



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

NILS WAHL

29 päivänä toukokuuta 2013¹

Asia C-140/12

Peter Brey

vastaan

Pensionsversicherungsanstalt

(Ennakkoratkaisupyyntö – Oberster Gerichtshof (Itävalta))

Unionin kansalaisuus — Henkilöiden vapaa liikkuvuus — Direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 1 kohdan b alakohta — Oikeus oleskella yli kolme kuukautta toisen jäsenvaltion alueella — Ammattitoimintansa lopettaneet henkilöt — Oleskelun edellytykset — Erityisen maksuihin perustumattoman rahaetuuden (Ausgleichszulage) hakeminen — Sosiaalihuoltoetuuden käsite

1. Kaksi vuosikymmentä sitten esitettiin tunnetusti ensimmäisen kerran ajatus siitä, että unionin kansalainen voisi sanoa "civis europeus sum" (olen Euroopan kansalainen) ja vedota tähän asemaan perusoikeuksiensa loukkaamista vastaan toisissa jäsenvaltioissa.² Käsiteltävässä asiassa on kyse siitä, voidaanko tähän asemaan vedota nykypäivänä elämässä kohdattavien taloudellisten vaikeuksien yhteydessä.

2. Käsiteltävän ennakkoratkaisupyyntön on esittänyt Oberster Gerichtshof (Itävallan ylin tuomioistuin, jäljempänä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin), jonka on viimeisenä oikeusasteena annettava ratkaisu Brey'n oikeudesta Itävallan lainsäädännössä säädettyyn korvauslisään (Ausgleichszulage, jäljempänä korvauslisä), jonka Pensionsversicherungsanstalt (eläkevakuutuslaitos) on häneltä evännyt. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee erityisesti, onko korvauslisä direktiivin 2004/38/EY (jäljempänä direktiivi) 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu sosiaalihuoltoetus.³

3. Vaikka riita-asia koskee sosiaalilainsäädäntöä, pohjimmiltaan kyse on siitä, oleskeleeko Brey laillisesti Itävallassa, mitä oikeus korvauslisään Itävallan lainsäädännön mukaan edellyttää. Itävallan hallitus on ilmeisesti huolissaan kasvavasta määrästä maahan muuttavia unionin kansalaisia, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa ja jotka asettuvat asumaan Itävaltaan ja hakevat korvauslisää.⁴ Unionin tuomioistuin on tarkastellut korvauslisää aiemmin⁵ asetuksen N:o (ETY) 1408/71⁶ yhteydessä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee nyt, kuuluuko korvauslisä direktiivissä käytetyn sosiaalihuollon käsitteen piiriin.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Julkisasiamies Jacobsin 9.12.1992 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-168/91, Konstantinidis, tuomio 30.3.1993 (Kok., s. I-1191, Kok. Ep. XIV, s. I-109, ratkaisuehdotuksen 46 kohta).

3 — Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77).

4 — Itävallan hallitus toteaa sekä ulkomaista eläkettä että korvauslisää saavien henkilöiden määrän kasvaneen siten, että heitä oli 498 vuoden 2009, 764 vuoden 2011 ja 940 vuoden 2012 ensimmäisellä neljänneksellä.

5 — Asia C-160/02, Skalka, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-5613).

6 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.6.1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 (EYVL L 149, s. 2), sellaisena kuin se on muutettuna.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin lainsäädäntö

1. Direktiivi 2004/38

4. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa myönnetään oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan henkilöille, jotka eivät ole työntekijöitä, itsenäisiä ammattinharjoittajia tai opiskelijoita, muun muassa sillä edellytyksellä, että heillä ”on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle”.

5. Direktiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa vahvistaa määrää, jonka ne katsovat 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetuiksi ”riittäviksi varoiksi”, vaan niiden on otettava huomioon kyseessä olevan henkilön henkilökohtainen tilanne.

6. Oleskeluoikeuden säilymisestä direktiivin 14 artiklan 2 kohdassa säädetään muun muassa, että unionin kansalainen voi jatkaa oleskelua vastaanottavassa jäsenvaltiossa sikäli kuin hän täyttää 7 artiklassa säädetyt edellytykset. Jos on perusteltua aihetta epäillä, täyttääkö unionin kansalainen 7 artiklassa säädetyt edellytykset, vastaanottava jäsenvaltio voi tarkistaa – ei kuitenkaan järjestelmällisesti – näiden edellytysten täyttymisen. Lisäksi direktiivin 14 artiklan 3 kohdan mukaan karkottamistoimenpide ei voi automaattisesti olla seurauksena siitä, että unionin kansalainen turvautuu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään.

2. Asetus N:o 883/2004

7. Asetuksen N:o 883/2004⁷ (jäljempänä asetus) johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamissäännöt koskevat henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa kuitenkin korostetaan tarvetta kunnioittaa kansallisen sosiaaliturvalainsäädännön ominaispiirteitä ja laatia ainoastaan yhteensovittamisjärjestelmä. Asetuksen 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaan asetusta ei sovelleta sosiaalihuoltoon.

8. Asetuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan asetusta sovelletaan kuitenkin erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuksiin, jotka täyttävät 70 artiklassa luetellut edellytykset. Syynä tähän on se, että tällaisissa etuuksissa on piirteitä sekä sosiaaliturvalainsäädännöstä että sosiaalihuollosta, kuten 70 artiklan 1 kohdasta ilmenee.

⁷ — Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 16.9.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 988/2009 (EUVL L 248, s. 43), 9.12.2010 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1244/2010 (EUVL L 338, s. 35) ja 22.5.2012 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 465/2012 (EUVL L 149, s. 4).

9. Asetuksen 70 artiklan 2 kohdassa luetellaan ne sisällölliset piirteet, jotka etuudella on oltava, jotta sitä voidaan pitää erityisenä maksuihin perustumattomana rahaetuutena.⁸ Tästä seuraa, että 70 artiklan 3 kohdan mukaan tällaisiin etuuksiin ei sovelleta tiettyjä asetukseen sisältyviä sääntöjä, kuten 7 artiklassa säädettyä asuinpaikkaa koskevien sääntöjen huomiotta jättämistä. Asetuksen 70 artiklan 4 kohdassa täsmennetään, että etuudet myönnetään asianomaisille henkilöille ainoastaan heidän asuinjäsenvaltiossaan sen lainsäädännön mukaisesti ja että etuudet antaa asuinpaikan laitos omalla kustannuksellaan.

10. Asetuksen 90 artiklan 1 kohdalla kumottiin asetus N:o 1408/71 asetuksen soveltamisen alkamispäivästä (1.5.2010) alkaen, mihin säädettiin kuitenkin useita poikkeuksia. Kuten asetuksen tapauksessa, sosiaalihuolto oli jätetty asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 4 kohdan mukaan sen soveltamisalan ulkopuolelle. Asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 2 a kohtaan ja 10 a artiklaan sisältyi, kuten sen II a liitteeseen, edellä mainittujen kaltaisia säännöksiä, jotka lisättiin siihen asetuksella N:o 1247/92.⁹

B Kansallinen lainsäädäntö

1. Sijoittautumisesta ja oleskelusta annettu Itävallan laki

11. Laillisesta maahantulosta Itävaltaan säädetään sijoittautumisesta ja oleskelusta annetussa laissa (Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz, jäljempänä NAG). Sen 51 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetään, että direktiivin mukaisesti Euroopan talousalueen (jäljempänä ETA) kansalaisilla, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa, on oikeus oleskella maassa yli kolmen kuukauden ajan, muun muassa jos heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat toimeentuloa varten niin, että he eivät sijoittautumisensa aikana muodostu rasitteeksi sosiaalihuoltojärjestelmälle.

12. NAG:n 53 §:ssä säädetään, että jos ETA:n kansalaiset, joilla on unionin oikeuteen perustuva oleskeluoikeus, aikovat oleskella Itävallan alueella yli kolme kuukautta, heidän on ilmoitettava siitä neljän kuukauden kuluessa maahantulosta asianomaiselle viranomaiselle, jonka on pyynnöstä annettava rekisteröintitodistus, jos sitä koskevat edellytykset täyttyvät. Henkilöiden, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa, on esitettävä todiste riittävästä varoista.

13. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja Itävallan hallitus selittävät, että NAG:n 51 §:n 1 momentin nykyinen sanamuoto on seurausta NAG:n muuttamisesta vuoden 2011 talousarvion saatelaililla (Budgetbegleitgesetz 2011), jolla lisättiin 1.1.2011 alkaen laillista oleskelua koskeva edellytys.¹⁰ Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan muutoksella pyrittiin estämään se, että taloudellista toimintaa harjoittamattomat unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä rasittavat kohtuuttomasti Itävallan talousarviota.

8 — Lyhyesti sanottuna tällaisen etuuden on annettava turvaa jonkin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun riskin varalta. Etuudella on varmistettava sen saajalle perustoimeentulo, joka määritetään ottaen huomioon kyseisen jäsenvaltion taloudellinen ja sosiaalinen tilanne. Etuus on myös rahoitettava yleisillä verotuloilla eikä etuudensaajan maksuilla. Etuus on lisäksi mainittava asetuksen liitteessä X, ja näin on korvauslisän tapauksessa.

9 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta 30.4.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1247/92 (EYVL L 136, s. 1).

10 — BGBl. I, nro 111/2010.

2. Itävallan yleinen sosiaalivakuutuslaki

14. Yleisen sosiaalivakuutuslain (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, jäljempänä ASVG)¹¹ 292 §:n 1 momentin mukaan eläkkeensaajilla on oikeus eläkkeen korvauslisään, jos eläke ja muista lähteistä saatavat nettotulot eivät yhdessä ylitä vähimmäistoimeentuloon sovellettavaa raja-arvoa. Edellä 13 kohdassa mainitun talousarvion saatelain antamisesta lähtien tämän oikeuden edellytyksenä on ollut vakituinen ja laillinen oleskelu Itävallassa.

II Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymys

15. Peter Brey on Saksan kansalainen. Hän muutti aviopuolionsa, joka on myös Saksan kansalainen, kanssa Itävaltaan maaliskuussa 2011 tarkoituksenaan jäädä sinne pysyvästi.

16. Bezirkshauptmannschaft Deutschlandberg (Deutschlandbergin alueen hallintoviranomainen) antoi Breylle ja hänen aviopuolisolleen 22.3.2011 NAG:n mukaisen ETA:n kansalaisten rekisteröintitodistuksen.

17. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Brey sai Itävaltaan maahantulon ajankohtana kahdentyypistä tuloa Saksasta: työkyvyttömyyseläkettä 864,74 euroa kuukaudessa bruttona ja hoitoavustusta 225 euroa kuukaudessa. Hänellä ei ole muita tuloja eikä muuta omaisuutta. Heidän asuessaan Saksassa hänen aviopuolionsa sai perusturvan, jota ei kuitenkaan maksettu enää 1.4.2011 jälkeen, koska he muuttivat Itävaltaan. Brey ja hänen aviopuolionsa maksavat asunnostaan Itävallassa vuokraa 532,29 euroa kuukaudessa.

18. Pensionsversicherungsanstalt hylkäsi 2.3.2011 tekemällään päätöksellä Breyn hakemuksen, joka koski 326,82 euron kuukausittaisen korvauslisän myöntämistä, sillä perusteella, ettei hänellä ollut riittäviä varoja eikä hän voinut siten oleskella maassa laillisesti.

19. Brey nosti päätöksestä kanteen Landesgericht für Zivilrechtssagen Grazissa (Grazin siviiliasioita käsittelevä alueellinen tuomioistuin), joka kumosi Pensionsversicherungsanstaltin päätöksen 17.5.2011 antamallaan tuomiolla. Pensionsversicherungsanstalt valitti tuomiosta Oberlandesgericht Graziin (ylemmän oikeusasteen alueellinen tuomioistuin), joka pysytti pääosin ensimmäisessä oikeusasteessa annetun tuomion. Pensionsversicherungsanstalt teki viimeksi mainitusta tuomiosta Revision-valituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, joka päätti keskeyttää asian käsittelyn ja esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko korvauslisää pidettävä [direktiivin] 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisena sosiaalihuoltoetuutena?”

20. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Breyn lisäksi Saksan, Kreikan, Irlannin, Alankomaiden, Itävallan, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio (jäljempänä komissio). Saksan, Irlannin, Alankomaiden, Itävallan, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio esittivät suullisia huomautuksia 7.3.2013 pidetyssä istunnossa.

III Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja muiden osapuolten huomautukset

21. Oberster Gerichtshof esittää unionin tuomioistuimen tutkittavaksi kaksi hypoteesia. Ensimmäisen perustelulinjan mukaan direktiiviä ja asetusta on tulkittava yhdenmukaisesti ja yhtenäisesti. Asetuksessa käytettyä sosiaalihuollon käsitettä voitaisiin siten soveltaa täysin direktiiviin. Asetuksessa jätetään sosiaalihuolto sen soveltamisalan ulkopuolelle, mutta sen 3 artiklan 3 kohdassa säädetään

11 — Annettu 9.9.1955, BGBl. nro 189/1955, sellaisena kuin se on muutettuna.

erityisistä maksuihin perustumattomista rahaetuuksista huolimatta siitä, ettei tällaisia etuuksia voida viedä maasta. Koska korvauslisää pidettiin asiassa Skalka erityisenä maksuihin perustumattomana rahaetuutena, tästä seuraa, ettei tällainen korvaus kuulu asetuksessa tarkoitetun sosiaalihuollon piiriin eikä siten voi myöskään kuulua direktiivissä tarkoitetun sosiaalihuollon piiriin. Tätä näkemystä tukevat Brey ja komissio.

22. Toisen perustelulinjan mukaan direktiivissä käytetty sosiaalihuollon käsite liittyy direktiivin erityistavoitteeseen, minkä vuoksi sen on erottava asetuksessa käytetystä sosiaalihuollon käsitteestä. Tämän lähestymistavan väitetään vastaavan paremmin direktiivin 2003/109/EY (jäljempänä pitkään oleskelleita koskeva direktiivi) johdanto-osan 13 perustelukappaletta.¹² Direktiivissä käytetty sosiaalihuollon käsite käsittää näin ollen jäsenvaltion yleisistä verotuloista tarjoaman perussosiaalihuollon lakisäateisten oikeuksien tai erityisten riskien olemassaolosta riippumatta. Tätä näkemystä edustavan Pensionsversicherungsanstaltin mukaan korvauslisä myönnetään todellisen tarpeen perusteella, eikä sitä rahoiteta etuudensaajan maksuilla vaan julkisista varoista. Se kuuluu näin ollen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun sosiaalihuollon piiriin. Itävallan lainsäätaja on omaksunut tämän näkemyksen.

23. Kaikki asiassa huomautuksia esittäneet jäsenvaltioiden hallitukset tukevat pääosin toista perustelulinjaa.

IV Arviointi

A Ennakkoratkaisukysymyksen laajuus

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää kysymyksellään ohjeita siitä, kuuluuko korvauslisän kaltainen erityinen maksuihin perustumaton rahaetus direktiivissä tarkoitetun sosiaalihuollon piiriin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että unionin tuomioistuin on jo pitänyt korvauslisää erityisenä maksuihin perustumattomana rahaetuutena asetuksen N:o 1408/71 nojalla. Se pyytää näin ollen selvittämään direktiivissä käytettyä sosiaalihuollon käsitettä ja sen suhdetta sosiaalihuollon käsitteeseen, sellaisena kuin sitä on käytetty muussa lainsäädännössä ja etenkin asetuksessa.

25. Monet huomautuksia esittäneistä asianosaista ja muista osapuolista eivät tyydy lausumaan pelkästään tästä kysymyksestä. Niiden huomautuksissa käsitellään kahta muutakin kysymystä: i) onko korvauslisäoikeuden edellytykseksi asetettu vaatimus laillisesta oleskelusta yhteensopiva paitsi asetuksen myös direktiivin kanssa ja ii) täyttääkö Breyn kaltaisessa tilanteessa oleva henkilö direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaan sisältyvän riittäviä varoja koskevan edellytyksen.

26. Kirjallisissa huomautuksissaan komissio katsoo, ettei Itävallan lainsäädäntö ole yhteensopiva direktiivin sen enempää kuin asetuksenkaan kanssa. Komissio kehottaa unionin tuomioistuinta muotoilemaan kysymyksen uudelleen ja antamaan ratkaisun siitä, voidaanko unionin oikeuden ja erityisesti direktiivin nojalla evätä korvauslisän maksaminen Breyn kaltaisessa tilanteessa olevalle henkilölle.

12 — Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44), sellaisena kuin se on muutettuna 11.5.2011 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2011/51/EU (EUVL L 132, s. 1).

27. Koska riita-asia koskee sosiaalilainsäädäntöä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava tässä vaiheessa kuitenkin ainoastaan se, olisiko etuus maksettava Breylle. Kysymyksen sanamuodosta ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa vain tietää, voidaanko korvauslisän katsoa kuuluvan direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettun sosiaalihuollon piiriin. Koska se ei ole esittänyt unionin tuomioistuimelle muita kysymyksiä – esimerkiksi oleskelua koskevan edellytyksen laillisuudesta –, ei ole tarpeen tarkastella muita kysymyksiä koskevia toteamuksia, joita komissio ja useat jäsenvaltiot ovat esittäneet huomautuksissaan.¹³

28. Samasta syystä torjun Alankomaiden hallituksen ehdotuksen, jonka mukaan unionin tuomioistuimen olisi lisäksi otettava kantaa siihen, voiko henkilö, joka ei harjoita taloudellista toimintaa ja joka ei täytä direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädettyjä edellytyksiä, olla tästä huolimatta oikeutettu etuuteen vastaanottavassa jäsenvaltiossa. SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta.¹⁴

29. Joka tapauksessa kysymys siitä, täyttääkö Breyn kaltaisessa tilanteessa oleva unionin kansalainen riittäviä varoja koskevan edellytyksen, edellyttää, että korvauslisän katsotaan kuuluvan direktiivissä tarkoitettun sosiaalihuollon piiriin. Tämä arviointi on erotettavissa oleskeluoikeutta koskevasta kysymyksestä, joka ei ole pääasian kohteena. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi tietenkin esittää SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan nojalla toisen ennakkoratkaisukysymyksen tästä seikasta.

30. Olen tietoinen siitä, että tämän menettelyn lopputulos voi vaikuttaa Breyn oikeuteen oleskella Itävallassa. Näin ollen siltä varalta, että unionin tuomioistuin päättää käsitellä kysymyksiä ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodon ulkopuolella, esitän kyseisestä seikasta huomautuksia tämän ratkaisuehdotuksen viimeisessä osassa.

B Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa käytetty sosiaalihuollon käsite

1. Alustavat huomautukset

31. Direktiivissä ei määritellä sosiaalihuollon käsitettä. Sen tulkinta on näin ollen unionin tuomioistuimen tehtävä.

32. Komissio ja Brey viittaavat paitsi direktiiviin myös asetukseen. Näiden menettelyn osapuolten mukaan yksikään asetuksen soveltamisalaan kuuluvista etuuksista – niiden sääntelytavasta tai -muodosta riippumatta – ei voi kuulua sosiaalihuollon piiriin.

33. Toisaalta monet huomautuksia esittäneistä jäsenvaltioiden hallituksista viittaavat lähinnä kahteen muuhun johdetun oikeuden säädökseen, nimittäin pitkään oleskelleita koskevaan direktiiviin ja perheenyhdistämisdirektiiviin,¹⁵ ja väittävät, että sosiaalihuollon käsite, sellaisena kuin sitä on käytetty kyseisissä direktiiveissä, muistuttaa lähemmin direktiivissä käytettyä sosiaalihuollon käsitettä.

13 — Asia C-265/05, Perez Naranjo, tuomio 16.1.2007 (Kok., s. I-347, 60 kohta).

14 — Ks. mm. asia C-221/07, Zablocka-Weyhermüller, tuomio 4.12.2008 (Kok., s. I-9029, 20 kohta) ja asia C-311/08, SGI, tuomio 21.1.2010 (Kok., s. I-487, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Huomautan, että asiassa C-158/07, Förster, tuomio 18.11.2008 (Kok., s. I-8507) yhteisöjen tuomioistuin – toisin kuin julkisasiamies Mazák (ks. hänen 10.7.2008 samassa asiassa esittämänsä ratkaisuehdotuksen 61 ja 76–90 kohta) – ei noudattanut komission ehdotusta, jonka mukaan unionin tuomioistuimen pitäisi arvioida toisen säädöksen nojalla sitä, oliko Förster säilyttänyt asemansa työntekijänä. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi sen sijaan ennakkoratkaisukysymykseen siinä laajuudessa kuin se oli esitetty.

15 — Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annettu neuvoston direktiivi 2003/86/EY (EUVL L 251, s. 12).

34. Yleisesti ottaen unionin oikeuden käsitteitä on suotavaa tulkita yhtenäisesti, koska se lisää oikeusvarmuutta. Yhtenäinen tulkinta ei kuitenkaan ole aina mahdollinen käytännössä.¹⁶ Käsiteltävässä asiassa huomautuksia esittäneet asianosaiset ja muut osapuolet tekevät vastakkaisia päätelmiä direktiivissä käytetystä sosiaalihuollon käsitteestä tulkitsemalla sitä useiden muiden johdetun oikeuden säädösten valossa. Kun otetaan huomioon näiden toimenpiteiden väliset eroavaisuudet, on selvää, että sosiaalihuollon käsite, sellaisena kuin sitä on käytetty kaikissa näissä eri asiayhteyksissä, ei voi ilmaista samaa asiaa. Näin ollen on tehtävä valinta.

2. Direktiivissä käytetyn sosiaalihuollon käsitteen analyysi

35. Direktiivissä säädetään unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Direktiivin rakenteessa erotetaan enintään kolmen kuukauden oleskelu, yli kolmen kuukauden oleskelu ja pysyvä oleskelu, joka edellyttää viiden vuoden yhtäjaksoista oleskelua.

36. Oleskeluoikeuden erilaiset edellytykset ovat seurausta tästä rakenteesta. Direktiivin 6 artiklan nojalla kaikilla unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan. Yli kolmen kuukauden oleskelua koskevassa 7 artiklassa oleskelun edellytykset perustuvat siihen, harjoittaako unionin kansalainen taloudellista toimintaa vai ei. Henkilöiden, jotka eivät ole työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia tai opiskelijoita, on muun muassa täytettävä edellä 4 kohdassa mainittu riittäviä varoja koskeva edellytys. Direktiivin 16 artiklan mukaan oleskeluoikeus ei enää määräydy 7 artiklan perusteella sen jälkeen, kun pysyvä oleskeluoikeus on saatu.

37. Direktiivin analysointi osoittaa, että yhdessä sen säännöksistä – 8 artiklan 4 kohdassa – yhdistetään sosiaaliavustuksen käsite sosiaaliturvan käsitteeseen. Kyseisen säännöksen mukaan määrä, joka katsotaan 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetuiksi riittäviksi varoiksi, ei saa olla suurempi kuin se, jonka alittuessa vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille voidaan myöntää sosiaaliavustusta tai, jos tätä perustetta ei voida soveltaa, suurempi kuin vastaanottavan jäsenvaltion maksama sosiaaliturvajärjestelmän mukainen vähimmäiseläke. Tässä tilanteessa sosiaaliturvajärjestelmän mukaista vähimmäiseläkettä käytetään näin ollen sosiaaliavustuksen sijaan mittapuuna sen määrittämisessä, onko unionin kansalaisella riittävät varat. Siten sen toteamisen yhteydessä, onko tietyllä unionin kansalaisella oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella, sosiaaliavustuksen ja sosiaaliturvan käsitteet ovat jossain määrin päällekkäisiä.

38. Vaikka direktiivin yleistavoitteena on yksinkertaistaa ja tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun,¹⁷ sen 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan nimenomaisena tavoitteena on varmistaa, että henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei aiheudu kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa.¹⁸ Tämä osoittaa, että kyseisellä säännöksellä pyritään estämään se, että unionin kansalaiset, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa, käyttävät vastaanottavan jäsenvaltion hyvinvointijärjestelmää turvatakseen toimeentulonsa.

16 — Ks. vastaavasti asia C-85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998 (Kok., s. I-2691, 31 kohta); asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok., s. I-2703, 32 kohta) ja asia C-345/09, van Delft ym., tuomio 14.10.2010 (Kok., s. I-9879, 88 kohta).

17 — Ks. direktiivin johdanto-osan kolmas perustelukappale sekä asia C-480/08, Teixeira, tuomio 23.2.2010 (Kok., s. I-1107, 60 kohta) ja asia C-310/08, Ibrahim ja Secretary of State for the Home Department, tuomio 23.2.2010 (Kok., s. I-1065, 49 kohta).

18 — Ks. direktiivin johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

39. Jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmän käsitteellä on katsottu olevan itsenäinen merkitys unionin oikeudessa.¹⁹ Unionin tuomioistuimien esitti tämän päätelmän eittämättä toisen direktiivin, nimittäin perheenyhdistämisdirektiivin, yhteydessä. Unionin tuomioistuimen käyttämästä sanamuodosta ei kuitenkaan ilmene, että sen toteamukset koskisivat pelkästään mainittua direktiiviä. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ei myöskään viitata kansalliseen lainsäädäntöön.

40. Vaikka sosiaalihuollon käsitteellä on itsenäinen merkitys unionin oikeudessa, tätä direktiivissä käytettyä käsitettä ei tarvitse välttämättä tulkita samalla tavalla kuin muun unionin lainsäädännön yhteydessä.

41. Sanamuodosta on todettava, että sosiaalihuollon käsitteellä on ammatillisia lisämerkityksiä eikä ilmeistä tavanomaista merkitystä. Eri virallisten kieliversioiden vertailusta lisäksi ilmenee, ettei sosiaalihuollon käsitettä ilmeisestikään käytetä yhtenäisesti.²⁰ Tämä osoittaa, ettei direktiivissä käytetyllä sosiaalihuollon käsitteellä ollut tarkoitus olla yhtä täsmällistä merkitystä. Kun otetaan huomioon direktiivin tavoitteet ja tarkoitukset, vaikuttaa siltä, että sosiaalihuollon käsitteessä pikemminkin painotetaan etuuksia, joiden maksamiseen unionin kansalainen ei ole osallistunut ja jotka rahoitetaan julkisista varoista.

42. Komission mukaan direktiivissä tarkoitettua sosiaalihuollon käsitteen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon direktiivin antamiseen johtanut lainsäädäntöehdotus.²¹ Komissio viittaa asetuksen peruseräilyyn, jonka mukaan sosiaalihuoltoetuuksia ei voida viedä maasta, ja väittää direktiivin valmisteluasiakirjojen osoittavan, että direktiivin tulkinnan on oltava asetuksen mukainen. Komission ehdotuksen perustelujen epämääräisyydestä (*"eivätkä yleensä ole"*) huolimatta se, etteivät muut toimielimet ottaneet kantaa tähän nimenomaiseen kohtaan lainsäädäntömenettelyn aikana, ei sinänsä osoita komission omassa asiakirjassa esitettyjä huomautuksia oikeiksi tai vääriksi. Edellä mainittu direktiivin 8 artiklan 4 kohtaan sisältyvä sosiaaliavustuksen ja sosiaaliturvan välinen yhteys heikentää lisäksi tätä perustelua.

43. Jos direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaan sisältyvän sosiaalihuollon käsitteen yhteydessä tärkein arviointiperuste olisi se, ettei sosiaalihuoltoetuuksia voida viedä maasta, kuten direktiivin valmisteluasiakirjoissa ilmeisesti esitetään, korvauslisä kuuluisi komission näkemyksestä poiketen sosiaalihuollon piiriin. Asetuksen 70 artiklan 4 kohdan nojalla erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia ei tosiaankaan voida siirtää jäsenvaltiosta toiseen.

44. Edellä esitetyn perusteella katson seuraavaa: i) direktiivin tavoitteen mukaisesti direktiivissä käytetyn sosiaalihuollon käsitteen tarkoituksena on asettaa rajat unionin kansalaisten oikeudelle liikkua vapaasti suojelemalla jäsenvaltion julkisia varoja (ks. edellä 38 kohta); ii) sosiaalihuollon käsite ei välttämättä liity muuhun unionin lainsäädäntöön (ks. edellä 39 ja 40 kohta) ja iii) sosiaalihuollon

19 — Asia C-578/08, Chakroun, tuomio 4.3.2010 (Kok., s. I-1839, 45 kohta), jossa unionin tuomioistuin käytti kyseisessä tapauksessa ilmausta "unionin oikeuden itsenäinen käsite".

20 — Osassa kieliversioista käsitettä on tulkittu samalla tavalla kuin englanninkielisessä versiossa. Niinpä "social assistance" on käännetty ranskaksi "assistance sociale", italiaksi "assistenza sociale", espanjaksi "asistencia social" ja romaniaksi "asistență socială". Toisaalta direktiivin portugalinkielisessä versiossa käytetään käsitettä "segurança social", vaikka saman direktiivin 8 artiklan 4 kohdassa käytetään ilmausta "assistência social". Samoin suomenkielisessä versiossa 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa käytetty käsite "sosiaalihuoltojärjestelmä" ei vastaa 8 artiklan 4 kohdassa käytettyä käsitettä "sosiaaliavustus", ja saksankielisessä versiossa direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa käytetään käsitettä "Sozialhilfeleistungen" mutta 8 artiklan 4 kohdassa ilmausta "Sozialhilfe". Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan saksankielinen versio eroaa kuitenkin muista kieliversioista, koska sen mukaan unionin kansalaisilla on oltava riittävät varat itseään ja perheenjäseniään varten "niin, ettei heidän tarvitse turvautua vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltopalveluihin oleskelunsa aikana". Tarkastelen tätä seikkaa jäljempänä 74 kohdassa.

21 — Komission 23.5.2001 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, KOM(2001) 257 lopullinen, s. 10–11 (EYVL C 270 E, s. 150). Siinä todetaan 7 artiklan 1 kohdan b alakohdasta, että "oleskeluoikeuden harjoittamista pyritään periaatteessa helpottamaan, mutta täydellisen tasavertainen kohtelu sosiaali[huolto]etuuksien alalla ei ole mahdollista siksi, että ne eivät toistaiseksi kuulu yhteisön oikeuden piiriin *eivätkä yleensä ole siirrettävissä jäsenvaltiosta toiseen*; tällöin eräistä oleskeluoikeuden omaavista henkilöistä ja erityisesti niistä, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa, on vaarassa muodostua kohtuuton rasite vastaanottavan jäsenvaltion taloudelle" (kursivointi tässä).

käsite on ilmeisesti tarkoituksella epätasällinen (ks. edellä 37 ja 47 kohta). Arvioin seuraavaksi sitä, vahvistavatko vai kumoavatko tämän tulkinnan ne muut johdetun oikeuden säädökset, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja huomautuksia esittäneet asianosaiset ja muut osapuolet ovat viitanneet.

3. Vertailu asetuksessa käytettyyn sosiaalihuollon käsitteeseen

45. Kuten edellä on mainittu, komissio ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaavat mahdollisuuteen tulkita direktiiviä yhdenmukaisesti asetuksen kanssa. Tämän väitetään johtavan siihen, ettei korvauslisä kuulu sosiaalihuollon käsitteen piiriin, koska sen katsotaan kuuluvan asetuksen soveltamisalaan.

46. Asetuksella yhteensovitetään jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä. Tämän yhteensovittamisen osalta I osastossa esitetään yleiset säännökset, joihin kuuluu myös 3 artiklan 1 kohtaan sisältyvä luettelo sosiaaliturvan aloista, joihin asetusta sovelletaan. Asetuksen II osastoon sisältyvät sovellettavan kansallisen lainsäädännön määrittämistä koskevat säännöt. Asetuksen säännökset muodostavat näin ollen lainvalintasääntöjen järjestelmän.²² Asetuksen III osastoon sisältyy suurin osa sen säännöksistä, ja niillä yhteensovitetään yksityiskohtaisemmin eri etuustyyppisiä, joihin asetusta sovelletaan, ja siihen sisältyy myös erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia käsittelevä 9 luku. Asetuksen IV, V ja VI osastoon sisältyy lukuisia muita säännöksiä (jotka koskevat muun muassa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä). Asetukseen on liitetty useita liitteitä (I–XI), joissa muun muassa eritellään lainsäädäntö, jota kussakin jäsenvaltiossa sovelletaan niihin nimen mukaan lueteltuihin eri etuustyyppisiin, joihin asetusta sovelletaan.

47. Asetuksen rakenteen ja asiayhteyden ymmärtämiseksi on kuitenkin tarkasteltava lähemmin sitä, miten sosiaaliturva, sosiaalihuolto ja erityiset maksuihin perustumattomat rahaetudet on erotettu asetuksessa toisistaan.

48. Asetuksen 3 artiklan 5 kohdan a alakohdassa erotetaan sosiaalihuolto ja sosiaaliturva toisistaan. Oikeuskäytännön mukaan tietyillä etuuksilla voi kuitenkin olla sekä sosiaalihuoltoon että sosiaaliturvaan liittyviä tehtäviä (sekamuotoiset etuudet).²³ Tämentyypisistä etuuksista säädetään nykyisin asetuksen 70 artiklassa. Sen 1 kohdassa esitetään niiden tärkeimmät piirteet.

49. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvaa etuutta voidaan pitää *sosiaaliturvaetuutena*, jos sen myöntäminen etuudensaajille perustuu tiettyyn laissa määriteltyyn asemaan yksilöllisestä tarveharkinnasta riippumatta ja jos etuus liittyy johonkin asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittuun vakuutustapahtumaan.²⁴ *Maksuihin perustumattomat erityisetuudet* määritellään tavoitteensa avulla. Niiden täytyy korvata sosiaaliturvaetus tai täydentää sitä, siitä kuitenkin erottuen, niiden täytyy olla taloudellisilla ja sosiaalisilla syillä perustellun sosiaalihuollon luonteisia, ja niistä täytyy päättää sellaisen säännöksen mukaisesti, jossa on vahvistettu objektiiviset arviointiperusteet.²⁵ Käsitteet ”sosiaaliturvaetus” ja ”maksuihin perustumaton erityisetuus” sulkevat pois siten toisensa.²⁶

22 — Ks. asetuksen N:o 1408/71 osalta edellä alaviitteessä 16 mainittu asia van Delft ym., tuomion 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

23 — Ks. esim. asia C-78/91, Hughes, tuomio 16.7.1992 (Kok., s. I-4839, 19 kohta).

24 — Ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-396/05, C-419/05 ja C-450/05, Habelt ym., tuomio 18.12.2007 (Kok., s. I-277, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 — Ks. vastaavasti asia C-299/05, komissio v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 18.10.2007 (Kok., s. I-8695, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 — Asia C-286/03, Hosse, tuomio 21.2.2006 (Kok., s. I-1771, 36 kohta).

50. *Sosiaalihuolto* ei kuitenkaan määritellä asetuksessa. Sen vuoksi se määritellään yleensä negatiivisesti siten, että se käsittää etuudet, jotka eivät sovi edellä 49 kohdassa mainittuun ”sosiaaliturvaetuuden” positiiviseen kuvaukseen.²⁷ Sosiaalihuollon yksi tärkeä piirre on kuitenkin tarve. Unionin tuomioistuin on katsonut, että etuuden myöntämisen asettaminen ehdolliseksi hakijan tapauskohtaisesta tarveharkinnasta ”on sosiaalihuollolle ominaista”.²⁸ Tästä myös seuraa, että asetuksen 3 artiklan 5 kohtaa, jossa jätetään muun muassa sosiaalihuolto asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, on tulkittava suppeasti.²⁹

51. Asetuksen yleisenä tavoitteena ja tarkoituksena on, EY 42 artiklan (nykyisin SEUT 48 artikla) mukaisesti, turvata vapaa liikkuvuus palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville siirtotyöläisille ja heidän huollettavilleen tarjoamalla heille riittävä sosiaaliturva. Asetuksella pyritään muun muassa varmistamaan, että yhdessä jäsenvaltiossa maksetut sosiaaliturvamaksut voidaan siirtää toiseen jäsenvaltioon, millä vahvistetaan oikeutta liikkua vapaasti ja myötävaikutetaan elintason ja työnteon edellytysten parantumiseen.³⁰ Tätä järjestelyä on laajennettu koskemaan yleisemmin myös muita kuin työntekijöitä EY 308 artiklalla (nykyisin SEUT 352 artikla).

52. Asetuksen johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta kuitenkin ilmenee, ettei asetuksen tarkoituksena ole yhdenmukaistaa vaan pelkästään yhteensovittaa jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmiä. Unionin tuomioistuin onkin katsonut, että sosiaalihuolto ja muut samankaltaiset etuudet, jotka eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan, kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan.³¹

53. Edellä esitetty huomioon ottaen ilmenee, että asetuksen 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan nimenomaisena tarkoituksena on varmistaa, että sosiaalihuolto sellaisenaan säilyy yhteensovittamisen ulkopuolella ja jäsenvaltioiden toimivallassa. Samoista syistä erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia koskevien asetuksen säännösten tarkoituksena on varmistaa, että tällaisten etuuksien – jotka ovat luonteeltaan sekamuotoisia ja jotka voitaisiin muuten siirtää jäsenvaltiosta toiseen – saaminen edellyttää edelleen oleskelua jäsenvaltiossa, jonka on hoidettava niistä aiheutuvat kustannukset.³²

54. Tässä kohden on tarkoituksenmukaista verrata sosiaalihuollon käsitteen käyttöä asetuksessa sen käyttöön direktiivissä.

55. Sen lisäksi, ettei asetuksessa viitata direktiiviin eikä päinvastoin, näiden kahden säädöksen eri kieliversioissa käytetty käsitteistö ei ole yhtenäistä. Kuten edellä todettiin, sosiaalihuollon ja sosiaaliturvan käsitteissä on lisäksi tiettyä päällekkäisyyttä direktiivissä. Asetuksessa nämä käsitteet sitä vastoin erotetaan selkeästi. Asetuksessa käytetyn sosiaalihuollon käsitteen suppeaa tulkintaa (ks. edellä 50 kohta) ei myöskään voida järkevästi käyttää direktiivin yhteydessä, joka ei perustu samaan kahtiajakoon.

27 — Ks. vastaavasti asia C-333/00, Maaheimo, tuomio 7.11.2002 (Kok., s. I-10087, 21–23 kohta).

28 — Edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Hughes, tuomion 17 kohta (kursivointi tässä). Ks. myös mm. asia 24/74, Bion, tuomio 9.10.1974 (Kok., s. 999, 10 kohta).

29 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 24 mainitut yhdistetyt asiat Habelt ym., tuomion 65 ja 108 kohta.

30 — Ks. asetuksen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

31 — Ks. vastaavasti mm. asia C-192/05, Tas-Hagen ja Tas, tuomio 26.10.2006 (Kok., s. I-10451, 21 kohta); asia C-499/06, Nerkowska, tuomio 22.5.2008 (Kok., s. I-3993, 23 kohta) ja edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Zablocka-Weyhermüller, tuomion 27 kohta. Unionin oikeus ei myöskään vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan säätää sosiaaliturvajärjestelmistään; ks. edellä alaviitteessä 16 mainittu asia van Delft ym., tuomion 84 kohta.

32 — Ks. asetuksen N:o 1247/1992 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

56. Ennen kaikkea on niin, että sosiaalihuollon käsite, sellaisena kuin sitä on käytetty näissä kahdessa säädöksessä, ei voi olla sama molemmissa, koska niillä on erilaiset tavoitteet.³³ Asetuksen 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan ja 70 artiklan 4 kohdan tavoitteena on estää niissä säädettyjen etuuksien siirtäminen toiseen jäsenvaltioon. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan tavoitteena on toisaalta varmistaa, ettei oleskeluoikeuden omaavista henkilöistä muodostu kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Tämä kysymys on yhdenmukaistettu direktiivillä, eikä jäsenvaltioilla siten ole toimivaltaa säätää asiasta, toisin kuin asetuksessa käytetyn sosiaalihuollon käsitteen sisällöstä.

57. Edellä esitetyn perusteella asetuksessa käytetyn sosiaalihuollon käsitteen sisältö ei nähdäkseni kumoa millään tavalla edellä 44 kohdassa esittämäni alustavaa näkemystä, koska nämä kaksi käsitettä eivät koske samoja asioita. Näin ollen tutkin seuraavaksi kahta muuta säädöstä, joihin menettelyssä on vedottu sosiaalihuollon käsitteen selventämisen yhteydessä.

4. Vertailu perheenyhdistämisdirektiivissä ja pitkään oleskelleita koskevassa direktiivissä käytetyn sosiaalihuollon käsitteen kanssa

58. Alankomaiden, Itävallan, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset viittaavat *perheenyhdistämisdirektiivin* 7 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, jonka ne väittävät vastaavan direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja jota unionin tuomioistuin tulkitsi asiassa Chakroun.

59. Perheenyhdistämisdirektiivi koskee kolmansien maiden kansalaisten unionin oikeuteen perustuvaa oikeutta perheenyhdistämiseen. Sen tavoitteena on vahvistaa edellytykset, joiden täytyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen, ja siinä määritetään tämän oikeuden käyttämisen edellytykset.³⁴ Sen 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa rajataan oikeus perheenyhdistämiseen kolmansien maiden kansalaisiin, joilla on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ”ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään”. Perheenyhdistämisdirektiivin VI luvussa säädetään perheenjäsenten maahantulosta ja maassaoleskelusta.

60. Asiassa Chakroun antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin totesi, että perheenyhdistämisdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa olevaa ”sosiaalihuollon” käsitettä on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan tukea, jolla korvataan se, ettei henkilöllä ole vakaita, säännöllisiä ja riittäviä tuloja ja varoja, mutta sillä ei tarkoiteta tukea, jolla olisi mahdollista täyttää poikkeukselliset tai odottamattomat tarpeet.³⁵

61. Kun tarkastellaan *pitkään oleskelleita koskevaa direktiiviä*, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja Itävallan hallitus viittaavat, siinä säädetään paitsi pitkään oleskelleen henkilön aseman myöntämisestä jäsenvaltiossa myös oleskelusta toisissa jäsenvaltioissa tämän aseman perusteella ja sille asetetuista taloudellisista edellytyksistä. Mainitun direktiivin 11 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot

33 — Kyseisillä kahdella säädöksellä ei ole sama oikeudellinen perusta. Direktiivi annettiin EY 12, EY 18, EY 40, EY 44 ja EY 52 artiklan (nykyisin SEUT 18, SEUT 21, SEUT 46, SEUT 50 ja SEUT 59 artikla) nojalla, jotka koskevat syrjintäkiellon perusperiaatetta, unionin kansalaisuutta, työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisoikeutta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta. Asetus taas annettiin EY 42 ja EY 308 artiklan (nykyisin SEUT 48 ja SEUT 352 artikla) nojalla, jotka koskevat sosiaaliturvaa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden yhteydessä ja säännöksiä, jotka ovat tarpeen unionin politiikan toteuttamiseksi ja joille ei ole riittävää oikeudellista perustaa SEUT-sopimuksessa.

34 — Ks. perheenyhdistämisdirektiivin 1 artikla ja IV luku.

35 — Tuomion 49 kohta; ks. myös yhdistetyt asiat C-356/11 ja C-357/11, O ja S, tuomio 6.12.2012, 73 kohta.

voivat rajata sosiaaliavun ja sosiaaliturvan osalta annettavan tasavertaisen kohtelun ”perusetuuksiin”. Itävallan hallitus ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaavat tässä yhteydessä perheenyhdistämisdirektiivin johdanto-osan 13 perustelukappaleeseen³⁶ ja ensiksi mainitun osalta asiassa Kamberaj annettuun tuomioon.³⁷

62. Asiassa Kamberaj antamansa tuomion 90 kohdassa unionin tuomioistuin totesi, että pitkään oleskelleita koskevan direktiivin päämääränä on edistää laillisesti ja pysyvästi jäsenvaltioissa oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista. Tuomion 92 kohdassa se totesi, että asumistuki oli mainitun direktiivin 11 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu perusetuus, edellyttäen että kyseisen tuen tarkoituksena on Euroopan unionin perusoikeuskirjan 34 artiklan mukaisesti turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja. Tuomion 85 kohdassa unionin tuomioistuin myös katsoi, ettei johdanto-osan 13 perustelukappaleeseen otettu perusetuuksien luettelo ole tyhjentävä.

63. Perheenyhdistämisdirektiivi ja pitkään oleskelleita koskeva direktiivi näyttävät siten vahvistavan edellä 44 kohdassa esitetyn näkemyksen direktiivissä käytetystä sosiaalihuollon käsitteestä.

64. Kaikissa kolmessa direktiivissä käytetään sosiaalihuollon epätasällistä ja laajaa käsitettä. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi ”ottaa huomioon palkkojen ja eläkkeiden vähimmäistason” sen todentamiseksi, onko kolmannen maan kansalaisella vakaat ja säännölliset varat, joita perheen yhdistäminen perheenyhdistämisdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla edellyttää. Tämä pätee pitkään oleskelleita koskevan direktiivin 15 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla myös kolmansien maiden kansalaisiin, joilla on pitkään oleskelleen henkilön asema ja jotka haluavat oleskella toisessa jäsenvaltiossa. Mainitut säännökset ovat rinnastettavissa direktiivin 8 artiklan 4 kohtaan. Pitkään oleskelleita koskevan direktiivin 11 artiklan 1 kohdan d alakohdassa ei myöskään esitetä, miten sosiaaliturva, sosiaaliapu ja sosiaalinen suojelu eroavat toisistaan.

65. Vaikka direktiivi ja kyseiset kaksi muuta direktiiviä koskevat eri henkilöryhmiä eikä niillä ole täysin sama tarkoitus ja soveltamisala,³⁸ niiden kaikkien yhteisenä tavoitteena on oleskeluoikeuden sääntely. Kaikkiin kolmeen direktiiviin sisältyvät sosiaalihuoltoa koskevat säännöt vaikuttavat lisäksi perustuvan yhteiseen toiveeseen suojella julkisia varoja. Sosiaalihuollon voidaan näin ollen ymmärtää ilmaisevan samaa asiaa kaikissa kolmessa direktiivissä. Tämä vastaa nähdäkseni unionin tuomioistuimen näkemystä, kun otetaan huomioon, että se viittasi asiassa Chakroun antamassaan tuomiossa sosiaalihuollon käsitteen yhteydessä asiassa Eind,³⁹ joka koski muun muassa direktiivin 90/364/ETY⁴⁰ tulkintaa, antamansa tuomion 29 kohtaan.

66. Direktiivin kannalta merkityksellinen on myös unionin tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan ”jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmän” käsite, sellaisena kuin sitä on käytetty perheenyhdistämisdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa, viittaa sosiaalihuollon tukeen, jonka kansalliset, alueelliset tai paikalliset viranomaiset myöntävät.⁴¹ Toteamus on johdonmukainen sen ajatuksen kanssa, että etuuden on oltava osa sosiaalihuoltojärjestelmää.

36 — Kyseisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Sosiaaliavun osalta mahdollisuus rajoittaa pitkään oleskelleiden etuuksia perusetuuksiin on ymmärrettävä niin, että perusetuuksiin kuuluvat vähintään perustoimeentuloturva, sairaus- ja raskausavustukset, vanhempainavustus ja pitkäaikaishoito. Etuuksien myöntämistä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä säädetään kansallisessa lainsäädännössä.”

37 — Asia C-571/10, Kamberaj, tuomio 24.4.2012.

38 — Perheenyhdistämisdirektiivin oikeudellisen perustan muodostaa EY-sopimuksen IV osastoon, jonka otsikko on ”Viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka sekä muu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvä politiikka”, sisältyvä erityismääräys, nimittäin EY 63 artiklan 3 kohdan a alakohta (joka on nyt korvattu SEUT 79 artiklalla ja joka on sisältynyt Lissabonin sopimuksen voimaantulosta lähtien SEUT-sopimuksen V osaston 2 lukuun, jonka otsikko on ”Rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka”). Pitkään oleskelleita koskevan direktiivin oikeudellinen perusta on EY 63 artiklan 3 ja 4 kohta.

39 — Asia C-291/05, Eind, tuomio 11.12.2007 (Kok., s. I-10719).

40 — Oleskeluoikeudesta 28.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26).

41 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Chakroun, tuomion 45 kohta.

67. Näistä syistä katson, että direktiivissä käytetty sosiaalihuollon käsite on samankaltainen kuin näissä kahdessa muussa direktiivissä käytetty käsite. Näin ollen sitä olisi tulkittava vastaavasti.

5. Välipäätelmä

68. Edellä esitetyn perusteella katson, että asiassa Chakroun esitettyä sosiaalihuollon määritelmää on sovellettava direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaan. Tästä seuraa, että sosiaalihuollolla tarkoitetaan kyseisessä säännöksessä – kansallisten, alueellisten tai paikallisten – viranomaisten myöntämää tukea, jolla korvataan se, ettei henkilöllä ole vakaita, säännöllisiä ja riittäviä tuloja ja varoja, eikä tukea, jolla olisi mahdollista täyttää poikkeukselliset tai odottamattomat tarpeet.

69. Vaikka kysymyksen siitä, kuuluuko etuus asetuksen soveltamisalaan, ei pitäisi olla ratkaiseva direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa käytetyn sosiaalihuollon käsitteen yhteydessä, tämä ei tarkoita sitä, että asetus olisi täysin merkityksetön; se ei myöskään tee yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Skalka esittämistä toteamuksista vanhentuneita. Sikäli kuin etuus kuuluu sosiaalihuollon piiriin asetuksen nojalla – eli oikeus etuuteen perustuu etuudensaajan tarpeisiin eikä tämän maksamiin maksuihin –, tämä pätee myös direktiivin soveltamisalalla.

70. Asiassa Skalka antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin lisäksi huomautti, että korvauslisä takasi toimeentulominimin henkilöille, joiden kokonaistulot jäivät alle laissa säädetyn rajan, että etuus liittyi läheisesti Itävallan taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen ja että sen laissa säädetty suuruus määräytyi maassa vallitsevan elintason perusteella. Korvauslisään liittyvät menot rahoitettiin liittovaltion talousarviosta eikä etuudensaajien suorittamalla maksuilla. Tällainen etuus oli siten yhteisöjen tuomioistuimen mukaan ”sosiaalihuollon luonteinen sikäli kuin sillä taataan saajalleen toimeentulominimi riittämättömän eläkkeen tapauksessa”.⁴²

71. Koska korvauslisällä korvataan se, ettei henkilöllä ole vakaita, säännöllisiä ja riittäviä tuloja ja varoja, eikä sitä myönnetä pelkästään poikkeuksellisten tai odottamattomien tarpeiden täyttämiseksi, korvauslisän on katsottava kuuluvan direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettun sosiaalihuollon piiriin.

C Huomautuksia seikoista, joita ei ole tuotu esille ennakkoratkaisukysymyksessä

72. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin päättää esittää ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle muita seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä siinä vireillä olevan asian ratkaisemisen kannalta, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin voi SEUT 267 artiklan soveltamista koskevissa asioissa kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten sanamuodon perusteella ja sen esittämät tiedot huomioon ottaen osoittaa, mitkä seikat liittyvät unionin oikeuden tulkintaan.⁴³ Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei SEUT 267 artiklan nojalla ole lausua kansallisen oikeuden säännösten yhteensopivuudesta unionin oikeuden säännösten kanssa, mutta se voi sen sijaan esittää kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa tätä yhteensopivuutta sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa.⁴⁴

73. Näin ollen on syytä tarkastella lähemmin seuraavia kahta asiaa: i) ovatko pääasiassa sovellettavien kaltaiset kansalliset säännökset yhteensopivia direktiivin kanssa ja ii) muodostuuko korvauslisien maksamisesta kohtuuton rasite Itävallan sosiaalihuoltojärjestelmälle.

42 — Tuomion 24, 26 ja 29 kohta.

43 — Asia C-251/06, ING. AUER, tuomio 8.11.2007 (Kok., s. I-9689, 38 kohta); asia C-420/07, Apostolides, tuomio 28.4.2009 (Kok., s. I-3571, 63 kohta) ja asia C-434/09, McCarthy, tuomio 5.5.2011 (Kok., s. I-3375, 24 kohta).

44 — Asia C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales, tuomio 26.1.2010 (Kok., s. I-635, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

1. Sellaisen kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus direktiivin kanssa, jossa laillinen oleskelu on edellytys oikeudelle sosiaalihuoltoon

74. Huomautan aluksi, että direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan saksankielisessä versiossa käytetään ilmausta ”so dass sie – – keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen”. Tämä voitaisiin kääntää seuraavasti: ”niin, ettei heidän tarvitse turvautua vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltopalveluihin”. Kyseisen säännöksen saksankielinen sanamuoto vaikuttaa siten ankarammalta kuin useiden muiden kieliversioiden sanamuoto. Siinä ilmeisesti tarkoitetaan, ettei vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään voida turvautua lainkaan.

75. Tällainen tulkinta olisi ristiriidassa muiden direktiivin säännösten kanssa. Direktiivin 8 artiklan 4 kohdassa edellytetään unionin kansalaisen henkilökohtaisen tilanteen huomioon ottamista. Sen 14 artiklan 2 kohdassa säädetään, että vain, jos on perusteltua aihetta epäillä, ettei unionin kansalainen enää täytä 7 artiklassa säädettyä riittäviä varoja koskevaa edellytystä, vastaanottava jäsenvaltio voi tarkistaa oleskelun edellytysten täyttymisen, mutta tällaista tarkistusta ei saa suorittaa järjestelmällisesti. Samoin 14 artiklan 3 kohdassa kielletään nimenomaisesti karkottamistoimenpiteet seurauksena siitä, että unionin kansalainen pelkää turvautua vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Asiassa komissio vastaan Belgia,⁴⁵ joka koski muun muassa direktiiviä 90/364, yhteisöjen tuomioistuin paheksui käytäntöä, jossa unionin kansalaiset karkotettiin automaattisesti, elleivät he pystyneet esittämään tiettyyn määräaikaan mennessä vaadittavia asiakirjoja osoituksena riittävästä varoistaan.

76. Tällaista tulkintaa ei voida myöskään sovittaa yhteen direktiivin johdanto-osan kanssa. Sen kymmenennessä perustelukappaleessa ei viitata pelkäävän rasitteeseen vaan *kohtuuttomaan* rasitteeseen. Toisin sanoen, oleskeluoikeuden menettämisen perusteena ei voi olla mikä tahansa rasite vaan ainoastaan sellaiset rasitteet, jotka haittaavat riittävän vakavasti vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmän asianmukaista toimintaa. Jäsenvaltioiden on sallittava tietty vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten taloudellinen solidaarisuus muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan.⁴⁶ Direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa esitetään merkitykselliset perusteet sen määrittämiseksi, aiheuttaako unionin kansalainen kohtuuttoman rasitteen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Näihin perusteisiin kuuluvat seuraavat: vaikeuksien väliaikaisuus, oleskelun pituus, henkilökohtaiset olosuhteet ja myönnetyn avustuksen määrä.

77. Edellä esitetty huomioon ottaen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan saksankielinen versio vaikuttaa yllättävältä. Edellä mainitut direktiivin säännökset menettäisivät täysin merkityksensä, jos jäsenvaltiossa oleskelua koskevan oikeuden edellytykseksi asetettaisiin se, ettei henkilö ole turvautunut sosiaalihuoltoon. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan merkityksen selvittämiseksi sen saksankielistä versiota on näin ollen tulkittava direktiivin systematiikan ja tavoitteen perusteella. Säännöksen varsinaista sanamuotoa ei voida käyttää sen ainoana tulkintaperusteena, eikä sille voida antaa etusijaa muihin kieliversioihin nähden.⁴⁷

78. Tältä osin on tärkeää huomata, että NAG:n 51 §:n 1 momentti kuvastaa direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan saksankielistä versiota. Näin ollen unionin kansalaisten oikeus oleskella Itävallassa näyttäisi edellyttävän sitä, ettei unionin kansalainen saa korvauslisää. Lisäksi ASVG:n 292 §:n 1 momentin mukaan korvauslisä on rajattu koskemaan henkilöitä, jotka oleskelevat laillisesti Itävallassa. Näin ollen vaikuttaa siltä, että näiden säännösten seurauksena unionin kansalaisilta, jotka haluavat oleskella Itävallassa yli kolmen kuukauden ajan (ja oletettavasti siihen asti, kunnes he saavat direktiivin 16 artiklan nojalla pysyvän oleskeluoikeuden), evätään mahdollisuus turvautua kyseisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään ja saada korvauslisän kaltaista avustusta.

45 — Asia C-408/03, komissio v. Belgia, tuomio 23.3.2006 (Kok., s. I-2647).

46 — Asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok., s. I-6193, 44 kohta) ja asia C-209/03, Bidar, tuomio 15.3.2005 (Kok., s. I-2119, 56 kohta).

47 — Ks. vastaavasti asia C-149/97, Institute of the Motor Industry, tuomio 12.11.1998 (Kok., s. I-7053, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79. Mikäli tämä tulkinta kansallisesta lainsäädännöstä olisi oikea – minkä Oberster Gerichtshof ratkaisee⁴⁸ –, minun olisi pakko yhtyä komission näkemykseen siitä, että unionin kansalaiset asetetaan epäedulliseen asemaan verrattuna Itävallan kansalaisiin, joilla on luontainen oikeus oleskella Itävallassa⁴⁹ ja jotka näin ollen täyttävät kyseisen edellytyksen helpommin, kuten Itävallan hallitus myöntää. Vaikka kyseisissä säännöksissä ei syrjitä suoraan kansalaisuuden perusteella, ne merkitsevät kuitenkin nähdäkseni välillistä syrjintää.⁵⁰

80. Unionin tuomioistuin on kuitenkin eri tilanteissa katsonut, että jäsenvaltiot voivat edellyttää laillista oleskelua ennen sosiaalihuollon etuuksien myöntämistä, edellyttäen että tällainen edellytys on unionin oikeuden mukainen.⁵¹ On hyväksyttävää, että kansallinen lainsäätäjät haluaa varmistaa, että etuuden hakijan ja toimivaltaisen jäsenvaltion välillä on tosiasiallinen yhteys.⁵² Asetuksen 70 artiklan 4 kohdassa todetaan lisäksi selvästi, että erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet myönnetään vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

81. Jäsenvaltiolla vaikuttaisi olevan direktiivin nojalla oikeus suojata sosiaalihuoltojärjestelmäänsä sellaisten taloudellista toimintaa harjoittamattomien unionin kansalaisten osalta, jotka eivät ole vielä saaneet pysyvää oleskeluoikeutta. Toisin kuin Saksan hallitus katsoo, edellä 75 ja 76 kohdasta kuitenkin seuraa, että direktiivin 8 artiklan 4 kohdan ja 14 artiklan 3 kohdan kanssa ristiriidassa ovat säännökset, joissa oleskeluoikeuden edellytykseksi asetetaan se, ettei unionin kansalainen turvautu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään, ja joissa ei säädetä unionin kansalaisten taloudellisen tilanteen yksilöllisestä arvioinnista. Pelkkä sosiaalihuoltoetuuden hakeminen *sinänsä* ei voi muodostaa kohtuutonta rasitetta jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle eikä aiheuttaa oleskeluoikeuden menettämistä – kuten Itävallan hallituskin ilmeisesti myöntää. Asiassa Chakroun antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, ettei tuki poikkeuksellisten tai odottamattomien tarpeiden täyttämiseksi kuulu sosiaalihuollon käsitteen piiriin. Unionin kansalaista ei siten voida rangaista tällaisen etuuden hakemisesta. Viime kädessä on kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä varmistaa, voidaanko kansallista lainsäädäntöä tulkita tällä tavalla, jotta se on yhdenmukainen unionin oikeuden kanssa.⁵³

2. Muodostaako korvauslisän maksaminen kohtuuttoman rasitteen Itävallan sosiaalihuoltojärjestelmälle?

82. Jos oletetaan, että unionin tuomioistuin hyväksyy tulkintani direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa käytetystä sosiaalihuollon käsitteestä ja että Itävallan lainsäädäntöä voidaan tulkita unionin oikeuden kanssa yhdenmukaisella tavalla, on vielä selvitettävä, muodostaisiko korvauslisää koskevan oikeuden myöntäminen Breylle kohtuuttoman rasitteen Itävallan sosiaalihuoltojärjestelmälle. Kun otetaan huomioon direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappale, asia näyttäisi olevan näin.

48 — Huomautan tältä osin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vahvistaa, että korvauslisän saamisen on tarkoitus vaikuttaa kielteisesti oleskeluoikeuteen.

49 — Ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan 2 kohta.

50 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Collins, tuomion 65 kohta; edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Bidar, tuomion 53 kohta; asia C-258/04, Ioannidis, tuomio 15.9.2005 (Kok., s. I-8275, 28 kohta) ja asia C-103/08, Gottwald, tuomio 1.10.2009 (Kok., s. I-9117, 28 kohta).

51 — Ks. edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Martínez Sala, tuomion 63 kohta; asia C-456/02, Trojani, tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7573, 43 kohta); edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Bidar, tuomion 37 kohta ja edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Förster, tuomion 39 kohta.

52 — Asia C-503/09, Stewart, tuomio 21.7.2011 (Kok., s. I-6497, 89 kohta).

53 — Asia 14/83, von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok., s. 1891, Kok. Ep. VII, s. 557, 26 kohta).

83. Tosiseikoista ilmenee, ettei Breyllä ole muita tuloja kuin kaksi eläkettä, joiden yhteismäärä on 1 089,74 euroa kuukaudessa (toinen eläke on bruttotuloa). Tällä summalla hänen on elätettävä itsensä ja vaimonsa – jolla ei ole enää tuloja – ja maksettava vuokraa 532,29 euroa kuukaudessa, jolloin heille jää enintään 557,45 euroa kuukaudessa ruokaan, lämmitykseen, sähkөөn ja veteen sekä muihin perusmenoihin. Tämä summa alittaa Itävallan lainsäädännössä määritellyn vähimmäistoimeentulon rajan. Juuri tällaisen tilanteen korjaamiseen korvauslisä on tarkoitettu, ja kyseinen tilanne on syy siihen, että Brey haki korvauslisää 326,82 euroa kuukaudessa.

84. Koska Brey on eläkkeensaaja, ei ole ilmeistä, että hänen vaikea taloudellinen tilanteensa muuttuisi ajan myötä tai että etuutta olisi haettu poikkeuksellisesta ja ennakoimattomasta vaikeasta tilanteesta selviämiseksi.⁵⁴

85. Haetun etuuden määrä ei vaikuta ilmeisen kohtuuttomalta. Tuen kokonaismäärä voi kuitenkin nousta huomattavaksi, ennen kuin Itävallan viranomaiset tekevät päätöksen Breyn oleskeluluvan peruuttamisesta.

86. Alun perin Venäjältä kotoisin olevana Saksan kansalaisena Breyllä ei ilmeisestikään ole henkilökohtaisia siteitä Itävaltaan. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan hän muutti Itävaltaan, koska väittää tulleensa Saksassa syrjityksi alkuperänsä vuoksi.

87. Alkuperäinen hallinnollinen päätös, jolla hylättiin Breyn hakemus, tehtiin 2.3.2011 eli ennen kuin hän sai oleskeluluvan 22.3.2011. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että aviopari asettui asumaan Itävaltaan maaliskuun 2011 aikana. Breylle ei ollut siten kertynyt merkittäviä oleskeluajanjaksoja Itävallassa, ennen kuin hän jätti hakemuksensa. Tässä tilanteessa vaikuttaa todellakin siltä, ettei Brey enää täytä direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan sisältyviä laillisen oleskelun edellytyksiä.

88. Kun edellä esitettyjä näkökohtia tarkastellaan laajemmin, vaikuttaa aluksi vaikealta ymmärtää, miten yksittäisestä henkilöstä voi muodostua kohtuuton rasite jäsenvaltion taloudelle. Direktiiviin sisältyvät säännöt olisivat kuitenkin merkityksellisiä, ellei se olisi mahdollista. Toisaalta, jos asia olisi koskenut 326,82 euron kertaluonteista maksua, ei voitaisi järkevästi puhua ”kohtuuttomasta rasitteesta”. Kohtuuttomuus piilee siinä, että korvauslisän maksaminen on toistaiseksi jatkuva toistuva tapahtuma, mutta Brey ei pysty osoittamaan, että hänellä on Itävallan yhteiskuntaan sellaisia aiempia yhteyksiä, jotka oikeuttaisivat kyseiset maksut. Jos hänelle olisi syntynyt yhteys Itävallan yhteiskuntaan esimerkiksi siten, että hän on aiemmin työskennellyt, oleskellut ja maksanut veroja siellä, tilanne olisi toinen.

89. Brey ei siten ole nähdäkseen oikeutettu korvauslisään. Itävaltaan muuton vuoksi hänen taloutensa on myös menettänyt hänen aviopuolisonsa saaman eläkkeen sekä muita oleskeluperusteisia etuuksia, joihin Brey olisi saattanut olla oikeutettu Saksassa. Tämä valitettava seuraus johtuu kuitenkin siitä, ettei sosiaalihuoltoa koskevia jäsenvaltioiden sääntöjä ole yhdenmukaistettu.

90. Katson joka tapauksessa, ettei kysymystä Breyn oleskelun laillisuudesta voida ratkaista kokonaisuudessaan unionin tuomioistuimen menettelyssä. Se merkitsisi yhtäältä lainsäädännön soveltamista tosiseikkoihin. Toisaalta toimimalla näin jätettäisiin huomiotta oleskeluoikeuden peruuttamista koskeva menettely seuraavista syistä.

54 — Edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Grzelczyk, tuomion 45 kohta ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Chakroun, tuomion 52 kohta.

91. Itävallan hallituksen mukaan sen sosiaaliviranomaiset päättävät unionin kansalaisen oleskeluoikeuden laillisuudesta erillisenä asiana riippumatta siitä, että Brey on jo saanut maahanmuuttoviranomaisilta oleskeluluvan. Koska laillinen oleskelu on edellytys korvauslisän maksamiselle, Itävallan hallitus väittää, että sosiaaliviranomaisten on voitava arvioida, oleskeleeko hakija laillisesti Itävallassa.

92. Tällä väitteellä ei ole mielestäni merkitystä tässä asiassa.

93. Unionin kansalaisen oleskelulupa on eittämättä luonteeltaan pelkästään oikeuksia toteava.⁵⁵ Tämä tarkoittaa, että oleskeluoikeuden menettäminen tai saaminen määräytyy sen mukaan, täyttyvätkö direktiivin 7 artiklassa säädetty edellytykset tietyinä ajankohtana, eikä sen mukaan, onko unionin kansalaisella hallussaan voimassa oleva oleskelulupa. NAG:n 53 §:n mukaan Itävalta on käyttänyt direktiivin 8 artiklan 3 kohdan toisessa luetelmakohdassa säädettyä mahdollisuutta vaatia oleskelulupaa hakevia unionin kansalaisia osoittamaan, että he täyttävät riittäviä varoja koskevan edellytyksen. Se, että Itävallan viranomaiset myönsivät oleskeluluvan, osoittaa siten, että heidän mielestään Brey oleskeli maassa laillisesti kyseisenä ajankohtana. Tämä tapahtui *sen jälkeen*, kun oli tehty ensimmäinen päätös hänen korvauslisähakemuksensa hylkäämisestä. Unionin kansalaiset nauttivat lisäksi kiistatta direktiivin 15 artiklassa mainituista menettelyä koskevista takeista, joita ei voida kiertää menettelyssä, jossa käsitellään paitsi kyseisen henkilön oikeutta etuuteen myös koko hänen oleskeluoikeuttaan.

94. Vastaanottava jäsenvaltio voi katsoa, että sosiaalihuoltoon turvautunut unionin kansalainen ei enää täytä oleskelulupansa myöntämisedellytyksiä, ja toteuttaa unionin oikeudessa tämän osalta asetetuissa rajoissa toimenpiteitä oleskeluluvan peruuttamiseksi. Riittävien tulojen ja varojen menettämisen vaara on aina olemassa. Direktiivin 14 artiklan perusteella vastaanottava jäsenvaltio voi siten valvoa, että unionin kansalaiset täyttävät 7 artiklassa säädetty edellytykset.⁵⁶ Tällaisissa tapauksissa unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että niin kauan kuin unionin kansalaiset oleskelevat unionin oikeuden nojalla laillisesti toisessa jäsenvaltiossa, he voivat vedota unionin oikeuteen ja myös yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen saadakseen sosiaalisia etuja siitä huolimatta, että tämä voi myöhemmin vaarantaa heidän oleskeluoikeutensa.⁵⁷

95. Tässä yhteydessä on syytä huomata, ettei direktiivin 24 artiklan 1 kohtaan sisältyvä yhdenvertaisen kohtelun periaate ole ehdoton. Direktiivin 24 artiklan 2 kohdan nojalla vastaanottava jäsenvaltio voi rajoittaa oikeutta sosiaaliavustukseen oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana, ellei kyseisen etuuden tarkoituksena ole helpottaa pääsyä vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille.⁵⁸ Etuudensaajan eläkkeen täydentämiseen tarkoitettulla etuudella ei selvästikään helpoteta työmarkkinoille pääsyä. Yhdenvertaisen kohtelun periaate ei kuitenkaan ole nähdäkseni suoraan merkityksellinen ASVG:n 292 §:n 1 momentissa säädetyn korvauslisää koskevan oikeuden kannalta. Kyseisessä säännöksessä asetetaan oikeuden edellytykseksi ainoastaan vakituinen ja laillinen oleskelu, jonka Brey Itävallan viranomaisten mukaan täyttää, kuten edellä 93 kohdassa on todettu.

96. Yhteenvetona voidaan todeta, että Breyn kaltainen unionin kansalainen voi vedota unionin oikeuteen laillisen oleskelunsa aikana siihen saakka, kunnes vastaanottava jäsenvaltio on päättänyt hänen laillisen oleskelunsa päätöksellä, jonka tekemisessä on noudatettava erityisesti direktiivin 15, 30 ja 31 artiklassa vahvistettuja menettelyjä koskevia takeita – mikä ei ole tässä tapauksessa asian laita. Tällainen päätös on tehtävä riippumatta siitä, täyttääkö unionin kansalainen riittäviä varoja koskevan edellytyksen, mikä on ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevassa, sosiaalilainsäädäntöä koskevassa riita-asiassa tarkasteltava kysymys.

55 — Ks. mm. asia C-325/09, Dias, tuomio 21.7.2011 (Kok., s. I-6387, 48 ja 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Grzelczyk, tuomion 42 kohta ja edellä alaviitteessä 45 mainittu asia komissio v. Belgia, tuomion 47 ja 50 kohta.

57 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Grzelczyk, tuomion 36 kohta; edellä alaviitteessä 51 mainittu asia Trojani, tuomion 40 kohta; edellä alaviitteessä 46 mainittu asia Bidar, tuomion 46 kohta ja edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Förster, tuomion 43 kohta.

58 — Yhdistetyt asiat C-22/08 ja C-23/08, Vatsouras ja Koupantantze, tuomio 4.6.2009 (Kok., s. I-4585, 45 kohta).

V Ratkaisuehdotus

97. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Oberster Gerichtshofin ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY, sellaisena kuin se on muutettuna, 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaa on tulkittava siten, että yleisen sosiaalivakuutuslain 292 §:n 1 momentissa määritellyn korvauslisän kaltainen etuus kuuluu 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun sosiaalihuollon piiriin.