Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MELCHIOR WATHELET
26 päivänä heinäkuuta 2017 [1]

Asia C-442/16

Florea Gusa
vastaan
Minister for Social Protection,
Attorney General,
Irlanti

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

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus (EY) N:o 883/2004 – Erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet – Työnhakijan tuki – Direktiivi 2004/38/EY – 7 artiklan 3 kohdan b alakohta – Unionin kansalainen, joka on oleskellut ja työskennellyt itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa – Itsenäisen ammatinharjoittajan aseman menettäminen

I. Johdanto

1. Nyt käsiteltävällä ennakkoratkaisupyynnöllä halutaan lähinnä selvittää, voiko jäsenvaltio evätä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004, [2] sellaisena kuin se on muutettuna 16.9.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 988/2009 [3](jäljempänä asetus N:o 883/2004), tarkoitetun erityisen maksuihin perustumattoman toimeentuloetuuden toisen jäsenvaltion kansalaiselta, joka on työskennellyt itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa yli vuoden ajan, vai säilyttääkö kyseinen kansalainen 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 [4] 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetun työntekijän [5] aseman.

2. Ennen muuta nämä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät eri kysymykset tarjoavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää unionin kansalaisuuden ulottuvuutta ja poistaa 11.11.2014 annetusta tuomiosta Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), 15.9.2015 annetusta tuomiosta Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), 25.2.2016 annetusta tuomiosta García-Nieto ym. (C-299/14, EU:C:2016:114) ja 14.6.2016 annetusta tuomiosta komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-308/14, EU:C:2016:436) tältä osin mahdollisesti aiheutuneen epävarmuuden.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 EUVL 2004, L 166, s. 1 ja oikaisu EUVL 2004, L 200, s. 1.

3 EUVL 2009, L 284, s. 43.

4 EUVL 2004, L 158, s. 77 ja oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34.

5 Tässä ratkaisuehdotuksessa sana ”työntekijä” ilman muuta täsmennystä viittaa yleisesti henkilöön, joka harjoittaa taloudellista toimintaa niin työntekijänä kuin itsenäisenä ammatinharjoittajanakin.

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Unionin oikeus

1. *Asetus N:o 883/2004*

3. Asetuksen N:o 883/2004 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Asiallinen soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen seuraavia sosiaaliturvan aloja koskevaan lainsäädäntöön:

– –

h) työttömyysetuudet

– –

2. Jollei liitteen XI säännöksistä muuta johdu, tätä asetusta sovelletaan yleisiin ja erityisiin sosiaaliturvajärjestelmiin riippumatta siitä, ovatko ne maksuihin perustuvia vai maksuihin perustumattomia, sekä työnantajan tai laivanvarustajan velvoitteita koskeviin järjestelmiin.

3. Tätä asetusta sovelletaan myös maksuihin perustumattomiin erityisiin raha-etuuksiin, joista säädetään 70 artiklassa.

– –”

4. Asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhdenvertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

”Henkilöillä, joihin tätä asetusta sovelletaan, on samat jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset etuudet ja velvollisuudet kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla, jollei tässä asetuksessa toisin säädetä.”

5. Asetuksen N:o 883/2004 III osaston 9 luku koskee ”erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia”. Sen ainoassa artiklassa, joka on 70 artikla ja jonka otsikko on ”Yleisiä säännöksiä”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä artiklaa sovelletaan erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin, jotka myönnetään sellaisen lainsäädännön perusteella, jossa sen henkilöllisen soveltamisalan, tavoitteiden ja/tai myöntämisedellytysten takia on piirteitä sekä 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta sosiaaliturvalainsäädännöstä että sosiaalihuollosta.

2. Tässä luvussa ’erityisillä maksuihin perustumattomilla rahaetuuksilla’ tarkoitetaan etuuksia,

a) joilla on tarkoitus antaa joko

   i) lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin kuuluvien riskien varalta ja joilla varmistetaan asianomaisille henkilöille vähimmäistoimeentulo ottaen huomioon kyseisen jäsenvaltion taloudellinen ja sosiaalinen tilanne,

   tai

ii) yksinomaan vammaisten erityissuojelua ja jotka liittyvät läheisesti henkilön sosiaaliseen ympäristöön kyseisessä jäsenvaltiossa;

ja

b) jotka rahoitetaan yksinomaan yleisten julkisten menojen kattamiseen tarkoitetuilla pakollisilla veroilla ja joiden myöntämis- ja laskemisedellytykset eivät ole riippuvaisia etuudensaajan maksuista. Maksuihin perustuvan etuuden lisänä myönnettyjä etuuksia ei kuitenkaan yksin tästä syystä ole pidettävä maksuihin perustuvina etuuksina;

ja

c) jotka on mainittu liitteessä X.

3. Edellä 7 artiklaa ja tämän osaston muita lukuja ei sovelleta tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin etuuksiin.

4. Edellä 2 kohdassa tarkoitetut etuudet myönnetään asianomaisille henkilöille ainoastaan heidän asuinjäsenvaltiossaan sen lainsäädännön mukaisesti. Kyseiset etuudet antaa asuinpaikan laitos omalla kustannuksellaan.”

6. Asetuksen N:o 883/2004 liitteessä X, jonka otsikko on ”Maksuihin perustumattomat erityiset rahaetuudet”, on Irlantia koskeva jakso, jonka a kohta koskee ”työnhakijan tukea (konsolidoitu sosiaaliturvalaki – Social Welfare Consolidation Act 2005, 3 osa, 2 luku)”.

2. *Direktiivi 2004/38*

7. Direktiivin 2004/38 johdanto-osan ensimmäisestä neljänteen perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”1) Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella perustamissopimuksessa asetettujen rajoitusten ja ehtojen sekä sen soveltamiseksi toteutettujen toimenpiteiden mukaisesti.

2) Henkilöiden vapaa liikkuvuus on eräs sisämarkkinoiden perusvapauksista. Sisämarkkinat ovat alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla vapaus taataan perustamissopimuksen määräysten mukaisesti.

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.

4) Jotta voidaan päästä eroon tästä alakohtaisesta ja epäyhtenäisestä tavasta käsitellä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun sekä helpottaa tämän oikeuden käyttämistä, tarvitaan yksi säädös, jolla muutetaan työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1612/68, sekä kumotaan seuraavat säädökset: jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annettu neuvoston direktiivi 68/360/ETY [EYVL 1968, L 257, s. 13], sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annettu neuvoston direktiivi 73/148/ETY [EYVL 1973,

L 172, s. 14], oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/364/ETY [EYVL 1990, L 180, s. 26], ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/365/ETY [EYVL 1990, L 180, s. 28] ja opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/96/ETY [EYVL 1993, L 317, s. 59].”

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

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

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

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

– –

d) jos he ovat a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset täyttävän unionin kansalaisen mukana matkustavia tai häntä myöhemmin seuraavia perheenjäseniä.

– –

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

– –

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

– –”

9. Direktiivin 2004/38 14 artiklassa, jonka otsikko 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.

– –

4. Poiketen siitä, mitä 1 ja 2 kohdassa säädetään, unionin kansalaista tai hänen perheenjäseniään koskevaa karkottamistoimenpidettä ei saa missään tapauksessa toteuttaa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta VI luvun säännösten soveltamista, jos:

a) unionin kansalainen on työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja; tai

b) unionin kansalainen on tullut vastaanottavan jäsenvaltion alueelle työnhakuun. Tässä tapauksessa unionin kansalaista tai hänen perheenjäsentään ei saa karkottaa niin kauan kuin unionin kansalainen voi esittää näyttöä siitä, että hän jatkaa työnhakua ja että hänellä on todellisia mahdollisuuksia löytää työtä.”

10. Direktiivin 2004/38 16 artiklassa vahvistetaan unionin kansalaisiin ja heidän perheenjäseniinsä sovellettava yleinen sääntö. Sen 1 kohdan mukaan ”unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun sen alueella. Tämä oikeus ei riipu III luvussa säädetyistä edellytyksistä.”

11. Direktiivin 24 artiklassa, jonka otsikko on ”Tasavertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

”1. 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.

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana tai soveltuvassa tapauksessa 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetyn pidemmän ajanjakson aikana muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäsenille eikä sen tarvitse myöntää heille ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, opintorahan tai -lainan muodossa.”

B. Kansallinen oikeus

1. Euroopan yhteisöistä (henkilöiden vapaa liikkuvuus) vuonna 2006 annettu asetus

12. Direktiivi 2004/38 saatettiin osaksi Irlannin lainsäädäntöä Euroopan yhteisöistä (henkilöiden vapaa liikkuvuus) vuonna 2006 annetulla asetuksella nro 2.[6]

13. Vuoden 2006 asetuksen 6 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”a) Jollei jäljempänä 20 §:stä muuta johdu, unionin kansalaisella on oikeus oleskella [Irlannin] alueella yli kolmen kuukauden ajan,

i) jos hän on työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja [Irlannissa];

– –

c) Jollei jäljempänä 20 §:stä muuta johdu, henkilö, johon a kohdan i alakohtaa sovelletaan, voi a kohdan i alakohdassa tarkoitetun työskentelyn lopetettuaan jäädä [Irlantiin],

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

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

6 European Communities (Free Movement of Persons) (No. 2) Regulations 2006 (S.I. 2006 No. 656; jäljempänä vuoden 2006 asetus).

2. Vuoden 2005 konsolidoitu sosiaaliturvalaki

14. Irlannissa maksettavasta työnhakijan tuesta säädetään vuoden 2005 konsolidoidun sosiaaliturvalain (sellaisena kuin se on muutettuna)[7] 139 §:ssä.

15. Vuoden 2005 lain 141 §:ssä, sellaisena kuin se oli pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, määritellään tämän tuen myöntämisen edellytykset, joihin kuuluvat hakijan varojen selvittäminen ja sen tarkistaminen, onko hänellä vakituinen asuinpaikka Irlannissa. Käsiteltävässä asiassa ei ole kiistetty, että työnhakijan tukea voivat hakea sekä palkatut työntekijät että itsenäiset ammatinharjoittajat.[8]

16. Vuoden 2005 lain 246 §:n 5 momentin mukaan henkilön, jolla ei ole oikeutta oleskella Irlannissa, ei katsota asuvan siellä vakituisesti mainittua lakia sovellettaessa.

17. Vuoden 2005 lain 246 §:n 6 momentissa täsmennetään, että henkilöitä, joilla kyseisen pykälän 5 momenttia sovellettaessa katsotaan olevan oleskeluoikeus Irlannissa, ovat muun muassa henkilöt, joilla on vuoden 2006 asetuksen nojalla oikeus saapua Irlannin alueelle ja oleskella siellä.

III. Pääasian tosiseikat

18. Florea Gusa, joka on Romanian kansalainen, saapui Irlantiin lokakuussa 2007. Gusan ensimmäisen oleskeluvuoden aikana hänen toimeentulostaan huolehtivat hänen lapsensa, jotka myös oleskelivat Irlannissa. Tämän jälkeen Gusa työskenteli rappaajana itsenäisen ammatinharjoittajan asemassa lokakuusta 2008 lokakuuhun 2012.

19. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Gusa joutui lopettamaan työskentelynsä talouden taantumasta johtuneen asiakkaiden vähyyden takia. Hän haki työnhakijan tukea, joka häneltä evättiin 22.11.2012 annetulla päätöksellä.

20. Hylkäävää päätöstä perusteltiin sillä, ettei Gusa asunut vakituisesti Irlannissa, koska vakituisesti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen asema edellyttää asetuksessa 2006 tarkoitettua oleskeluoikeutta. Gusan katsottiin kuitenkin menettäneen oleskeluoikeutensa, kun hän lopetti itsenäisen ammatinharjoittamisen. Hän ei myöskään ollut osoittanut, että hänellä olisi toimeentuloaan varten riittävät varat ja kattava sairausvakuutusturva. Tämän perusteella päätöksessä todettiin, ettei Gusa enää täyttänyt vuoden 2006 asetuksen 6 §:n 2 momentin a kohdassa (jolla direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohta on pantu täytäntöön) mainittuja edellytyksiä. Hänellä ei myöskään ollut itsenäisenä ammatinharjoittajana oikeutta kyseisen asetuksen 6 §:n 2 momentin c kohdan ii alakohdassa [jolla direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohta on pantu täytäntöön] tarkoitettuun suojaan.

21. Gusa sai luvan esittää vaatimuksen päätöksen kumoamiseksi High Courtissa (ylempi piirituomioistuin, Irlanti), joka vahvisti hallintoviranomaisen hylkäävän päätöksen. Gusa valitti sitten tuomiosta Supreme Courtiin (ylin tuomioistuin, Irlanti).

22. Valitus siirrettiin Irlannin perustuslain 64 §:n mukaisesti ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, joka katsoi tarvitsevansa sen ratkaisemisessa unionin tuomioistuimen apua, koska asiaan sovellettavilla kansallisilla säännöksillä on pantu täytäntöön useita unionin oikeussääntöjä. Näin ollen se päätti lykätä asian käsittelyä ja pyytää asiassa ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta.

7 Social Welfare Consolidation Act 2005 (as amended), jäljempänä vuoden 2005 laki.

8 Ks. ennakkoratkaisupyyntö, 16 kohta.

IV. Ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

23. Court of Appeal (ylioikeus, Irlanti) päätti 29.7.2016 tekemällään päätöksellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 8.8.2016, esittää tälle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Säilyttääkö unionin kansalainen – joka 1) on toisen jäsenvaltion kansalainen, 2) on laillisesti oleskellut ja työskennellyt itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa noin neljä vuotta, 3) on lopettanut työskentelynsä tai taloudellisen toimintansa työn puutteen takia ja 4) on ilmoittautunut työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon – direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun itsenäisen ammatinharjoittajan aseman joko kyseisen direktiivin 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteella tai jollain muulla perusteella?

2) Jos tähän vastataan kieltävästi, onko hänellä edelleen oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa, vaikkei hän ole täyttänyt direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 1 kohdan b tai c alakohdassa säädettyjä perusteita, vai onko hänellä suoja karkottamista vastaan ainoastaan direktiivin 2004/38/EY 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla?

3) Jos tähän vastataan kieltävästi, onko unionin oikeuden ja erityisesti asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan kanssa sopusoinnussa se, että tällaiselta henkilöltä evätään työnhakijan tuki (joka on asetuksen N:o 883/2004 70 artiklassa tarkoitettu erityinen maksuihin perustumaton etuus), koska hän ei ole osoittanut, että hänellä on oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa?”

24. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian valittaja, Irlannin, Tšekin, Tanskan, Ranskan, Unkarin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio.

25. Lisäksi kaikki nämä osapuolet Tanskan ja Unkarin hallituksia lukuun ottamatta esittivät suullisia huomautuksia 14.6.2017 pidetyssä istunnossa. Myös Saksan hallitus, joka ei ollut jättänyt kirjallisia huomautuksia, esitti näkemyksensä kyseisessä istunnossa.

V. Tapauksen tarkastelu

A. Alustavat huomautukset direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan sovellettavuudesta

26. Unionin tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten välisessä toimivallanjaossa on pääsääntöisesti kansallisen tuomioistuimen asiana tutkia, täyttyvätkö tosiseikkoja koskevat edellytykset, joiden perusteella on sovellettava unionin oikeussääntöä, kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin ennakkoratkaisupyyntöä käsitellessään tarvittaessa tehdä täsmennyksiä ohjatakseen kansallista tuomioistuinta tulkinnassa. [9]

27. Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, miten on tulkittava edellytyksiä, joiden täyttyessä unionin kansalaiselle voidaan myöntää direktiivissä 2004/38 tarkoitettu oleskeluoikeus.

9 Ks. vastaavasti tuomio 4.6.2009, Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, 23 kohta).

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää tässä yhteydessä sulkevan pois sen mahdollisuuden, että Gusalla olisi pysyvä oleskeluoikeus. Se nimittäin lähtee siitä, ettei pääasian valittaja ole väittänyt, että hänellä olisi ollut oikeus vedota pysyvään oleskeluun marraskuussa 2012.[10] Gusa itse vahvistaa kirjallisissa huomautuksissaan, ettei hän väitä täyttäneensä direktiivin 2004/38 7 artiklassa säädettyjä edellytyksiä lokakuuta 2008 edeltävänä oleskeluaikanaan.[11] Tämä kanta vahvistettiin 14.6.2017 pidetyssä istunnossa.

29. Ihmettelen näitä väitteitä. Direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan mukaan kaikilla unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun sen alueella.

30. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan unionin kansalaisilla on laillinen oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan, jos heillä on riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

31. Tässä säännöksessä ei esitetä minkäänlaisia vaatimuksia varojen alkuperän suhteen. Unionin tuomioistuin on itse asiassa jo todennut, että tähän säännökseen sisältyvää ilmaisua ”on riittävät varat” on tulkittava siten, että ”on riittävää, että unionin kansalaisella on tällaiset varat, eikä kyseisessä säännöksessä aseteta mitään vaatimuksia niiden alkuperän suhteen, joten nuo varat voivat tulla *esimerkiksi* kolmannen maan kansalaiselta”.[12] Tämän täytyy sitäkin suuremmalla syyllä päteä myös silloin, kun varat tulevat unionin kansalaiselta.

32. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Gusan lapset, jotka oleskelivat laillisesti Irlannissa, tukivat isäänsä taloudellisesti hänen ensimmäisenä oleskeluvuonnaan Irlannissa.[13] Pääasian vastapuolet eivät suinkaan kiistä tätä seikkaa vaan itsekin mainitsevat sen kirjallisissa huomautuksissaan.[14]

33. Sillä, että Gusa katsoo saamansa tuen olleen vähäistä ja riittämätöntä direktiivissä 2004/38 säädettyihin tarkoituksiin,[15] ei mielestäni ole merkitystä arvioitaessa, sovelletaanko nyt käsiteltävässä asiassa kyseisen direktiivin 16 artiklan 1 kohtaa.

34. Koska Gusa ei ensimmäisenä oleskeluvuonnaan hakenut toimeentulotukea Irlannin sosiaalihuoltojärjestelmästä, on oletettava, että hänen varansa olivat riittävät. Niitä ei voida jälkikäteen todeta direktiivissä 2004/38 tarkoitetulla tavalla riittämättömiksi, koska kyseinen unionin kansalainen ei muodostunut direktiivin sanamuodon mukaisesti ”rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle”.

35. Näin ollen katson, että Gusa oleskeli ensimmäisen vuotensa laillisesti Irlannissa. Jos tämä ensimmäinen ajanjakso on välittömästi edeltänyt niitä neljää vuotta, joiden ajan Gusa työskenteli rappaajana itsenäisen ammatinharjoittajan asemassa, hänellä on vuoden 2012 lokakuusta lähtien katsottava olleen direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu oikeus pysyvään oleskeluun Irlannin alueella.[16]

10 Ks. ennakkoratkaisupyyntö, 5 kohta.

11 Ks. Gusan esittämät kirjalliset huomautukset, 9 kohta.

12 Tuomio 16.7.2015, Singh ym. (C-218/14, EU:C:2015:476, 74 kohta), kursivointi tässä. Tämä on vahvistettu hiljattain myös 30.6.2016 annetussa tuomiossa NA (C-115/15, EU:C:2016:487, 77 kohta).

13 Ks. ennakkoratkaisupyyntö, 2 kohta.

14 Ks. Minister for Social Protectionin (sosiaalisesta suojelusta vastaava ministeri, Irlanti), Attorney Generalin ja Irlannin esittämät kirjalliset huomaukset, 3 kohta.

15 Ks. Gusan esittämät kirjalliset huomautukset, alaviite 1.

16 Huomattakoon, että Ranskan tasavalta ja komissio ovat kirjallisissa huomautuksissaan esittäneet samansuuntaisia perusteluja. Ks. Ranskan esittämien kirjallisten huomautusten 42–50 kohta ja komission esittämien kirjallisten huomautusten 18 kohta.

36. Tässä tilanteessa kysymyksellä siitä, säilyttikö Gusa direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun työntekijän aseman, ei ole enää merkitystä, koska 7 artiklassa säädettyjä edellytyksiä ei sovelleta, jos oleskeluoikeus on pysyvä. Direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan mukaan tämä oikeus ei nimittäin riipu III luvussa säädetyistä edellytyksistä.

37. Tämän seikan toteaminen kuuluu kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

38. Edellä esitetystä seuraa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä kysymyksistä on hyötyä vain, jos pääasian tosiseikkojen tarkastelussa ilmenee Gusan oleskeluoikeuden jossain vaiheessa keskeytyneen niin, ettei direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohtaa sovelleta. Unionin tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan ilmene, että se olisi keskeytynyt.[17] Tarkastelen seuraavaksi ennakkoratkaisukysymyksiä nämä alustavat huomautukset mielessä pitäen.

B. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

1. Ennakkoratkaisukysymyksen rajaaminen direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohtaan

39. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, säilyttääkö unionin kansalainen, joka on laillisesti oleskellut ja työskennellyt itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa noin neljä vuotta, itsenäisen ammatinharjoittajan aseman direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan tai 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteella *tai jollain muulla perusteella*, kun hän on lopettanut työskentelynsä tai taloudellisen toimintansa työn puutteen takia ja ilmoittautunut työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon.

40. Koska myös toinen ennakkoratkaisukysymys käsittelee sitä, voiko pääasian valittajan tilanteessa oleva unionin kansalainen säilyttää oleskeluoikeutensa siinä tapauksessa, ettei hän täytä direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan eikä sen 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan edellytyksiä, keskityn ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelussa ainoastaan direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan tulkintaan. Mahdollisuus saada oleskeluoikeus direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla on nimittäin käsiteltävässä asiassa poissuljettu, koska on riidatonta, ettei Gusa tosiseikkojen tapahtuma-aikaan ollut enää kyseisessä säännöksessä tarkoitettu työntekijä. Kyse on nimenomaan siitä, onko hän voinut *säilyttää* työntekijän aseman, vaikka hän ei enää työskennellytkään (työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana) direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa edellytetyllä tavalla. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä tutkin lisäksi, onko oleskeluoikeus mahdollista saada jollain muulla kuin direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan perusteella.

2. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ehdottama tulkinta

41. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan unionin kansalainen säilyttää työntekijän aseman – ja siten oikeuden oleskella toisen unionin jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan – ”jos hän yli vuoden työskenneltyään joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon”.

17 Gusan edustaja mainitsi 14.6.2017 pidetyssä istunnossa, että Gusan työskentely itsenäisenä ammatinharjoittajana olisi keskeytynyt neljän kuukauden ajaksi vuoden 2008 lokakuun ja vuoden 2012 lokakuun välisenä aikana. Tämä keskeytys ei kuitenkaan vaikuta Gusan oleskelun laillisuuteen, koska hän työskenteli sen ajan palkattuna työntekijänä (ja tilanne olisi sama, vaikka Gusa ei olisi lainkaan tehnyt tuolloin työtä, koska hän ei ollut turvautunut sosiaalihuoltojärjestelmään).

42. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että jos säännöstä, jolla direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohta on saatettu osaksi Irlannin lainsäädäntöä, pitäisi tulkita ilmaisun ”työskenneltyään” [englanniksi ”having been employed”] tavanomaisen merkityksen perusteella, itsenäisen ammatinharjoittajan tilanteen ei voitaisi katsoa kuuluvan sen soveltamisalaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää kuitenkin myös hyväksyvän Gusan sille esittämät perustelut. Hänen mukaansa tällainen lopputulos ei sopisi yhteen EUT-sopimuksen määräysten ja niiden täytäntöönpanemiseksi annettujen oikeussääntöjen taustalla olevan tavoitteen kanssa.

43. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilykset johtuvat siis mahdollisesta ristiriidasta sovellettavan säännöksen sanamuodon ja unionin lainsäätäjän sillä tavoitteleman päämäärän välillä.

44. Gusa, Tanskan ja Unkarin hallitukset sekä komissio katsovat, ettei direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaa sovellettaessa voida tehdä eroa palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien välillä. Irlannin, Tšekin, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sitä vastoin väittävät, että kyseinen säännös koskee ainoastaan palkattuja työntekijöitä.

3. Sananmukainen tulkinta

45. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinnassa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.[18]

46. Vaikka nimittäin ”säännöksen sanamuoto on aina jokaisen tulkinnan *lähtökohta* ja samalla raja”,[19] teleologinen tulkinta jää vapaaehtoiseksi vain, jos kyseessä oleva säännöksen sanamuoto on täysin selkeä ja yksiselitteinen.[20]

47. Ei myöskään voida unohtaa unionin erityispiirteenä olevaa monikielisyyttä, jonka vuoksi jossakin tietyssä kieliversiossa käytettyä unionin oikeuden säännöksen sanamuotoa ei voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena eikä sille voida antaa etusijaa muihin kieliversioihin nähden. Unionin oikeuden säännöksiä on nimittäin tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti ottaen huomioon kaikilla unionin kielillä laaditut versiot. Unionin oikeuden säädöksen erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen lainsäädännön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa säännös on.[21]

48. Käsiteltävässä asiassa on kuitenkin todettava, etteivät direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan eri kieliversiot tue näkemystä, jonka mukaan lainsäätäjä olisi halunnut säilyttää työntekijän aseman ainoastaan kansalaisilla, jotka ovat työskennelleet vähintään vuoden ajan palkattuina työntekijöinä. Kieliversioiden vertailun perusteella vaikuttaa päinvastoin siltä, ettei säännöksessä oteta mitään kantaa siihen, missä muodossa työskentelyn on tapahduttava.

49. Toisin kuin useat menettelyyn osallistuneet jäsenvaltiot väittävät, on selvää, ettei kaikissa kieliversioissa suinkaan viitata työskentelyyn palkattuna työntekijänä. Vaikka nimittäin espanjankielisessä (”haber estado empleado”), englanninkielisessä (”having been employed”), ranskankielisessä (”avoir été employé”) ja sloveeninkielisessä versiossa (”ko je bil zaposlen”) onkin tällainen muotoilu, muissa kieliversioissa käytetään täysin neutraaleja käsitteitä tai ilmauksia. Muun muassa hollanninkielisessä (”te hebben gewerkt”) ja suomenkielisessä versiossa (”työskenneltyään”) käytetään ilmausta ”työskennellä”, kun taas kreikankielisessä versiossa (”επαγγελ μ ατική

18 Ks. mm. tuomio 16.7.2015, Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, 35 kohta); tuomio 25.1.2017, Vilkas (C-640/15, EU:C:2017:39, 30 kohta) ja tuomio 15.3.2017, Flibtravel International ja Leonard Travel International (C-253/16, EU:C:2017:211, 18 kohta).

19 Julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus Agrana Zucker (C-33/08, EU:C:2009:99, 37 kohta), kursivointi tässä.

20 Ks. vastaavasti julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotus Schulte (C-350/03, EU:C:2004:568, 88 kohta).

21 Ks. äskettäinen tuomio 1.3.2016, Alo ja Osso (C-443/14 ja C-444/14, EU:C:2016:127, 27 kohta).

δραστηριότητα”) viitataan ”ammatillisen toiminnan” harjoittamiseen ja italiankielisessä versiossa ”toiminnan” harjoittamiseen yleensä (”aver esercitato un’attività”). Samoin bulgarian kielen ilmaus ”zaet” ja saksan kielen ilmaus ”Beschäftigung” voidaan sen säännöksen asiayhteydessä, johon ne sisältyvät, kääntää yleiskielen ilmauksella ”työ” ilman mitään sivumerkityksiä.

50. Nämä eroavuudet direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan eri kieliversioissa tarkoittavat, että sen tulkinnassa on nojauduttava sen lainsäädännön yleiseen systematiikkaan ja tavoitteeseen, jonka osa säännös on. Molemmat vahvistavat, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, ettei ole merkitystä sillä, millä tavoin unionin kansalainen on tehnyt työtä, jonka perusteella hän on saanut direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun työntekijän aseman.

4. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan teleologinen tulkinta

51. En kiellä, että direktiivillä 2004/38 on useita eri tavoitteita; näillä tavoitteilla on kuitenkin tietty hierarkia.

52. Direktiivin 2004/38 johdanto-osan neljästä ensimmäisestä perustelukappaleesta käy selvästi ilmi, että direktiivin tavoitteena on ennen muuta ”yksinkertaistaa ja tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun”.[22] Tämä tavoite ilmenee jo direktiivin otsikosta. Direktiivin johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa ilmaistaan toinenkin tavoite. Sen mukaan ”henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei kuitenkaan saisi aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa”. Jälkimmäinen tavoite on olemassa ainoastaan ensimmäisen vuoksi: koska direktiivillä on tarkoitus helpottaa oleskeluoikeuden käyttämistä, jäsenvaltiot katsoivat tarpeelliseksi varmistaa, että tästä vapaudesta aiheutuvat kustannukset pysyvät hallinnassa.

53. Unionin kansalaisuus heijastelee tätä kompromissia. Kun nimittäin unionin tuomioistuin ensimmäisen kerran käytti muotoilua, jonka mukaan ”unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema”,[23] se lisäsi, että tämän aseman nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, ”jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu”.[24] Näin toteamalla unionin tuomioistuin myönsi, että unionin kansalaisen asemaa on mahdollista rajoittaa.[25]

54. Tällä tavoin on tulkittava tuomiota 11.11.2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), tuomiota 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597) ja tuomiota 25.2.2016, García-Nieto ym. (C-299/14, EU:C:2016:114).

55. Unionin tuomioistuin toki totesi 11.11.2014 antamansa tuomion Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) 74 kohdassa, että ”sen hyväksyminen, että henkilöt, joilla ei ole oleskeluoikeutta direktiivin 2004/38 nojalla, voisivat vaatia oikeutta sosiaalietuuksiin sellaisilla samoilla edellytyksillä, joita sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion omiin kansalaisiin, olisi vastoin direktiivin johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa mainittua direktiivin tavoitetta, joka on estää se, että unionin kansalaisista, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, aiheutuu kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle”. Tämä ei kuitenkaan missään tapauksessa tarkoita, että se olisi muuttanut

22 Tuomio 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 71 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio 25.7.2008, Metock ym. (C-127/08, EU:C:2008:449, 82 kohta).

23 Tuomio 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta).

24 Tuomio 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta). Ks. vastaavasti myös tuomio 11.7.2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, 28 kohta) ja tuomio 11.11.2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, 58 kohta).

25 Ks. vastaavasti Thym, D., ”When Union Citizens Turn into Illegal Migrants: The *Dano* Case”, *European Law Review*, vol. 40, 2015, s. 249–262, erityisesti s. 255.

mieltään direktiivin 2004/38 tulkinnasta. Vaikka unionin tuomioistuin kyseisessä tuomiossa painottaakin direktiiville 2004/38 asetetun toissijaisen tavoitteen merkitystä, tämä painotus johtuu ainoastaan sille esitetyn ennakkoratkaisupyynnön aiheesta. Asioissa, joissa annettiin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohdassa mainitut kolme tuomiota, ei nimittäin ollut keskeisenä kysymyksenä oleskeluoikeus vaan erityisesti oikeus sosiaalietuuksiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tämä kysymys sijoittui siis ajallisesti vasta liikkumisvapauden käyttämisen jälkeiseen vaiheeseen, mutta se liittyi kuitenkin erottamattomasti oleskelun laillisuuteen.

56. Unionin tuomioistuimelle pääasiassa esitetty ennakkoratkaisukysymys sitä vastoin koskee ensisijaisesti oleskelun laillisuutta, koska se kohdistuu siihen direktiivin säännökseen, jossa säädetään oleskeluoikeudesta ensimmäisten kolmen kuukauden jälkeisenä aikana pysyvän oleskeluoikeuden saamiseen asti.[26] Unionin lainsäätäjä on kuitenkin nimenomaisesti pyrkinyt pääsemään eroon aiemmin vallinneesta ”alakohtaisesta ja epäyhtenäisestä tavasta”[27] käsitellä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun ”helpottaakseen tämän oikeuden käyttämistä”.[28] Tämä direktiivin yhdenmukaistamistavoite, joka perustuu unionin kansalaisuuden perustavanlaatuiseen käsitteeseen, puoltaa siis *yleistä* lähestymistapaa niihin periaatteisiin, poikkeuksiin ja rajoituksiin, jotka sääntelevät unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.[29]

57. Lisättäköön, että ”kun otetaan huomioon direktiivin 2004/38 asiayhteys ja sillä tavoitellut päämäärät, kyseisen direktiivin säännöksiä ei voida tulkita suppeasti – –”.[30]

58. Tekemällä direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaa sovellettaessa ero työntekijän ja itsenäisen ammatinharjoittajan välillä kiistettäisiin se unionin lainsäätäjän direktiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa nimenomaisesti ilmaisema tavoite, jonka mukaan ”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”.[31]

59. Unionin tuomioistuin painotti äskettäin tätä direktiivin tavoitetta asiassa, jossa 19.6.2014 annettiin tuomio Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, 25 kohta). Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin tiivisti direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan soveltamisalan esittelemällä tässä säännöksessä tarkoitetut neljä erityistapausta tekemättä mitään eroa työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien välillä. Päinvastoin, sillä sen mukaan ”mainitun direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että sovellettaessa saman direktiivin 7 artiklan 1 kohdan a alakohtaa *unionin kansalainen*, joka ei enää ole työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, säilyttää kuitenkin työntekijän aseman erityistapauksissa eli silloin, kun hän joutuu tilapäisesti työkyvyttömäksi sairauden tai tapaturman vuoksi, kun hän tietyissä tilanteissa joutuu työttömäksi tahtomattaan taikka kun hän tietyin edellytyksin aloittaa ammatillisen koulutuksen”.[32]

26 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen A osa (Alustavat huomautukset), jossa käsitellään kysymystä oikeudesta pysyvään oleskeluun viiden vuoden työskentelyn jälkeen.

27 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan neljäs perustelukappale.

28 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan neljäs perustelukappale.

29 Ks. vastaavasti Iliopoulou-Penot, A., ”Deconstructing the former edifice of Union citizenship? The *Alimanovic* judgment”, *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, s. 1007–1036, erityisesti s. 1024, ja Thym, D., ”The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens”, *Common Market Law Review*, vol. 52, 2015, s. 17–50, erityisesti s. 18.

30 Tuomio 25.7.2008, Metock ym. (C-127/08, EU:C:2008:449, 84 kohta).

31 Kursivointi tässä.

32 Tuomio 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, 27 kohta). Kursivointi tässä.

5. Direktiivin 2004/38 7 artiklan rakenne

60. Tällainen direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohdan tulkinta, jonka mukaan sitä sovellettaessa ei tehdä eroa sen mukaan, onko unionin kansalainen työskennellyt vuoden ajan työsopimuksen puitteissa vai itsenäisenä ammatinharjoittajana, saa tukea kyseisen artiklan rakenteesta.

61. Direktiivin 2004/38 7 artiklassa säännellään oikeutta oleskella jäsenvaltiossa yli kolmen kuukauden ajan. Sen rakenne on looginen. Sen 1 kohdassa ensinnäkin vahvistetaan periaate mainitsemalla ne kolme tapausta, joissa unionin kansalaisella on oikeus oleskella jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan. Ensimmäinen tapaus koskee työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia, toinen kansalaisia, joilla on riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutusturva, ja kolmas opiskelijoita. Saman artiklan 2 kohdassa tämä oleskeluoikeus säädetään koskemaan myös jossakin 1 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa olevan unionin kansalaisen perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia (jollei 4 kohdassa säädetyistä rajoituksista muuta johdu). Sen 3 kohdassa muodostetaan oikeudellinen fiktio säätämällä, että ensimmäisessä 1 kohdassa mainituista tilanteista olevien kansalaisten – eli työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien – asema säilyy neljässä tapauksessa, jotka luetellaan 3 kohdassa tyhjentävästi.

62. Kokonaisuutena tarkastellen ei ole epäilystäkään, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdassa ei tehdä eroa työntekijänä ja itsenäisenä ammatinharjoittajana työskennelleiden unionin kansalaisten välillä. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, johon 3 kohdassa viitataan, mainitaan ensinnäkin nimenomaisesti molemmat tilanteet. Toiseksi 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut neljä tapausta on kaikki sisällytetty samaan ensimmäiseen lauseeseen. Myös siinä viitataan erotuksetta ”unionin kansalaiseen, joka ei enää ole työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja”. Lisäksi siinä täsmennetään nimenomaisesti, että tämä kansalainen ”säilyttää työntekijän *tai* itsenäisen ammatinharjoittajan aseman”[33] neljässä tapauksessa, jotka kyseisessä säännöksessä luetellaan eroa tekemättä.

63. Tämä 7 artiklan 3 kohdan tulkinta saa tukea myös direktiivin 2004/38 yleisestä systematiikasta; se perustuu paitsi kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevaan EY 12 artiklaan ja unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun jäsenvaltioissa koskevaan EY 18 artiklaan (joista on tullut SEUT 18 ja SEUT 21 artikla) sekä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaan EY 40 artiklaan (josta on tullut SEUT 46 artikla) myös sijoittautumisvapautta koskevaan EY 44 artiklaan ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaan EY 52 artiklaan (joista on tullut SEUT 50 ja SEUT 59 artikla).[34]

6. Välipäätelmä

64. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan ja sille asetetun ensisijaisen tavoitteen huomioon ottaen katson, että tämän säännöksen b alakohdassa tarkoitetaan unionin kansalaista, joka on työskennellyt vuoden ajan joko palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana.

65. Tätä säännöstä on siis käytännössä sovellettava Gusan kaltaiseen unionin kansalaiseen, joka on laillisesti oleskellut ja työskennellyt itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa noin neljä vuotta, lopettanut työskentelynsä tai taloudellisen toimintansa työn puutteen takia ja ilmoittautunut työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon. Tällainen unionin kansalainen säilyttää direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetun itsenäisen ammatinharjoittajan aseman.

33 Kursivointi tässä.

34 Oikeusperustan vaikutuksesta työntekijän käsitteeseen ks. tuomio 6.9.2012, Czop ja Punakova (C-147/11 ja C-148/11, EU:C:2012:538, 31 kohta).

66. Toisenlainen tulkinta tarkoittaisi, että unionin kansalaisella, joka on vuoden ajan työskennellyt palkattuna työntekijänä, olisi parempi ”suoja” kuin unionin kansalaisella, joka on neljän vuoden ajan harjoittanut taloudellista toimintaa ja osallistunut vero- ja sosiaalijärjestelmän rahoittamiseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa, mutta itsenäisenä ammatinharjoittajana (vaikka itse työ voi tapauksen mukaan olla samanlaista kummassakin tapauksessa).

C. Toinen ennakkoratkaisukysymys

67. Toinen ennakkoratkaisukysymys esitetään ainoastaan siinä tapauksessa, että unionin tuomioistuin tulkitsee direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaa siten, etteivät sen soveltamisalaan kuulu itsenäiset ammatinharjoittajat; ollakseni perusteellinen tarkastelen sitä seuraavaksi lyhyesti.

68. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko unionin kansalaisella, joka on laillisesti oleskellut ja työskennellyt itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa noin neljä vuotta ja lopettanut työskentelynsä tai taloudellisen toimintansa työn puutteen takia, edelleen oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa, vaikkei hän täytä direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b tai c alakohdassa säädettyjä perusteita, vai onko hänellä ainoastaan suoja karkottamista vastaan saman direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla.

69. Täsmennän aluksi yhtyväni ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisen ennakkoratkaisukysymyksensä lopussa direktiivin 2004/38 14 artiklan 4 kohdan b alakohdasta esittämään tulkintaan. Toisin kuin 15.9.2015 annetun tuomion Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597) [35] 58 kohdassa annetaan ymmärtää, direktiivin 2004/38 14 artiklan rakenteesta ja 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan sanamuodosta ei nimittäin käy ilmi, että oleskeluoikeus voisi perustua viimeksi mainittuun säännökseen.

70. Direktiivin 2004/38 14 artiklan otsikko on ”Oleskeluoikeuden säilyminen”. Tästä tilanteesta säädetään kyseisen artiklan kahdessa ensimmäisessä kohdassa, joissa määritellään, millä edellytyksillä unionin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään ”on oleskeluoikeus”, mitä direktiivin 14 artiklan 4 kohdassa ei määritellä. Lisäksi direktiivin 2004/38 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetään nimenomaisesti ”poikkeuksesta” kahteen ensimmäiseen kohtaan eli tilanteesta, jossa oleskeluoikeutta ei enää ole. Tässä tapauksessa unionin kansalaista, joka on tullut vastaanottavan jäsenvaltion alueelle työnhakuun, ei saa karkottaa niin kauan kuin hän voi esittää näyttöä siitä, että hän jatkaa työnhakua ja että hänellä on todellisia mahdollisuuksia löytää työtä.

71. Tämän täsmennettyäni ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastatakseni totean, että unionin kansalaisella, joka on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvailemassa tilanteessa, on enemmän kuin pelkkä karkotussuoja.

72. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen esille tuoma ongelma ei todellisuudessa ole aivan uusi. Unionin tuomioistuin on nimittäin jo todennut, ettei direktiivin 2004/38 7 artiklasta eikä sen muistakaan säännöksistä seuraa, että unionin kansalaiselta, joka ei täytä kyseisessä artiklassa säädettyjä edellytyksiä, poistettaisiin tämän vuoksi järjestelmällisesti asema SEUT 45 artiklassa tarkoitettuna työntekijänä. Tästä se on päätellyt, ettei voida katsoa, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdassa luetellaan tyhjentävästi olosuhteet, joiden vallitessa siirtotyöläinen, joka ei ole enää työsuhteessa, voi kuitenkin edelleen saada kyseisen aseman. [36]

35 Tuomion 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597) 58 kohdan mukaan ”direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa olevasta viittauksesta sen 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaan käy näet nimenomaisesti ilmi, että vastaanottava jäsenvaltio voi evätä sosiaaliavustukset unionin kansalaiselta, *jonka oleskeluoikeus perustuu ainoastaan viimeksi mainittuun säännökseen*” (kursivointi tässä).

36 Ks. vastaavasti tuomio 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, 31 ja 38 kohta).

73. Tämän direktiivistä 2004/38 ja erityisesti sen 7 artiklan 3 kohdasta esitetyn analyysin on todettava pätevän myös sellaisen itsenäisen ammatinharjoittajan tilanteeseen, joka on käyttänyt hänelle SEUT 49 artiklassa taattua sijoittautumisvapautta. Tässä ei voida tehdä eroa sen mukaan, millä tavoin unionin kansalainen työskentelee – eli työskenteleekö hän työntekijänä vai itsenäisenä ammatinharjoittajana –, koska ”kaikilla henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla [EUT-] sopimuksen määräyksillä on tarkoitus helpottaa [unionin] jäsenvaltioiden kansalaisten *kaikenlaista* ansiotyön harjoittamista koko [unionin] alueella, ja kyseisten määräysten vastaisia ovat kaikki toimenpiteet, joilla voi olla epäsuotuisa vaikutus näihin kansalaisiin, kun he haluavat harjoittaa *taloudellista toimintaa* toisen jäsenvaltion alueella”.[37] Tämä tulkinta vastaa myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan SEUT 45 ja SEUT 49 artiklalla tarjotaan sama oikeudellinen suoja, joten taloudellisen toiminnan luonteen määrittelyllä ei ole tässä vaikutusta.[38]

74. Todettakoon vielä ylimääräisenä perusteluna, että SEUT 45 artiklan 3 kohdan c alakohdassa taataan yleisesti ja erotuksetta unionin kansalaisille oikeus ”oleskella jäsenvaltion alueella *työn* tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti”.[39]

75. Jos siis direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohtaa on tulkittu siten, ettei siinä luetella tyhjentävästi edellytyksiä, joiden täyttyessä siirtotyöläinen, joka ei enää ole työntekijä, voi kuitenkin edelleen säilyttää työntekijän aseman, tilanne ei voi olla toinen sellaisen siirtotyöläisen kohdalla, joka ei enää työskentele itsenäisenä ammatinharjoittajana.

76. Muussa tapauksessahan häntä kohdeltaisiin uutena työnhakijana, joka ei ole koskaan maksanut vakuutusmaksuja, vaikka hän on palkattujen työntekijöiden tapaan suorittanut maksuja vastaanottavan jäsenvaltion vero- ja sosiaaliturvajärjestelmään.

77. Tämä direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan tulkinta perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa on 26.2.1991 annetusta tuomiosta Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, 13 kohta) lähtien katsottu, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus edellyttää jäsenvaltioiden kansalaisten oikeutta liikkua vapaasti ja oleskella muiden jäsenvaltioiden alueella työn hakemista varten. Tämän oikeuskäytännön perusteella unionin tuomioistuin onkin todennut, että se, että henkilö ei esimerkiksi tutkintavankeutensa[40] tai äitiyslomansa[41] aikana ole vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoiden käytettävissä, ei merkitse sitä, ettei hän kuulu enää noille työmarkkinoille kyseisen ajanjakson aikana, kunhan hän löytää kohtuullisen ajan kuluessa toisen työpaikan.

78. Tämä ratkaisu on yhdenmukaisen EUT-sopimuksen IV osaston 1–3 lukuun sisältyvien määräysten tarkoituksen kanssa, joka on varmistaa henkilöiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus unionissa. Unionin kansalainen saataisiin näet luopumaan käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, jos hän siinä tilanteessa, että hänen työskentelynsä keskeytyisi hänestä riippumattomista syistä, vaikkakin vain lyhyeksi aikaa, saattaisi menettää työntekijän aseman kyseisessä valtiossa.[42]

37 Tuomio 18.1.2007, komissio v. Ruotsi (C-104/06, EU:C:2007:40, 17 kohta). Kursivointi tässä.

38 Ks. vastaavasti tuomio 5.2.1991, Roux (C-363/89, EU:C:1991:41, 23 kohta) ja tuomio 15.12.2005, Nadin ja Nadin-Lux (C-151/04 ja C-152/04, EU:C:2005:775, 47 kohta).

39 Kursivointi tässä.

40 Ks. vastaavasti tuomio 29.4.2004, Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262).

41 Ks. vastaavasti tuomio 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007).

42 Ks. vastaavasti tuomio 19.6.2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, 44 kohta).

79. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella on siis katsottava, että SEUT 45 ja SEUT 49 artiklan perusteella unionin kansalainen, joka on laillisesti oleskellut ja työskennellyt itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa noin neljä vuotta ja lopettanut työskentelynsä tai taloudellisen toimintansa työn puutteen takia, säilyttää työntekijän aseman ja siten myös oikeuden oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kunhan hän hakee työtä, jatkaa taloudellista toimintaansa tai löytää toisen työpaikan kohtuullisessa ajassa itsenäisenä ammatinharjoittajana työskentelynsä päättymisen jälkeen.

D. Kolmas ennakkoratkaisukysymys

80. Kolmas ennakkoratkaisukysymys esitetään ainoastaan siltä varalta, että unionin tuomioistuin vastaa kahteen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen kieltävästi. Siinä tapauksessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko unionin oikeuden ja erityisesti asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan kanssa sopusoinnussa se, että pääasian valittajan tilannetta vastaavassa tilanteessa olevalta henkilöltä evätään työnhakijan tuki (joka on asetuksen N:o 883/2004 70 artiklassa tarkoitettu erityinen maksuihin perustumaton rahaetuus), koska hän ei ole osoittanut, että hänellä on oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

81. Jotta kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen voitaisiin vastata, arvioitavana oleva tilanne on rajattava täsmällisesti: kyseessä on unionin kansalainen, jolla ei enää ole oikeutta oleskella vastaanottavan jäsenvaltion alueella mutta jolla on direktiivin 2004/38 14 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla suoja karkottamista vastaan.

82. Lisäksi on määritettävä haetun etuuden luonne. Sen määrittäminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä. Kyseisen tuomioistuimen mukaan vaikuttaa siltä, että haettu työnhakijan tuki on asetuksen N:o 883/2004 70 artiklassa tarkoitettu erityinen maksuihin perustumaton rahaetuus, jota on pidettävä myös direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna sosiaaliavustuksena. [43]

83. Tässä erityistapauksessa, ja jos kyseisellä tuella on tämä kahtalainen luonne, unionin tuomioistuin on todennut, että direktiivin 2004/38 24 artikla ja asetuksen N:o 883/2004 4 artikla eivät ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan oikeutta tällaisiin etuuksiin ei ole muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla, vaikka tällaiset etuudet taataan samassa tilanteessa oleville vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille. [44]

84. Tätä perustelua ei kuitenkaan voida soveltaa, jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lopulta katsoo, että pääasiassa kyseessä olevien etuuksien ensisijaisena tehtävänä on helpottaa pääsyä jäsenvaltion työmarkkinoille. [45]

85. Unionin tuomioistuin on nimittäin johdonmukaisesti todennut, että ”kun otetaan huomioon unionin kansalaisuuden käyttöön ottaminen ja se, miten unionin kansalaisilla olevaa oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun on oikeuskäytännössä tulkittu, sellaista rahallista etuutta, jolla pyritään helpottamaan työhön pääsyä jäsenvaltion työmarkkinoilla, ei ole enää mahdollista jättää [SEUT 45 artiklan 2 kohdan], jossa vahvistetaan [SEUT 18] artiklassa taattu yhdenvertaisen kohtelun perusperiaate, soveltamisalan ulkopuolelle”. [46]

43 Ks. ennakkoratkaisupyyntö, 36 kohta.

44 Ks. tuomio 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, 63 kohta ja tuomiolauselma).

45 Ks. päinvastoin tuomio 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, 45 ja 46 kohta).

46 Tuomio 25.10.2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, 25 kohta). Ks. vastaavasti myös saman tuomion 49 kohta ja tuomio 23.3.2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, 63 kohta); tuomio 15.9.2005, Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, 22 kohta) ja tuomio 4.6.2009, Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, 37 kohta).

86. Unionin tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt 4.6.2009 antamansa tuomion Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344) 38 kohdassa, että ”on kuitenkin perusteltua, että jäsenvaltio myöntää tällaisen korvauksen vasta sen jälkeen, kun työnhakijan ja kyseisen valtion työmarkkinoiden välillä on voitu osoittaa olevan tosiasiallinen yhteys”.

87. Jos kerran tällaisen yhteyden olemassaolo voidaan tarkastaa muun muassa toteamalla, että kyseinen henkilö on kohtuullisen ajanjakson ajan todellisesti ja aidosti hakenut työtä kyseessä olevassa jäsenvaltiossa,[47] näin on sitäkin suuremmalla syyllä, jos henkilö on *työskennellyt* siellä useita vuosia joko palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana.

88. Tämä tulkinta ei ole mitenkään ristiriidassa 14.6.2016 annetun tuomion komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-308/14, EU:C:2016:436) kanssa. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin nimittäin totesi, ettei mikään ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sosiaalietuuksien myöntämiselle unionin kansalaisille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiiveja, asetetaan aineellinen edellytys siitä, että kyseiset kansalaiset täyttävät vaatimukset, jotka koskevat laillisen oleskeluoikeuden saamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Se kuitenkin myös katsoi, että tämänkaltainen lainsäädäntö merkitsee välillistä syrjintää.[48] Jotta tällainen välillinen syrjintä olisi oikeutettu, sillä on voitava taata legitiimin päämäärän toteuttaminen, eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

89. Tältä osin unionin tuomioistuin totesi, että ainoastaan oleskeluoikeuden olemassaololle direktiivissä 2004/38 asetettujen edellytysten noudattamisen *systemaattinen* tarkastaminen olisi ristiriidassa direktiivin 14 artiklan 2 kohdan vaatimusten kanssa.[49] Systemaattisen tarkastuksen kielto tarkoittaa väistämättä sitä, että tarkastuksesta on päätettävä tapauskohtaisesti. Asiassa, jossa 14.6.2016 annettiin tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-308/14, EU:C:2016:436), arvioitavakseen saamansa lainsäädännön yhteydessä unionin tuomioistuin nimittäin totesi, että ”hakijoilta edellytetään näin ollen vain *erityistapauksissa*, että he *näyttävät toteen*, että heillä on todellakin laillinen [oleskeluoikeus]”.[50] Jos siis unionin kansalaisella ei ole mahdollisuutta näyttää toteen oleskelunsa laillisuutta – direktiivin 2004/38 tai jonkin muun unionin oikeussäännön perusteella –, kansallista lainsäädäntöä, jossa sosiaaliturvaetuuksien saamisen edellytykseksi asetetaan se, että hakijalla on laillinen oleskeluoikeus, ei voida pitää sillä tavoiteltuun päämäärään nähden oikeasuhteisena.

90. Mikäli pääasiassa kyseessä oleva työnhakijan tuki on asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitettu sosiaaliturvaetuus, SEUT 45 artiklan 2 kohtaa ja kyseisen asetuksen 4 artiklaa on näin ollen tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa evätään työnhakijan tuki (joka on asetuksen N:o 883/2004 70 artiklassa tarkoitettu erityinen maksuihin perustumaton rahaetuus) toisen jäsenvaltion kansalaiselta, jolla on tosiasiallinen yhteys vastaanottavan jäsenvaltioiden työmarkkinoihin mutta ei mahdollisuutta näyttää sitä toteen.

VI. Ratkaisuehdotus

91. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Court of Appealin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) 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

47 Ks. vastaavasti tuomio 23.3.2004, Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, 70 kohta); tuomio 4.6.2009, Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, 39 kohta) ja tuomio 25.10.2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, 46 kohta).

48 Ks. tuomion 76 kohta.

49 Ks. tuomion 84 kohta.

50 Tuomion 83 kohta, kursivointi tässä.

ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 16 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että toisen jäsenvaltion kansalaisella, joka on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella keskeytyksettä viiden vuoden ajan turvautumatta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään, on oikeus oleskella siellä vakituisesti.

2) Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että se koskee unionin kansalaista, joka on työskennellyt vastaanottavassa jäsenvaltiossa vuoden ajan joko palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana.

3) SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, että unionin kansalainen, joka on laillisesti oleskellut ja työskennellyt itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa noin neljä vuotta ja joka on lopettanut työskentelynsä tai taloudellisen toimintansa työn puutteen takia, säilyttää työntekijän aseman ja siten myös oikeutensa oleskella vastaanottavan jäsenvaltion alueella, kunhan hän hakee työtä, jatkaa taloudellista toimintaansa tai löytää toisen työpaikan kohtuullisessa ajassa itsenäisenä ammatinharjoittajana työskentelynsä päättymisen jälkeen.

4) Direktiivin 2004/38 24 artiklaa ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004, sellaisena kuin se on muutettuna 16.9.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 988/2009, 4 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa asetuksen N:o 883/2004 70 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut erityiset maksuihin perustumattomat etuudet, jotka ovat myös direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja sosiaaliavustuksia, evätään toisten jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka ovat mainitun direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitetun kaltaisessa tilanteessa, vaikka kyseiset etuudet taataan samassa tilanteessa oleville jäsenvaltion omille kansalaisille.

   SEUT 45 artiklan 2 kohtaa ja asetuksen N:o 883/2004, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 988/2009, 4 artiklaa on sitä vastoin tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa evätään työnhakijan tuki (joka on asetuksen N:o 883/2004 70 artiklassa tarkoitettu erityinen maksuihin perustumaton rahaetuus mutta joka ei vastaa direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun sosiaaliavustuksen määritelmää) toisen jäsenvaltion kansalaiselta, jolla on tosiasiallinen yhteys ensiksi mainitun jäsenvaltion työmarkkinoihin mutta ei mahdollisuutta näyttää sitä toteen.