

**Asia C-540/22**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

11.8.2022

**Ennakkoratkaisupyynnön esittävä tuomioistuin:**

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Alankomaat)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

11.8.2022

**Kantajat:**

SN

AS

RA

AA

OK

SD

IS

YZ

VK

VM

SP

OZ

OK

MM

PS

OP

ST

OO

ST

OS

AB

AT

PM

IY

SO

HY

VK

VL

DT

DM

DK

OK

MK

VM

VM

AY

PD

SS

OH

AZ

RS

VD

AI

OK

**Vastaaja:**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Pääasian menettelyn kohde**

Pääasian oikeudenkäynnin asianosaisina ovat kantajat, 44 luonnollista henkilöä, jotka ovat Ukrainan kansalaisia (jäljempänä kantajat), ja staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusministeriön valtiosihteeri, jäljempänä valtiosihteeri), ja riita-asia koskee sitä, että valtiosihteeri hylkäsi perusteettomana kantajien oikaisuvaatimukset, jotka koskivat määräaikaisten oleskeluluvan myöntämistä rajat ylittävää palvelujen tarjoamista varten.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Tämä SEUT 267 artiklaan perustuva pyyntö koskee SEUT 56 ja SEUT 57 artiklassa taatun palvelujen vapaan liikkuvuuden ulottuvuutta. Erityisesti kyse on jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan palveluksessa olevien, toiseen jäsenvaltioon työkomennukselle lähetettyjen kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta oleskella kyseisessä toisessa jäsenvaltiossa, sekä rajoituksista, menettelyistä ja kustannuksista, joita kansallisessa lainsäädännössä voidaan liittää tällaiseen oleskeluoikeuteen.

**Ennakkoratkaisukysymykset**

1. Käsittääkö SEUT 56 ja SEUT 57 artiklassa taattu palvelujen vapaa liikkuvuus tästä oikeudesta johdetun oikeuden oleskella jäsenvaltiossa sellaisille kolmansista maista tuleville työntekijöille, jotka saavat työskennellä kyseisessä jäsenvaltiossa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan palveluksessa?
2. Jos näin ei ole, onko SEUT 56 artikla esteenä sille, että jos palvelujen suorituksen kesto ylittää kolme kuukautta, palvelujen tarjoajalla olevan suppean ilmoitusvelvollisuuden lisäksi jokaiselle yksittäiselle työntekijälle on haettava oleskelulupa?
3. Jos näin ei ole, onko SEUT 56 artikla esteenä

- a. kansallisen lainsäädännön säännökselle, jonka mukaan tällaisen oleskeluluvan voimassaoloaika voi olla enintään kaksi vuotta riippumatta palvelujen suorittamisen kestosta?
- b. tällaisen oleskeluluvan voimassaoloajan rajoittamiselle sen työ- ja oleskeluluvan voimassaoloaikaan, joka on myönnetty palvelujen tarjoajan sijoittautumisjäsenvaltiossa?
- c. jokaisesta (jatkamis)hakemuksesta kannettavalle maksulle, joka on yhtä suuri kuin kolmansien maiden kansalaisten tavanomaisesta työluvasta kannettava maksu, mutta viisi kertaa niin suuri kuin unionin kansalaisen laillista oleskelua koskevasta todistuksesta kannettava maksu?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin on viitattu**

SEUT 56 ja SEUT 57 artikla

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin on viitattu**

Vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen (Vreemdelingenbesluit 2000) 3.58 §:n 1 momentin i kohta, Euroopan unionin toiseen jäsenvaltioon lähetettyjen työntekijöiden työehtoja koskevan lain (Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie) 8 §, vuoden 2000 ulkomaalaismääräyksen (Voorschrift Vreemdelingen 2000) 3.34 §:n h kohta sekä vuoden 2000 ulkomaalaisasioita koskevan yleiskirjeen (Vreemdelingencirculaire 2000) B5/3.1 osa.

### **Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 Kantajat ovat Ukrainan kansalaisia ja he työskentelevät slovakialaisessa ROBI spol s.r.o. -yhtiössä (jäljempänä ROBI). Tämä yritys suorittaa Alankomaissa työtehtäviä alankomaalaiselle toimeksiantajalle. ROBI lähetti kantajat, joilla on Slovakiassa määräaikainen oleskelulupa työskentelyä varten, suorittamaan näitä työtehtäviä. ROBI ilmoitti heidän työtehtävistään ja niiden suoritusajankohdasta etukäteen Alankomaiden viranomaisille. Myöhemmin ROBI ilmoitti Alankomaiden viranomaisille, että työt, joita kantajat suorittavat, ylittävät kestoltaan Schengen-alueen oleskeluoikeuden keston (90 päivää 180 päivän ajanjaksolla).
- 2 Tässä yhteydessä ROBI toimitti lisäksi Immigratie- en Naturalisatiedienstille (maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto, jäljempänä IND) kutakin kantajaa varten oleskelulupahakemuksen rajat ylittävää palvelujen tarjoamista varten. Näiden hakemusten käsittelystä kannettiin maksu. IND hyväksyi nämä hakemukset valtiosihteerin nimissä huomauttaen, että tähän nimenomaiseen työhön ei tarvita työhönottolupaa. Myönnettyjen oleskelulupien voimassaoloaika on rajoitettu

kantajien slovakialaisten oleskelulupien voimassaoloaikaan, ja se on lyhyempi kuin sen työn kesto, jota varten kantajat on lähetetty.

- 3 Kantajat jättivät hyväksymispäätöksiä koskevan oikaisuvaatimuksen IND:lle, joka käsitteli päätökset uudelleen valtiosihteerin nimissä. Kantajien esittämät vaatimukset koskivat oleskeluluvan hakemisvelvollisuutta sinänsä, myönnettyjen lupien voimassaoloaika ja hakemusten käsittelystä kannettuja maksuja. Riidanalaisissa päätöksissä kantajien vaatimukset katsottiin perusteettomiksi.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut**

- 4 Kantajat väittävät, että SEUT 56 ja SEUT 57 artiklaa on rikottu. He viittaavat unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, muun muassa asioissa Vander Elst<sup>1</sup> ja Essent<sup>2</sup> annettuihin tuomioihin, joissa todettiin, että palvelun tarjoajalle palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämisen yhteydessä aiheutuvan haitan on oltava mahdollisimman vähäistä.
- 5 Kantajien mukaan tässä oikeuskäytännössä ei ole vielä vastattu kysymykseen siitä, onko perusteltua, että Euroopan unionin jäsenvaltion sijoittautuneiden palvelujen tarjoajien palveluksessa olevien kolmansien maiden kansalaisten on Schengen-alueella koskevan oleskeluoikeuden päättymisen jälkeen (90 päivää 180 päivän ajanjaksolla) haettava palvelujen tarjoajan sijoittautumisvaltiota koskevan oleskeluluvan lisäksi oleskelulupaa toisessa jäsenvaltiossa rajat ylittävään palvelujen tarjoamiseen liittyvien työtehtäviensä vuoksi. Kantajat päättelivät kuitenkin asioissa komissio v. Saksa<sup>3</sup> ja Essent annetuista tuomioista, että ennen rajat ylittävää palvelujen tarjoamista voidaan vaatia vain tiedonantoa tai pelkkää ilmoitusta. Tällainen menettely on otettu käyttöön myös Alankomaissa. Koska Alankomaissa on tämän menettelyn lisäksi haettava myös oleskelulupaa samojen tietojen perusteella, kantajat väittävät, että kyseessä on tarpeeton ja siten perusteeton kaksinkertainen menettely.
- 6 Kantajat katsovat myös, että se, että myönnettävää oleskelulupaa ei ole kytketty oleskeluoikeuden keston siinä jäsenvaltiossa, johon palvelujen tarjoaja on sijoittautunut, vaan palvelujen suorittamisen oletettuun keston Alankomaissa, on perusteeton palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus. Tämä pätee myös siihen, että oleskeluluvan voimassaoloaika on lainsäädännössä rajattu enintään kahteen vuoteen.<sup>4</sup> Kantajien mukaan tämä rajoittaa hankkeita, joiden suoritus aika on pidempi.

<sup>1</sup> Tuomio 9.8.1994, Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310.

<sup>2</sup> Tuomio 11.9.2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206.

<sup>3</sup> Tuomio 19.1.2006, komissio v. Saksa, C-244/04, EU:C:2006:49.

<sup>4</sup> Vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen 3.58 §:n 1 momentin i kohta.

- 7 Lopuksi kantajat väittävät, että rajat ylittävää palvelujen tarjoamista koskevan oleskelulupahakemuksen käsittelystä kannettavat maksut loukkaavat palvelujen tarjoamisen vapautta. Tämän osalta he viittaavat siihen, että unionin kansalaisen laillista oleskelua koskevan todistuksen saamisesta perittävän maksun määrä on erilainen.
- 8 Valtiosihteeri väittää tässä yhteydessä, että oleskelulupapalvelu ei ole ristiriidassa SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan kanssa. Koska palvelujen tarjoaja voi oleskella pelkän tiedonannon jälkeen Alankomaissa 90 päivää 180 päivän ajanjaksolla, kyse ei ole ennen palvelujen suorittamisen aloittamista tehtävästä tarkastuksesta. Oleskelulupa ei myöskään ole työhönottolupa. Lisäksi oleskeluluvan saantimenettely on yksinkertainen. Tarvittavat asiakirjat ovat jo palvelujen tarjoajan hallussa, ja tällöin tarkastetaan ainoastaan, onko asianmukainen ilmoitus tehty ja onko kyse toisessa jäsenvaltiossa voimassa olevasta työluvasta, oleskeluluvasta ja työsopimuksesta.
- 9 Jos tätä on ylipäättään pidettävä palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoituksena, valtiosihteerin mukaan tämä rajoitus on perusteltu yleistä etua koskevien pakottavien syiden vuoksi. Valtiosihteeri katsoo, että oleskelulupaa koskeva velvollisuus on välttämätön sosiaalilainsäädännön noudattamiseksi. Valtiosihteeri katsoo myös, että oleskelulupavaatimus on tarpeen Alankomaiden etujen suojelemiseksi, erityisesti Alankomaiden työmarkkinoille pääsyn suojaamiseksi. Lisäksi valtiosihteeri pitää oleskelulupavaatimusta tarpeellisenä, jotta voidaan tarkastaa, ettei toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja käytä palvelujen tarjoamisen vapautta muuhun kuin siihen tarkoitukseen, jota varten se on otettu käyttöön. Lopuksi valtiosihteeri väittää, että oleskelulupa on tärkeä oikeusvarmuuden kannalta, koska työntekijä voi näin saamansa oleskeluasiakirjan avulla osoittaa, että hän oleskelee Alankomaissa laillisesti.
- 10 Lisäksi valtiosihteeri väittää, että hän perustellusti kytki myönnettyjen lupien voimassaoloajan Slovakian oleskelulupien voimassaoloaikaan. Hän kiistää velvollisuuden myöntää oleskelulupa palvelujen suorittamisen oletetun keston ajaksi ja huomauttaa, että työntekijä, jolla ei enää ole voimassa olevaa työ- ja oleskelulupaa työnantajansa jäsenvaltiossa, ei enää täytä palvelujen tarjoamiselle asetettuja edellytyksiä. Valtiosihteeri katsoo myös, että Alankomaiden lainsäädännössä säädetty enimmäiskesto ei ole SEUT 56 ja SEUT 57 artiklan vastainen.
- 11 Lopuksi valtiosihteeri väittää, että oleskeluluvan myöntämistä (tai voimassaolon jatkamista) koskevien hakemusten käsittelystä kannettavien maksujen määrä ei ole suhteettoman suuri. Maksujen määrää on mukautettu 1.1.2019 alkaen Raad van Staten (ylin hallintotuomioistuin) hallintolainkäyttöjaoston oikeuskäytännön seurauksena, ja se on nyt sidottu kansallisesta henkilökortista kannettavaan maksuun.

## Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 12 Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Haagin alioikeus, Middelburgin istuntopaikka, jäljempänä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin), toteaa ensinnäkin, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että yritys vuokraa korvausta vastaan työvoimaa, joka pysyy mainitun yrityksen palveluksessa ilman, että mitään työsopimusta tehdään työvoiman käyttäjän kanssa, on sellaista ammatillista toimintaa, joka täyttää SEUT 57 artiklan ensimmäisessä kohdassa asetetut edellytykset, ja tällaista toimintaa on näin ollen pidettävä tässä määräyksessä tarkoitettuna palveluna.<sup>5</sup>
- 13 Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 56 artiklassa ei ainoastaan kielletä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan syrjintää kansalaisuuden perusteella, vaan siinä edellytetään myös kaikkien rajoitusten poistamista, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos nämä rajoitukset ovat omiaan estämään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminnan, haittaamaan tätä toimintaa tai tekemään sen vähemmän houkuttelevaksi.<sup>6</sup>
- 14 Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut, että kun otetaan huomioon SEUT 56 ja SEUT 57 artikla, jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen yritykseen lähettämien kolmansien maiden kansalaisten työhön ottamiseen ei voida vaatia työhönottolupaa. Se, onko kyse tosiasiallisesti näissä artikloissa tarkoitettua palvelujen tarjoamisesta, voidaan tarkastaa yksinkertaisemmin pelkällä ennakoilmoituksella, jossa palvelujen tarjoaja antaa tarvittavat tiedot, jotta voidaan tarkastaa lähetettyjen työntekijöiden tilanteen lainmukaisuus ja se, että he harjoittavat päätoimintaansa siinä jäsenvaltiossa, johon palvelut tarjoava yritys on sijoittautunut. Myös sosiaalilainsäädännön noudattamista voidaan valvoa tällä tavoin.<sup>7</sup>
- 15 Asiassa komissio v. Itävalta antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, yhteisön tasolla ei ole tähän mennessä yhdenmukaistettu alaa, joka koskee kolmansien valtioiden kansalaisten tuloa jäsenvaltion alueelle ja oleskelulla siellä, kun toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut palveluja tarjoava yritys lähettää heidät sinne työhön, mutta että jäsenvaltio ei kuitenkaan voi käyttää tätä koskevaa valvontavaltaansa siten, että se asettaa kyseenalaiseksi niiden yritysten vapauden

<sup>5</sup> Tuomio 11.9.2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, 37 kohta.

<sup>6</sup> Tuomiot 11.9.2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, 44 kohta; 21.10.2004, komissio v. Luxemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, 20 kohta; ja 21.9.2006, komissio v. Itävalta, C-168/04, EU:C:2006:595, 36 kohta.

<sup>7</sup> Tuomiot 11.9.2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, 56–59 kohta; 21.10.2004, komissio v. Luxemburg, C-445/03, EU:C:2004:655, 31 ja 46 kohta; ja 19.1.2006, komissio v. Saksa, C-244/04, EU:C:2006:49, 41 ja 45 kohta.

palvelujen tarjoamiseen, jotka työllistävät nämä henkilöt.<sup>8</sup> Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista voidaan kuitenkin pitää perusteltuna, jos ensinnäkin on kyse yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja jos tätä etua ei jo suojella riittävästi olemassa olevilla säännöksillä, ja toiseksi, jos rajoittavat säännökset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän toteutumisen, ja kolmanneksi, jos niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

- 16 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toteaa, että edellä mainitussa Itävaltaa vastaan käymässään asiassa Euroopan komissio katsoi, että palvelujen tarjoamisen vapauden yhteydessä kukin palvelujen tarjoaja välittää työntekijöilleen ”johdetun oikeuden” oleskeluluvan saamiseen palvelun suorittamisen keston edellyttämäksi ajaksi. Euroopan komission mukaan oleskeluoikeutta koskeva päätös on pelkästään muodollinen, ja se pitäisi tehdä automaattisesti.<sup>9</sup>
- 17 Tämä herättää kysymyksen siitä, eikö SEUT 56 ja SEUT 57 artiklassa vahvistetusta oikeudesta palvelujen vapaaseen tarjoamiseen seuraa myös johdettu oikeus, joka koskee rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä lähetettyjä työntekijöitä. Tuomion komissio v. Itävalta 59 kohdasta voidaan päätellä, että näin ei ole, koska kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa ja oleskelua koskevaa sääntelyä ei ole vielä yhdenmukaistettu. Voitaisiin kuitenkin väittää, että SEUT 56 artiklan mukainen velvollisuus poistaa kaikki esteet palvelujen vapaalta liikkuvuudelta johtaa siihen, että jos jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tarjoaja lähettää sallitusti tämän palvelujen liikkuvuuden puitteissa kolmansista maista tulevia työntekijöitä toiseen jäsenvaltioon, näiltä ei saisi edellyttää henkilökohtaista oleskelulupaa, koska tämä velvollisuus vaikeuttaa tarpeettomasti palvelujen tarjoamista lähettämällä kolmansista maista tulevia työntekijöitä.
- 18 Lisäksi Euroopan komissio väitti Itävaltaa vastaan käymässään asiassa, että kahden menettelyn olemassaolo itsessään merkitsee palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen suhteetonta rajoitusta.<sup>10</sup> Myös Alankomaiden lainsäädännössä säädetään kaksinkertaisesta menettelystä, sillä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen työnantajan Alankomaihin lähettämien kolmansien maiden kansalaisten on ensin ilmoitauduttava ja annettava tietyt tiedot, ja sen jälkeen heidän on haettava samojen tietojen perusteella erikseen oleskelulupaa. Se, että oleskelulupaa koskeva vaatimus tulee ajankohtaiseksi vasta 90 päivän määräajan jälkeen, ei muuta sitä, että tällä vaatimuksella on sama vaikutus kuin ennakkoluvalla, siltä osin kuin palvelujen suorittaminen kestää yli 90 päivää. Se, että IND ainoastaan tarkastaa, onko Euroopan unionin toiseen jäsenvaltioon lähetettyjen työntekijöiden työehtoja koskevan lain 8 §:n mukainen ilmoitus tehty, eikä aseta mitään lisäehtoja, ei vielä merkitse sitä, että tämä kaksinkertainen menettely ei itse asiassa johtaisi palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamiseen.

<sup>8</sup> Tuomio 21.9.2006, komissio v. Itävalta, C-168/04, EU:C:2006:595, 60 kohta, jossa viittaus tuomion 3.2.1982, Seco ja Desquenne & Giral, 62/81 ja 63/81, EU:C:1982:34, 12 kohtaan.

<sup>9</sup> Tuomio 21.9.2006, komissio v. Itävalta, C-168/04, EU:C:2006:595, 31 ja 32 kohta.

<sup>10</sup> Tuomio 21.9.2006, komissio v. Itävalta, C-168/04, EU:C:2006:595, 20 kohta.



Se, että oleskeluluvan myöntämistä koskevat päätökset tehdään käytännössä lyhyessä ajassa, ei muuta asiaa.<sup>11</sup>

- 19 Erillinen menettely oleskeluluvan saamiseksi on rajoitus, koska rajat ylittävää palvelujen tarjoamista koskevan luvan voimassaoloaika on laissa rajoitettu työtehtävien keston, kuitenkin enintään kahteen vuoteen.<sup>12</sup> Jos palvelujen suorittaminen kestää pidempään kuin alun perin suunniteltiin tai jos palvelujen suorittaminen ylittää asetetun enimmäiskeston, on siis jätettävä uusi hakemus (oleskeluluvan tai voimassaoloajan jatkamista varten).
- 20 Siinä tapauksessa jokaisesta uudesta hakemuksesta on maksettava lakisääteiset maksut. Maksun määrä on sama kuin kolmansien maiden kansalaisille työntekoa varten myönnettävästä oleskeluluvasta kannettava maksu, mutta se on viisi kertaa niin suuri kuin maksu, joka kannetaan unionin kansalaiselle myönnettävästä laillista oleskelua koskevasta todistuksesta (EU-oleskeluasiakirja).<sup>13</sup>
- 21 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta vastaamaan edellä muotoiltuihin ennakkoratkaisukysymyksiin.

<sup>11</sup> Vrt. tuomio 19.1.2006, komissio v. Saksa, C-244/04, EU:C:2006:49, 33 kohta.

<sup>12</sup> Vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen 3.58 §:n 1 momentin i kohta ja vuoden 2000 ulkomaalaisasioita koskevan yleiskirjeen B5/3.1 osa.

<sup>13</sup> Vuoden 2000 ulkomaalaismääräyksen 3.34 §:n h kohta