



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

11 päivänä huhtikuuta 2019\*

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin kansalaisuus – Henkilöiden vapaa liikkuvuus – Direktiivi 2004/38/EY – Oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella – 7 artiklan 1 kohdan a alakohta – Työntekijät ja itsenäiset ammatinharjoittajat – 7 artiklan 3 kohdan c alakohta –

Oikeus oleskella yli kolme kuukautta – Jäsenvaltion kansalainen, joka on työskennellyt palkkatyöntekijänä toisessa jäsenvaltiossa viidentoista päivän ajan – Omasta tahdosta riippumaton työttömyys – Työntekijän aseman säilyminen vähintään kuuden kuukauden ajan – Oikeus työnhakijan tukeen (jobseeker's allowance)

Asiassa C-483/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Court of Appeal (ylioikeus, Irlanti) on esittänyt 2.8.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 9.8.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Neculai Tarola**

vastaan

**Minister for Social Protection,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja M. Vilaras (esittelevä tuomari), joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan ja D. Šváby,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.9.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Neculai Tarola, edustajinaan C. Stamatescu, solicitor, ja D. Shortall, BL,
- Irlanti, asiamiehinnään M. Browne, G. Hodge, A. Joyce ja M. Tierney, avustajinaan E. Barrington, SC, ja D. Dodd, BL,
- Tšekin hallitus, asiamiehinnään M. Smolek, J. Pavliš ja J. Vláčil,

\* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

- Tanskan hallitus, asiamiehenään P. Z. L. Ngo,
  - Saksan hallitus, asiamiehenään D. Klebs,
  - Ranskan hallitus, asiamiehinään D. Colas ja R. Coesme,
  - Euroopan komissio, asiamiehinään E. Montaguti, M. Kellerbauer ja J. Tomkin,
- kuultuaan julkisasiamiehen 15.11.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,  
on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77) 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 3 artiklan c alakohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Neculai Tarola ja Minister for Social Protection (sosiaalisen suojelun ministeri, Irlanti) ja joka koskee sitä, että viimeksi mainittu on hylännyt Tarolan hakemuksen työnhakijan tuen (jobseeker's allowance) myöntämisestä.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Unionin oikeus*

- 3 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 3, 9, 10 ja 20 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:  
"(3) Unionin kansalaisuuden olisi oltava jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusaseman perusta, kun he käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Sen vuoksi on välttämätöntä kodifioida ja tarkistaa olemassa olevat yhteisön säädökset, jotka koskevat erikseen työntekijöitä, ammattitoimintaa harjoittavia henkilöitä sekä opiskelijoita ja muita työmarkkinoiden ulkopuolella olevia henkilöitä, jotta voidaan yksinkertaistaa ja tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.  
--  
(9) Unionin kansalaisella olisi oltava oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa enintään kolmen kuukauden ajan ilman, että hänelle asetetaan muita vaatimuksia, tai ilman, että häneltä edellytetään muita muodollisuuksia kuin se, että hänellä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, sanotun kuitenkin rajoittamatta työnhakijoihin sovellettavaa suotuisampaa kohtelua sellaisena kuin se on tunnustettuna [unionin] tuomioistuimen oikeuskäytännössä.  
(10) Henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei kuitenkaan saisi aiheutua kohtuutonta räsitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa. Tämän vuoksi olisi unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä yli [kolmen] kuukauden mittaiselle oleskelulle asetettava ehtoja.  
--

(20) Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon mukaisesti olisi kaikkia unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, jotka oleskelevat jossain jäsenvaltiossa tämän direktiivin nojalla, perustamissopimuksen soveltamisaloilla kohdeltava tässä jäsenvaltiossa tasavertaisesti sen omien kansalaisten kanssa, jollei perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu.”

4 Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään:

a) edellytykset, jotka koskevat sitä, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

– –”

5 Direktiivin 7 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella yli kolme kuukautta”, 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

– –

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

a) jos hän joutuu tilapäisesti työkyvyttömäksi sairauden tai tapaturman vuoksi;

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

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

d) jos hän aloittaa ammatillisen koulutuksen. Työntekijän aseman säilyttäminen edellyttää, että ammatillinen koulutus liittyy asianomaisen henkilön aiempaan työskentelyyn, paitsi jos henkilö on työttömänä tahtomattaan.”

6 Direktiivin 2004/38 14 artiklassa, jonka otsikkona on ”Oleskeluoikeuden säilyminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenillään on 6 artiklassa säädetty oleskeluoikeus sikäli kuin he eivät muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

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

– –”

- 7 Saman direktiivin 24 artiklan, jonka otsikko on ”Tasavertainen kohtelu”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jollei perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa annetuista nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu, kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Tämä oikeus on ulotettava koskemaan perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, mutta joilla on oleskeluoikeus tai oikeus pysyvään oleskeluun.”

### ***Irlannin oikeus***

- 8 Euroopan yhteisöistä (henkilöiden vapaa liikkuvuus) vuonna 2006 annetun asetuksen (nro 2) (European Communities (Free Movement of Persons) Regulations (No 2) 2006, jäljempänä vuoden 2006 asetus) 6 §:n 2 momentin a ja c kohdassa, joilla direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohta on saatettu osaksi Irlannin oikeutta, säädetään seuraavaa:

”a) Jollei jäljempänä 20 §:stä muuta johdu, unionin kansalainen saa oleskella maassa yli kolmen kuukauden ajan,

- i) jos hän on työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja maassa

--

c) Jollei 20 §:stä muuta johdu, henkilö, johon a kohdan i alakohtaa sovelletaan, voi mainitussa alakohdassa tarkoitetun työskentelyn lopetettuaan jäädä maahan

--

- ii) jos hän yli vuoden työskenneltyään joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen Department of Social and Family Affairsin [sosiaali- ja perheasiain ministeriö, Irlanti] ja FÁS:n [Foras Áiseanna Saothair (koulutus- ja työvoimaviranomainen, Irlanti)] alaiseen työvoimatoimistoon --

- iii) jos hän alle vuoden kestäneen määräaikaisen työsuhteen päätyttyä tai ensimmäisen vuoden aikana joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen sosiaali- ja perheasiain ministeriön ja FÁS:n alaiseen työvoimatoimistoon --, jollei d kohdasta muuta johdu.”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys**

- 9 Pääasian valittaja on Romanian kansalainen, joka saapui Irlantiin ensimmäisen kerran toukokuussa 2007 ja työskenteli siellä 5.–30.7.2007 ja uudelleen 15.8.–14.9.2007. Vaikka hänen ei ole osoitettu oleskelleen Irlannissa vuosien 2007 ja 2013 välillä, on sitä vastoin riidatonta, että hän työskenteli uudelleen Irlannissa 22.7.–24.9.2013 ja 8.–22.7.2014 ja että hän sai viimeksi mainitusta työskentelystään palkkaa 1 309 euroa. Lisäksi hän työskenteli myös itsenäisenä aliurakoitsijana 17.11.–5.12.2014.
- 10 Pääasian valittaja haki 21.9.2013 sosiaalisen suojelun ministeriltä työnhakijan tukea, mutta hakemus hylättiin sillä perusteella, että hän ei ollut esittänyt näyttöä tavanomaisesta asuinpaikastaan Irlannissa eikä myöskään varoistaan 15.9.2007 ja 22.7.2013 välisenä ajanjaksona.
- 11 Tällöin hän haki 26.11.2013 täydentävää toimeentulotukea (supplementary welfare allowance), mutta tämäkin hakemus hylättiin sillä perusteella, ettei hän ollut kyennyt esittämään asiakirjoja, jotka olisivat osoittaneet, miten hän oli elättänyt itsensä ja maksanut vuokransa syyskuusta 2013 vuoden 2014 huhtikuun 14. päivään saakka.

- 12 Pääasian valittaja jätti 6.11.2014 työnhakijan tuen myöntämisestä toisen hakemuksen, joka hylättiin 26.11.2014 sillä perusteella, että Irlantiin saavuttuaan hän ei ollut työskennellyt yli vuotta ja että hänen esittämänsä näyttö ei riittänyt osoittamaan, että hänen tavanomainen asuinpaikkansa oli kyseisessä jäsenvaltiossa.
- 13 Niinpä pääasian valittaja teki 26.11.2014 päiväystä päätöksestä sosiaalisen suojelun ministerille oikaisuvaatimuksen, joka hylättiin sillä perusteella, että hänen lyhyt työskentelyjaksonsa heinäkuussa 2014 ei ollut omiaan kyseenalaistamaan toteamusta siitä, että hänen tavanomainen asuinpaikkansa ei ollut Irlannissa.
- 14 Hän pyysi 10.3.2015 sosiaalisen suojelun ministeriltä 26.11.2014 päivätyn päätöksen uudelleenkäsittelemään vetoamalla erityisesti siihen, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla hänellä oli oikeus oleskella Irlannissa työntekijänä kuuden kuukauden ajan sen jälkeen, kun hänen työskentelynsä oli päättynyt heinäkuussa 2014. Tämä oikaisuvaatimus hylättiin 31.3.2015 tehdyllä päätöksellä sillä perusteella, että Irlantiin tulonsa jälkeen hän ei ollut työskennellyt yli vuotta eikä hänellä ollut riittäviä itsenäisiä varoja elantoonsa.
- 15 Pääasian valittaja nosti High Courtissa (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) kyseisestä päätöksestä kanteen, joka hylättiin 20.4.2016 sillä perusteella, ettei hän täyttänyt vuoden 2006 asetuksen 6 §:n 2 momentin c kohdan iii alakohdan edellytyksiä. High Court totesi, ettei pääasian valittajan voitu katsoa olevan ”työntekijä” ja siis asuvan tavanomaisesti Irlannissa niin, että hän olisi tällä perusteella voinut saada sosiaaliavustusta. Kyseinen tuomioistuin nimittäin katsoi, että mainittu säännös koskee yksinomaan sellaisia henkilöitä, jotka ovat työskennelleet alle vuoden kestäneellä määräaikaisella työsopimuksella. Se katsoi myös, että pääasian valittajan työskentelyjakson 8.–22.7.2014 ei voitu katsoa perustuneen mainitussa säännöksessä tarkoitettuun määräaikaiseen työsopimukseen ja että hän kuului vuoden 2006 asetuksen 6 §:n 2 momentin c kohdan ii alakohdan säännösten piiriin. Se päätteli tästä, ettei pääasian valittaja ollut kyennyt osoittamaan työskennelleensä yhtäjaksoisesti vuoden ajan ennen sosiaaliavustuksen hakemista, joten sosiaalisen suojelun ministeri oli perustellusti hylännyt hänen hakemuksensa.
- 16 Pääasian valittaja teki 5.5.2016 kanteensa hylkäyksestä valituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen eli Court of Appealiin (yläoikeus, Irlanti), joka katsoo, että pääasian keskeinen kysymys on se, säilyttääkö henkilö, joka on työskennellyt alle vuoden ajan, direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna työntekijän aseman.
- 17 Court of Appeal toteaa ensinnäkin, että unionin oikeuden mukaan on niin, että sosiaalietuuksista riippuvaisista henkilöistä on huolehdittava heidän lähtöjäsenvaltiossaan, kuten sen mukaan direktiivin 2004/38 johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta ja 7 artiklan 3 kohdan c alakohdasta ilmenee. Oleskeluoikeuttaan käyttävistä henkilöistä nimittäin ei saisi aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa, joten yli kolmen kuukauden mittaiselle oleskelulle olisi asetettava ehtoja. Se korostaa kuitenkin, että mainitun direktiivin 7 artiklassa pannaan täytäntöön SEUT 45 artikla, joten on sovellettava unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä työntekijän käsitteestä, jota on aina tulkittu laajasti.
- 18 Niinpä se pohtii, onko katsottava, että pääasian valittaja säilytti direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna työntekijän asemansa sillä perusteella, että hän työskenteli kahden viikon ajan heinäkuussa 2014, jolloin hänellä olisi lähtökohtaisesti oikeus saada työnhakijan tuki siltä osin kuin hän joutui työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautui työnhakijaksi.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tältä osin, että vaikka pääasian valittaja ei enää väitäkään tässä tuomioistuimessa, kuten se väitti High Courtissa, että hän työskenteli kyseisenä ajanjaksona määräaikaisella työsopimuksella, hän väittää kuitenkin, että koska direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa käytetään erottavaa rinnastuskonjunktioita ”tai”, mainittu säännös kattaa kaksi erillistä tapausta. Hänen mielestään nimittäin säännöksen ensimmäinen osa (”alle

vuoden kestäneen määräaikaisen työsuhteen päätyttyä – joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan”) koskee alle vuoden kestäneiden määräaikaisten työsuhteiden päättymistä, kun taas jälkimmäinen osa (”kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana joutuu – työttömäksi tahtomattaan”) ei koske määräaikaisten työsuhteiden päättymistä vaan yli vuoden mittaisten työsuhteiden päättymistä asianomaisen henkilön työskentelyn kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana. Tämän eron vahvistaa hänen mielestään se seikka, että säännöksen ensimmäisessä osassa viitataan siihen, että asianomainen joutuu ”asianmukaisesti rekisteröidyksi” työttömäksi, kun taas jälkimmäisessä osassa vaaditaan, että työntekijä ”ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon”. Tällaisen vaatimuksen asettamisessa ei olisi järkeä sellaisen henkilön tapauksessa, joka joutuu ”asianmukaisesti rekisteröidyksi” työttömäksi.

- 20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin epävarma tällaisen tulkinnan oikeellisuudesta. Se toteaa ensinnäkin, että pääasian valittajan puolustaman tulkinnan perusteella ei ole mahdollista määrittää, koskeeko ilmaisu ”kahdentoista ensimmäisen kuukauden” ajanjakso vastaanottavaan jäsenvaltioon saapumisen jälkeen vai työskentelyjaksoa kyseisessä jäsenvaltiossa. Se korostaa lisäksi, että kyseinen tulkinta sopii huonosti yhteen direktiivin 2004/38 sen tavoitteen kanssa, joka on saattaa asianmukaiseen tasapainoon yhtäältä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden takaaminen ja toisaalta sen varmistaminen, ettei vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmille aiheudu kohtuutonta rasitusta.
- 21 Tässä tilanteessa Court of Appeal on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Jos unionin toisen jäsenvaltion kansalainen, joka on ensin käyttänyt kahdentoista ensimmäisen kuukauden ajan oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, saapuu vastaanottavaan [jäsen]valtioon ja työskentelee siellä (muuten kuin määräaikaisella sopimuksella) kahden viikon ajanjakson, jolta hänelle maksetaan palkkaa, ja sen jälkeen joutuu tahtomattaan työttömäksi, säilyttääkö kyseinen kansalainen tällöin työntekijän aseman vielä vähintään kuuden kuukauden ajan direktiivin [2004/38] 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla, jolloin hän olisi oikeutettu sosiaalihuoltoavustuksiin tai mahdollisesti sosiaaliturvaetuksiin samalla perusteella kuin jos hän olisi vastaanottavassa [jäsen]valtiossa asuva tämän valtion kansalainen?”

### **Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu**

- 22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 3 kohdan c alakohdan tulkittava siten, että oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttänyt jäsenvaltion kansalainen, joka on työskennellyt toisessa jäsenvaltiossa kahden viikon ajan muuten kuin määräaikaisella sopimuksella ennen joutumistaan työttömäksi tahtomattaan, säilyttää työntekijän aseman vielä vähintään kuuden kuukauden ajan kyseisissä säännöksissä tarkoitetulla tavalla ja hänellä siis on oikeus saada sosiaalihuoltoavustuksia tai mahdollisesti sosiaaliturvaetuksia ikään kuin hän olisi vastaanottavan jäsenvaltion kansalainen.
- 23 On palautettava mieleen, että direktiivin 2004/38 tavoitteena on, kuten sen johdanto-osan ensimmäisestä, toisesta, kolmannesta ja neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, helpottaa sen unionin kansalaisille SEUT 21 artiklan 1 kohdassa suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä ja että mainitulla direktiivillä on erityisesti tarkoitus tehostaa kyseistä oikeutta (ks. vastaavasti tuomio 25.7.2008, Metock ym., C-127/08, EU:C:2008:449, 82 kohta ja tuomio 5.6.2018, Coman ym., C-673/16, EU:C:2018:385, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 24 Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään siis, että unionin kansalaisilla on oikeus oleskella muun kuin sen jäsenvaltion alueella, jonka kansalaisia he ovat, yli kolmen kuukauden ajan, jos he ovat työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

- 25 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee nyt käsiteltävässä asiassa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä pääasian valittaja on viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettu työntekijä, koska hän työskenteli vastaanottavassa jäsenvaltiossa kahden viikon ajan, mutta se ei ole esittänyt tältä osin kysymystä unionin tuomioistuimelle.
- 26 Direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa puolestaan säädetään, että sovellettaessa direktiivin 7 artiklan 1 kohdan a alakohtaa unionin kansalainen, joka ei enää ole työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja vastaanottavassa jäsenvaltiossa, säilyttää kuitenkin työntekijän aseman tietyissä olosuhteissa, joista unionin tuomioistuin on katsonut, ettei niitä luetella kyseisessä 3 kohdassa tyhjentyvästi (tuomio 19.6.2014, Saint Prix, C-507/12, EU:C:2014:2007, 38 kohta), ja erityisesti silloin, kun hän joutuu työttömäksi tahtomattaan.
- 27 Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetään tältä osin, että unionin kansalainen, joka ”yli vuoden työskennellytään joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan” vastaanottavassa jäsenvaltiossa, säilyttää työntekijän aseman ilman kestoja koskevaa edellytystä, kunhan hän ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon.
- 28 Ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodostakin ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä selityksistä kuitenkin ilmenee, että esitetty kysymys koskee ainoastaan työtä, jota pääasian valittaja teki vastaanottavassa jäsenvaltiossa kahden viikon ajan, joten joka tapauksessa on niin, ettei hän kuulu direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan säännösten piiriin.
- 29 Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdassa säädetään kuitenkin, että myös unionin kansalainen, joka ”alle vuoden kestäneen määräaikaisen työsuhteen päätyttyä tai kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan”, säilyttää työntekijän aseman vähintään kuuden kuukauden ajan, kunhan hän ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon.
- 30 Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuodostakin – erityisesti rinnastuskonjunktion ”tai” käytöstä – ilmenee, että kyseisessä säännöksessä säädetään työntekijän, olipa kyseessä palkkatyöntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, aseman säilymisestä vähintään kuuden kuukauden ajan kahdessa tapauksessa.
- 31 Ensimmäinen tapaus koskee sellaisen työntekijän tilannetta, joka on työskennellyt alle vuoden kestäneellä määräaikaisella työsopimuksella ja joka tämän sopimuksen päätyttyä joutuu työttömäksi tahtomattaan.
- 32 On kuitenkin riidatonta, että – kuten ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodostakin ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä selityksistä ilmenee – pääasian valittaja ei työskennellyt vastaanottavassa jäsenvaltiossa pääasiassa kyseessä olevana työskentelyjaksona määräaikaisella työsopimuksella, joten hän ei lähtökohtaisesti kuulu kyseisen ensimmäisen tapauksen piiriin.
- 33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin siis kysyy, kuuluuko pääasian valittajan kaltainen työntekijä, joka on työskennellyt vastaanottavassa jäsenvaltiossa kahden viikon ajan muuten kuin määräaikaisella työsopimuksella ennen joutumistaan työttömäksi tahtomattaan, sen toisen tapauksen piiriin, joka koskee kunkin sellaisen työntekijän tilannetta, joka joutuu ”kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana – – työttömäksi tahtomattaan”.
- 34 Kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 30 kohdassa, direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuodon perusteella ei ole mahdollista määrittää, kuuluuko pääasian valittaja tämän jälkimmäisen tapauksen piiriin.

- 35 Kyseisessä säännöksessä nimittäin ei täsmennetä sitä, sovelletaanko säännöstä palkkatyöntekijöihin vai itsenäisiin ammatinharjoittajiin vai näihin molempiin työntekijäkategorioihin, eikä sitä, koskeeko säännös yli vuoden mittaisia määräaikaisia sopimuksia, toistaiseksi voimassa olevia sopimuksia vai minkätyyppistä sopimusta tai työskentelyä tahansa, eikä sitäkään, koskevatko kyseiset kaksitoista kuukautta, joihin säännöksessä viitataan, asianomaisen työntekijän oleskelujaksoa vai työskentelyjaksoa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.
- 36 Tässä yhteydessä on huomattava ensinnäkin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti (tuomio 21.12.2011, Ziolkowski ja Szeja, C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, 32 kohta ja tuomio 19.9.2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, 49 kohta).
- 37 Seuraavaksi on muistutettava, että unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (tuomio 7.10.2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Myös unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen syntyhistoriasta voi ilmetä sen tulkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja (ks. vastaavasti tuomio 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, 135 kohta; tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 50 kohta ja tuomio 24.6.2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, 58 kohta).
- 38 Lopuksi on niin, että kun otetaan huomioon direktiivin 2004/38 asiayhteys ja päämäärät, sen säännöksiä ei voida tulkita suppeasti, eikä niiltä missään tapauksessa pidä viedä niiden tehokasta vaikutusta (ks. vastaavasti tuomio 11.12.2007, Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, 43 kohta; tuomio 25.7.2008, Metock ym., C-127/08, EU:C:2008:449, 84 kohta ja tuomio 5.6.2018, Coman ym., C-673/16, EU:C:2018:385, 39 kohta).
- 39 Nyt käsiteltävässä asiassa direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 7 artiklan 3 kohdan säännöksistä yhdessä luettuina ilmenee ensinnäkin, että viimeksi mainitussa säännöksessä säädetty työntekijän aseman säilyminen tunnustetaan kullekin unionin kansalaiselle, joka on työskennellyt vastaanottavassa jäsenvaltiossa, riippumatta tämän työskentelyn luonteesta eli siitä, onko hän työskennellyt palkkatyöntekijänä vai itsenäisenä ammatinharjoittajana (ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, 37 ja 38 kohta).
- 40 Unionin tuomioistuin on katsonut tässä yhteydessä, että unionin kansalaisen, joka on tilapäisesti lopettanut palkkatyöntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana työskentelyn, mahdollisuus säilyttää työntekijän asema direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan nojalla sekä sitä vastaava oleskeluoikeus kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan nojalla, perustuu oletamaan, että kyseinen kansalainen on saatavilla ja pystyy palaamaan vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille kohtuullisessa ajassa (tuomio 13.9.2018, Prefeta, C-618/16, EU:C:2018:719, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Sitten on palautettava mieleen, että direktiivissä 2004/38, jonka kohteena on sen 1 artiklan a alakohdan mukaan muun muassa niiden edellytysten säätäminen, jotka koskevat sitä, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, porrastetaan kullekin kansalaiselle vastaanottavassa jäsenvaltiossa tunnustetun oleskeluoikeuden kesto säätämällä sen 6 artiklassa tarkoitetun alle kolmen kuukauden oleskeluoikeuden ja sen 16 artiklassa tarkoitetun pysyvän oleskeluoikeuden välillä yli kolmen kuukauden oleskeluoikeudesta, jota säännellään sen 7 artiklan säännöksillä.
- 42 Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdassa taataan siten kullekin työntekijälle tai itsenäiselle ammatinharjoittajalle muun muassa oikeus oleskella yli kolme kuukautta vastaanottavassa jäsenvaltiossa.



- 43 Saman direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa puolestaan taataan, että kukin unionin kansalainen, joka on tilapäisesti lakannut työskentelemästä, säilyttää työntekijän asemansa ja siis oikeutensa oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa, säätämällä tässäkin tapauksessa kyseisen säilymisen edellytysten porrastamisesta, joka on toteutettu – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 33 kohdassa – yhtäältä sen, ettei hän työskentele, syyn perusteella eli sen mukaan, onko kyseessä työkyvyttömyys sairauden tai tapaturman takia, omasta tahdosta riippumaton työttömyys tai ammatillinen koulutus, ja toisaalta hänen vastaanottavassa jäsenvaltiossa työskentelynsä alkuperäisen keston perusteella eli sen mukaan, onko työskentely kestänyt yli vai alle vuoden.
- 44 Niinpä unionin kansalainen, joka on työskennellyt vastaanottavassa jäsenvaltiossa palkkatyöntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, säilyttää työntekijän asemansa ilman ajallista rajoitusta ensinnäkin, jos hän joutuu tilapäisesti työkyvyttömäksi sairauden tai tapaturman takia, kuten direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädetään; toiseksi, jos hän on työskennellyt palkkatyöntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa yli vuoden ennen joutumistaan työttömäksi tahtomattaan, kuten kyseisen direktiivin 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetään (tuomio 20.12.2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, 29–46 kohta), tai kolmanneksi, jos hän on aloittanut ammatillisen koulutuksen, kuten saman direktiivin 7 artiklan 3 kohdan d alakohdassa säädetään.
- 45 Sitä vastoin sellainen unionin kansalainen, joka on työskennellyt palkkatyöntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa alle vuoden ajan, säilyttää työntekijän asemansa vain sen ajanjakson, jonka keston kyseinen jäsenvaltio voi vapaasti vahvistaa, kunhan se ei ole alle kuusi kuukautta.
- 46 Vastaanottava jäsenvaltio nimittäin voi rajoittaa tässä valtiossa palkkatyöntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana työskennelleellä unionin kansalaisella olevan työntekijän aseman säilymisen kestoja, joka ei kuitenkaan voi olla alle kuusi kuukautta, direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti silloin, kun kyseinen kansalainen joutuu työttömäksi tahtomattaan ennen kuin hän on voinut työskennellä yhtä vuotta.
- 47 Näin on mainitussa säännöksessä tarkoitettuna ensimmäisen tapauksen mukaan silloin, kun palkkatyöntekijän työskentely loppuu alle vuoden kestäneen määräaikaisen sopimuksen päätyttyä.
- 48 Niin on oltava myös kyseisessä säännöksessä tarkoitettuna jälkimmäisen tapauksen mukaan kaikissa niissä tilanteissa, joissa työntekijä on tahtomattaan joutunut lopettamaan työskentelynsä vastaanottavassa jäsenvaltiossa ennen yhden vuoden täyttymistä riippumatta työskentelyn luonteesta ja tätä varten tehdyn työsopimuksen lajista eli siitä, onko hän työskennellyt palkkatyöntekijänä vai itsenäisenä ammatinharjoittajana tai tehnyt yli vuoden mittaisen määräaikaisen sopimuksen, toistaiseksi voimassa olevan sopimuksen tai minkä tahansa muuntyyppisen sopimuksen.
- 49 Tällainen tulkinta on direktiivin 2004/38 sen päätavoitteen mukainen, joka on – kuten tämän tuomion 23 kohdassa palautettiin mieleen – tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, ja direktiivin 7 artiklan 3 kohdan sen erityisen tavoitteen mukainen, joka on säilyttämällä työntekijän asema varmistaa sellaisten henkilöiden oleskeluoikeus, jotka ovat lopettaneet ammattitoimintansa työn puutteen takia, joka on johtunut heistä riippumattomista syistä (ks. vastaavasti tuomio 15.9.2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, 60 kohta; tuomio 25.2.2016, García-Nieto ym., C-299/14, EU:C:2016:114, 47 kohta ja tuomio 20.12.2017, Gusa, C-442/16, EU:C:2017:1004, 42 kohta).
- 50 Ei voida myöskään katsoa, että kyseinen tulkinta olisi omiaan haittaamaan direktiivin 2004/38 yhden niistä muista tavoitteista toteuttamista, joka on saattaa asianmukaiseen tasapainoon yhtäältä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden takaaminen ja toisaalta sen varmistaminen, ettei vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmille aiheudu kohtuutonta rasitusta.

- 51 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa kyllä todetaan, että tämän direktiivin mukaan henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei saisi aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa.
- 52 Tältä osin on kuitenkin huomattava, että työntekijän aseman säilyminen direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla edellyttää – kuten tämän tuomion 24–29 kohdassa muistutettiin – yhtäältä sitä, että asianomaisella kansalaisella on ennen omasta tahdostaan riippumattomasti työttömyysjaksoaan tosiasiallisesti ollut kyseisessä direktiivissä tarkoitettu työntekijän asema, ja toisaalta sitä, että hän ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon. Lisäksi asianomainen jäsenvaltio voi rajoittaa kuuteen kuukauteen sen, että henkilö säilyttää työntekijän asemansa omasta tahdostaan riippumattoman työttömyysjakson aikana.
- 53 Lopuksi on todettava, että direktiivin 2004/38 valmisteluasiakirjoja, erityisesti Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annettavaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä koskevaa muutettua ehdotusta (KOM(2003) 199 lopullinen) ja 5.12.2003 annettua neuvoston yhteistä kantaa (EY) N:o 6/2004 (EUVL 2004, C 54 E, s. 12) tarkastelemalla voidaan vahvistaa, kuten julkisasiamies on selostanut ratkaisuehdotuksensa 51 ja 52 kohdassa, että unionin lainsäätäjän tahtona on ollut ulottaa työntekijän aseman säilyminen – mahdollisesti rajattuna vähintään kuuteen kuukauteen – koskemaan henkilöitä, jotka joutuvat työttömiksi tahtomattaan työskenneltyään alle vuoden ajan muuten kuin määräaikaisella työsopimuksella.
- 54 Tästä seuraa, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohta ja 3 kohdan c alakohta on tulkittava siten, että pääasian valittajan tilanteen kaltaisessa tilanteessa oleva unionin kansalainen, joka on saanut direktiivin 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua työntekijän aseman jäsenvaltiossa työskenneltyään siellä kahden viikon ajan ennen joutumistaan työttömäksi tahtomattaan, säilyttää työntekijän asemansa vähintään kuuden kuukauden ajan, kunhan hän ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon.
- 55 Lisäksi on muistutettava siitä, että direktiivin 2004/38 johdanto-osan 20 perustelukappaleen ja 24 artiklan 1 kohdan mukaan kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia – erityisesti saman direktiivin 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla palkkatyöntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan asemansa säilyttäviä henkilöitä – on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa yhdenvertaisesti EUT-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, jollei tässä perussopimuksessa ja johdetussa oikeudessa annetuista nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu.
- 56 Tämän seurauksena – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 55 kohdassa – on niin, että jos kansallisessa oikeudessa evätään oikeus sosiaalietuuksiin henkilöiltä, jotka ovat työskennelleet palkkatyöntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina ainoastaan lyhyen ajan, tällaista poissulkemisperustetta sovelletaan samalla tavalla toisten jäsenvaltioiden sellaisiin työntekijöihin, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.
- 57 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen tulkitsemaan ja soveltamaan kansallista oikeutta, asiana siis on selvittää, onko pääasian valittajalla kansallisen oikeuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaan oikeus saada pääasian yhteydessä vaatimansa sosiaaliturvaetudet tai sosiaalihuoltoavustukset.
- 58 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a alakohta ja 3 kohdan c alakohta on tulkittava siten, että oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttänyt jäsenvaltion kansalainen, joka on saanut toisessa jäsenvaltiossa kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua työntekijän aseman työskenneltyään siellä kahden viikon ajan muuten kuin määräaikaisella työsopimuksella ennen joutumistaan työttömäksi tahtomattaan, säilyttää työntekijän aseman vielä vähintään kuuden kuukauden ajan kyseisissä säännöksissä tarkoitettulla tavalla, kunhan

hän ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on selvittää, onko kyseisellä kansalaisella direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdassa taatun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaan siis oikeus saada sosiaalihuoltoavustuksia tai mahdollisesti sosiaaliturvaetuuksia ikään kuin hän olisi vastaanottavan jäsenvaltion kansalainen.

### Oikeudenkäyntikulut

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

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

**Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 3 kohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttänyt jäsenvaltion kansalainen, joka on saanut toisessa jäsenvaltiossa kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettun työntekijän aseman työskenneltyään siellä kahden viikon ajan muuten kuin määräaikaisella työsopimuksella ennen joutumistaan työttömäksi tahtomattaan, säilyttää työntekijän aseman vielä vähintään kuuden kuukauden ajan kyseisissä säännöksissä tarkoitettulla tavalla, kunhan hän ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon.**

**Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on selvittää, onko kyseisellä kansalaisella direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdassa taatun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaan siis oikeus saada sosiaalihuoltoavustuksia tai mahdollisesti sosiaaliturvaetuuksia ikään kuin hän olisi vastaanottavan jäsenvaltion kansalainen.**

Allekirjoitukset