ottaa vastaan yhdenvertaisesti avoimena olevan työpaikan, jonka hän näyttää saaneenkin kahden kuukauden työnhaun jälkeen.

25. Tällainen mahdollisuus ei kuitenkaan merkitse, kuten väliintulijoina olevat kaksi jäsenvaltiota ja komissio ovat todenneet, sitä, että Collins voisi vedota asetukseen N:o 1612/68 kokonaisuudessaan.

26. Asetuksen II osasto, johon kuuluvat 7–9 artikla, koskee työskentelyä, ja siinä säädellään jäsenvaltion kansalaisena olevan ”työntekijän” oikeuksia.

Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että EY 39 artiklassa ja asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettulla työntekijän käsitteellä on yhteisön laajuinen ulottuvuus, eikä sitä pidä tulkita suppeasti. Työntekijänä on pidettävä jokaista, joka tekee todellista työtä, mutta sellaiseksi ei kuitenkaan lueta ainoastaan epäolennaiseksi ja toisarvoiseksi katsottavaa vähäistä työtä. Oikeuskäytännön mukaan työsuhteelle tunnusomainen piirre on se, että

henkilö tekee toiselle tämän johdon alaisena tietyn ajan työtä palkkaa vastaan.¹⁷

27. Hakiessaan työnhakijoille tarkoitettua korvausta Collins ei työskennellyt toimessa, joka vastaisi edellä mainittua määritelmää, eikä hän ollut äskettäin jäänyt työttömäksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Näin ollen häneen ei voida soveltaa asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohtaa, jossa tunnustetaan jäsenvaltion kansalaiselle oikeus saada toisessa jäsenvaltiossa sama kohtelu kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset ja samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut.

28. Edellä mainittua tulkintaa sovellettiin asiassa Lebon,¹⁸ jossa tarkasteltiin, ulotuiko asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa säädetty yhdenvertaisuus sosiaalisissa ja verotukseen liittyvissä eduissa koskemaan henkilöitä, jotka siirtyvät jäsenvaltiosta toiseen työnhaussa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseinen syrjinnän kieltävä oikeus myönnetään yksinomaan työntekijöille, sillä niitä, jotka siirtyvät jäsenvaltiosta toiseen työnhaussa, koskee ainoastaan EY 39 artiklan ja asetuksen N:o 1612/68 2 ja 5 artiklan mukainen yhdenvertainen kohtelu.

17 — Ks. asia 66/85, Lawrie-Blum, tuomio 3.7.1986 (Kok. 1986, s. 2121, Kok. Ep. VIII, s. 687, 16 ja 17 kohta); asia 344/87, Bettray, tuomio 31.5.1989 (Kok. 1989, s. 1621, 11 ja 12 kohta); asia C-357/89, Raulin, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1027, 10 kohta); asia C-3/90, Bernini, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1071, 14 kohta); edellä alaviitteisessä 12 mainittu asia Martínez Sala, tuomion 32 kohta sekä asia C-337/97, Meeusen, tuomio 8.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3289, 13 kohta).

18 — Asia 316/85, tuomio 18.6.1987 (Kok. 1987, s. 2811).

29. Nyt esillä olevassa asiassa kiistellään siitä, päteekö edellä mainittu analyysi, joka on vuodelta 1987, edelleen ottaen huomioon, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Martínez Sala¹⁹ vuonna 1998 annetun tuomion 32 kohdassa, että vaikka henkilö menettää asemansa työntekijänä sen jälkeen kun työsuhte on päättynyt, ei kuitenkaan pidä unohtaa, että työsuhteen lakkaamisella on määrättyjä työntekijäasemaan perustuvia vaikutuksia ja että *työtä tosiasiaassa hakevaa henkilöä on myös pidettävä työntekijänä*.²⁰

perustava henkilö on jo päässyt työmarkkinoille eli on todellisuudessa työskennellyt siten, että hän on saavuttanut yhteisön oikeudessa tarkoitetun työntekijän aseman.²²

Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, ettei edellä mainittua virkettä voida tulkita sen yhteydestä irrallaan eikä sen tarkoituksena ole mitätöidä aiemmin esitettyä kantaa.²¹ Yhteisöjen tuomioistuin on myös vajaan vuosi sitten korostanut, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, kun työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa yhteisön oikeutta sovelletaan työttömyysvakuutusta koskeviin kansallisiin säännöksiin, soveltamisedellytyksenä on, että yhteisön säännöksiin vaatimuksensa

30. Asiassa Martínez Sala oli kyse Espanjan kansalaisesta, joka oli asunut Saksassa 12-vuotiaasta, vuoden 1968 toukokuusta lukien. Hän oli ollut ansiotyössä eri työsuhteissa vuodesta 1976 vuoteen 1986 ja sen jälkeen yhtäjaksoisesti 12.9.1989–24.10.1989. Sen jälkeen hän oli saanut sosiaaliavustusta. Vuoteen 1984 asti hän oli saanut oleskelulupia. Tämän jälkeen hänelle oli annettu asiakirja, josta kävi pelkästään ilmi, että oleskelulupa oli haettu pidennystä, ja huhtikuussa 1994 hänen oleskelulupaansa jatkettiin jälleen vuodelle. Tammikuussa 1993, eli aikana, jolloin Martínez Salalla ei ollut oleskelulupaa, tämä oli anonut kotihoidontukea samassa kuussa syntyneelle lapselleen. Hakemus hylättiin sillä perusteella, ettei hakija ollut Saksan kansalainen eikä hänellä ollut oleskelulupaa eikä oleskeluun oikeuttavaa asiakirjaa.

19 — Ks. edellä alaviite 12.

20 — Kursivointi tässä.

21 — Osa oikeusoppineista ei yhdy tähän mielipiteeseen. Ks. mm. O'Leary, S., "Putting Flesh on the Bones of European Union Citizenship", *European Law Review* 1999, s. 68–79, erityisesti s. 76: "The definition of who qualifies as a worker in *Martínez Sala* has either overruled *Lebon* in this respect, by classifying job-seekers as workers or, at the very least, allows job-seekers to claim equal treatment as regards social and tax advantages pursuant to Article 7 (2) of the Regulation [1612/68]¹⁰; Jacqueson, C., "Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship", *European Law Review* 2002, s. 260–281, erityisesti s. 267: "The origin of the right of residence in national law, Community law or international law was irrelevant. In sum, the rights granted to workers by Regulations 1408/71 and 1612/68 are available to all Union citizens lawfully resident in the host Member State. It follows that the Court's ruling in *Lair and Lebon* are old history."; Whelan, A., *Revue des affaires européennes* 1999, s. 228–238, erityisesti s. 232: " — the Court appears to have considerably enhanced the position of job-seekers — ".

22 — Ks. asia C-278/94, komissio v. Belgia, tuomio 12.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4307, 40 kohta); asia C-224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6191, 18 kohta). Ks. myös Castro Oliveira, A., "Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship — Case Law 1995-2001", *Common Market Law Review* 39, s. 77-127, erityisesti s. 95: "Unemployment policy is not as such within the scope of EC law. At least not yet. The relatively vague and non-binding character of the coordination measures adopted in the field of employment policy, pursuant to the new provisions introduced by the Amsterdam Treaty, confirms this assertion. This case [C-278/94] is a good example of the moderate character of the Court's case law on free movement of workers. The Court is not willing to impose on a Member State the duty to finance the integration in its labour market of unemployed EU citizens (or their children) who are resident in another Member State."

31. Kansallinen tuomioistuin tiedusteli edellä mainitussa asiassa, oliko jäsenvaltion kansalaista, joka asuu toisessa jäsenvaltiossa, jossa hän on ollut ansiotyössä ja saanut sen jälkeen siellä sosiaaliavustusta, pidettävä asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettuna työntekijänä.

Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin toisti tuomion 32 kohdassa EY 39 artiklassa ja asetuksessa N:o 1612/68 annetun perinteisen määritelmän työntekijästä ja teki tämän jälkeen kiistellyn toteamuksen kumoten seuraavassa kohdassa asiaa Lebon koskevan oikeuskäytännön, jonka mukaan asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohtaan perustuvaa yhdenvertaista kohtelua vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisten sosiaalisten etujen osalta ei sovelleta siirtotyöläisten 21 vuotta täyttäneisiin perillisiin, jollei näillä ole työntekijän asemaa.

32. Yhteisöjen tuomioistuin päätti perustelunsa toteamalla, ettei se voinut riittävien tietojen puuttuessa vahvistaa, oliko Martínez Salaa pidettävä perustamissopimuksen 48 artiklassa tai asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettuna työntekijänä, sillä näyttöä ei ollut esimerkiksi siitä, hakiko hän työtä.²³ Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin jätti kyseisen seikan kansallisen tuomioistuimen selvittettäväksi ja korosti, ettei työntekijän

asemaa välttämättä menetetä työsuhteen päättyessä ja että henkilö, joka hakee tosi-asiassa työtä, on myös katsottava työntekijäksi.

33. Voidaan katsoa, että jos edellä mainitussa asiassa olisi voitu näyttää toteen, että asianosainen oli työnhakija, hänet olisi tunnustettu EY 39 artiklassa ja asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitetuksi työntekijäksi sillä perusteella, että hänellä oli pitkänä Saksassa oleskeluaikanaan ollut useita ansioitaita, että vastaanottavan valtion viranomaiset olivat myöntäneet hänelle peräkkäisiä oleskelulupia, että hän oli joutunut työttömäksi kyseisessä jäsenvaltiossa ja että hän oli saanut sosiaaliturvaetuuksia. On tunnettua, ettei siirtotyöläinen, joka jää työttömäksi vastaanottavassa valtiossa, menetä työntekijän asemaansa, vaikka hän ei suorita toisen hyväksi ja tämän valvonnan alaisena tehtäviä, joista hänelle suoritetaan vastike.

34. Ennakkoratkaisupyyntöstä käy ilmi, että Collins asui ja työskenteli Yhdistyneessä kuningaskunnassa noin 10 kuukautta vuosina 1980 ja 1981, jona aikana hänellä oli Irlannin kansalaisuus, ja että hän näin ollen oli yhteisön oikeudessa suojatun työntekijän asemassa. Edellä esitetty ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hän olisi säilyttänyt tämän aseman 17 vuoden ajan alkaen siitä, kun hän lähti Yhdistyneestä kuningaskunnasta, aina 31.5.1998 asti, jolloin hän palasi sinne asettuaakseen asumaan ja hakeakseen työtä. Kyseisenä ajanjaksona hän ei ollut toiminut ansiotyössä Euroopan yhteisön muissa jäsenvaltioissa.

23 — Pääasia päättyi asian käsittelyn keskeyttämiseen. Ks. tuomioistuimen kansalliset päätökset, asiakirja QP/03161-P1.

35. Edellä esitetyn perusteella katson, että Social Security Commissionerille on vastattava, että vaikka jäsenvaltion kansalaiseen, joka saapuu toisen jäsenvaltion alueelle hakeakseen palkattua työtä, voidaan soveltaa asetuksen N:o 1612/68 1–6 artiklaa, hän ei ole saman asetuksen 7 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettu työntekijä.

oikeuksien ja etujen mukaisia, jotka asetuksen N:o 1612/68 mukaan kuuluvat minkä tahansa jäsenvaltion kansalaisille, jotka muuttavat saadakseen työpaikan, sekä heidän perheenjäsenilleen.

C Toinen ennakkoratkaisukysymys

Asetuksen 1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on poistettava tässä direktiivissä säädetyin edellytyksin liikkumista ja oleskelua koskevat rajoitukset jäsenvaltioiden kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään, joihin sovelletaan asetusta N:o 1612/68.

36. Seuraavaksi Social Security Commissioner tiedustele siinä tapauksessa, että vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kieltävä, onko yhteisön kansalaisella, joka saapuu jäsenvaltion alueelle hakeakseen toisen hyväksi suoritettavaa työtä, oikeus asua kyseisen jäsenvaltion alueella direktiivin 68/360/ETY nojalla.

Direktiivin 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä 1 artiklassa tarkoitetuille kansalaisille oikeus poistua alueeltaan ottaakseen vastaan palkatun työn ja toimiakseen siinä jonkin toisen jäsenvaltion alueella. 3 artiklassa veloitetaan kansalliset viranomaiset sallimaan näiden henkilöiden maahanpääsy esittämällä vain henkilötodistus tai passi.

37. Tällä direktiivillä, joka on annettu samaan aikaan asetuksen N:o 1612/68 kanssa, säännellään erityisesti työntekijöiden vapaan liikkuvuuden oikeutta käyttävien liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella.

39. Toiseen jäsenvaltioon työnhaussa siirtyvien henkilöiden, joihin sovelletaan asetuksen N:o 1612/68 I osan I osastoa, oikeudet näytettävät rajoittuvan siihen, mitä direktiivin 68/360/ETY kolmessa ensimmäisessä artiklassa on säädetty.

38. Kuten direktiivin 68/360/ETY perusteluosassa todetaan, sen tarkoituksena on säätää toimenpiteistä, jotka ovat niiden

40. Direktiivin 4 artiklassa, jossa säädetään oleskeluoikeuteen liittyvistä jäsenvaltioiden velvollisuuksista, annetaan jäsenval-

tioille mahdollisuus vaatia oleskeluluvan antamiseksi työntekijää esittämään työnantajalta saadun vahvistuksen työhönotosta tai työpaikkatodistuksen, joita kumpakaan asiakirjaa työtön tuskin pystyy esittämään. Direktiivin 68/360/ETY muissa säännöksissä vahvistetaan, etteivät ne koske työnhakijaa. 6 artiklan mukaan oleskeluluvan on oltava voimassa vähintään viisi vuotta ja uudistettavissa ilman eri toimenpiteitä, mutta jos työ kestää yli kolme kuukautta mutta enintään yhden vuoden, on myönnettävä tilapäinen oleskelulupa, jonka voimassaoloaika voidaan rajoittaa arvioidun työssäoloajan pituiseksi. Samanlainen asiakirja on myönnettävä yli kolme kuukautta työssä olevalle kausityöntekijälle. Lopuksi 8 artiklassa veloitetaan jäsenvaltiot antamaan oikeus oleskella alueellaan ilman oleskelulupaa palkatussa työssä olevalle työntekijälle, jos työn ei arvioida kestävän yli kolmea kuukautta, arvioidun työskentelyajan pituudesta annetun työnantajan lausunnon perusteella.²⁴

Kuten edellä esitetystä käy ilmi, oleskeluoikeudessa on otettu huomioon kaikki sen keston mahdollisuudet, jotka kuitenkin liittyvät taloudellisen toiminnan harjoittamiseen, sillä henkilöille, jotka saapuvat jäsenvaltioon työnhaussa, kuuluu direktiivin 68/360/ETY mukaan ainoastaan oikeus

saapua kyseisen jäsenvaltion alueelle ilman, että direktiivin säännöksissä otetaan lisäksi huomioon oleskeluoikeus työhönottoa edeltävältä ajalta.

41. Se, ettei direktiivissä 68/360/ETY tunnusteta kyseistä erityistä oleskeluoikeutta, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että yhteisön kansalaisilta olisi evätty tällainen mahdollisuus. Tätä seikkaa koskevaa oikeuskäytäntöä on runsaasti.

42. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus kuuluu yhteisön perusteisiin, ja näin ollen niitä oikeussääntöjä, joilla tämä vapaus annetaan, on tulkittava laajasti.²⁵ Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että 39 artiklan 3 kohdan suppea tulkitseminen vaarantaisi työtä etsivän jäsenvaltion kansalaisen todelliset mahdollisuudet löytää työtä muista jäsenvaltioista ja estäisi näin ollen määräyksen tehokkaan vaikutuksen toteutumisen. Tämän vuoksi kyseistä säännöstä, jossa määritellään työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva oikeus oikeudeksi vastata tosiasiallisiin työtarjouksiin ja liikkua vapaasti tässä tarkoituksessa jäsenvaltioiden alueella, oleskella niissä työn vuoksi ja jäädä valtioon, jossa on työskennellyt aiemmin, on tulkittava siten, että

24 — Ks. asia C-344/95, komissio v. Belgia, tuomio 20.2.1997 (Kok. 1997, s. I-1035), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi kyseisen jäsenvaltion jättäneen noudattamatta sille kuuluvat jäsenyysoikeudet, kun se oli antanut sellaisille palkatuille työntekijöille, joiden työssäoloaika on vähintään yksi vuosi, kaksi peräkkäistä rekisteröintitodistusta jäsenvaltion kansalaisen oleskeluluvan asemesta heidän kuuden ensimmäisen oleskelukuukautensa aikana ja vaatinut maksun näistä todistuksista ja kun se oli antanut sellaisille palkatuille työntekijöille ja kausityöntekijöille, joiden työn arvioitu kesto on enintään kolme kuukautta, heidän oleskeluunsa liittyvän asiakirjan ja vaatinut maksun tästä asiakirjasta.

25 — Ks. asia 139/85, Kempf, tuomio 3.6.1986 (Kok. 1986, s. 1741, Kok. Ep. VIII, s. 655, 13 kohta).

siinä mainitaan ainoastaan esimerkinomaisesti eräitä oikeuksia, joita jäsenvaltioiden kansalaisilla on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden yhteydessä, ja että tämä vapaus edellyttää myös jäsenvaltioiden kansalaisten oikeutta liikkua vapaasti ja oleskella muiden jäsenvaltioiden alueella työn hake-
mista varten.²⁶

43. Kyseinen oikeus ei kuitenkaan ole kestoiltaan määrittelemätön, vaan sitä voidaan rajoittaa ajallisesti. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kuuden kuukauden määräaika vaikuttaa periaatteessa riittävältä, jotta asianomaiset voivat saada vastaanottavassa jäsenvaltiossa tietoonsa ammatillista pätevyyttään vastaavat työpaikkatarjoukset ja tarpeen vaatiessa ryhtyä työhön ottamiseksi tarvittaviin toimiin. Näin ollen tällainen enimmäisaika ei vaaranna vapaan liikkuvuuden periaatteen tehokasta vaikutusta.²⁷ Jos kyseisen ajanjakson päätyttyä asianomainen pystyy kuitenkin osoittamaan, että hän edelleen hakee työtä ja että hänellä on todellisia mahdollisuuksia tulla palkatuksi, häntä ei kuitenkaan saa määrätä poistumaan vastaanot-
tavan jäsenvaltion alueelta.²⁸

44. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Collinsilla oli oikeus jäsenvaltion kansalaisena, joka hakee aktiivisesti työtä, oleskella tässä tarkoituksessa Yhdistyneessä kuningaskunnassa EY 39 artiklan nojalla vähintään kuusi kuukautta.

45. Näin ollen Social Security Commissionerille on vastattava, että yhteisön kansalaisella, joka siirtyy toiseen jäsenvaltioon hakeakseen toisen hyväksi suoritettavaa työtä, on oikeus oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella EY 39 artiklan nojalla, vaikka direktiivissä 68/360/ETY ei ole säädetty tällaisesta mahdollisuudesta.

D Kolmas ennakkoratkaisukysymys

46. Lopuksi Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuin tiedustelee siinä tapauksessa, että vastaus molempiin edeltäviin kysymyksiin on kieltävä, edellyttäväkö jokin yhteisön oikeuden säännös tai määräys sellaisille työnhakijoille, jotka voivat osoittaa olevansa vähävaraisia, tarkoitetun sosiaaliturvatuuden suorittamista unionin kansalaiselle, joka saapuu jäsenvaltion alueelle hakeakseen palkattua työtä.

26 — Ks. asia C-292/89, Antonissen, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-745, Kok. Ep. XI, s. I-67, 11–13 kohta).

27 — Edellä alaviiteessä 24 mainitussa asiassa komissio v. Belgia yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseinen jäsenvaltio oli jättänyt noudattamatta sille kuuluvat jäsenyysoikeudet, kun se oli vaatinut Belgiassa työtä hakevia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia poistumaan ilman erityistoimenpiteitä aluceltaan kolmen kuukauden määräajan päätyttyä.

28 — Ks. edellä alaviiteessä 26 mainittu asia Antonissen, tuomion 21 kohta.

47. Kansallinen tuomioistuin katsoo ennakkoratkaisupyyntönsä, ettei Collinsin tarkoituksena ollut asettautua Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sosiaalipalvelujen edunsaajaksi, ja se on vakuuttunut siitä, että Collinsin pyrkimyksenä oli löytää toisen hyväksi suoritettavaa työtä.²⁹ Tästä syystä hänen pyyntönsä saada työnhakijoille tarkoitettua korvausta voisi kuulua asetuksen N:o 1408/71 tai EY 18 artiklan ja kansalaisuuteen perustuvan syrjäntäkielön soveltamisalaan.

48. Asetuksen N:o 1408/71 soveltaminen pääasiana olevaan riita-asiaan ei tunnu selvältä yhteisöjen tuomioistuimelle toimitettujen tietojen perusteella, vaikka Social Security Commissioner toteaa, että valittaja todennäköisesti kuuluu kyseisen asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan.

Edellä esitetyn perusteella tarkastelen seuraavaksi, tunnustetaanko kyseisessä säännöksessä Collinsin kaltaisessa asemassa olevalle oikeus vaatia riitautettua korvausta.

49. Kuten olen jo edellä korostanut, työnhakijoille tarkoitettu korvaus on etuus, joka

29 — Collinsin edustaja korosti kuitenkin sekä kirjallisissa että suullisissa huomautuksissaan, että tämän halukkuus sijoittautua Yhdistyneeseen kuningaskuntaan toimiakseen siellä itsenäisenä ammatinharjoittajana antoi hänelle oikeuden asua Yhdistyneessä kuningaskunnassa direktiivin 73/148/ETY nojalla. Collinsin edustaja informoi pyynnöstäni, että edellä esitetystä tapauksesta Collins olisi voinut myös hakea riitautettua etuutta, sillä sen myöntämistä ei rajoiteta ansiotyön hakijoihin.

mainitaan asetuksen N:o 1408/71 liitteen II a O kohdan Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevassa h alakohdassa. Näin ollen siihen sovelletaan yksinomaan 10 a artiklan yhteensovittamissääntöjä, ja se on näin ollen 4 artiklan 2 a kohdassa tarkoitettu maksuihin perustumaton erityisetuus.³⁰

Asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan 1 kohdan mukaan edellytyksenä riitautetun kaltaisen etuuden maksamiselle on se, että asianomainen henkilö asuu sen jäsenvaltion alueella, jonka lainsäädäntöön oikeus kyseiseen etuuteen perustuu.³¹ Jos kyseisen etuuden saamiseksi edellytetään tietyn asumiskauden käyttämistä, tähän aikaan on laskettava kyseisen artiklan 2 kohdan nojalla asumiskaudet, jotka ovat täyttyneet toisen jäsenvaltion alueella.

50. Asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan 2 kohtaa ei kuitenkaan voida soveltaa

30 — Ks. asia C-20/96, Snares, tuomio 4.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6057, 32 kohta); asia C-297/96, Partridge, tuomio 11.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3467, 33 kohta) ja asia C-90/97, Swaddling, tuomio 25.2.1999 (Kok. 1999, s. I-1075, 24 kohta).

31 — Antaessaan kyseisen säännöksen vuonna 1992 asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta 30 päivänä huhtikuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1247/92 (EYVL L 136, s. 1) yhteisön lainsäätäjä otti käyttöön 10 artiklassa säädettyyn yleiseen periaatteeseen sovellettavan poikkeuksen, jossa kielletään asettamasta sosiaaliturvaetuuden saamiselle edellytyksiä asumisesta tietyssä jäsenvaltiossa. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut edellä alaviiteessä 30 mainitussa asiassa Snares annettun tuomion 49 kohdassa, ettei vuonna 1992 säädetty yhteensovittamisjärjestelmä ole EY 42 artiklan vastainen.

Collinsiin, sillä hän ei voinut osoittaa täyttäneensä asumiskausia toisissa jäsenvaltioissa. Tämän vuoksi on tarkasteltava, onko Collinsille edellä esitetystä huolimatta tunnustettava oikeus kyseiseen etuuteen.

51. Sen lisäksi, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä noudatetaan asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklaa, kun siinä evätään korvaus niiltä, jotka eivät asu kyseisen valtion alueella, siinä kieltäydään myöntämästä kyseistä korvausta myös niille, jotka eivät voi osoittaa vakinaista asumista koskevan kauden täyttämistä³² ennen hakemuksen esittämistä,³³ vaikka näillä henkilöillä olisi vakaa tarkoitus asua kyseisessä maassa.

52. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ilmaisulla ”asuminen” tarkoitetaan

asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan h alakohdassa ”vakinaista oleskelua” ja että kyseinen ilmaisu kuuluu näin ollen yhteisön oikeuden soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuin on myös tulkinut, että saman asetuksen 10 a artiklassa olevalla käsitteellä ”jäsenvaltio, jonka alueella he asuvat” tarkoitetaan jäsenvaltiota, jossa asianomaiset henkilöt asuvat vakinaisesti ja jossa on myös heidän etujensa tavanomainen keskus; tässä yhteydessä on tarkasteltava erityisesti työntekijän perhetilannetta, syitä, jotka ovat johtaneet hänen siirtymiseensä, hänen asumisensa kestoa ja jatkuvuutta ja sitä, onko hänellä mahdollisesti pysyvää työpaikkaa, sekä työntekijän aikomusta, sellaisena kuin se olosuhteista ilmenee, ilman että asumisen pituutta siinä valtiossa, jossa riidanalaisen etuuden maksamista haetaan, ei voi tätä arviointia suoritettaessa kuitenkaan pitää 10 a artiklassa olevan asumisen käsitteen tunnusmerkkinä.³⁴

32 — Social Security Commissioner ei ilmoita iankaan, kuinka pitkää asumiskautta Collinsilta edellytettiin. Yhdistyneen kuningaskunnan asiamies totesi asian suullisessa käsittelyssä, että vaaditun asumiskauden pituus voi vaihdella tapauskohtaisesti, sillä sitä tarkasteltaessa otetaan huomioon hakijan henkilökohtainen ja perhetilanne sekä siteet, jotka liittävät hänet Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Kuten edellä alaviitteessä 30 mainitussa asiassa Swaddling annetun tuomion 17 kohdassa todetaan, Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset olivat katsoleet Ison-Britannian kansalaisen, joka oli palannut kotimaahansa työskenneltyään useita vuosia Ranskassa ja joka oli hakenut työttömille työnhakijoille myönnettävän ansioidonkorvauksen kaltaista etuutta, asuvan vakinaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa kahdeksan viikkoa kestäneen oleskelun jälkeen.

33 — Ks. Fries, S. ja Shaw, J.: ”Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice”, *European Public Law* 1988, s. 533 a 559, erityisesti s. 550 ja 551: ”Since 1994, the UK has applied an (habitual residence) test, to restrict a previous entitlement on the part of workseekers coming to the UK from other EU Member States to draw the basic subsistence-level non-contributory benefit, income support, for at least six months; the policy objective behind the change is to stop the hated (benefit tourism). The position of the UK is now — having previously been more generous — as it was envisaged in *Lebon*, — in other words, no benefits are given to those falling outside the scope of the equal treatment principle as circumscribed by *Lebon* — whatever their residence rights.”

53. On tarkasteltava vielä, mitä seurauksia Collinsille on siitä, että häneen sovelletaan perusteita, joita jäsenvaltion on yhteisöjen tuomioistuimen ohjeiden mukaan sovellettava arvioidessaan, asuuko yhteisöjen kansalainen vakinaisesti kyseisen valtion alueella.

34 — Ks. edellä alaviitteessä 30 mainitussa asiassa Swaddling annetun tuomion 28–30 kohta. Yhdistyneen kuningaskunnan asiamies totesi asian suullisessa käsittelyssä, että myös edellä esitetty, yhteisöjen tuomioistuimen hahmottelema menettely, joka on erittäin joustava ja jonka perusteella voidaan ratkaista, asuuko etuuden hakija jäsenvaltiossa, on omiaan suosimaan kyseisen valtion omia kansalaisia, joiden on helpompi täyttää edellytykset kuin toisten jäsenvaltioiden kansalaisten.

Katson tältä osin, että valittaja asui työnhakijoille tarkoitettua korvausta hakiessaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa, sillä hän oli saapunut maahan kahdeksan päivää aiemmin, mutta on vaikea katsoa, että hänen etujensa tavanomainen keskus olisi tuolloin ollut kyseisessä valtiossa: hänen perheensä asui Yhdysvalloissa; hän ei ollut asunut Yhdistyneessä kuningaskunnassa yli 17 vuoteen, jona aikana hän ei myöskään ollut työskennellyt muissa jäsenvaltioissa; eikä voida osoittaa, että hänellä olisi ollut mitään sellaisia henkilökohtaisia tai taloudellisia yhteyksiä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, joiden perusteella voitaisiin osoittaa hänen olleen sidoksissa kyseisen valtion alueeseen.³⁵

54. Näin ollen katson, että vaikka oletetaisiin, että pääasiaan voitaisiin soveltaa asetusta N:o 1408/71, jolloin olisi välttämätöntä, että Collins olisi etuutta hakieksaan kuulunut edes Yhdistyneessä kuningaskunnassa ansiotyössä olleille työntekijöille tarkoitettuun sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvan maksullisen vakuutuksen piiriin,³⁶ korvauksen hakija ei voinut vedota kyseiseen asetukseen vaatiakseen sen perusteella oikeutta ansiosidonnaisen työnhakijoille maksettavaan korvaukseen.

55. Tämän jälkeen on tarkasteltava, voidaanko asianomaiseen laillisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa oleskelleena unionin kansalaisena soveltaa EY 18 artiklaa luettuna yhdessä EY 12 artiklan kanssa.

56. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 12 artiklan mukaan kansalaisuuteen perustuvan syrjintäkiellon periaate vaikuttaa perustamissopimuksen soveltamisalalla sanotun kuitenkin rajoittamatta kyseisen sopimuksen erityismääräysten soveltamista. Viimeksi esitetyllä ilmaisulla EY 12 artiklassa viitataan erityisesti perustamissopimuksen muihin määräyksiin, joissa kyseisessä artiklassa ilmaistun yleisen periaatteen soveltaminen on konkretisoitu erityistilanteita varten.³⁷ Tätä määräystä on sovellettava itsenäisesti ainoastaan yhteisön oikeudessa säännelyihin tilanteisiin, joita varten perustamissopimuksessa ei ole annettu erityisiä syrjintäkieltoa koskevia sääntöjä.³⁸

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevalla alalla syrjintäkiellon periaate on

35 — Collinsin edustaja vahvisti asian suullisessa käsittelyssä, ettei hänen asiakaallaan ollut perhesiteitä Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja että hän saapui kyseiseen maahan neljänä eri ajankohtana tavataksaan ystäviään ja että näissä tapauksissa pisin oleskeluaika oli ollut viikon pituinen.

36 — Ks. asia C-71/93, Van Poucke, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. I-1101, 25 kohta); asia C-340/94, De Jaek, tuomio 30.1.1997 (Kok. 1997, s. I-461, 36 kohta) ja edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa Martínez Sala annettun tuomion 44 kohta.

37 — Ks. asia C-55/00, Gottardo, tuomio 15.1.2002 (Kok. 2002, s. I-413, 21 kohta).

38 — Ks. asia C-193/94, Skanavi ja Chrysanthakopoulos, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-929, 20 kohta); asia C-131/96, Mora Romero, tuomio 25.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3659, 10 kohta) ja asia C-100/01, Oteiza Olazábal, tuomio 26.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10981, 25 kohta).

kuitenkin pantu täytäntöön ja konkreettisuitu EY 39 ja EY 42 artiklassa sekä näiden artiklojen perusteella toteutetuissa yhteisön toimielinten toimenpiteissä ja erityisesti asetuksella N:o 1612/68 sekä asetuksella N:o 1408/71.³⁹

57. Viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaan EY 18 artiklaan, jossa todetaan yleisesti kaikkien unionin kansalaisten oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, liittyy EY 39 artiklassa erityinen ilmaus, joka koskee työntekijöiden vapaata liikkuvuutta. Näin ollen siinä tapauksessa, että asia kuuluu viimeksi mainitun määräyksen soveltamisalaan, ei ole välttämätöntä tulkita EY 18 artiklaa.⁴⁰ Jos tätä oikeuskäytäntöä noudatettaisiin tiukasti, olisi yhteisöjen tuomioistuimelle ehdotettava asian käsittelyn päättämistä.

Koska Collins ja komissio luottavat siihen, että EY 18 artiklassa tunnustetaan työtä hakevalle työttömälle oikeus työttömyyskorvaukseen sellaisessa jäsenvaltiossa, jonka työmarkkinoihin hänellä ei ole yhteyttä ja johon hän ei ole sidoksissa, tarkastelen edellä esitettyä mahdollisuutta yksityiskohtaisemmin.

58. Viimeaikaisessa oikeuskäytännössä on vahvistettu, että EY 18 artiklan 1 kohdassa määrätty oikeus oleskella jäsenvaltioiden alueella tunnustetaan jokaiselle unionin kansalaiselle suoraan EY:n perustamiskirjan selvässä ja täsmällisessä määräyksessä, vaikka tämä oikeus edellyttää, ettei perustamissopimuksessa määrättyistä sekä sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Kyseisessä oikeuskäytännössä on kuitenkin lisätty, että näiden rajoitusten ja ehtojen soveltamiseen voidaan kuitenkin harjoittaa tuomioistuINVALVONTAA ja että näin ollen tämän oikeuden mahdolliset rajoitukset ja ehdot eivät estä sitä, että EY 18 artiklan 1 kohdan määräyksissä perustetaan yksityisille sellaisia oikeuksia, joihin nämä voivat vedota tuomioistuimessa ja joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.⁴¹

59. Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat rajoitukset on annettu EY 39 artiklan 3 kohdassa, ja ne perustuvat yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen.⁴² Unionin kansalaisten oikeudet sosiaaliturvaan perustuvat sen jäsenvaltion lainsäädäntöön, jonka sosiaaliturvajärjestelmän piiriin he kuuluvat, sillä EY 42 artiklassa määrätään ainoastaan jäsenvaltioiden järjestelmien yhteensovitta-

39 — Ks. asia 1/78, Kenny, tuomio 28.6.1978 (Kok. 1978, s. 1489, Kok. Ep. IV, s. 137, 9 kohta) ja asia C-336/96, Gilly, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2793, 38 kohta).

40 — Ks. edellä alaviitteessä 38 mainittu asia Oteiza Olazábal, tuomion 26 kohta.

41 — Ks. asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7091, 84–86 kohta).

42 — Jäsenvaltioiden valtuuksia soveltaa näitä rajoituksia säännellään ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annettua neuvoston direktiivillä 64/221/ETY (EYVL 56, 1964, s. 850).

misjärjestelmästä eikä yhdenmukaistamisesta.⁴³

60. Perustamissopimuksen soveltamisesta annettuja säännöksiä ovat edellä mainitut asetukset N:o 1612/68 ja N:o 1408/71. Molemmissa asetuksissa kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä, ensin mainitun asetuksen 1 ja 7 artiklassa ja viimeksi mainitun asetuksen 3 artiklassa. Kuten jo edellä olen todennut asetuksesta N:o 1612/68, yhdenvertaisen kohtelun periaate työnsaannissa koskee niitä, jotka siirtyvät jäsenvaltiosta toiseen hakeakseen työtä, kun taas syrjintäkielto työoloissa tai paluussa saman alan työhön rajoittuu koskemaan niitä, jotka ovat ansiotyössä tai jääneet työttömiksi.⁴⁴ Asetuksesta N:o 1408/71 on todettava, että etuuksien tunnustaminen yhdenvertaisin edellytyksin ei myöskään koske kaikkia yhteisön kansalaisia sillä perusteella, että he asuvat jäsenvaltiossa, vaan ainoastaan niitä, jotka kuuluvat asetuksen henkilölliseen sovelta-

misalaan ja joilta edellytetään näin ollen, että he kuuluvat jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön piiriin.⁴⁵

61. Esimerkkinä johdetun oikeuden nykytilanteesta todettakoon, että direktiivissä 68/360/ETY velvoitetaan jäsenvaltiot hyväksymään alueelleen sellaisen työntekijän perhe, joka saapuu maahan harjoittaakseen palkattua työtä, ja että direktiivissä 73/148/ETY myönnetään sama etuus niille, jotka haluavat asettautua jäsenvaltioon työskennelläkseen itsenäisenä ammatinharjoittajana. Tällaista mahdollisuutta ei kuitenkaan tunnusteta henkilölle, joka siirtyy toiseen jäsenvaltioon työnhaussa.

EY 18 artiklan 1 kohtaa koskevassa oikeuskäytännössä on todettu, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimaan tultua tämän EY:n perustamissopimuksessa suoraan myönnetyn oleskeluoikeuden edellytyksenä ei ole EY 39, EY 43 ja EY 49 artiklassa tarkoitetun taloudellisen toiminnan harjoittaminen.⁴⁶ Näin ollen työnhaussa olevan työntekijän perhe voi asettautua jäsenvaltioon hänen kanssaan edellyttäen, että perheen jäsenet voivat käyttää kyseistä oikeutta itsenäisesti, mikä

43 — Ks. asia 807/79, Gravina, tuomio 9.7.1980 (Kok. 1980, s. 2205, 7 kohta); asia 41/84, Pinna, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 1, Kok. Ep. VIII, s. 369, 20 kohta); asia 313/86, Lenoir, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5391, Kok. Ep. IX, s. 703, 13 kohta) ja asia C-68/99, komissio v. Saksa, tuomio 8.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1865, 22 kohta).

44 — Ks. Lhernould, J.-P., "L'accès aux prestations sociales des citoyens de l'Union Européenne", *Droit Social* 2001, s. 1103–1107, erityisesti s. 1107: "Élargir indirectement — à travers la citoyenneté de l'Union — le champ des bénéficiaires des avantages sociaux reviendrait — à admettre que le contenu d'un texte de droit dérivé, pourtant explicite et de surcroît conforme à l'ex-article 48 du traité CE (art. 39 CE) dédié à la libre circulation des travailleurs, soit détourné par le recours à d'autres dispositions de droit primaire. On notera aussi que cette évolution affecterait profondément le sens de la définition des avantages sociaux, fondée sur un lien entre le bénéficiaire et l'exercice d'une activité professionnelle présente ou passée."

45 — Ks. Lhernould, J.-P., edellä alaviitteessä 44 mainittu teos, s. 1107: " — il convient de se demander si des personnes qui réclameraient des prestations de sécurité sociale au sens du règlement 1408/71 — ne pourraient pas bénéficier de l'égalité de traitement — en qualité de citoyens de l'Union résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre — . La définition du champ personnel des bénéficiaires — serait à nouveau bousculée. Le droit à certaines prestations (quel que soit le risque concerné — chômage, maladie, vieillesse —), qui serait refusé à certains demandeurs sur le fondement des règles de coordination, pourrait ainsi être rétabli par le recours à la qualité de citoyen de l'Union — ."

46 — Ks. edellä alaviitteessä 41 mainittu asia Baumbast, tuomion 81 kohta.

on mahdollista ainoastaan, jos he ovat yhteisön kansalaisia ja täyttävät direktiivissä 90/364/ETY,⁴⁷ direktiivissä 90/365/ETY⁴⁸ ja direktiivissä 93/96/ETY⁴⁹ asetetut vaatimukset, joihin kuuluu vaatimus sairausvakuutuksesta kaikkien riskien varalta ja riittävästä varoista, joilla estetään se, että heistä aiheutuisi rasite vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmälle.⁵⁰

62. Yhteisöjen tuomioistuin ei toistaiseksi ole todennut, että voimassa olevan johdetun oikeuden säännökset, joilla sovelletaan vapaata liikkuvuutta ja yhdenvertaista koh-

telia koskevia perustamissopimuksen artikloja, olisivat mitättömiä sillä perusteella, että niillä rikotaan säännösten arvojärjestystä. Esimerkkinä viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä voim mainita asian Givane,⁵¹ jossa yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut asetusta N:o 1251/70, jolla työntekijän oleskeluoikeudelle jäsenvaltiossa sen jälkeen, kun hän on tehnyt siellä ansiotyötä, asetetaan edellytykset työssäolo- ja oleskeluajan pituudesta. Näin ollen sellaisen siirtotyöläisen perheenjäsenillä, joka on kuollut ennen kyseisen oikeuden saamista, ei ollut mahdollisuutta jäädä kyseiseen jäsenvaltioon.⁵² Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kun asetuksen N:o 1251/70 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa edellytetään, että kyseinen työntekijä oli kuolinpäivänään asunut vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti vähintään kaksi vuotta, tällä edellytyksellä pyritään siihen, että kyseisen valtion ja toisaalta tämän työntekijän ja hänen perheensä välillä on vahvat siteet, ja varmistamaan, että viimeksi mainitut ovat jossain määrin integroituneet kyseiseen yhteiskuntaan.

47 — Oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 180, s. 26).

48 — Ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 180, s. 28).

49 — Opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 317, s. 59). Tällä direktiivillä korvattiin 28.6.1990 annettu direktiivi 90/366/ETY (EYVL L 180, s. 30), joka koski sama asiaa ja jonka yhteisöjen tuomioistuin oli kumonnut asiassa C-295/90, parlamentti v. neuvosto, 7.7.1992 annettulla tuomiolla (Kok. 1992, s. I-4193) virheellisen oikeudellisen perustan vuoksi. Yhteisöjen tuomioistuin päätti säilyttää tilapäisesti kumotun direktiivin kaikki oikeusvaikutukset siihen asti, kunnes neuvosto antaisi uuden direktiivin, jolla olisi asianmukainen oikeudellinen perusta.

50 — Tomuschat, C., *Common Market Law Review*, 2000, s. 449–457, erityisesti s. 454: "It is not without reason that the three directives which have extended freedom of movement to all other citizens of the Union — — have set forth that the groups of persons concerned may rely on that freedom only if they have adequate financial resources and are covered by sickness insurance. These conditions and limitations have been constitutionalized by Article 18. They indicate that Member States have not been willing to admit foreigners on their territory who, although they are citizens of the Union, may become a burden on the public welfare systems of a receiving State."

63. Useissa lainopillisissa teoksissa on katsottu asiassa Martínez Sala annetun tuomion perusteella, että koska perustamissopimuksessa tunnustetaan oikeus unionin kansalaisuuteen, jäsenvaltioilla on velvollisuus myöntää kaikissa tapauksissa kaikille laillisesti alueellaan oleville yhteisön kansalaisille sama kohtelu kuin omille kansalai-

51 — Ks. asia C-257/00, tuomio 9.1.2003 (Kok. 2003, s. I-345).

52 — Kyseessä olivat Intian kansalaiset, jotka olivat Yhdistyneessä kuningaskunnassa kuolleen Portugalin kansalaisen perheenjäseniä. Tuomiossa ei kuitenkaan tehty eroa sen perusteella, olivatko perheenjäsenet yhteisön vai yhteisöön kuulumattoman maan kansalaisia.

silleen, mukaan lukien asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa säädetyt sosiaalietuudet, joihin kuuluvat myös sosiaalihuoltojärjestelmän etuudet.⁵³

On kuitenkin vahvoja syitä katsoa, että kiistämättömistä eduistaan huolimatta kyseistä oikeuskäytäntöä ei ole kehitetty niin pitkälle, kuin tietty oikeustieteen haara sekä Collins ja komissio väittävät.⁵⁴

53 — Ks. Fries, S. ja Shaw, J., edellä alaviitteessä 33 mainittu teos, s. 552: "In fact, by employing a novel combination of the principles of *ratione materiae* and *ratione personae* to bring the type of humanitarian issue which Martínez Sala itself in reality involves, the ECJ has ended up also restricting another freedom which the Member States still thought they had: to identify, define and deal with a mischief conventionally known as (*benefit tourism*)". Ks. myös Jacqueson, C., edellä alaviitteessä 21 mainittu artikkeli, s. 267: "The [Martínez] Sala ruling entrenched (something close to a universal non-discrimination right including access to all welfare benefits — as a consequence of the creation of the figure of the Union citizen). Thereby the Court removed an important barrier to what has been called (*welfare tourism*).". Ks. myös s. 277: "Therefore, it seems that as long as they are lawfully residing in the host State, they can claim all advantages granted to workers by Community law, relying either on their status as worker — or, at least, on their status of citizens of the Union according to the [Martínez] Sala ruling." Ks. myös Whelan, A., edellä alaviitteessä 21 mainittu teos, s. 232: " — constitutes a considerable broadening of the rights of free movement of the unemployed which, combined with Regulation No 1612/68, could substantially reduce the effect of the restrictive conditions for residence rights under Directive 90/364/EEC by enabling those who are genuinely, if fruitlessly, seeking work to have recourse in the host State to social advantages such as a minimum subsistence allowance without fear of deportation". Näiden näkemysten vastaisen näkemyksen on esittänyt Tomuschat, C. edellä alaviitteessä 50 mainitussa teoksessa, s. 453: "The non-discrimination clause of article 12 constitutes an instrument designed to strengthen the legal position of a citizen of the Union who, by virtue of the EC Treaty, lawfully resides or stays in a country of the Union outside his or her State of nationality. — There is, possibly, just one field where equality may be lacking, namely where financial benefits are at stake."

54 — Minua hämää hieman se, että komissio väittää ensimmäisen kysymyksen vastatessaan, ettei Collinsilla siirtymässään työhaussa jäsenvaltiosta toiseen ole oikeutta saada sosiaalietuutta, joka on tarkoitettu työnhakijoille, jotka voivat osoittaa vähävaraisuutensa, kun taas analysoidessaan kolmatta kysymystä komissio katsoo, että Collinsille on tunnustettava kyseinen oikeus, koska tämänkaltaisten etuuskien saaminen liittyy vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttöön riittävässä määrin, jotta sen voidaan katsoa kuuluvan yhteisön oikeuden aineelliseen soveltamisalaan.

64. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut asiassa Martínez Sala⁵⁵ annetussa tuomiossa, että Euroopan unionin kansalainen, joka asuu laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella, voi vedota EY 12 artiklaan kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan, myös silloin kun jäsenvaltio viivyttelee tai kieltäytyy kokonaan myöntämästä hänelle etuutta, joka myönnetään kaikille laillisesti tässä jäsenvaltiossa asuville henkilöille, sillä perusteella, että asianomaisella henkilöllä ei ole asiakirjaa, jota ei edellytetä kyseisen jäsenvaltion omilta kansalaisilta ja jonka myöntäminen voi viivästyä tai joka voi kokonaan jäädä saamatta valtion viranomaisten toiminnan vuoksi.

65. Edellä mainittua toteamusta ei kuitenkaan voida irrottaa yhteydestään, johon kuuluu kolme seuraavaa seikkaa: a) haettu etuus täyttää sen saamiselle asetetut edellytykset asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sosiaalisena etuutena ja asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdan h alakohdassa säädettyinä perheetuutena; b) vaikka oli osoitettu, että asianomainen oli työskennellyt vastaanottavassa valtiossa useita vuosia, yhteisöjen tuomioistuin ei voinut selvittää puutteellisten tietojen vuoksi, voitiinko häneen soveltaa edellä mainittuja säännöksiä; c) Martínez Sala oli saapunut maahan 12-vuotiaana, oleskellut sen alueella 25 vuoden ajan, hänellä oli 2 lasta ja hän sai sosiaalivastuusta viimeimmän työsuhteen päätyttyä; d) häneltä evättiin kotihoidontuki sillä perusteella, ettei hän ollut vastaanot-

55 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia.

tavan jäsenvaltion kansalainen eikä hänellä ollut oleskelulupaa eikä oleskeluun oikeutavaa asiakirjaa ja e) oikeudenkäyntimenettelyn kuluessa voitiin osoittaa, että kansalliset viranomaiset vaativat ulkomaalaisilta maksullista asiakirjaa, jonka viranomaiset itse myönsivät, mutta eivät vaatineet vastaavaa asiakirjaa maan omilta kansalaisilta.

On selvää, että edellä esitetyissä olosuhteissa yhteisöjen tuomioistuin turvautui EY 17 artiklan 2 kohtaan ja EY 12 artiklaan ja kielsi tällaisen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän, joka kohdistui yhteisön kansalaiseen, joka oli asunut vastaanottavassa jäsenvaltiossa käytännössä koko elämänsä ajan.

66. Hieman samankaltainen tilanne oli asiassa *Grzelczyk*,⁵⁶ jossa on todettu, että on EY 12 ja EY 17 artiklan vastaista, että myönnettäessä oikeus vähimmäismääräisen toimeentulotuen kaltaisiin vakuutusmaksuihin perustumattomasta järjestelmästä saataviin sosiaalietuuksiin, vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevilta muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta edellytetään, että he kuuluvat asetuksen N:o 1612/68 soveltamisalaan, vaikka mitään tällaista edellytystä ei sovelleta vastaanottavan jäsenvaltion omiin kansalaisiin.

67. Edellä esitetty yleinen perustelu ei tarkoita sitä, että tuosta hetkestä alkaen kuka tahansa yhteisön kansalainen voi

asettautua Belgiaan ja saada etuuden ilman erityistoimenpiteitä.⁵⁷ Mielestäni edellä esitetty perustelu on liitettävä pääasian toiseikkoihin: Ranskan kansalainen saapui Belgiaan suorittamaan korkeakouluopintoja; kolmena ensimmäisenä vuotena hän vastasi itse toimeentulostaan, asunnostaan ja opinnoistaan tekemällä pieniä töitä toisen hyväksi ja sopimalla osamaksuista; neljännen ja samalla viimeisen opintovuotensa alussa hän haki vähimmäismääräistä toimeentulotukea sillä perusteella, että viimeinen opintovuosi oli muita raskaampi tutkielman ja harjoittelun vuoksi. Toimivaltainen elin myönsi hänelle kyseistä tukea aluksi lokakuusta 1998 kesäkuuhun 1999, mutta ministeriö epäsi tämän tuen jälkikäteen sillä perusteella, että kyseessä oli toisen jäsenvaltion kansalainen, joka oli rekisteröity opiskelijaksi. Belgialainen tuomioistuin katsoi, ettei hän täyttänyt vaatimuksia, joiden perusteella hänet olisi voitu katsoa asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitetuksi työntekijäksi.

68. Yhteisöjen tuomioistuin myönsi, että direktiivin 93/96/ETY 1 artiklassa sallitaan, että unionin jäsenvaltiot voivat edellyttää opiskelijoilta, joilla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus ja jotka haluavat saada oikeuden oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella, että heidän on annettava takeet osoittamalla, että heillä on käytettävissään varoja, jotta he eivät joutuisi oleskeluaikanaan

57 — Ks. Kessler, F., "Conditions d'attribution d'un revenu minimum à un étudiant européen", *Revue de jurisprudence sociale*, 2002, s. 11–13, erityisesti s. 12: " — — la Cour s'oblige — — à des contorsions juridiques et notamment à des déductions à contrario des silences de l'article 3 de la directive 93/96, afin de faire entrer le cas soumis dans le champ d'application de la règle de non-discrimination."

56 — Asia C-184/99, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193, 46 kohtaa).

turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Yhteisöjen tuomioistuin lisäsi, että jos vastaanottava jäsenvaltio katsoo, että sosiaalihuoltoon turvautunut opiskelija ei enää täytä oleskelulupansa myöntämisedellytyksiä, kyseinen jäsenvaltio voi joko toteuttaa yhteisön oikeudessa tämän osalta asetetuissa rajoissa toimenpiteitä oleskeluluvan päättämiseksi tai päättää olla jatkamatta sitä.⁵⁸

Edellä esitetystä huolimatta⁵⁹ on otettava huomioon seuraavat seikat: a) Opiskelijan taloudellinen tilanne voi vaihdella ajan kuluessa hänen tahdostaan riippumattomien seikkojen vuoksi. Hänen ilmoituksensa todenperäisyyttä voidaan näin ollen arvioida ainoastaan sen antamisajankohdan perusteella. b) Toimenpiteistä, jotka jäsenvaltio toteuttaa oleskeluluvan päättämiseksi tai jatkamatta jättämiseksi, ei kuitenkaan missään tapauksessa saa tulla automaattista seurausta sille, että opiskelija, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, turvautuu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. c) Vaikka direktiivin 93/96/ETY 4 artiklassa säädetään, että oleskeluoikeus säilyy niin kauan kuin ne, joille oleskeluoikeus on myönnetty, täyttävät direktiivin 1 artiklassa säädetyt edellytykset, kuudennessa perustelukappala-

leesta käy kuitenkin ilmi, että henkilöistä, joille oleskeluoikeus on myönnetty, ei tule aiheutua ”kohtuutonta” rasisista vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle. Direktiiveissä 93/96/ETY, 90/364/ETY ja 90/365/ETY hyväksytään siis tietty tämän jäsenvaltion kansalaisten taloudellinen solidaarisuus muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan, erityisesti jos oleskeluluvan saaneelle henkilölle aiheutuvat vaikeudet ovat luonteeltaan väliaikaisia. d) Se, että asianomaisella henkilöllä ei ollut Belgian kansalaisuutta, oli ainoa este vähimmäismääräisen toimeentulotuen myöntämiselle, ja näin ollen on selvää, että kysymyksessä oli pelkästään kansalaisuuteen perustuva syrjintä.⁶⁰

69. Näyttää siltä, ettei edellä mainitun yhteyteensä sijoitetun oikeuskäytännön mukaan voida vahvistaa Collinsin oikeutta saada sellaisille työnhakijoille tarkoitettua korvausta, jotka pystyvät osoittamaan olevansa vähävaraisia, sillä yhteisön johdetun oikeuden säännöksissä yhdistettyinä säännöksiin, joiden nojalla hän voi käyttää oikeuttaan liikkumiseen ja oleskeluun, hänelle annetaan mahdollisuus saada samat etuoikeudet kuin vastaanottavan jäsenvaltion omille kansalaisille ottaa vastaan vapaana oleva työpaikka ja sama työvoimatoimistojen tarjoama apu, mutta ei työtömyyskorvauksia, joita vastaanottava jäsenvaltio myöntää niille, jotka etsivät työtä aktiivisesti ja voivat osoittaa vähävaraisuutensa ja jotka sen lisäksi osoittavat

58 — Ks. edellä alaviitteessä 56 mainittu asia, tuomion 38 ja 42 kohta.

59 — Ks. Kessler, F., edellä alaviitteessä 57 mainittu teos, s. 13: ” — la Cour en fait trop: à force de vouloir à tout prix imposer une égalité de traitement sur la base des dispositions du traité relatives à la citoyenneté européenne, la cohérence de son raisonnement en souffre”; Martin, D., ”A Big Step Forward for Union Citizens, but a Step Backwards for Legal Coherence”, *European Journal of Migration and Law*, 2002, osa 4, s. 136–144, erityisesti s. 139: ” — the Grzelczyk judgment can already be pinpointed as a landmark judgment, the conclusion of which is likely to please European Union citizens willing to exercise their right to free movement, and as likely to greatly displease most Member States. Whatever his/her personal feeling as to the conclusion reached by the Court, the lawyer’s reaction might be of some perplexity as to the reasoning used.”

60 — Ks. edellä alaviitteessä 56 mainittu asia, tuomion 29 ja 43–45 kohta.

omaavansa tietyt siteet kyseiseen maahan tai yhteydet sen työmarkkinoihin, mikä ilmenee siitä, että asianomainen on ennestään oleskellut kohtuullisen ajan kyseisessä valtiossa.⁶¹

ovat saapuneet maahan opiskelemaan.⁶⁴ Täsmennettäköön, että pysyvän oleskeluoikeuden saa oleskeltuaan neljä vuotta laillisesti maassa.⁶⁵

Haluan korostaa, että komissio esitti 29.6.2001 ehdotuksen parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella,⁶² jonka oikeudellisenä perustana on muun muassa EY 12 ja EY 18 artikla ja jonka tarkoituksena on tarkastella uudelleen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden ja oleskeluoikeuden alakohtaista ja hajanaista lähestymistapaa, sellaisena kuin niistä on säädetty johdetussa oikeudessa.⁶³ On kuitenkin todettava, että kyseisellä direktiiviehdotuksella kumottavaksi tarkoitettujen säädösten joukossa ei ole asetusta N:o 1612/68 ja että sen V luvun, jossa annetaan oleskeluoikeutta ja pysyvää oleskeluoikeutta koskevat yhteiset säännökset, 21 artiklan 2 kohdan, joka koskee yhdenvertaista kohtelua, mukaan vastaanottavalla jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta myöntää, ennen kuin henkilö saa pysyvän oleskeluoikeuden, oikeutta sosiaalihuolto- tai sairausvakuutusjärjestelmän etuuteen sellaisille henkilöille, jotka eivät ole palkattuja työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia, eikä toimeentulotukea oleskeluluvan saaneille henkilöille, jotka

70. Oikeuskäytännössä on vahvistettu, että EY 18 artiklassa tarkoitetuissa rajoituksissa ja ehdoissa lähdetään sellaisesta ajatuksesta, että jäsenvaltioiden perustellut intressit voivat vaikuttaa unionin kansalaisten oleskeluoikeuden käyttämiseen.⁶⁶ Lisäksi on todettu, että näitä rajoituksia ja ehtoja on kuitenkin sovellettava yhteisön oikeudessa asetettuja rajoja noudattaen ja tämän oikeuden yleisten periaatteiden, erityisesti suhteellisuusperiaatteen, mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tältä osin toteutettujen kansallisten toimenpiteiden on oltava tar-

64 — Ks. Martin, D., edellä alaviitteessä 59 mainittu teos, s. 143: "If this provision is adopted without modification, it will mean that after the entry into force of the directive (another Mr. Grzelczyk) will legally be deprived, in the same factual situation, of the benefit of this judgment."

65 — Neuvoston kotisivuilla Internetissä, sivulla www.consilium.eu.int/codec/fil/index.htm, joka koskee yhteispäätös-menettelyä, todetaan, että Euroopan parlamentin käsiteltä direktiiviehdotusta ensimmäisen kerran komissio esittää muutetun ehdotuksen. Kreikan puheenjohtajakaudella uskottiin päästävän asiassa poliittiseen yhteisymmärrykseen 19.5.2003 pidetyssä neuvoston istunnossa, mutta näin ei näytä vielä käyneen.

66 — Ks. Bonnechère, M., "Citoyenneté européenne et Europe Sociale", *Europe*, heinäkuu 2002, s. 6–10, erityisesti s. 8: La doctrine s'est interrogée sur l'apparente dissociation de la citoyenneté et de la nationalité dans le traité de Maastricht: la citoyenneté européenne se définit par rapport à un cadre de référence supra-national — —, mais les citoyens de l'Union Européenne établis dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants demeurent dans une situation spécifique (obligation de solliciter un titre de séjour, exposition à des mesures d'éloignement pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, droit de vote limité au niveau municipal, absence d'accès aux emplois comportant une "participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde de l'Etat ou des autres collectivités publiques").

61 — Komission asiamies totesi kuitenkin asian suullisessa käsittelyssä esittämänsä kysymyksen antamassaan vastauksessa, että työntekijät, joilla asetuksen N:o 1408/71 69 artiklan nojalla on oikeus siirtyä toiseen jäsenvaltioon työhaussa ja saada siellä enintään kolmen kuukauden ajan työttömyyskorvausta, voivat hakea Yhdistyneessä kuningaskunnassa kyseisten korvausten määrän ja riitautetun korvauksen välistä erotusta, jos se on määrältään suurempi.

62 — KOM(2001) 257 lopullinen — 2001/0111 (COD). EYVL 2001, C 270 E, s. 150.

63 — Ks. direktiiviehdotuksen johdanto-osan viides perustelukappale.

peellisiä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja tähän soveltuvia.⁶⁷

oikeudellisen kohtelun takaamista kansalaisen liikkumisvapautta käytettäessä.⁶⁹

71. Yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut suhteellisuusperiaatteen perusteella kahdessa eri yhteydessä jäsenvaltioiden säännöksiä, jotka koskevat varsinaisen oleskeluoikeuden käyttöä ja työttömyyskorvausten saantia.

72. Asiassa D'Hoop⁶⁸ oli kyse työmarkkinatuesta, jota Belgiassa myönnetään opintonsa päättävälle nuorille helpottamaan heidän siirtymistään työmarkkinoille ja osallistumistaan erityisiin työllistämishelmiin ja joka oli eväty Belgian kansalaiselta sillä perusteella, että hän oli suorittanut opintonsa Ranskassa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseisessä jäsenvaltiossa kohdeltiin eri tavalla Belgian kansalaisia, jotka olivat suorittaneet kaikki opintonsa Belgiassa, kuin niitä, jotka liikkumisvapauttaan käyttettyään olivat saaneet tutkintotodistuksen jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Yhteisöjen tuomioistuin korosti, että tällaisella erilaisella kohtelulla asetetaan tietyt Belgian kansalaiset epäedullisempaan asemaan pelkästään sen vuoksi, että he ovat käyttäneet liikkumisvapauttaan opiskellakseen jossakin toisessa jäsenvaltiossa, ja totesi, että tällainen epäyhdenvertainen kohtelu on vastoin unionin kansalaisuuden taustalla olevia periaatteita, eli saman

Yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi, että koska työmarkkinatuen tarkoituksena oli helpottaa nuorten siirtymistä opiskelusta työmarkkinoille, oli perusteltua, että kansallinen lainsäätäjähän halusi varmistaa, että tämän tuen hakijan ja kyseessä olevien maantieteellisten työmarkkinoiden välillä oli tosiasiallinen yhteys. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin myös, että ainoa edellytys, joka koski paikkaa, jossa toisen asteen tutkintotodistus oli saatu, oli luonteeltaan liian yleinen ja ehdoton ja että se meni siis pidemmälle kuin tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi oli välttämätöntä.⁷⁰

73. Yhteisöjen tuomioistuin ratkaisi asiassa Baumbast ja R⁷¹ annetussa tuomiossa, että merkitsisi suhteetonta puuttumista EY 18 artiklan 1 kohdassa myönnetyn oleskeluoikeuden käyttämiseen, jos yhteisön kansalaisen ei sallittaisi käyttää mahdollisuutta oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kun hänen tilanteensa oli seuraava: hänellä oli riittävät tulot ja varat direktiivissä 90/364/ETY tarkoitetulla tavalla; hän oli työskennellyt ja asunut laillisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa useita vuosia ja hänen perheensäkin oli asunut tämän ajan vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja jäänyt sinne asumaan jopa sen jälkeen, kun hänen taloudellinen toimintansa oli päättynyt kyseisessä valtiossa,

69 — Ks. edellä alaviitteessä 22 mainittu asia, tuomion 33–35 kohta.

70 — Ks. edellä alaviitteessä 22 mainittu asia, tuomion 38 ja 39 kohta.

71 — Ks. edellä alaviitteessä 41 mainittu asia, tuomion 92 ja 93 kohta.

67 — Ks. edellä alaviitteessä 41 mainittu asia Baumbaust, tuomion 90 ja 91 kohta.

68 — Ks. edellä alaviitteessä 22 mainittu asia.

hänenstä ja hänen perheestään ei ollut aiheutunut rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle ja hänellä ja hänen perheellään oli sairausvakuutus kaikkien riskien varalta toisessa unionin jäsenvaltiossa, ja kun ainoa peruste oleskeluluvan epäämiseen oli se, että hänen direktiivin 90/364/ETY mukainen sairausvakuutuksensa ei kattaisi vastaanottavassa jäsenvaltiossa annettavaa kiireellistä hoitoa.

suihin perustumattomia etuuksia, ja estää väärinkäytökset.⁷² Jos kyseistä edellytystä sovelletaan tarkastellen kunkin hakijan tilannetta tapauskohtaisesti, ei mielestäni mennä pidemmälle kuin tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi on välttämätöntä.

74. Jos oletetaan, että olisi katsottava, että EY 18 artiklassa, luettuna yhdessä EY 12 artiklan kanssa, kun ei oteta huomioon työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa johdettua oikeutta, veloitetaan jäsenvaltiot maksamaan maksuihin perustumattomia työttömyyskorvauksia Collinsin kaltaisessa tilanteessa oleville työnhakijoille, Isossa-Britanniassa voimassa olevan kaltainen säännöstö, jossa kyseisen etuuden edellytyksenä on vakinainen asuminen kyseisessä valtiossa, merkitäisiin kansalaisuuteen perustuvaa epäsuoraa syrjintää, sillä vaikka sitä sovelletaan kaikkiin korvauksen hakijoihin heidän kansallista alkuperäänsä erottelematta, käytännössä Ison-Britannian kansalaiset voivat helpommin täyttää kyseisen edellytyksen.

76. Näin ollen on todettava, ettei yhteisön oikeudessa, sen nykyisessä kehitysvaiheessa, edellytetä, että sosiaaliturvaetuutta, joka on tarkoitettu työnhakijoille, jotka voivat osoittaa vähävaraisuutensa, maksetaan unionin kansalaiselle, joka saapuu toisesta jäsenvaltiosta hakeakseen työtä ja jolla ei ole siteitä vastaanottavaan valtioon eikä yhteyksiä sen työmarkkinoihin.

75. Nyt esillä olevassa konkreettisessa tapauksessa katson kuitenkin, että oleskelua koskeva edellytys, jonka tarkoituksena on vahvistaa side kyseiseen maahan ja hakijan yhteydet kansallisiin työmarkkinoihin, voi olla perusteltu, kun sen tarkoituksena on välttää niin kutsuttua ”sosiaaliturismia”, jota jäsenvaltiosta toiseen siirtyvät henkilöt harjoittavat saadakseen mak-

72 — Ks. Closs, C., ”The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union”, *Common Market Law Review*, 1992, s. 1137–1169, erityisesti s. 1162: ”Two provisions of this article [18 CE, § 2] are relevant. Firstly, these are not unlimited rights — —, Secondly, the remission to secondary legislation is based on a preoccupation to ensure an equitable distribution of charges particularly regarding social protection. This reflected the fears of eventual pressures on the more generous social systems which appeared in the wording of the initial draft. Although this reference was eliminated afterwards, this concern underlies the final wording”; ja Tomuschat, C., edellä alaviitteessä 50 mainittu teos, s. 455: ”Social welfare benefits are indeed the crux of the matter, benefits which have not been earned by the claimant on account of his or her participation in the collective work process of a given society, albeit sometimes under a tenuous linkage — — A person who is not actively involved in economic life must take care of his or her vital necessities in a manner congruent with taking his or her own responsibility, without enjoying the right to rely on public funds of the State of residence. In this regard, the Treaty itself establishes that non-discrimination does not apply.”

VIII Ratkaisuehdotus

77. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Social Security Commissionerin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Vaikka jäsenvaltion kansalaiseen, joka saapuu toisen jäsenvaltion alueelle hakeakseen palkattua työtä, voidaan soveltaa työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun asetuksen (ETY) N:o 1612/68 1–6 artiklaa, hän ei ole saman asetuksen 7 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettu työntekijä.
- 2) Jäsenvaltion kansalaisella, joka saapuu toisen jäsenvaltion alueelle hakeakseen toisen hyväksi suoritettavaa työtä, on oikeus oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella EY 39 artiklan nojalla, vaikka direktiivissä 68/360/ETY ei ole säädetty tällaisesta mahdollisuudesta.
- 3) Yhteisön oikeudessa, sen nykyisessä kehitysvaiheessa, ei edellytetä, että sosiaaliturvaetuutta, joka on tarkoitettu työnhakijoille, jotka voivat osoittaa vähävaraisuutensa, maksetaan unionin kansalaiselle, joka saapuu toiseen jäsenvaltioon hakeakseen työtä ja jolla ei ole siteitä vastaanottavaan valtioon eikä yhteyksiä sen työmarkkinoihin.