



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MELCHIOR WATHELET
26 päivänä maaliskuuta 2015¹

Asia C-67/14

**Jobcenter Berlin Neukölln
vastaan
Nazifa Alimanovic,
Sonita Alimanovic,
Valentina Alimanovicja
Valentino Alimanovic**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Bundessozialgericht (Saksa))

Asetus (EY) N:o 883/2004 — Direktiivi 2004/38/EY — Unionin kansalaisuus —
Yhdenvertainen kohtelu — Toisen jäsenvaltion alueella oleskelevat unionin kansalaiset, joilla ei ole
enää työntekijän asemaa — Jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa säädetään erityisten maksuihin
perustumattomien rahaetuuksien epäämisestä näiltä henkilöiltä

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyyntöissä kysytään lähinnä, voiko jäsenvaltio evätä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004,² sellaisena kuin se on muutettuna 9.12.2010 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1244/2010,³ (jäljempänä asetus N:o 883/2004) tarkoitetun maksuihin perustumattoman toimeentuloetuuden muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka eivät ole tai eivät enää ole taloudellisesti aktiivisia ja jotka ovat varattomia.

2. Ongelma on inhimillisesti ja oikeudellisesti arkaluonteinen. Unionin tuomioistuimen on lausuttava samanaikaisesti sekä siitä suojasta, jonka unionin oikeus tarjoaa unionin kansalaisille heidän taloudellisen tilanteensa ja ihmisarvonsa osalta, että oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen koskevan – Euroopan yhdentymisen kannalta perustavanlaatuisen – perusoikeuden nykyisestä ulottuvuudesta.

3. Se edellyttää, että unionin tuomioistuin tarkastelee uudelleen asetuksen N:o 883/2004 ja 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/EY⁴ välistä suhdetta.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

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

3 — EUVL L 338, s. 35.

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

4. Unionin tuomioistuin on juuri antanut ensimmäisen vastauksen näihin kysymyksiin asiassa *Dano*.⁵ Se poikkeuksellinen huomio, jonka unionin tuomioistuimen tuomio on saanut eurooppalaisissa tiedotusvälineissä, ja kaikki siihen liittyvät poliittiset tulkinnat vahvistavat aiheen tärkeyden ja arkaluonteisuuden.

5. Kyseiseen tuomioon perustuvan oikeuskäytännön mukaisesti jäsenvaltiot voivat – mutta niillä ei ole velvollisuutta – evätä sosiaalietuudet unionin kansalaisilta, jotka saapuvat niiden alueelle ilman halua etsiä sieltä työtä ja ilman kykyä tulla toimeen työtuloillaan.

6. Vaikka periaate on selvä, kysymys sen soveltamisesta saattaa nousta esiin hyvin monenlaisissa tosiasiallisissa tilanteissa; tämä ennakkoratkaisupyyntö tarjoaa unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden tämentää yhtä niistä.

7. Kyse on tilanteesta, jossa unionin kansalainen hakee vastaanottavan valtion toimeentuloetuuksia työskenneltyään sellaisen jäsenvaltion, jonka kansalainen hän ei ole, alueella alle vuoden.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

8. SEUT 18 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ”kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista”.

9. SEUT 20 artiklan mukaan otetaan käyttöön unionin kansalaisuus, ja unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Kyseisen artiklan 2 kohdan nojalla unionin kansalaisella on muun muassa ”oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella”. SEUT 20 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan kyseistä oikeutta käytetään ”perussopimuksissa ja niiden soveltamiseksi hyväksytyissä toimenpiteissä määritellyin edellytyksin ja rajoituksin”.

10. SEUT 45 artiklassa taataan tarkemmin sanottuna työntekijöiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionin alueella. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan vapaa liikkuvuus ”merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan”.

2. Asetus N:o 883/2004

11. Asetuksen N:o 883/2004 asiallista soveltamisalaa kuvataan sen 3 artiklassa seuraavasti:

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

--

h) työttömyysetuudet;

--

⁵ – C-333/13, EU:C:2014:2358.

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.

--

5. Tätä asetusta ei sovelleta

a) lääkinnälliseen ja sosiaalihuoltoon eikä

--”

12. Asetuksen 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.”

13. Asetuksen N:o 883/2004 III osaston 9 luvun aiheena ovat erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet. 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 tarkoitettua 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 tarkoitettut etuudet myönnetään asianomaisille henkilöille ainoastaan heidän asuinjäsenvaltiossaan sen lainsäädännön mukaisesti. Kyseiset etuudet antaa asuinpaikan laitos omalla kustannuksellaan.”

14. Asetuksen N:o 883/2004 liite X, jolla säännellään maksuihin perustumattomia erityisiä rahaetuuksia, sisältää seuraavan, otsikon ”Saksa” alla olevan täsmennyksen:

”_ _

b) Työnhakijoiden perusturvaan liittyvät toimeentuloetuudet, paitsi jos kyseisten etuuksien osalta edellytykset väliaikaisen lisäosan myöntämiseksi työttömyysetuuden jälkeen täyttyvät (sosiaalilain II osan 24 pykälän 1 momentti).”

3. Direktiivi 2004/38

15. Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 10, 16 ja 21 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”10) Henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei kuitenkaan saisi aiheutua kohtuutonta räsitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa. Tämän vuoksi olisi unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä yli kuuden kuukauden mittaiselle oleskelulle asetettava ehtoja.

--

16) Oleskeluluvan haltijaa ei saisi karkottaa niin kauan kuin hän ei aiheuta kohtuutonta räsitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Siksi sosiaalihuoltojärjestelmään turvautumisesta ei saisi automaattisesti seurata karkottamistoimenpide. Vastaanottavan jäsenvaltion olisi tarkasteltava, onko kyse väliaikaisista vaikeuksista, ja otettava huomioon oleskelun pituus, henkilökohtaiset olosuhteet ja myönnetyn avustuksen määrä arvioidessaan, aiheuttaako henkilö kohtuuttoman räsituksen vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle ja voidaanko hänet karkottaa. Työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja työnhakijoihin, siten kuin yhteisöjen tuomioistuin on nämä määritellyt, ei missään tapauksessa saisi kohdistaa karkottamistoimenpidettä, paitsi yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

--

21) Vastaanottavan jäsenvaltion olisi kuitenkin annettava päättää, myöntääkö se muille henkilöille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille tai sellaisille, jotka säilyttävät tämän aseman, tai heidän perheenjäsenilleen sosiaaliavustusta ensimmäisten kolmen oleskelukuukauden tai, työnhakijoiden osalta, pitemmän jakson aikana taikka toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista.”

16. Direktiivin 2004/38 6 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella enintään kolme kuukautta”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että heillä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi.”

17. 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; – –

– –

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

– –”

18. Direktiivin 2004/38 14 artiklan aiheena on oleskeluoikeuden säilyminen, ja siinä säädetään seuraavaa:

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

– –

3. Karkottamistoimenpide ei saa automaattisesti olla seurauksena siitä, että unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä turvautuu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään.

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.”

19. 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 Saksan oikeus

1. Sosiaaliturvalaki

20. Sosiaaliturvalain I osaan (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, jäljempänä SGB I) sisältyvän 19a §:n 1 momentissa säädetään kahdesta pääasiallisesti työnhakijoiden perusturvaan liittyvästä etuustyypistä:

”(1) Työnhakijoiden perusturva-oikeuden nojalla voidaan hakea

1. työhön integroitumista koskevia etuuksia,
2. etuuksia, joiden tarkoituksena on turvata toimeentulo.

--”

21. Sosiaaliturvalain II osan (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, jäljempänä SGB II) 1 §:n, jonka otsikko on ”Työnhakijoiden perusturvan tehtävä ja tavoite”, 1 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Työnhakijoiden perusturvan [(Grundsicherung)] tarkoituksena on mahdollistaa sen saajille ihmisarvoinen elämä.

--

(3) Työnhakijoiden perusturva käsittää etuudet, joiden tarkoituksena on

1. lopettaa puutteenalaisuus tai vähentää sitä erityisesti työhön integroitumisen kautta ja
2. turvata toimeentulo.”

22. SGB II:n 7 §:ssä, jonka otsikko on ”Edunsaajat”, säädetään seuraavaa:

”(1) Tähän osaan perustuvat etuudet on tarkoitettu henkilöille, jotka

1. ovat täyttäneet 15 vuotta eivätkä ole vielä saavuttaneet 7a §:ssä tarkoitettua ikärajaa,
2. ovat työkykyisiä,
3. ovat avun tarpeessa ja
4. oleskelevat vakinaisesti Saksan liittotasavallan alueella (työkykyiset edunsaajat). Etuuksia ei myönnetä

1. ulkomaalaisille, jotka eivät ole työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia Saksan liittotasavallassa ja joilla ei ole oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen unionin kansalaisten yleisestä liikkumisvapaudesta annetun lain [Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU, jäljempänä FreizügG/EU)] 2 §:n 3 momentin nojalla, eikä heidän perheenjäsenilleen heidän oleskelunsa kolmen ensimmäisen kuukauden aikana,
2. ulkomaalaisille, joiden oleskeluoikeus perustuu ainoastaan työnhakuun, eikä heidän perheenjäsenilleen,

--

Toisen virkkeen 1 kohtaa ei sovelleta ulkomaalaisiin, jotka oleskelevat Saksan liittotasavallassa oleskeluoikeutta koskevan lain 2 luvun 5 jakson nojalla myönnetyn oleskeluluvan mukaisesti. Oleskeluoikeutta koskevat säännökset pysyvät muuttumattomina.

--”

23. SGB II:n 8 §:ssä, jonka aiheena on käsite ”työkyky”, säädetään seuraavaa:

”(1) Työkykyinen on henkilö, joka ei ennakoitavissa olevana ajanjaksona ole sairauden tai vamman vuoksi kykenemätön työskentelemään vähintään kolme tuntia päivässä työmarkkinoiden tavanomaisissa olosuhteissa.

--”

24. SGB II:n 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Avun tarpeessa on henkilö, joka ei kykene huolehtimaan toimeentulostaan tai vastaamaan siitä riittävästi huomioon otettavien tulojen tai varallisuuden perusteella eikä saa tarvittavaa apua muilta henkilöiltä, kuten perheenjäseniltään tai muilta sosiaalietuuksia tarjoavilta elimiltä. --

--”

25. SGB II:n 14–18e §:ssä, jotka muodostavat 3 luvun ensimmäisen jakson, säädetään integroitumista työmarkkinoille koskevista etuuksista.

26. SGB II:n 20 §:ssä on täydentäviä säännöksiä toimeentulon perustarpeista, SGB II:n 21 §:ssä lisätarpeista ja SGB II:n 22 §:ssä majoitusta ja lämmitystä koskevista tarpeista. Lopuksi SGB II:n 28–30 §:ssä käsitellään koulutus- ja osallistumisetuuksia.

27. Sosiaaliturvalain XII osan (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, jäljempänä SGB XII), joka liittyy sosiaaliapuun, 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Sosiaaliavulla pyritään siihen, että tuensaaja voisi elää ihmisarvoista elämää. --”

28. SGB XII:n 21 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Toimeentuloetuksia ei makseta henkilöille, jotka saavat etuuksia II osan nojalla siltä osin kuin he ovat työkykyisiä tai heidän perhesiteensä perusteella. --”

2. FreizügG/EU

29. FreizügG/EU:n soveltamisalasta säädetään tämän lain 1 §:ssä seuraavaa:

”Tämä laki koskee Euroopan unionin muiden jäsenvaltioiden kansalaisten (unionin kansalaisten) ja heidän perheenjäsentensä maahantuloa ja oleskelua.”

30. FreizügG/EU:n 2 §:ssä säädetään maahantulo- ja oleskeluoikeudesta seuraavaa:

”(1) Vapaaseen liikkuvuuteen oikeutetuilla unionin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään on oikeus tulla liittovaltion alueelle ja oleskella siellä tässä laissa säädetyin edellytyksin.

(2) Unionin oikeuden mukaan vapaaseen liikkuvuuteen oikeutettuja henkilöitä ovat:

1. unionin kansalaiset, jotka haluavat oleskella työntekijöinä hakeakseen työtä tai osallistua ammatilliseen koulutukseen.

--

5. unionin kansalaiset, jotka eivät työskentele, 4 §:ssä säädetyin edellytyksin,

6. perheenjäsenet 3 ja 4 §:ssä säädetyin edellytyksin,

--

(3) Edellä 1 momentissa säädettyyn oikeuteen ei vaikuta työntekijöiden ja itsenäisten ammattiharjoittajien osalta

--

2. tahaton työttömyys, jonka toimivaltainen toimisto on vahvistanut, tai itsenäisen yritystoiminnan lopettaminen itsenäisestä ammattiharjoittajasta riippumattomista syistä, kun toiminta on kestänyt yli vuoden,

--

Edellä olevaan 1 momenttiin perustuva oikeus säilyy kuusi kuukautta, jos toimivaltainen työvoimatoimisto on vahvistanut, että henkilö on joutunut työttömäksi tahtomattaan tilanteessa, jossa työskentely on kestänyt alle vuoden.

--”

31. FreizügG/EU:n 4 §:ssä säädetään vapaaseen liikkuvuuteen oikeutettujen henkilöiden osalta, jotka eivät työskentele, seuraavaa:

”Unionin kansalaisilla, jotka eivät työskentele, ja heidän perheenjäsenillään, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin, on 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeus, jos heillä on riittävä sairausvakuutus ja riittävät varat. Jos unionin kansalainen oleskelee liittovaltion alueella opiskelijan asemassa, tämä oikeus on ainoastaan hänen aviopuolisollaan tai kumppanillaan ja hänen huollettavilla lapsillaan.”

3. Sosiaali- ja lääkintäapua koskeva eurooppalainen yleissopimus

32. Sosiaali- ja lääkintäapua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen (jäljempänä sosiaali- ja lääkintäapua koskeva yleissopimus) 1 artiklassa määrätään yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta.

33. Sosiaali- ja lääkintäapua koskevan yleissopimuksen 16 artiklan b kohdan mukaisesti Saksan hallitus teki kuitenkin 19.12.2011 varauman (jäljempänä varauma), jonka mukaan ”Saksan liittotasavallan hallitus ei sitoudu myöntämään muiden sopimuspuolten kansalaisille etuuksia, joista on säädetty Saksan sosiaaliturvalain voimassa olevan version II osassa (Työnhakijoiden perusturva), samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen”.

III Pääasia

34. Nazifa Alimanovic ja hänen kolme lastaan – Sonita (s. 1994), Valentina (s. 1998) ja Valentino (s. 1999) – ovat Ruotsin kansalaisia. Kaikki kolme lasta ovat syntyneet Saksassa.

35. Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että pääasian kantajat poistuivat Saksan alueelta vuoden 1999 ja 2010 välisellä ajalla. Täsmentämättä kyseisen poissaolon alkamisajankohtaa tai syytä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että pääasian kantajat palasivat Saksaan kesäkuussa 2010.

36. Pääasian kantajien palattua Saksaan heille annettiin 1.7.2010 todistus FreizügG/EU:n 5 §:n nojalla. Nazifa Alimanovic ja hänen vanhin tyttärensä Sonita, jotka olivat työkykyisiä Saksan lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla, työskentelivät lyhytaikaisissa työsuhteissa tai työllistämistoimenpiteiden puitteissa kesäkuusta 2010 toukokuuhun 2011, toisin sanoen alle vuoden ajan.

37. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin (Bundessozialgericht, Saksan liittovaltion sosiaalituomioistuin) täsmentää, että kaikki pääasian kantajat saivat lisäksi perusturvaan liittyviä toimeentuloetuuksia SGB II:n nojalla; viimeisin tällainen ajanjakso oli 1.12.2011–31.5.2012. Nazifa Alimanovic ja hänen tyttärensä Sonita saivat työkykyisille edunsaajille tarkoitettua toimeentulotukea (Arbeitslosengeld II), kun taas kaksi muuta lasta, Valentina ja Valentino, saivat muille kuin ansiokykyisille edunsaajille tarkoitettua sosiaalitukea.

38. Etuuksia myönnettäessä toimivaltainen viranomainen Jobcenter Berlin Neukölln (jäljempänä Jobcenter) lähti periaatteesta, että ulkomaalaisia, joiden oleskeluoikeus perustuu pelkästään työn hakemiseen, koskevaa SGB II:n 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohdan poissulkevaa säännöstä ei sovelleta, vaan sosiaali- ja lääkintäapua koskevan yleissopimuksen 1 artiklassa esitetty yhdenvertaisen kohtelun periaate syrjäyttää sen. Varaumaan tukeutuen Jobcenter keskeytti kuitenkin etuuksien maksamisen kokonaan toukokuussa 2012.

39. Pääasian kantajien nostettua päätöstä vastaan kanteen Sozialgericht Berlin kumosi kyseisen päätöksen. Se katsoi, että vaikka sen jälkeen, kun työsuhteet päättyivät vuonna 2011, Nazifa Alimanovic ja hänen Sonita-tyttärensä saattoivat vedota ainoastaan työn hakemiseen perustuvaan oleskeluoikeuteen, SGB II:n 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohdan mukaista etuuden poissulkemisperustetta ei voitu kuitenkaan soveltaa, sillä asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa kielletään unionin kansalaisten kaikenlainen syrjintä jäsenvaltion omiin kansalaisiin nähden nyt käsiteltävien erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien yhteydessä. Sozialgericht Berlinin mukaan siinä ei ollut mitään ristiriitaa sen mahdollisuuden kanssa, joka koskee sosiaaliturvien saamisen rajoittamista muun muassa direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan nojalla. Kyseinen tuomioistuin katsoi lisäksi, että sosiaali- ja lääkintäapua koskevan yleissopimuksen 1 artiklassa tunnustettu yhdenvertaisen kohtelun erityisperiaate syrjäytti edelleen poissulkevan säännöksen, sillä se katsoi, ettei varaumaa ollut sisällytetty kansalliseen oikeuteen tai vahvistettu siinä.

40. Jobcenter, joka katsoi, ettei etuuden epääminen ollut ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, valitti kyseisestä ratkaisusta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Sen mukaan SGB II:een perustuvat perusturvaan liittyvät toimeentuloetuudet ovat direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ”sosiaaliavustuksia”, minkä vuoksi niitä ei välttämättä makseta työnhakijoille. Jobcenterin mukaan kyseisten etuuksien tavoitteena ei ole helpottaa pääsyä työmarkkinoille, vaan SGB II:n 16 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä säädetään muista työnhakijoiden integroimiseksi työmarkkinoille myönnettävistä etuuksista. Lisäksi se väittää, ettei SGB II:n 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohdassa jätetä ottamatta huomioon asetusta N:o 883/2004 ja ettei etuuksien epääminen ole myöskään ristiriidassa sosiaali- ja lääkintäapua koskevan yleissopimuksen kanssa, koska varauma on sen mukaan pätevä ja Saksan perustuslain mukainen.

41. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää lisäksi, että Sozialgericht Berlinin toteamusten, jotka sitovat sitä, mukaan Nazifa Alimanovic ja hänen tyttärensä Sonita eivät voineet enää vedota työntekijän oleskeluoikeuteen FreizügG/EU:n 2 §:n nojalla. Kesäkuusta 2010 lähtien he olivat työskennelleet ainoastaan alle vuoden ajan lyhytaikaisissa työsuhteissa tai työllistämistoimenpiteiden puitteissa, ja toukokuusta 2011 lähtien he eivät olleet enää toimineet palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina. Bundessozialgericht nojautuu siten FreizügG/EU:n 2 §:n 3 momentin toisen virkkeen ja direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan yhdistetystä soveltamisesta seuraavaan periaatteeseen, jonka mukaan pääasian kantajat menettivät työntekijän asemansa kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun heidän ammatillinen toimintansa oli päättynyt, toisin sanoen joulukuussa 2011.

42. Näin ollen Nazifa Alimanovicin ja hänen Sonita-tyttärensä oli katsottava olevan FreizügG/EU:n 2 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja työnhakijoita, koska he olivat työskennelleet Saksassa ainoastaan alle vuoden ajan lyhytaikaisissa työsuhteissa tai työllistämistoimenpiteiden puitteissa. Tämän vuoksi SGB II:n säännösten, tarkemmin sanottuna sen 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohdan mukaan heidän oikeutensa toimeentulotukeen ja näin ollen Valentinan ja Valentinon johdettu oikeus sosiaalitukeen, jonka tarkoituksena oli heidän toimeentulonsa takaaminen sen nojalla, ei tullut kyseeseen.⁶

IV Ennakkoratkaisupyyntö ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

43. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tässä yhteydessä SGB II:n 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohdan mukaisen poissulkevan säännöksen yhteensoveltuvuutta unionin oikeuden eri säännösten kanssa.

44. Bundessozialgericht on tämän vuoksi päättänyt 12.12.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 10.2.2014, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset SEUT 267 artiklan nojalla:

”1) Sovelletaanko asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa säädettyä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta – kyseisen asetuksen 70 artiklan 4 kohdassa säädettyä etuuksien vientiä koskevaa kieltoa lukuun ottamatta – myös kyseisen asetuksen 70 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin?

6 — Se, että nämä oikeudet säilyivät ajanjaksolla, joka alkoi 1.12.2011 ja päättyi toukokuussa 2012, johtui siitä, että sosiaali- ja lääkintäapua koskevan yleissopimuksen 1 artikla syrjäytti SGB II:n 7 §:ssä säädetyn poissulkevan säännöksen. Kyseisen 1 artiklan vaikutukset kuitenkin lakkasivat 19.12.2011 Saksan liittotasavallan tekemän varauman vuoksi.

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa säädettyä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta rajoittaa – ja mahdollisesti missä määrin – kansallisen lainsäädännön säännöksillä, joilla pannaan täytäntöön direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohta ja joiden mukaan oikeutta tällaisiin etuuksiin ei poikkeuksetta ole, jos unionin kansalaisella on pelkästään työn hakemiseen perustuva oleskeluoikeus kyseisessä toisessa jäsenvaltiossa?

3) Onko SEUT 45 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä SEUT 18 artiklan kanssa, esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jonka nojalla työnhakijan liikkumisvapautteen vetoavilta unionin kansalaisilta evätään poikkeuksetta sosiaalietuus, jonka tarkoituksena on turvata toimeentulo ja helpottaa samalla työmarkkinoille pääsyä, ainoastaan työnhakua varten myönnetyn oleskeluoikeuden ajalta, riippumatta siitä, onko hakijalla yhteys vastaanottavaan jäsenvaltioon?”

45. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Saksan hallitus, Irlanti, Italian, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio.

46. Ne ovat kaikki lisäksi ilmaisseet näkemyksensä 3.2.2015 pidetyssä suullisessa käsittelyssä (lukuun ottamatta Italian hallitusta). Myös Nazifa Alimanovicin edustajat sekä Tanskan ja Ranskan hallitukset, jotka eivät olleet esittäneet kirjallisia huomautuksia, ovat ilmaisseet näkemyksensä kyseisessä suullisessa käsittelyssä.

V Arviointi

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

47. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyi ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään, sovelletaanko asetuksen N:o 883/2004 4 artiklaa kyseisen asetuksen 70 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin. Se päätti kuitenkin 11.2.2015 antamallaan määräyksellä vetää takaisin tämän ensimmäisen kysymyksen.

48. Kysymys esitettiin nimittäin samoin sanamuodoin tuomion Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) taustalla olleessa asiassa, ja unionin tuomioistuin vastasi siihen myöntävästi ja katsoi, että ”asetusta N:o 883/2004 [oli] tulkittava siten, että sen 3 artiklan 3 kohdassa ja 70 artiklassa tarkoitettut erityiset maksuihin perustumattomat rahaetudet’ kuuluvat asetuksen 4 artiklan soveltamisalaan”.⁷

B Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys

49. Toisella ja kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti, onko sellainen jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka nojalla asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitettut erityisiin maksuihin perustumattomat rahaetudet evätään muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen hakeakseen työtä, vaikka kyseiset etuudet taataan samassa tilanteessa oleville jäsenvaltion omille kansalaisille, yhteensoveltuva yhtäältä direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan ja toisaalta SEUT 18 artiklan ja SEUT 45 artiklan 2 kohdan kanssa.⁸

7 — Tuomion 55 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta.

8 — Päädyn jäljempänä arvioinnissani erottamaan toisistaan yhtäältä jäsenvaltion kansalaiset, jotka ovat juuri saapuneet toisen jäsenvaltion alueelle, ja toisaalta jäsenvaltion kansalaiset, jotka ovat jo työskennelleet kyseisessä valtiossa, ennen tulemistaan uudelleen taloudellisesti aktiivisiksi.

50. Unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt, että myös asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitettu erityinen maksuihin perustumaton rahaetus saattoi kuulua direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaan sisältyvän sosiaalihuoltojärjestelmän käsitteen soveltamisalaan.⁹ Jos tällaisten rahallisten etuuksien tarkoituksena on helpottaa pääsyä työmarkkinoille, niitä ei voida kuitenkaan tällöin pitää direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina ”sosiaaliavustuksina”.¹⁰

51. Pääasiassa kyseessä olevien etuuksien luonteen vuoksi on näin ollen vastattava ainoastaan toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksen.

1. Perusturvaetuuksien (Grundsicherung)¹¹ luonne asetuksen N:o 883/2004 ja direktiivin 2004/38 valossa

52. Pääasiassa kyseessä olevan toimenpiteen luokittelu on olennainen, sillä se määrittää normin, jonka valossa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen järjestelmän yhteensoveltuvuutta on arvioitava: tämä normi on direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohta, jos kyseessä on sosiaaliavustus, tai SEUT 45 artiklan 2 kohta, jos kyseessä on toimenpide, jonka tarkoituksena on helpottaa pääsyä työmarkkinoille.

53. Koska nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva lainsäädäntö on sama kuin se, josta oli kyse tuomiossa *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358), viittaa tässä yhteydessä ensiksi unionin tuomioistuimen arvioon. Ollakseni perinpohjainen tarkastelen toiseksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivaltaa ja sitä, miten toimenpiteen luokitteluun vaikuttaa se, että etuus on mahdollisesti kahden etuuden yhdistelmä (toisin sanoen siinä tapauksessa, että kyseessä olevalla etuudella on samanaikaisesti sosiaaliapuun liittyviä ominaisuuksia ja että sen tarkoituksena on integroituminen työmarkkinoille).

a) Perusturvaetuksia (Grundsicherung) koskeva arviointi tuomiossa *Dano*

54. Pitää paikkansa, että unionin tuomioistuin on tarkastellut pääasiassa kyseessä olevaan lainsäädäntöön sisältyvän kaltaisen säännön yhteensoveltuvuutta direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdan eikä kyseisen artiklan 2 kohdan valossa. Se luokitteli riidanalaisen toimenpiteen kuitenkin kyseisessä direktiivissä tarkoitetuksi sosiaaliavustukseksi.

55. Huomautettuaan, että direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohtaan sisältyvällä käsitteellä ”sosiaaliavustus” viitattiin ”kaikkiin kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten perustamiin tukijärjestelmiin, joihin turvautuu henkilö, jolla ei ole riittäviä varoja perustarpeidensa ja perheensä perustarpeiden täyttämiseen ja joka saattaa siksi muodostua oleskelunsa aikana rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle, millä voi olla seurauksia tuen, jota kyseinen valtio voi myöntää, kokonaistaloudelle”,¹² unionin tuomioistuin nimittäin katsoi, että oli ”tutkittava, ovatko direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohta ja asetuksen N:o 883/2004 4 artikla esteenä sosiaalietuuksien epäämiselle pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa”.¹³

9 — Tuomio *Brey* (C-140/12, EU:C:2013:565, 58 kohta).

10 — Tuomio *Vatsouras ja Koupatantze* (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, 45 kohta).

11 — Kuten sitä kutsutaan SGB II:ssä.

12 — Tuomio *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358, 63 kohta), jossa unionin tuomioistuin mainitsee tuomion *Brey* 61 kohdassa esitetyn määritelmän (C-140/12, EU:C:2013:565).

13 — Tuomio *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358, 67 kohta). Vaikuttaa siltä, että unionin tuomioistuin käyttää kumpaakin ilmausta ”sosiaaliavustukset” ja ”sosiaalietuudet” ilman, että niitä voidaan erottaa toisistaan. Katson siten, että ne ovat synonyymeja (ks. vastaavasti myös kyseisen tuomion 69, 70, 74 ja 77 kohta).

56. Minusta vaikuttaa siltä, että näin tekemällä unionin tuomioistuin todellisuudessa arvioi, että pääasiassa kyseessä ollut etuus oli direktiivissä 2004/38 tarkoitettu sosiaalietuus. Tämän päätelmän vahvistaa saman tuomion 69 kohdassa esitetty toteamus, jonka mukaan ”unionin kansalainen voi *pääasiassa kyseessä olevien kaltaisten* sosiaalietuuksien saamisen kannalta vaatia yhdenvertaista kohtelua vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa vain, jos hänen oleskelunsa vastaanottavan jäsenvaltion alueella täyttää direktiivin 2004/38 edellytykset”.¹⁴

57. Huomautan lisäksi, että Saksan liittotasavallan kirjallisissa huomautuksissaan esittämän kuvauksen mukaan kyseiset etuudet ovat direktiivissä 2004/38 tarkoitettuja, tämän ratkaisuehdotuksen 55 kohdassa esitetyn määritelmän mukaisia sosiaaliavustuksia. Saksan liittotasavallan mukaan nimittäin ”liittovaltio ja kunnalliset viranomaiset rahoittavat SGB II:ssa tarkoitettut perusturvaan liittyvät toimeentuloetuudet, ja viranomaisina toimivat Jobcenterit maksavat ne. Kyseiset etuudet myönnetään lähinnä toimeentulotukena, jos omat varat eivät riitä toimeentulon takaamiseen, ja niillä on sikäli korvattava omien varojen riittämättömyys. SGB XII:ssa tarkoitettujen etuuksien tavoin perusturvaan liittyvät toimeentuloetuudet maksetaan varattomuuden perusteella, ja niiden määrä ja laskentatapa ovat periaatteessa samoja. Määrältään ne rajoittuvat lähinnä siihen, mikä on tarpeen kohtuullisen vähimmäistoimeentulon takaamiseksi, ja perustuvat tilastojen mukaisen alemman tulotason kotitalouksien kulutusmenoihin (ks. vähimmäistulon määrittämisestä annetun lain (Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe) 4 §). Etuuksien pääasiallisena tavoitteena on taata toimeentulo”.¹⁵

58. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa itse ennakkoratkaisupyynnössään, että SGB II:ssa on erillinen luku, jossa säädetään työmarkkinoille integroitumisen edistämiseksi toteutettavista toimenpiteistä, joihin kuuluvat muun muassa erityisesti siinä tarkoitetuille työkykyisille henkilöille tarkoitettut etuudet.¹⁶

59. Näin ollen – ellei otettaisi uutta kantaa tuomion Vatsouras ja Koupatantze¹⁷ periaatteeseen, jonka mukaan direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina ”sosiaaliavustuksina” ei voida pitää rahallisia etuuksia, joiden tarkoituksena on helpottaa pääsyä työmarkkinoille¹⁸ – keskitän arviointini viimeksi mainittuun säännökseen, enkä SEUT 45 artiklan 2 kohtaan.

60. Kyseinen artikla olisi nimittäin ollut merkityksellinen vain, jos oletetaan, että pääasiassa kyseessä olevan toimenpiteen tavoitteena olisi ollut helpottaa pääsyä työmarkkinoille – mikä automaattisesti estäisi sen luokittelun direktiivissä 2004/38 tarkoitetuksi sosiaaliavustukseksi – sillä unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”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 peruseriaate, soveltamisalan ulkopuolelle”.¹⁹

14 — Ibidem (69 kohta). Kursivointi tässä.

15 — Saksan liittotasavallan kirjallisten huomautusten 74 kohta. Ks. vastaavasti myös ratkaisuehdotukseni Dano (C-333/13, EU:C:2014:341) 65–72 kohta.

16 — Ennakkoratkaisupyynnön 47 kohta. Kyseessä on 3 luku, joka koostuu 14–18e artiklasta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee lisäksi eri esimerkkejä käynnistysavustuksesta (SGB II:n 16b §), työllisyysmahdollisuuksista (SGB II:n 16d §) ja työsuhteiden edistämisestä työnantajille maksettavilla avustuksilla (SGB II:n 16e §).

17 — C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344.

18 — Ibidem (45 kohta).

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

b) Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivalta ja sen vaikutus, että perusturvaetus (Grundsicherung) on mahdollisesti kahden etuuden yhdistelmä

61. Johtopäätökset, jotka teen tuomion Danon (C-333/13, EU:C:2014:2358) perusteella pääasiassa kyseessä olevien perusturvaetuuksien luokittelusta, voivat osoittautua rohkeiksi, koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kansallisen tuomioistuimen tehtävä määrittellä pääasiassa koskevat oikeudelliset seikat ja tosiseikat sekä soveltaa siihen unionin oikeuden sääntöjä.²⁰ Tuomiossa Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344) unionin tuomioistuin oli lisäksi todennut SBG II:n mukaisesta etuudesta, että ”toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten asiana [oli] – – analysoida kyseisen etuuden tunnusmerkkejä, varsinkin sen tarkoitusta ja myöntämisedellytyksiä”.²¹

62. Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ja komissio kannattavat tätä ajatusta kirjallisissa huomautuksissaan. Saksan liittotasavalta sen sijaan pitäisi tärkeänä, että unionin tuomioistuin selventää kyseisiä etuuksia Saksan tuomioistuinten keskuudessa vallitsevien oikeuskäytäntöön liittyvien näkemuserojen osalta.

63. Ilman, että unionin tuomioistuin itse luonnehtii kansallista toimenpidettä, se voi tässä tarkoituksessa ainakin ”esittää kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat olla hyödyksi kansalliselle tuomioistuimelle sen arvioidessa yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten vaikutuksia”.²²

64. Myös julkisasiamies Bot totesi ratkaisuehdotuksessaan Winner Wetten, että jos ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arvioinnin perusteltavuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi, hänen mielestään ”ennakkoratkaisumenettelyä ohjaavan yhteistyön hengen mukaisesti ja jotta ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella olisi käytössään kaikki seikat, jotka liittyvät yhteisön oikeuden tulkintaan ja jotka voivat olla sille hyödyksi asian ratkaisemiseksi, unionin tuomioistuin antaa tälle tuomioistuimelle ohjeita, joiden perusteella se voi tutkia uudelleen, onko sen lähtökohta perusteltu”.²³

65. Nyt käsiteltävässä asiassa on syytä palauttaa mieleen kaksi asiaa:

- yhtäältä unionin tuomioistuimen tuomiossa Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) hyväksymän metodologisen kriteerin mukaan direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua sosiaalihuoltojärjestelmän käsitettä ei ole määritettävä *muodollisten kriteerien* vaan mainitun säännöksen *tavoitteen mukaan*,²⁴ ja
- toisaalta tuomion Brey²⁵ ja tuomion Danon²⁶ mukaan on niin, että jotta etuus kuuluisi direktiivissä 2004/38 tarkoitetun sosiaalivastuun (eli sosiaalihuoltoetuuden) käsitteeseen, sen on kuuluttava kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten perustamaan tukijärjestelmään, johon turvautuu henkilö, jolla ei ole riittäviä varoja perustarpeidensa ja perheensä perustarpeiden täyttämiseen.

66. Näin ollen jos riidanalaisen etuuden tavoite vastaa edellisessä kohdassa täsmennettyä tarkoitusta, sen on katsottava olevan direktiivissä 2004/38 tarkoitettu sosiaalivastuus.

20 – Ks. erityisesti tuomio Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (C-220/06, EU:C:2007:815, 36 kohta).

21 – Tuomion 41 kohta.

22 – Tuomio Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (C-220/06, EU:C:2007:815, 36 kohta).

23 – C-409/06, EU:C:2010:38, 35 kohta.

24 – Tuomion 60 kohta.

25 – Ibidem (61 kohta).

26 – C-333/13, EU:C:2014:2358, 63 kohta.

67. Tässä yhteydessä on niin, että kun SGB I:n 19a §:ssä säädetään, että sekä etuuksia, joiden tarkoituksena on turvata toimeentulo, että työhön integroitumista koskevia etuuksia voidaan hakea työnhakijoiden perusturva-oikeuden nojalla, SGB II:n 1 §:n 1 momentissa, jonka otsikko on ”Työnhakijoiden perusturvan tehtävä ja tavoite”, täsmennetään, että ”työnhakijoiden perusturvan tarkoituksena on mahdollistaa sen saajille ihmisarvoinen elämä”.

68. SGB II:n 1 §:n 3 momentissa todetaan myös, että työnhakijoiden perusturva käsittää etuudet, joiden tarkoituksena on lopettaa puutteellisuus tai vähentää sitä erityisesti työhön integroitumisen kautta ja varmistaa toimeentulo.

69. SGB II:n 19 §:n mukaan kyseessä olevat etuudet kattavat kuitenkin ”perustarpeet, lisätarpeet sekä asumista ja lämmitystä koskevat tarpeet”. Etuuksia, jotka koskevat tukea työhön integroitumiseen, varten puolestaan on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan SGB II:ssa erillinen luku.²⁷

70. SGB II:n 7 §:ssä säädetty ja SGB II:n 8 §:ssä määritelty edellytys, jonka mukaan henkilön on oltava työkykyinen saadakseen perusturvaetuuksia, on puolestaan ainoastaan tuomiossa Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), johon viitataan tämän ratkaisuehdotuksen 65 kohdassa, tarkoitettu muodollinen kriteeri perusturvaetuuksien myöntämiseksi. Kyseinen edellytys ei näin ollen vaikuta toimenpiteen luokitteluun.

71. Kyseessä on nimittäin pelkkä myöntämiskriteeri iän ja varattomuuden tavoin; varattomuus on määritelty SGB II:n 9 §:ssä.

72. Lopuksi on todettava, että vaikka kansallinen tuomioistuin toteaisi, että vaadituilla etuuksilla pyritään kahteen tavoitteeseen, yhtäältä takaamaan perustarpeiden täyttyminen ja toisaalta helpottamaan pääsyä työmarkkinoille, olen samaa mieltä Saksan, Italian ja Ruotsin hallitusten kirjallisissa huomautuksissaan puolustamasta näkökannasta, jonka mukaan perusteena on käytettävä etuuksien ensisijaista tehtävää, joka on nyt käsiteltävässä asiassa kiistatta jokaiselle ihmisarvoisen elämän mahdollistavan toimeentulon takaaminen.

2. Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan tulkinta ja sen täytäntöönpanoa koskeva jäsenvaltioiden harkintavallan laajuus

a) Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen voimassaolo

73. Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan mukaan ”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”, toisin sanoen vastaanottavan jäsenvaltion alueelle työnhakuun tulleiden unionin kansalaisten työnhakuajanjakson kuluessa.

74. Näin ollen vaikka ”direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa muistutetaan kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellosta, *direktiivin 24 artiklan 2 kohta sisältää poikkeuksen syrjintäkiellon periaatteesta*”.²⁸

27 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 16.

28 — Tuomio Danon (C-333/13, EU:C:2014:2358, 64 kohta). Kursivointi tässä.

75. Kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen kolmen ensimmäisen kuukauden osalta unionin tuomioistuin on vahvistanut tuomiossa *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358), että ”direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan mukaan vastaanottava jäsenvaltio ei – [ollut] kyseisenä ajanjaksona velvollinen myöntämään oikeutta sosiaalietuuteen toisen jäsenvaltion kansalaiselle tai hänen perheenjäsenilleen”.²⁹

76. Lisäksi unionin tuomioistuin on jo katsonut, että jäsenvaltioiden sellaisten kansalaisten, jotka hakevat työtä toisessa jäsenvaltiossa, oikeuden osalta sen – direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua toista ajanjaksoa koskevassa – yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen perustuvassa tutkimuksessa ei ollut ”tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat [sen] pätevyYTEEN”.³⁰

77. Todellisuudessa erilaisen kohtelun olemassaolo sellaisten unionin kansalaisten, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, ja vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten välillä sosiaalietuuksien myöntämisessä on ”direktiivin 2004/38 väistämätön seuraus, [joka perustuu] unionin lainsäätäjän kyseisen direktiivin 7 artiklassa vahvistamaan yhteyteen yhtäältä oleskelun edellytyksenä olevan riittäviä varoja koskevan vaatimuksen ja toisaalta sen huolen välillä, ettei jäsenvaltioiden sosiaalihuoltojärjestelmälle luoda rasitetta”.³¹

78. Näin ollen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen jäsenvaltion sääntelyn periaate, jonka mukaan asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitettu erityinen maksuihin perustumaton rahaetus (joka on samalla direktiivissä 2004/38 tarkoitettu sosiaalivakuutus) evätään henkilöiltä, jotka tulevat kyseisen jäsenvaltion alueelle työnhakuun, ei käsitykseni mukaan ole vastoin asetuksen N:o 883/2004 4 artiklaa eikä direktiivillä 2004/38 käyttöön otettua järjestelmää.

79. Tapa, jolla kyseinen valtuutus toteutetaan, on kuitenkin syytä tutkia perusteellisesti. On nimittäin muistettava se yleinen oikeudellinen kehys, johon direktiivi 2004/38, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on kuvaillut sitä tuomiossa *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358), kuuluu.

b) Direktiivin 2004/38 24 artiklan asema unionin oikeusjärjestyksessä

80. Unionin tuomioistuin on todennut tuomiossa *Dano* (EU:C:2014:2358), että ”SEUT 20 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus (tuomio N., C-46/12, EU:C:2013:97, 25 kohta)”.³²

81. Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, ”unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuisen asema, jonka perusteella samassa tilanteessa olevat jäsenvaltioiden kansalaiset voivat saada EUT-sopimuksen asiallisella soveltamisalalla osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu (tuomio *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta; tuomio *D’Hoop*, C-224/98, EU:C:2002:432, 28 kohta ja tuomio N., EU:C:2013:97, 27 kohta)”.³³

29 — Tuomion 70 kohta.

30 — Tuomio *Vatsouras ja Koupatantze* (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, 46 kohta). Pitää paikkansa, että tämä pätevyttä koskeva toteamus on esitetty EY 12 artiklan ja EY 39 artiklan 2 kohdan (joista on tullut SEUT 18 artikla ja SEUT 45 artiklan 2 kohta) kannalta. Kuitenkin, kun kerran ”jokainen unionin kansalainen voi – vedota SEUT 18 artiklaan, jossa kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat unionin oikeuden asialliseen soveltamisalaan” [ks. tuomion *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358) 59 kohta; kursivointi tässä], vaikuttaa siltä, että direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan pätevyttä koskevaa unionin tuomioistuimen toteamusta ei voida rajoittaa koskemaan pelkästään SEUT 45 artiklassa tarkoitettua ”työntekijän” tilannetta.

31 — Tuomio *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358, 77 kohta).

32 — Tuomion 57 kohta.

33 — *Ibidem* (58 kohta).

82. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan ”jokainen unionin kansalainen voi siis vedota SEUT 18 artiklaan, jossa kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat unionin oikeuden asialliseen soveltamisalaan. Tällaisiin tilanteisiin kuuluvat tapaukset, jotka koskevat SEUT 20 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa ja SEUT 21 artiklassa myönnetyn, liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan vapauden käyttämistä (ks. tuomio N., (C-46/12,) EU:C:2013:97, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)”.³⁴

83. Unionin tuomioistuin lisää, että ”tässä yhteydessä on todettava, että SEUT 18 artiklan 1 kohdassa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä ’perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista’. SEUT 20 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa määrätään nimenomaisesti, että tässä artiklassa unionin kansalaisille myönnettyjä oikeuksia käytetään ’perussopimuksissa ja niiden soveltamiseksi hyväksytyissä toimenpiteissä määritellyin edellytyksin ja rajoituksin’. Lisäksi myös SEUT 21 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalaisten oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella edellyttää, että noudatetaan ’perussopimuksissa määrättyjä tai [niiden] soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyjä rajoituksia ja ehtoja’ (ks. tuomio Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)”.³⁵

84. Lopuksi unionin tuomioistuin toteaa, että ”yleisesti SEUT 18 artiklassa vahvistettua syrjintäkiellon periaatetta *täsmennetään* direktiivin 2004/38 24 artiklassa sellaisten – – unionin kansalaisten osalta, jotka käyttävät vapauttaan liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Periaatetta täsmennetään lisäksi asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa sellaisten – – unionin kansalaisten osalta, jotka vaativat vastaanottavassa jäsenvaltiossa mainitun asetuksen 70 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja etuuksia”.³⁶

85. Toisin sanoen direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohta, jossa sallitaan unionin kansalaisten ja vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten erilainen kohtelu, on ”poikkeus SEUT 18 artiklassa määrätystä yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta, josta [saman direktiivin] 24 artiklan 1 kohta on vain erityinen ilmaus”³⁷. Näin ollen sitä on tulkittava suppeasti ja perussopimuksen määräysten mukaisesti, joihin kuuluvat unionin kansalaisuutta koskevat määräykset”.

86. Lisäksi direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan perusteella asetettavien rajoitusten, jotka koskevat sosiaalietuuksien myöntämistä unionin kansalaisille, joilla ei ole tai ei ole enää työntekijän asemaa, on oltava legitimejä.³⁸

87. Tämä oikeisiin mittasuhteisiin asettaminen ja nämä säännöt, jotka edellyttävät yhtäältä, että poikkeusta tulkitaan suppeasti, ja toisaalta, että siitä seuraavat rajoitukset ovat legitimejä, saavat minut ehdottamaan erottelua seuraavien kolmen eri tilanteen välillä:

- sellaisen jäsenvaltion kansalaisen tilanne, joka menee toisen jäsenvaltion alueelle ja joka on oleskellut siellä alle kolme kuukautta tai yli kolme kuukautta mutta ilman, että tavoitteena siellä on työnhaku (tilanne 1);
- sellaisen jäsenvaltion kansalaisen tilanne, joka menee toisen jäsenvaltion alueelle hakeakseen sieltä työtä (tilanne 2), ja
- sellaisen jäsenvaltion kansalaisen tilanne, joka on oleskellut toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan ja joka hakee sieltä työtä (tilanne 3).

34 — Ibidem (59 kohta).

35 — Tuomio Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, 60 kohta).

36 — Ibidem (61 kohta). Kursivointi tässä.

37 — Tuomio N. (C-46/12, EU:C:2013:97, 33 kohta).

38 — Ks. vastaavasti tuomio Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 57 kohta).

i) Tilanne 1: jäsenvaltion kansalainen, joka menee toisen jäsenvaltion alueelle ja on oleskellut siellä alle kolme kuukautta tai yli kolme kuukautta mutta ilman, että tavoitteena on hakea sieltä työtä

88. Ensimmäinen tilanne on pääpiirteittäin sama kuin se, joka esitettiin unionin tuomioistuimelle asiassa *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358).

89. Unionin tuomioistuin päätti, että ”direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan mukaan vastaanottava jäsenvaltio ei – – [ollut] [alle kolme kuukautta kestävä oleskelun tapauksessa] velvollinen myöntämään oikeutta sosiaalietuuteen toisen jäsenvaltion kansalaiselle tai hänen perheenjäsenilleen”.³⁹

90. Tämä tulkinta on direktiivin 2004/38 jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon säilyttämistä koskevan tavoitteen mukainen.⁴⁰ Koska jäsenvaltiot eivät voi vaatia, että unionin kansalaisilla on oltava toimeentuloon tarvittavat varat ja henkilökohtainen sairausvakuutus alle kolmen kuukauden oleskelua varten, on oikeutettua olla edellyttämättä jäsenvaltioilta niistä huolehtimista.

91. Päinvastaisessa tapauksessa nimittäin sellaisille unionin kansalaisille, joilla ei tarvitse olla toimeentuloon tarvittavia varoja, myönnettävästä oikeudesta sosiaaliavustuksiin voisi seurata suurten ihmisjoukkojen hätäsiirtolaisuutta, josta voisi muodostua kohtuuton rasite kansallisille sosiaaliturvajärjestelmille.

92. Lisäksi yhteys vastaanottavaan jäsenvaltioon rajoittuu mitä todennäköisimmin tähän ensimmäiseen ajanjaksoon.

93. Toisaalta unionin tuomioistuin on täsmentänyt myös tuomiossa *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358), että jäsenvaltiolla oli ”oltava [direktiivin 2004/38] 7 artiklan mukaisesti mahdollisuus evätä sosiaalietuudet unionin kansalaisilta, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia ja jotka käyttävät liikkumisvapauttaan vain saadakseen toisen jäsenvaltion sosiaaliavustusta, vaikkei heillä ole riittäviä varoja oleskeluoikeuden saamiseksi”.⁴¹

ii) Tilanne 2: jäsenvaltion kansalainen, joka menee toisen jäsenvaltion alueelle hakeakseen sieltä työtä

94. Sellaisen jäsenvaltion kansalaisen, joka liikkuu työtä hakeakseen, ja sellaisen jäsenvaltion kansalaisen, joka on jo päässyt työmarkkinoille, välinen erottelu on ratkaiseva.

95. On nimittäin niin, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on rajoittanut toisen ja kolmannen kysymyksensä koskemaan asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan ja direktiivin 2004/38 24 artiklan sekä SEUT 18 artiklan ja 45 artiklan 2 kohdan tulkintaa, ”tämä seikka ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä sille kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänä olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin viitannut niihin kysymyksissään”.⁴²

96. Unionin tuomioistuin on kuitenkin jo todennut, että ”niihin jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka liikkuvat työtä hakeakseen, voidaan soveltaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ainoastaan työhön pääsyn osalta, kun taas sellaiset jäsenvaltion kansalaiset, jotka ovat jo päässeet työmarkkinoille, voivat [työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen

39 — Tuomio *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358, 70 kohta).

40 — Ks. kyseisen direktiivin johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

41 — Tuomion 78 kohta.

42 — Tuomio *Alokpa ja Moudoulou* (C-86/12, EU:C:2013:645, 20 kohta).

(ETY) N:o 1612/68⁴³] 7 artiklan 2 kohdan [joka on korvattu työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 492/2011⁴⁴ 7 artiklan 2 kohdalla] perusteella vaatia samoja sosiaalisia ja verotukseen liittyviä etuja kuin kotimaiset työntekijät⁴⁵.

97. Kun otetaan huomioon tuomiossa *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358) esitetyt direktiivin 2004/38 tasapainoa koskevat perustelut⁴⁶ ja unionin oikeudessa ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tehty erottelu jäsenvaltion alueelle saapuvan työntekijän ja työntekijän, joka on jo siirtynyt kyseisille työmarkkinoille, välillä, pääasiassa kyseessä olevan kaltainen jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitettu erityinen maksuihin perustumaton rahaetus (joka on lisäksi direktiivissä 2004/38 tarkoitettu sosiaalivastus) evätään henkilöiltä, jotka tulevat kyseisen jäsenvaltion alueelle työnhakuun, ei käsitykseni mukaan ole vastoin kyseisen asetuksen 4 artiklaa eikä kyseisellä direktiivillä käyttöön otettua järjestelmää.

98. Sen lisäksi, että kyseinen epäminen on yhdenmukainen direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan sanamuodon kanssa, koska tämän mukaan jäsenvaltiot voivat evätä sosiaalietuudet oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden jälkeen sellaisilta muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka ovat tulleet vastaanottavan jäsenvaltion alueelle työnhakuun, se on yhdenmukainen sen seikan kanssa, että vastaanottavan jäsenvaltion alueella ensimmäistä työpaikkaansa hakevien kansalaisten ja kyseisille markkinoille jo siirtyneiden kansalaisten tilanne on objektiivisesti tarkastellen erilainen,⁴⁷ mikä on vahvistettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja muun muassa asetuksen N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa.

iii) Tilanne 3: jäsenvaltion kansalainen, joka on oleskellut toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan ja joka hakee sieltä työtä

99. Sosiaalivastusten epäamisen, joka liittyy ”työntekijän” aseman menetykseen, automaattisesta vaikutuksesta aiheutuu enemmän ongelmia.

100. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamusten mukaan Nazifa Alimanovic ja hänen Sonita-tyttärensä olivat kesäkuussa 2010 tapahtuneen Saksaan saapumisensa jälkeen työskennelleet ainoastaan alle vuoden ajan lyhytaikaisissa työsuhhteissa tai työllistämistoimenpiteiden puitteissa. He eivät olleet enää työskennelleet (eivät palkattuina työntekijöinä eivätkä itsenäisinä ammatinharjoittajina) toukokuun 2011 jälkeen. Tämän vuoksi he menettivät ”työntekijän” asemansa joulukuussa 2011.

101. FreizügG/EU:n 2 §:n 3 momentin toisen virkkeen nojalla unionin kansalaiset, jotka ovat harjoittaneet ammattia alle vuoden ajan, säilyttävät oleskeluoikeutensa Saksan alueella kuuden kuukauden ajan, jos toimivaltainen työvoimatoimisto on vahvistanut, että henkilö on joutunut työttömäksi tahtomattaan.

102. Kun Nazifa Alimanovicilla ja hänen Sonita-tyttärellään ei ollut enää työntekijän asemaa, heidät katsottiin taas työnhakijoiksi. Tämän vuoksi he kuuluivat jälleen automaattisesti SGB II:n 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohdan, jossa suljetaan pois oikeus pitkäaikaistyöttömille tarkoitettuun toimeentulotukeen, soveltamisalaan. Näin ollen myös Nazifa Alimanovicin kaksi muuta lasta, Valentina ja Valentino, menettivät johdetun oikeutensa sosiaalitukeen, jonka tarkoituksena oli heidän toimeentulonsa takaaminen SGB II:n nojalla.

43 — EYVL L 257, s. 2.

44 — EUVL L 141, s. 1.

45 — Tuomio *Collins* (C-138/02, EU:C:2004:172, 31 ja 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 — Tuomion 67–79 kohta.

47 — Tuomio *Collins* (C-138/02, EU:C:2004:172, 30 ja 31 kohta).

103. Vaikka vaikuttaa siltä, että työntekijän aseman menettäminen merkitsee asianmukaista vaikkakin rajoittavaa direktiivin 2004/38⁴⁸ 7 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanoa kansallisessa oikeusjärjestyksessä, vaikuttaa siltä, että sen automaattiset seuraukset SGB II:ssa tarkoitettuja toimeentuloetuuksia koskevaan oikeuteen ovat vastoin kyseisellä direktiivillä käyttöön otettua yleistä järjestelmää.

104. Unionin tuomioistuin on nimittäin katsonut tuomion Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) 77 kohdassa, että ”se, että vastaanottava jäsenvaltio epäilee täten automaattisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, kyseisen sosiaalietuuden jopa direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kolmen kuukauden pituisen oleskelun jälkeiseltä ajanjaksolta, ei mahdollista sitä, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset arvioivat silloin, kun asianomaisen varat alittavat kyseisen etuuden myöntämiseksi vahvistetun viitemäärän, muun muassa direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdasta ja 8 artiklan 4 kohdasta sekä suhteellisuusperiaatteesta johtuvien vaatimusten mukaisesti kokonaisuutena räsitystä, jota tällaisen etuuden myöntäminen konkreettisesti merkitsisi koko sosiaalihuoltojärjestelmälle, kun asianomaisen tilannetta luonnehtivat henkilökohtaiset olosuhteet otetaan huomioon”.

105. Vaikka unionin tuomioistuin viittaa tuomionsa kyseisessä kohdassa yli kolmen kuukauden oleskeluoikeutta koskeviin direktiivin 2004/38 säännöksiin, tapauskohtaista tarkastelua koskeva vaatimusta sovelletaan – poiketen siitä, mitä tietyt hallitukset katsoivat 3.2.2015 pidetyssä istunnossa – sosiaalisia palveluja koskevaan etuushakemukseen, ei oleskelun laillisuuden arviointiin.

106. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan on näin ollen erityisesti tärkeää, että kun vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset tutkivat Nazifa Alimanovicin ja hänen Sonita-tyttärensä kaltaisessa tilanteessa olevan unionin kansalaisen, joka ei ole taloudellisesti aktiivinen, hakemuksen, ne ottavat silloin huomioon muun muassa kyseisen unionin kansalaisen tulojen suuruuden ja säännöllisyyden sekä haetun etuuden mahdollisen maksamisajanjakson.⁴⁹

107. Lisäksi samalla tavoin kuin unionin tuomioistuin on kehittänyt oikeuskäytännön, jossa sallitaan se, että unionin kansalaisten, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, oikeus tiettyihin etuuksiin edellyttää integroitumista vastaanottavaan jäsenvaltioon,⁵⁰ hakijan ja kyseisen valtion välisen *tosiasiallisen yhteyden* olemassaolon osoittamisesta on oltava seurauksena se, ettei kyseisiä etuuksia evätä automaattisesti.

108. Unionin tuomioistuin on nimittäin jo katsonut oikeuskäytännössään, että yksinomaan tiettyä osatekijää koskeva edellytys, joka on luonteeltaan liian yleinen ja ehdoton, koska sillä asetetaan aiheuttomasti etusijalle sellainen osatekijä, joka ei välttämättä edusta sen yhteyden todellista ja tosiasiallista astetta, joka vallitsee työmarkkinatuen hakijan ja kyseisten maantieteellisten markkinoiden välillä, samalla kun kaikki muut olennaiset osatekijät jätetään ottamatta huomioon, ylitti sen, mikä oli tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.⁵¹

48 — Direktiivin 2004/38 7 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan unionin kansalainen, joka ei ole enää työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, säilyttää työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan aseman, ”jos hän alle vuoden kestäneen määräaikaisen työsuhteen päätyttyä tai kahden kuukauden aikana joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon. Tällöin hän säilyttää työntekijän asemansa vähintään kuuden kuukauden ajan”.

49 — Ks. vastaavasti tuomio Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 78 ja 79 kohta).

50 — Ks. vastaavasti opiskelijoiden toimeentulokustannusten osalta tuomio Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, 57 kohta) ja Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, 49 kohta). Ks. myös ensimmäistä työpaikkaansa etsiville nuorille maksettavan työmarkkinatuen tai työnhakua varten myönnettävän avustuksen osalta tuomio Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, 67 kohta); tuomio Vatsouras ja Koupantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, 38 kohta) ja tuomio Prete (C-367/11, EU:C:2012:668).

51 — Ks. vastaavasti tuomio Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

109. Unionin tuomioistuimen mukaan myös perhetilanteeseen perustuvat seikat, kuten luonteeltaan henkilökohtaisten läheisten yhteyksien olemassaolo, ovat omiaan myötävaikuttamaan siihen, että asianomaisen ja hänen uuden sijoittautumisjäsenvaltionsa välille syntyy kestävä yhteys.⁵² Tällaisissa olosuhteissa sellaisella kansallisella lainsäädännöllä, jolla asetetaan edellytys, jolla ”estetään sellaisten muiden seikkojen huomioiminen, joilla mahdollisesti osoitetaan, missä määrin työmarkkinatuen hakijalla on tosiasiallinen yhteys asianomaisiin maantieteellisiin työmarkkinoihin – – ylitetään se, mikä on tarpeen sillä olevan tavoitteen saavuttamiseksi”.⁵³

110. Edellä esitetystä seuraa, että unionin oikeus ja tarkemmin sanottuna yhdenvertaisuusperiaate, sellaisena kuin se on vahvistettuna SEUT 18 artiklassa ja täsmennettynä asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa ja direktiivin 2004/3824 artiklassa, on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitettu erityinen maksuihin perustumaton rahaetuus (joka on lisäksi direktiivissä 2004/38 tarkoitettu sosiaalivakuutus) evätään automaattisesti unionin kansalaiselta sellaisen kuusi kuukautta kestäneen hänestä itsestään riippumattomasta syystä aiheutuneen työttömyyden jakson, jota on edeltänyt alle vuoden kestänyt työnteko, jälkeen ilman, että kyseiselle kansalaiselle annetaan tilaisuutta osoittaa kyseisen tosiasiallisen yhteyden olemassaoloa vastaanottavaan jäsenvaltioon.

111. Tältä osin perhetilanteeseen perustuvien seikkojen (kuten lasten koulunkäynnin) lisäksi se, että henkilö on kohtuullisen ajanjakson ajan todellisesti ja aidosti hakenut työtä, on omiaan osoittamaan kyseisen yhteyden olemassaolon vastaanottavaan jäsenvaltioon.⁵⁴ Työnteko menneisyydessä, jopa uuden työn löytyminen sosiaalietuuksia koskevan hakemuksen jättämisen jälkeen, olisi myös otettava huomioon tätä tarkoitusta varten.

3. Lyhyt analyysi SEUT 45 artiklan valossa

112. Täsmennän vielä yleisesti, että samaa päättelyä olisi voitava soveltaa, vaikka unionin tuomioistuin antaisi kansalliselle tuomioistuimelle vallan luokitella perusturvaetuudet unionin oikeuden kannalta ja kansallinen tuomioistuin katsoisi, että kyseisten etuuksien tärkeimpänä tavoitteena oli helpottaa pääsyä työmarkkinoille.

113. Kuten olen huomauttanut, unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”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”.⁵⁵

114. Unionin tuomioistuin on lisäksi katsonut tuomiossa *Vatsouras ja Koupatantze* (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344), että oli kuitenkin ”perusteltua, että jäsenvaltio myöntää tällaisen korvauksen vasta sen jälkeen, kun työnhakijan ja kyseisen valtion työmarkkinoiden välillä on voitu osoittaa olevan tosiasiallinen yhteys”.⁵⁶

52 — Ibidem (50 kohta).

53 — Ibidem (51 kohta).

54 — Ainakin sen työmarkkinoihin. Ks. vastaavasti tuomio *Collins* (C-138/02, EU:C:2004:172, 70 kohta); *Vatsouras ja Koupatantze* (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, 39 kohta) ja tuomio *Prete* (C-367/11, EU:C:2012:668, 46 kohta).

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

56 — Tuomion 38 kohta.

115. Kuten olen aiemmin todennut, tällaisen yhteyden olemassaolo voidaan tarkastaa etenkin toteamalla, että kyseinen henkilö on kohtuullisen ajanjakson ajan todellisesti ja aidosti hakenut työtä kyseessä olevassa jäsenvaltiossa.⁵⁷

116. Näin ollen ”jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka hakevat työtä toisessa jäsenvaltiossa ja ovat tosiasiallisessa yhteydessä tämän valtion työmarkkinoihin, voivat vedota [SEUT 45 artiklan 2 kohtaan] saadakseen rahallisen etuuden, jonka tarkoituksena on helpottaa pääsyä työmarkkinoille”,⁵⁸ mikä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten on todettava.

4. Jäsenvaltion kansalaisen, joka on mennyt toiseen jäsenvaltioon hakeakseen sieltä työtä, lapsen tilannetta koskeva toissijainen tarkastelu

117. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja koskevan selityksen mukaan Nazifa Alimanovicin katsotaan olleen FreizügG/EU:n 2 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu työtön joulukuusta 2011 lähtien, minkä vuoksi hän menetti henkilökohtaisen oikeutensa saada pitkäaikaistyöttömille tarkoitettua toimeentulotukea. Myös hänen kaksi nuorempaa lastaan, Valentina ja Valentino, menettivät tämän vuoksi SGB II:n 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohdan nojalla oikeutensa sosiaalitukeen, jonka tarkoituksena oli heidän toimeentulonsa takaaminen; kyseisen säännöksen mukaan toimeentuloetuksia ei myönnetä ”ulkomaalaisille, joiden oleskeluoikeus perustuu ainoastaan työnhakuun, eikä *heidän perheenjäsenilleen*”.⁵⁹

118. Kuten olen todennut edellä, se, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on rajoittanut toisen ja kolmannen kysymyksensä koskemaan asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan ja direktiivin 2004/38 24 artiklan sekä SEUT 18 artiklan ja SEUT 45 artiklan 2 kohdan tulkintaa, ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä sille kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänä olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin viitannut niihin kysymyksissään.

119. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion kansalaisen, joka on tai on ollut työssä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, lapset sekä vanhempi, joka on heidän tosiasiallinen huoltajansa, voivat kuitenkin vedota jälkimmäisessä valtiossa oleskeluoikeuteen pelkästään asetuksen N:o 492/2011 10 artiklan nojalla.⁶⁰

120. Kyseistä lasten oleskeluoikeutta luonnehditaan oikeuskäytännössä ”itsenäiseksi”, koska se liittyy yksinomaan heidän koulutukseen osallistumista koskevaan oikeuteensa;⁶¹ unionin tuomioistuin on nimenomaisesti täsmentänyt, että direktiivin 2004/38 mukaan on niin, ettei lasten, jotka opiskelevat, ja vanhemman, joka on heidän huoltajansa, oleskeluoikeus riipu siitä, että viimeksi mainituilla on riittävät varat ja kattava sairausvakuutusurva,⁶² tai – yleisemmin – direktiivissä 2004/38 säädetyistä edellytyksistä.⁶³

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

58 — Tuomio Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, 40 kohta).

59 — Kursivointi tässä.

60 — Ks. vastaavasti tuomio Ibrahim ja Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, 59 kohta); tuomio Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, 36 kohta) ja tuomio Alarape ja Tijani (C-529/11, EU:C:2013:290, 26 kohta). Kyseisiin asioihin sovellettava säännös oli asetuksen N:o 1612/68, joka on nykyään kumottu asetuksella N:o 492/2011, 12 artikla. Oikeuskäytäntö, johon on viitattu, on kuitenkin edelleen merkityksellistä, sillä kyseisen uuden asetuksen 10 artikla on samanlainen kuin edellä mainittu 12 artikla. Kyseisen artiklan ensimmäisessä kohdassa todetaan, että ”jos jäsenvaltion kansalainen on tai on ollut työssä toisen jäsenvaltion alueella, on hänen lapsillaan, jos he asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa, oikeus osallistua peruskoulutukseen, oppisopimuskoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla”.

61 — Ks. vastaavasti tuomio Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493, 63 kohta); tuomio Ibrahim ja Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, 35 kohta) ja tuomio Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, 36 ja 46 kohta).

62 — Ks. vastaavasti tuomio Ibrahim ja Secretary of State for the Home Department (C-310/08, EU:C:2010:80, 56 ja 59 kohta) ja tuomio Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, 70 kohta).

63 — Ks. vastaavasti tuomio Teixeira (C-480/08, EU:C:2010:83, 61 kohta).

121. Jos on osoitettu – mikä kansallisen tuomioistuimen on tarkistettava – että Valentina ja Valentino Alimanovic käyvät säännöllisesti koulua Saksassa sijaitsevassa oppilaitoksessa, heillä ja heidän äidillään Nazifa Alimanovicilla on näin ollen oikeus oleskella Saksan alueella huolimatta FreizügG/EU:n 2 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetun kuuden kuukauden määräajan päättymisestä.

122. Näin ollen SGB II:n 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohtaa ei sovelleta Nazifa Alimanovicin eikä hänen kahden nuorimman lapsensa tapauksessa, koska kyseisessä säännöksessä tarkoitetaan ainoastaan henkilöitä, ”joiden oleskeluoikeus perustuu ainoastaan työnhakuun”, ja heidän perheenjäseniään.

VI Ratkaisuehdotus

123. Oikeus liikkua ja työskennellä on unionin oikeuden ehdoton perusvapaus. Tämän toteamuksen jälkeen voidaan todeta unionin lainsäätäjän katsoneen, että oli tarpeen rajata jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeus.

124. Tässä tarkoituksessa direktiivin 2004/38 7 artiklassa säädetään ensisijaisesti, että unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan, jos he ovat työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai jos heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutus turva kyseisessä jäsenvaltiossa.

125. Osoituksena liikkumisvapauden ja siitä johtuvan oleskeluoikeuden perustavanlaatuisesta luonteesta direktiivin 2004/38 14 artiklassa asetetaan tiukat rajat mahdollisuudelle poistaa maasta unionin kansalainen, joka ei täytä edellä mainittuja edellytyksiä.

126. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Bundessozialgerichtin 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 ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 24 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa tietyt asetuksen N:o 883/2004, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1244/2010, 70 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ”maksuihin perustumattomat erityiset raha-etuudet”, jotka ovat myös direktiivissä 2004/38 tarkoitettuja sosiaaliavustuksia, evätään sellaisilta muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, joilla on direktiivin 2004/38 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaan perustuva oikeus oleskella maassa yli kolme kuukautta työnhaun vuoksi, vaikka samassa tilanteessa olevat vastaanottavan jäsenvaltion omat kansalaiset ovat oikeutettuja kyseisiin etuuksiin.
- 2) Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa tietyt asetuksen N:o 883/2004, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1244/2010, 70 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ”maksuihin perustumattomat erityiset raha-etuudet”, jotka ovat myös direktiivissä 2004/38 tarkoitettuja sosiaaliavustuksia, evätään automaattisesti ja ilman tapauskohtaista tarkastelua sellaisilta muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka hakevat työtä vastaanottavan jäsenvaltion alueelta sen jälkeen, kun he ovat tulleet kyseisille työmarkkinoille, vaikka samassa tilanteessa olevat vastaanottavan jäsenvaltion omat kansalaiset ovat oikeutettuja kyseisiin etuuksiin.

- 3) Pääasian olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa jäsenvaltion kansalaisen, joka on tai on ollut työssä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, lapset sekä vanhempi, joka on heidän tosiasiallinen huoltajansa, voivat vedota jälkimmäisessä valtiossa oleskeluoikeuteen pelkästään työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 492/2011 10 artiklan nojalla, eikä tällaisen oikeuden edellytyksenä ole, että heillä on riittävät varat ja kattava sairausvakuutusurva kyseisessä valtiossa.