



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

TAMARA ČAPETA

16 päivänä helmikuuta 2023¹

Asia C-488/21

GV

vastaan

Chief Appeals Officer,

Social Welfare Appeals Office,

Minister for Employment Affairs and Social Protection,

Irlanti,

Attorney General

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

Ennakkoratkaisupyyntö – Henkilöiden vapaa liikkuvuus – Unionin työntekijästä riippuvainen perheenjäsen – Oikeus oleskella jäsenvaltioiden alueella ja oikeus erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin – Edunsaajien piiri – Suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen oleskeluoikeus, joka edellyttää riippuvuusaseman jatkuvuutta – Kohtuuton rasite kyseisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle – Liikkuvan unionin työntekijän perheenjäsenien yhdenvertainen kohtelu

I Johdanto

1. Unionin oikeuden nojalla jotkut perheenjäsenet, kuten riippuvaiset vanhemmat, voivat seurata liikkuvaa unionin työntekijää siihen jäsenvaltioon, jossa hän asuu ja työskentelee. Jos tämä vanhempi hakee sosiaalietuuksia vastaanottavassa jäsenvaltiossa, menettääkö vanhempi unionin oikeuteen perustuvan oleskeluoikeuden? Voivatko jäsenvaltiot pitää tällaista vanhempaa kohtuuttomana rasitteena sosiaalihuoltojärjestelmilleen? Lisäksi, mitä ylipäätään tarkoittaa, että vanhempi on riippuvainen liikkuvasta unionin työntekijästä?
2. Nämä ovat pohjimmiltaan ne pääkysymykset, jotka tulevat esille Court of Appealin (ylioikeus, Irlanti) unionin tuomioistuimelle esittämän ennakkoratkaisupyyntönsä yhteydessä.
3. Vaikka unionin tuomioistuimella on ollut useita tilaisuuksia selventää, mitä oikeuksia riippuvaisilla perheenjäsenillä on unionin oikeuden nojalla ja missä olosuhteissa nämä oikeudet syntyvät, useimmat näistä tapauksista koskivat suoraan etenevässä polvessa olevia

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

sukulaisia² tai aviopuolisoita.³ Käsiteltävä asia tarjoaa siten unionin tuomioistuimelle tilaisuuden laajentaa tulkintaa, joka koskee oikeuksia, joita on liikkuvan unionin työntekijän riippuvaisilla sukulaisilla suoraan takenevassa polvessa.

II Pääasian tosiseikat, ennakkoratkaisukysymykset ja menettely unionin tuomioistuimessa

4. Romanian kansalainen GV on Irlannissa asuvan ja työskentelevän Romanian kansalaisen AC:n äiti. AC on saanut Irlannin kansalaisuuden. GV seurasi tyttärtään Irlantiin vuonna 2017 ja on siitä lähtien asunut siellä. Asiassa on riidatonta, että hän asuu Irlannissa laillisesti unionin liikkuvasta työntekijästä riippuvaisena vanhempana.

5. GV on oleskellut Irlannissa useaan otteeseen, kuten vuosina 2009–2011, minkä jälkeen hän palasi Romaniaan. Vuosina 2011–2016 hän oleskeli vuoroin Irlannissa, Romaniassa ja Espanjassa, missä hänen toinen tyttärensä asuu. GV on asunut erillään aviomiehensä viimeiset 15 vuotta, ja tänä aikana hän on ollut taloudellisesti riippuvainen AC:stä, joka on määräjain lähettänyt hänelle rahaa.

6. Vuoden 2017 aikana GV:n niveltulehduksessa tapahtui rappeuttavia muutoksia. GV haki 28.9.2017 vammaisavustusta vuoden 2005 konsolidoidun sosiaaliturvalain (Social Welfare Consolidation Act 2005), sellaisena kuin se on muutettuna, nojalla.

7. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että GV:n hakeman vammaisavustuksen tarkoituksena on köyhydeltä suojaaminen. Se on valtion yleisestä talousarviosta maksettava sosiaaliavustus, eikä sitä saavan henkilön tarvitse maksaa sosiaalivakuutusmaksuja. Toisin sanoen avustus rahoitetaan verovaroin. Vammaisavustus luokitellaan asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitetuksi ”erityiseksi maksuihin perustumattomaksi rahaetuudeksi”.⁴ Sitä voidaan näin ollen hakea ainoastaan asuinjäsenvaltiossa,⁵ mikä tarkoittaa, ettei GV voisi hakea tällaista etuutta kotijäsenvaltiossaan, koska hän asuu Irlannissa.

8. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että voidakseen saada vammaisavustusta Irlannissa asianomaisen henkilön on täytettävä tietyt ikään, vammaan ja varoihin liittyvät vaatimukset. Avustus voidaan etenkin myöntää ainoastaan henkilöille, jotka eivät ole saavuttaneet yleistä eläkeikää.⁶ Muihin kelpoisuusperusteisiin kuuluvat lääketieteelliset perusteet ja varojen arviointi. Jälkimmäisessä otetaan huomioon henkilön perheenjäseneltään mahdollisesti saama tulo.

² Ks. esim. tuomio 18.6.1987, Lebon (316/85, EU:C:1987:302; jäljempänä tuomio Lebon); tuomio 26.2.1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89); tuomio 8.6.1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284); tuomio 17.9.2002, Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493); tuomio 8.5.2013, Alarape ja Tijani (C-529/11, EU:C:2013:290); tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411); tuomio 16.1.2014, Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16; jäljempänä tuomio Reyes); tuomio 15.12.2016, Depesme ym. (C-401/15–C-403/15, EU:C:2016:955; jäljempänä tuomio Depesme) ja tuomio 26.3.2019, SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn asetettu lapsi) (C-129/18, EU:C:2019:248).

³ Ks. esim. tuomio 17.4.1986, Reed (59/85, EU:C:1986:157); tuomio 30.3.2006, Mattern ja Cikotic (C-10/05, EU:C:2006:220); tuomio 25.7.2008, Metock ym. (C-127/08, EU:C:2008:449); tuomio 12.3.2014, O. ja B. (C-456/12, EU:C:2014:135); tuomio 16.7.2015, Singh ym. (C-218/14, EU:C:2015:476); tuomio 30.6.2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487); tuomio 14.11.2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862; jäljempänä tuomio Lounes); tuomio 5.6.2018, Coman ym. (C-673/16, EU:C:2018:385) ja tuomio 12.7.2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570).

⁴ Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2004, L 166, s. 1). Kyseisen asetuksen 70 artiklan 2 kohdan mukaan näillä etuuksilla on kolme pääpiirrettä: niillä on 1) tarkoitus kattaa sellaisten henkilöiden toimeentulokustannukset, jotka eivät pysty kattamaan niitä itse; 2) niitä ei rahoiteta maksuilla vaan verovarjoista; ja 3) ne mainitaan asetuksen N:o 883/2004 liitteessä X.

⁵ Ks. asetuksen N:o 883/2004 70 artiklan 4 kohta.

⁶ Ks. vuoden 2005 konsolidoidun sosiaaliturvalain 210 §:n 1 momentin a kohta.

9. Tarkemmin ottaen Irlannin lainsäädäntö estää vammaisavustuksen maksamisen henkilölle, joka ei asu vakinaisesti Irlannissa.⁷ Vakinaista asuinpaikkaa koskeva edellytys tarkoittaa, että henkilöllä on oltava oleskeluoikeus kyseisessä jäsenvaltiossa.

10. GV:n hakemus hylättiin 27.2.2018 tehdyllä päätöksellä. Päätöksestä tehtyä valitusta ei otettu käsiteltäväksi 12.2.2019 tehdyllä päätöksellä. Kummallakin kerralla hylkäämisen perusteeksi esitettiin se, ettei GV:llä ollut oleskeluoikeutta Irlannissa.

11. Kyseistä 12.2.2019 tehtyä hylkäyspäätöstä tarkasteltiin uudelleen kansalaisjärjestön pyydettyä sitä GV:n puolesta.

12. Valitusta käsiteltyt virkailija katsoi 2.7.2019 tekemässään päätöksessä, että Irlannissa työskentelevästä unionin kansalaisesta riippuvaisena sukulaisena suoraan takenevassa polvessa GV:llä oli oleskeluoikeus mutta ei oikeutta saada sosiaaliavustuksia.

13. Kyseiseen päätökseen haettiin sen jälkeen muutosta Chief Appeals Officerilta (sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakuviraston johtaja, Irlanti) (ensimmäinen vastapuoli ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa), joka vahvisti 23.7.2019 tekemällään päätöksellä, ettei GV ollut oikeutettu vammaisavustukseen. Tätä perusteltiin sillä, että kansalaisuusdirektiivin⁸ täytäntöön panevan Irlannin lainsäädännön mukaan GV ei saa muodostua kohtuuttomaksi rasitteeksi kansalliselle sosiaalihuoltojärjestelmälle.

14. Asian kannalta merkityksellinen Irlannin laki on, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, Euroopan yhteisöistä (henkilöiden vapaa liikkuvuus) vuonna 2015 annettu asetus (European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015; S.I. nro 548, 2015) (jäljempänä vuoden 2015 asetus). Vuoden 2015 asetuksen 11 §:n 1 momentissa säädetään Irlannissa oleskelua koskevan oikeuden säilymisestä seuraavaa:

”Asetuksen 6,⁹ 9 tai 10 §:n nojalla Irlannissa oleskeleva henkilö saa jatkaa oleskeluaan siellä sikäli kuin hän täyttää kyseisen asetuksen asiaankuuluvan säännöksen eikä muodostu kohtuuttomaksi rasitteeksi maan sosiaalihuoltojärjestelmälle.”

15. GV valitti 23.7.2019 tehdystä päätöksestä High Courtiin (ylempi piirituomioistuin, Irlanti). Kyseinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen 29.5.2020 antamallaan tuomiolla. Se katsoi, että Irlannin lainsäädäntö oli kansalaisuusdirektiivin vastainen siltä osin kuin siinä asetetaan unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeuden edellytykseksi se, ettei kyseinen perheenjäsen saa muodostua kohtuuttomaksi rasitteeksi maan sosiaalihuoltojärjestelmälle. Siten High Court katsoi, että jos ajankohtana, jona perheenjäsen seuraa unionin työntekijää, tämän perheenjäsenen todetaan olevan riippuvainen kyseisestä työntekijästä, perheenjäsenen ei tarvitse pysyä riippuvaisena unionin työntekijästä, jotta hänellä on edelleen oleskeluoikeus vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

⁷ Ks. vuoden 2005 konsolidoidun sosiaaliturvalain 210 §:n 9 momentti.

⁸ 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 2004, L 158, s. 77; jäljempänä kansalaisuusdirektiivi).

⁹ Vuoden 2015 asetuksen 6 § koskee oikeutta oleskella maassa yli kolmen kuukauden ajan. Sillä saatetaan kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohta, sen d alakohta mukaan luettuna, osaksi Irlannin lainsäädäntöä.

16. Chief Appeals Officer ja Minister for Employment Affairs and Social Protection (työ- ja sosiaaliturvaministeri, jäljempänä ministeri) valittivat kyseisestä tuomiosta Court of Appealiin, joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin käsiteltävässä asiassa.

17. Ministeri katsoi yhtäältä, että kansalaisuusdirektiivin 2 artiklan 2 alakohdan d alakohtaan sisältyvä perheenjäsenen määritelmä sisältää vaatimuksen siitä, että kyseinen perheenjäsen pysyy riippuvaisena unionin kansalaisesta niin kauan kuin johdettuun oleskeluoikeuteen vedotaan. Siten, kun riippuvuusuhde päättyy, kyseisellä perheenjäsenellä ei voi enää olla tällaista oleskeluoikeutta. Jos GV:lle myönnettäisiin vammaisavustus, hänen riippuvuutensa tyttärestään päättyisi sillä seurauksella, ettei GV:llä voisi enää olla kyseisen direktiivin mukaista johdettua oleskeluoikeutta.

18. Toisaalta GV väittää lähinnä, että vuoden 2015 asetuksen 11 §:n 1 momentti, jossa asetetaan ”kohtuutonta rasitetta” koskeva edellytys unionin kansalaisen perheenjäsenille, vaikka kansalaisuusdirektiivin 7 artiklaan ei sisälly tällaista edellytystä, on pätemätön. GV:n mukaan riippuvuuden käsitettä koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistaa hänen näkemyksensä. Hän väittää lisäksi, että ministerin esittämä väite loukkaa hänen oikeuttaan kansalaisuusdirektiivin 24 artiklan 1 kohdan mukaiseen tasavertaiseen kohteluun.

19. Koska Court of Appeal oli epävarma siitä, onko Irlannin lainsäädäntö yhteensopiva kansalaisuusdirektiivin kanssa, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Edellyttääkö unionin kansalaisuuden omaavan työntekijän suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen [kansalaisuusdirektiivin] 7 artiklan 2 kohdan mukainen johdettu oleskeluoikeus sitä, että hänen riippuvuutensa kyseisestä työntekijästä jatkuu?
- 2) Onko [kansalaisuusdirektiivi] esteenä sille, että vastaanottava jäsenvaltio voi rajoittaa unionin kansalaisuuden omaavan työntekijän perheenjäsenen, jolla on hänen riippuvuuteensa tästä työntekijästä perustuva johdettu oleskeluoikeus, pääsemistä sosiaalihuoltoavustusten piiriin tilanteessa, jossa tällaisen korvauksen saaminen tarkoittaisi, että hän ei enää olisi riippuvainen kyseisestä työntekijästä?
- 3) Onko [kansalaisuusdirektiivi] esteenä sille, että vastaanottava jäsenvaltio voi rajoittaa unionin kansalaisuuden omaavan työntekijän perheenjäsenen, jolla on hänen riippuvuuteensa tästä työntekijästä perustuva johdettu oleskeluoikeus, pääsemistä sosiaalihuoltoavustusten piiriin sillä perusteella, että tällaisen etuuden maksaminen johtaa siihen, että kyseinen perheenjäsen muodostuu kohtuuttomaksi rasitteeksi asianomaisen valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle?”

20. Kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle esittivät GV; Chief Appeals Officer, Social Welfare Appeals Office (sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakuvirasto, Irlanti), ministeri ja Attorney General (jäljempänä yhdessä vastaajat); Tšekki, Tanskan ja Saksan hallitukset; Irlanti ja Euroopan komissio. GV, vastaajat, Tšekki, Tanskan ja Saksan hallitukset, Irlanti sekä komissio esittivät suullisia lausumia 18.10.2022 pidetyssä istunnossa.

III Asiaa koskeva Euroopan unionin oikeus

A Kansalaisuusdirektiivi

21. Kansalaisuusdirektiivin 2 artiklan 2 alakohdassa säädetään, että tässä direktiivissä tarkoitetaan:

”perheenjäsenellä’:

- a) aviopuolisoa;
- b) kumppania, jonka kanssa unionin kansalainen on rekisteröinyt parisuhteen jonkin jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, jos vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä rekisteröity parisuhde rinnastetaan avioliittoon, ja vastaanottavan jäsenvaltion asiaa koskevassa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti;
- c) unionin kansalaisen alle 21-vuotiaita tai hänestä riippuvaisia jälkeläisiä suoraan etenevässä polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia jälkeläisiä;
- d) unionin kansalaisesta riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevassa polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia sukulaisia”.

22. Kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”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 sairausvakuutus turva vastaanottavassa jäsenvaltiossa; tai
- c) – jos he ovat kirjoittautuneet yksityiseen tai julkiseen laitokseen, jonka vastaanottava jäsenvaltio on hyväksynyt tai jota se rahoittaa lainsäädäntönsä tai hallinnollisen käytäntönsä mukaisesti, pääasiallisena tarkoituksenaan osallistua koulutukseen, ammattikoulutus mukaan lukien, ja
 - jos heillä on kattava sairausvakuutus turva vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja he osoittavat asiaankuuluvalla kansalliselle viranomaiselle vakuutuksella tai muulla vastaavalla valitsemallaan tavalla, että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle; tai
- d) jos he ovat a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset täyttävän unionin kansalaisen mukana matkustavia tai häntä myöhemmin seuraavia perheenjäseniä.”

23. Kansalaisuusdirektiivin 24 artiklassa 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 Työntekijöitä koskeva asetus

24. Työntekijöitä koskevan asetuksen¹⁰ 7 artiklassa säädetään merkityksellisin osin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltion kansalaista ei työntekijänä saa kansalaisuutensa vuoksi saattaa toisen jäsenvaltion alueella kotimaisiin työntekijöihin verrattuna eri asemaan työ- ja palvelussuhteen ehtojen suhteen; tämä koskee erityisesti palkkausta, irtisanomista ja työttömyyden sattuessa paluuta saman alan työhön tai uudelleen työllistämistä.

2. Hänen on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden.

– –”

IV Asian tarkastelu

A Alustavat kysymykset

25. Yksi kysymys, josta menettelyn osapuolet käsiteltävässä asiassa keskustelivat, oli se, että kansalaisuusdirektiiviä, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt tulkitsemaan, ei voida soveltaa sellaisenaan käsiteltävän asian tosiseikkoihin. Vaikka olenkin samaa mieltä menettelyn osapuolten tästä seikasta esittämistä näkemyksistä, selitän lyhyesti, miksi kansalaisuusdirektiivin tulkinnasta on tästä huolimatta hyötyä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

¹⁰ Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 492/2011 (EUVL 2011, L 141, s. 1; jäljempänä työntekijöitä koskeva asetus).

26. Kansalaisuusdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat *toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat*, sekä heidän perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.

27. Kansalaisuusdirektiivissä ei siten säädetä unionin kansalaisen perheenjäsenten johdetuista oikeuksista jäsenvaltiossa, jonka kansalainen kyseinen unionin kansalainen on.

28. Koska AC on saanut Irlannin kansalaisuuden, kansalaisuusdirektiiviä ei ole sovellettu oikeuksiin, joita hänen äidillään on Irlannissa, siitä lähtien, kun AC sai Irlannin kansalaisuuden.

29. Vaikka kansalaisuusdirektiiviä ei itsessään voida soveltaa tilanteeseen, joka on johtanut käsiteltävään riita-asiaan, unionin tuomioistuin on jo katsonut, että sitä voidaan soveltaa ”analogisesti” vastaaviin tilanteisiin.¹¹

30. Unionin kansalaisen perheenjäsenen johdettu oleskeluoikeus voi syntyä suoraan SEUT 21 artiklan 1 kohdan perusteella. Kuten unionin tuomioistuin on selventänyt, jäsenvaltion kansalaiselta, joka on siirtynyt toiseen jäsenvaltioon ja oleskelee siellä, ei voida evätä oikeutta viettää perhe-elämää kyseisessä jäsenvaltiossa, sellaisena kuin se taataan unionin oikeudessa, pelkästään siksi, että hän hankkii sittemmin viimeksi mainitun jäsenvaltion kansalaisuuden alkuperäisen kansalaisuutensa lisäksi.¹²

31. Jotta vältetään tilanne, jossa unionin kansalaisia, jotka ovat käyttäneet liikkumisvapauttaan ja kotoutuneet vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan siinä määrin, että he ovat hankkineet kyseisen valtion kansalaisuuden, kohdellaan heidän perhe-elämänsä osalta epäedullisemmin kuin unionin kansalaisia, jotka ovat myös käyttäneet liikkumisoikeuttaan mutta joilla on ainoastaan kotijäsenvaltionsa kansalaisuus, kansalaisuusdirektiivissä määritetään kansalaisuuden saaneiden unionin kansalaisten perheenjäsenten johdettujen oikeuksien vähimmäissisältö.

32. Kansalaisuusdirektiivistä saadaan siten tietoja SEUT 21 artiklan 1 kohdan, jota sovelletaan käsiteltävässä asiassa, tulkintaa varten, sillä siinä määritetään sen vähimmäissisältö.

33. Unionin tuomioistuimen tulkinta kansalaisuusdirektiivistä on hyödyllinen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle sen arvioimiseksi, loukkasiko Chief Appeals Officer päätöksellään oikeuksia, joita sekä AC:llä että GV:llä on SEUT 21 artiklan 1 kohdan nojalla. Unionin tuomioistuin voi siten vastata ennakkoratkaisukysymyksiin, joissa pyydetään kansalaisuusdirektiivin tulkintaa.

34. Katson lisäksi, että työntekijöitä koskevaa asetusta voidaan myös soveltaa välillisesti pääasiassa. Siitä saadaan tietoa liikkuvien unionin työntekijöiden, jotka saavat vastaanottavan jäsenvaltion, johon he muuttivat, kansalaisuuden kansalaistamisen myötä, ensisijaisten vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksien vähimmäissisällöstä.¹³ Se seikka, että ennakkoratkaisua

¹¹ Ks. vastaavasti tuomio Lounes, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹² Tuomio Lounes, 52 ja 53 kohta.

¹³ Työntekijöitä koskevassa asetuksessa säädetään muun muassa työntekijän, joka on yhden jäsenvaltion kansalainen mutta työskentelee toisessa jäsenvaltiossa, joka on eri kuin hänen kansalaisuusvaltionsa, yhdenvertaisesta kohtelusta. Kansalaisuusdirektiivin tapaan sitä ei näin ollen sovelleta työntekijöiden oikeuksiin heidän omassa kansalaisuusvaltiossaan. Sillä ei näin ollen voida säännellä AC:n, jolla on Irlannin kansalaisuus, oikeuksia Irlannissa. Kun sovelletaan samaa logiikkaa kuin se, joka selitettiin kansalaisuusdirektiivin yhteydessä, henkilön, joka käytti liikkumisvapauttaan työskennelläkseen jäsenvaltiossa, joka on eri kuin hänen kansalaisuusvaltionsa, oikeuksia, jotka johtuvat suoraan SEUT 45 artiklasta ja SEUT 21 artiklan 1 kohdasta, ei kuitenkaan voida rajoittaa vain sen vuoksi, että kyseinen henkilö on myös saanut vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden.

pyytänyt tuomioistuin on rajannut kysymyksensä koskemaan kansalaisuusdirektiivin tulkintaa, ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, joista voi olla sille apua asian ratkaisemisessa.¹⁴

35. Tästä syystä ehdotan SEUT 45 artiklan 2 kohdan, sellaisena kuin sitä konkretisoidaan työntekijöitä koskevassa asetuksessa, tulkintaa, sikäli kuin pidän sitä hyödyllisenä tämän asian ja etenkin kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen arvioinnin kannalta. Ehdotan unionin tuomioistuimelle myös, miten tämä kysymys voitaisiin muotoilla uudelleen hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

B Asiakysymys

36. Tärkein käsiteltävälle asialle alkusysäyksen antanut tekijä on vuoden 2015 asetus eli lainsäädäntötoimi, jolla Irlanti saattoi kansalaisuusdirektiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Kyseisellä asetuksella perheenjäsenen määritelmät sisällytetään kansalliseen lainsäädäntöön lähes sanataarkasti,¹⁵ kuten myös kansalaisuusdirektiiviin sisältyvät perheenjäsenten oleskeluoikeutta koskevat säännökset.¹⁶

37. Vuoden 2015 asetuksessa säädetään myös oleskeluoikeuden säilymisestä, perheenjäsenet mukaan luettuina. Vuoden 2015 asetuksen 11 §:n 1 momentissa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 14 kohta) asetetaan suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen oleskeluoikeuden säilymiselle lähinnä kaksi edellytystä: ensinnäkin se, että tällainen sukulainen on riippuvainen liikkuvasta unionin kansalaisesta,¹⁷ ja toiseksi se, ettei tämä sukulainen muodostu kohtuuttomaksi rasitteeksi valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

38. Jos sukulaisella suoraan takenevassa polvessa ei ole oleskeluoikeutta Irlannissa, hän ei voi saada vammaisavustusta. Molempiin perusteisiin, riippuvuuden menettämiseen ja rasitteeksi muodostumiseen sosiaalihuoltojärjestelmälle, vedottiin niissä eri päätöksissä, joilla GV:ltä evättiin oikeus vammaisavustukseen.

39. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii kysymyksillään selvittämään, onko kumpikaan näistä kahdesta edellytyksestä oleskeluoikeuden säilymiselle Irlannissa sallittu unionin oikeudessa.

40. Näiden kysymysten käsittelemiseksi etenen seuraavalla tavalla. Tarkastelen kysymyksiä niiden esittämisjärjestyksessä. Ensimmäisen kysymyksen yhteydessä tulee kuitenkin esille eräs toinen kysymys, joka on myös merkityksellinen toiseen kysymykseen vastaamisen kannalta: mitä riippuvuus pitää sisällään? Esitettyäni näkemykseni ensimmäisestä kysymyksestä käsittelem näin ollen tätä lisäkysymystä ennen toisen ja kolmannen kysymyksen tarkastelua.

¹⁴ Ks. esim. tuomio 5.5.2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, 24 kohta) ja tuomio 20.10.2022, Digi (C-77/21, ei julkaistu, EU:C:2022:805, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁵ Ks. vuoden 2015 asetuksen 3 §:n 5 momentin b kohta, jossa määritellään edellytykset täyttävät perheenjäsenet samalla tavalla (lähes sanasta sanaan) kuin kansalaisuusdirektiivin 2 artiklan 2 alakohdassa.

¹⁶ Ks. vuoden 2015 asetuksen 6 §:n 3 momentin a kohta, jolla pannaan täytäntöön kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohta, joka koskee oikeutta oleskella yli kolme kuukautta.

¹⁷ Siinä asetetaan tämä velvollisuus säätämällä, että henkilö säilyttää oleskeluoikeuden niin kauan kuin hän täyttää asiaa koskevat säännökset, joihin oleskelu perustuu ja joihin kuuluu säännös, jolla pannaan täytäntöön kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohta.

1. Ensimmäinen kysymys: onko riippuvuus jatkuva edellytys oleskeluoikeudelle?

41. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii lähinnä selvittämään, onko SEUT 21 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin sitä konkretisoidaan kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohdassa,¹⁸ nojalla riittävää se, että riippuvuus oli olemassa sillä hetkellä, jona sukulainen suoraan takenevassa polvessa seurasi liikkuvaa unionin työntekijää vastaanottavaan jäsenvaltioon, vai onko se jatkuva edellytys johdetulle oleskeluoikeudelle kyseisessä valtiossa.

42. Tältä osin GV ja komissio väittävät, että riippuvuuden tarvitsee olla olemassa vain silloin, kun vanhempi seuraa liikkuvaa työntekijää vastaanottavaan valtioon. Tämän näkemyksensä tueksi ne vetoavat tuomioihin Jia¹⁹ ja Reyes.²⁰ Kyseisissä asioissa unionin tuomioistuin vahvisti, että perheenjäsenen riippuvuuden liikkumisoikeuttaan käyttäneestä unionin kansalaisesta (tai unionin kansalaisen aviopuolisosta, joka on käyttänyt kyseistä oikeutta) oli oltava olemassa kotivaltiossa ennen oleskeluoikeuden saamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa.²¹

43. Vastaajat ja väliintulijoina olevat hallitukset sitä vastoin väittävät, että GV:llä voi olla johdettu oleskeluoikeus vain niin kauan kuin hän on riippuvainen tyttärestään. Riippuvuus on siten jatkuva edellytys kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla, ja se päättyisi, jos Irlannin viranomaiset myöntävät hänelle vammaisavustuksen.

44. Tuomioissa Jia ja Reyes, joihin pääasian kantaja vetoaa, unionin tuomioistuinta pyydettiin tarkastelemaan oleskeluluvan saamiselle vastaanottavaan valtioon saapumisen yhteydessä asetettavien edellytysten lainmukaisuutta. Edellytykset oleskeluoikeuden säilymiselle eivät olleet kyseessä kummassakaan tapauksessa. Lisäksi, toisin kuin näissä kahdessa tapauksessa, joissa kantajilta evättiin oleskeluluvat, käsiteltävässä asiassa GV:llä on jo oleskeluoikeus Irlannissa. Näin ollen unionin tuomioistuimen tuomioissa Jia ja Reyes esittämät toteamukset eivät ratkaise tilannetta käsiteltävässä asiassa.

45. Mainitut kaksi tapausta eivät siten ole esteenä päätelmälle, jonka mukaan riippuvuuden, joka on johdetun oleskeluoikeuden perusta, on oltava olemassa niin kauan kuin vanhempi oleskelee vastaanottavassa valtiossa, kuten vastaajat ja väliintulijoina olevat hallitukset ovat väittäneet.

46. Olen taipuvainen kallistumaan viimeksi mainitulle kannalle.

47. Johdettu oleskeluoikeus ei kiistatta ole itsenäinen oikeus, joka sukulaisilla suoraan takenevassa polvessa on. Heillä on tällainen oikeus – kun kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohtaa ja 2 artiklan 2 alakohdan d alakohtaa luetaan yhdessä –, koska he ovat riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevassa polvessa. Tällainen oleskeluoikeus eroaa suorasta

¹⁸ Kaikki kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle esittäneet osapuolet ovat samaa mieltä siitä, että koska pääasian oikeudenkäynti koskee unionin kansalaista eikä kolmannen maan kansalaista, viittausta kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 2 kohtaan on pidettävä kirjoitusvirheenä ja tämä kysymys on ymmärrettävä siten, että siinä viitataan saman direktiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohtaan.

¹⁹ Tuomio 9.1.2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1; jäljempänä tuomio Jia, 37 kohta).

²⁰ Tuomio Reyes, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

²¹ Tuomio Jia koski liikkumisoikeuttaan käyttävän unionin kansalaisen aviopuolison vanhempien, jotka olivat kolmansien maiden kansalaisia, tekemää oleskelulupahakemusta. Tuomio Reyes koski liikkumisoikeuttaan käyttävän unionin kansalaisen aviopuolison jälkeläisen, joka oli kolmannen maan kansalainen, tekemää oleskelulupahakemusta.

oleskeluoikeudesta, jonka tällainen henkilö voisi myös saada,²² siinä, että se liittyy liikkuvan unionin kansalaisen liikkumisoikeuden käyttöön – käsiteltävässä asiassa työntekijänä – ja on siitä riippuvainen. Vaikuttaa siten loogiselta, että riippuvuuden tästä unionin kansalaisesta on jatkuttava sen jälkeen, kun perheenjäsen seuraa unionin kansalaista vastaanottavaan jäsenvaltioon.

48. Kansalaisuusdirektiivin 14 artiklan 2 kohdasta, jossa säädetään oleskeluoikeuden säilymisestä, ilmenee lisäksi, että perheenjäsenillä on 7 artiklassa säädetty oleskeluoikeus sikäli kuin he täyttävät mainitussa artiklassa säädetyt edellytykset. Koska kyseisessä säännöksessä viitataan perheenjäseniin, sellaisina kuin ne määritellään kansalaisuusdirektiivin 2 artiklan 2 alakohdassa, tämän voidaan ymmärtää tarkoittavan sitä, että oleskeluoikeudet ovat olemassa niin kauan kuin riippuvuus on olemassa.

49. Juuri vanhemman riippuvuus lapsestaan on se, joka oikeuttaa vanhemman oleskelun vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Kuten unionin tuomioistuin on selittänyt, kansalaisuusdirektiivin tavoitteena on helpottaa sen unionin kansalaisille suoraan myönnetyn perusoikeuden, joka on liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä ja tehostaa sitä.²³ Suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen johdettu oleskeluoikeus edistää siten unionin liikkuvan työntekijän liikkumisoikeuden käyttämistä.

50. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen, että SEUT 21 artiklan 1 kohtaa, sellaisena kuin sitä konkretisoidaan kansalaisuusdirektiivin 2 artiklan 2 alakohdan d alakohdassa ja 7 artiklan 1 kohdan d alakohdassa, on tulkittava siten, että suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen riippuvuutta liikkuvasta unionin työntekijästä edellytetään niin kauan kuin tällaisen sukulaisen oleskeluoikeus johdetaan työntekijän käyttämästä vapaata liikkumista koskevasta oikeudesta.

51. Se, tarkoittaako vammaisavustuksen hakeminen sitä, ettei riippuvuutta enää ole, on kuitenkin toinen kysymys. Tämä kysymys edellyttää ensin sen tulkittamista, mitä riippuvuus tarkoittaa.

2. ”Riippuvuuden” merkitys

52. Kansalaisuusdirektiivin 2 artiklan 2 alakohdan d alakohdasta ja 7 artiklan 1 kohdan d alakohdasta yhdessä luettuina ilmenee, että ainoastaan *riippuvaisilla* sukulaisilla suoraan takenevassa polvessa on johdettu oleskeluoikeus.²⁴

53. Kansalaisuusdirektiivissä ei kuitenkaan selvennetä suoraan takenevassa polvessa olevien sukulaisten riippuvuuden käsitettä.²⁵ Kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan d alakohdan eri kieliversiot poikkeavat nimittäin toisistaan. Vain muutamia mainitakseni englanninkielisessä

²² Tämä sama henkilö voisi saada suoran oleskeluoikeuden, erotuksena riippuvuuteen perustuvasta johdetusta oleskeluoikeudesta, kansalaisuusdirektiivin muiden säännösten perusteella. Näin voi tapahtua esimerkiksi, kun kyseinen perheenjäsen on oleskellut vastaanottavassa jäsenvaltiossa viisi vuotta (kansalaisuusdirektiivin 16 artikla) tai jos perheenjäsen alkaa harjoittaa taloudellista toimintaa työskentelemällä tai toimimalla itsenäisenä ammatinharjoittajana vastaanottavassa jäsenvaltiossa (kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan a alakohta).

²³ Tuomio 26.3.2019, SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn asetettu lapsi) (C-129/18, EU:C:2019:248, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁴ Sama pätee myös sukulaisiin suoraan etenevässä polvessa.

²⁵ Kun kyse on sukulaisista suoraan etenevässä polvessa, kansalaisuusdirektiivissä (2 artiklan 2 alakohdan c alakohta) pidetään heitä automaattisesti riippuvaisina, jos he ovat alle 21-vuotiaita, mutta sen mukaan he voivat olla edelleen riippuvaisia täysi-ikäisyyden saavuttamisen jälkeen.

versiossa käytetään ilmaisua ”dependent”, ranskankielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”à charge”, saksankielisessä ”Unterhalt gewährt wird”, italiankielisessä ”a carico”, kroatiankielisessä ”uzdržavani”, hollanninkielisessä ”te hunnen laste”, puolankielisessä ”utrzymaniu” ja romaniankielisessä ”în întreținere”.

54. Vaikka näyttää siltä, että joissakin näistä kieliversioissa viitataan ainoastaan taloudelliseen tai aineelliseen riippuvuuteen, on syytä pohtia, koskeeko kyseinen direktiivi vain tällaista riippuvuutta. Onko henkilö kyseisessä direktiivissä tarkoitettulla tavalla riippuvainen vain, kun hän tarvitsee taloudellista tukea toiselta henkilöltä? Vaihtoehtoisesti, sisältääkö riippuvuus myös muita tarpeita, kuten fyysisen tai henkisen tuen tarpeen?

55. Kansalaisuusdirektiivin lainsäädäntöhistoriasta ei saa tähän vastausta. Sen 2 artiklan 2 alakohtaan sisältyvä perheenjäsenen määritelmä on tulosta siitä, että kyseiseen lainsäädäntötoimeen sisällytettiin asetuksen (ETY) N:o 1612/68²⁶ 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan samansisältöinen säännös. Kyseisessä säännöksessä viitattiin ”sukulaiseen ylenevässä polvessa, jos hän on työntekijän *huollettava*”,²⁷ mutta syytä tämän adjektiivin käyttöön ei selitetty itse säädöksessä eikä sitä koskevassa oikeuskäytännössä. Kansalaisuusdirektiiviä koskevassa komission alkuperäisessä ehdotuksessa 2 artiklan 2 alakohdan d alakohtaan ei sisällynyt tätä adjektiivia, vaan siinä viitattiin pelkästään ”sukulaisiin suoraan takenevassa polvessa”.²⁸ Lainsäädäntömenettelyn aikana asetuksessa N:o 1612/98 käytetty sanamuoto kuitenkin palautettiin siten, että siihen sisältyi jälleen sana ”riippuvaisia”.²⁹ Syyt tähän muutokseen eivät käy ilmi valmisteluasiakirjoista, joten lainsäätäjän tarkoitusta voidaan vain arvailla.

56. Pääasian vastaajat ja väliintulijoina olevat hallitukset ymmärtävät käsitteen ”riippuvainen” siten, että se koskee ainoastaan taloudellista riippuvuutta. Ne väittävät näin ollen, että GV ei ole enää riippuvainen tyttärestään, jos hänelle myönnetään vammaisavustus. Hänestä tulee tällöin väitetysti riippuvainen valtiosta, eikä hän ole enää riippuvainen tyttärestään.

57. Tapauksissa, joissa oli kyse suorien perheenjäsenten johdetuista oleskeluoikeuksista, unionin tuomioistuin nimittäin vahvisti, että taloudellisen tuen tarve on kansalaisuusdirektiivissä tarkoitettua riippuvuutta.³⁰ Näissä tapauksissa unionin tuomioistuinta ei kuitenkaan pyydetty selittämään riippuvuuden merkitystä. Yksinkertaisesti sanottuna kussakin näistä tapauksista tarkastellussa tosiasiallisessa tilanteessa oli kyse juuri tällaisesta riippuvuuden muodosta.³¹

²⁶ Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annettu neuvoston asetus (EYVL 1968, L 257, s. 2).

²⁷ Kursivointi tässä.

²⁸ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, KOM(2001) 257 lopullinen (EYVL 2001, C 270 E, s. 150).

²⁹ Neuvoston 5.12.2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 6/2004 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi 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 (EUVL 2004, L 54, s. 12). Kyseisen tekstiversion 2 artiklan 2 alakohdan d alakohdassa käytettiin tuolloin ilmaisua ”riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevassa polvessa” ilman lisäselityksiä.

³⁰ Useimmat näistä tapauksista koskivat sukulaisia suoraan etenevässä polvessa. Esimerkiksi tuomio Lebon koski liikkuvan unionin työntekijän tyttärtä, joka oli itse unionin kansalainen. Tuomio Reyes taas koski liikkuvan unionin työntekijän tyttärtä (joka oli kolmannen maan kansalainen). Tuomio Depesme puolestaan koski useiden liikkuvien rajatyöntekijöiden aviopuolisoiden tai rekisteröityjen kumppaneiden lapsia. Poikkeuksen muodostaa tuomio Jia, joka koski riippuvaisia vanhempia.

³¹ Ainoa riippuvuuden käsitteeseen liittyvä seikka, jota unionin tuomioistuin nimenomaisesti selvensi näissä asioissa, oli se, että riippuvaisen perheenjäsenen asema ilmenee tosiasiallisesta tilanteesta. Ks. tältä osin tuomio Lebon, 22 kohta, tuomio Jia, 35 kohta ja tuomio Depesme, 58 kohta.

58. Näin ollen tätä oikeuskäytäntöä ei voida ymmärtää siten, että siinä vahvistetaan, että ainoastaan taloudellisella riippuvuudella on merkitystä kansalaisuusdirektiivin mukaisen johdettujen oleskeluoikeuksien saamisen kannalta. Useiden syiden perusteella on mielestäni tehtävä toisenlainen päätelmä, jonka mukaan kansalaisuusdirektiivissä tarkoitettu riippuvuus on laajempi käsite, joka sisältää myös emotionaaliset ja fyysiset tarpeet.

59. Ensinnäkin aineellinen tai taloudellinen riippuvuus on nähdäkseni vähiten tärkeä syy siihen, että liikkuvan unionin työntekijän sallitaan tuoda vanhempansa vastaanottavaan jäsenvaltioon, jossa hän asuu ja työskentelee. Jos kyse olisi vain taloudellisesta tuesta, tällaista tukea voitaisiin myös antaa vanhemmille, jotka jäävät kotimaahansa. Ei ole tarpeen tuoda heitä vastaanottavaan jäsenvaltioon, jotta heille voidaan tarjota asunto tai heille voidaan antaa taloudellista tukea ruokaan tai vaatteisiin. Tällaisen tuen tarjoaminen voisi jopa olla halvempaa vanhempien kotimaassa, jossa elinkustannukset voivat olla pienemmät kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Emotionaalisen ja fyysisen tuen antaminen vanhemmalle on sitä vastoin useimmissa tapauksissa mahdotonta, jos vanhempi ei asu lähellä lapsiaan.

60. Toiseksi kansalaisuusdirektiivin valmisteluasiakirjoista ilmenee selvästi, että perheenjäsenten johdettujen oikeuksien tunnustamisen taustalla oleva syy oli perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden³² tosiasiallisen käytön mahdollistaminen. Tämä perusoikeus, joka tunnustetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä perusoikeuskirja),³³ käsittää perheenjäsenten väliset tunnesiteet.³⁴

61. Kolmanneksi tällainen riippuvuuden käsitteen laaja tulkinta on yhdenmukainen unionin liikkuvien työntekijöiden liikkumisoikeuden edistämistä koskevan kansalaisuusdirektiivin tavoitteen kanssa. Jos GV tarvitsee tyttärensä kumppanuutta ja hoivaa mutta ei voi seurata häntä jäsenvaltioon, jossa hänen tyttärensä asuu ja työskentelee, on (ainakin kunnes teleportaatio keksitään) todennäköistä, että tyttären olisi pakko lähteä vastaanottavasta jäsenvaltiosta voidakseen olla yhdessä äitinsä kanssa hänen kotimaassaan.³⁵ Tämä muodostaisi esteen AC:n oikeudelle liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Liikkuva unionin työntekijä, jonka vanhempi on kolmannen maan kansalainen ja tarvitsee tällaista tukea, voisi olla pakotettu lähtemään kokonaan Euroopan unionin alueelta.

62. Juuri tämän seikan osalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä katsotaan, että jäsenvaltioiden kansalaisten perhe-elämän suojelun varmistaminen on tärkeää, jotta perustamissopimuksella taattujen perusvapauksien käyttämisen esteet voidaan poistaa.³⁶

³² Ks. tältä osin ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, s. 150, 2.4 kohta. Ks. myös Meduna, M., Stockwell, N., Geyer, F., Adamo, C. ja Nemitz, P., ”Institutional Report” teoksessa Neergaard, U., Jacqueson, C. ja Holst-Christensen, N. (toim.), *Union Citizenship, Development, Impact and Challenges, The XXVI FIDE Congress in Copenhagen*, 2014, Congress Publications, Kööpenhamina, 2014, osa 2, s. 247.

³³ Perusoikeuskirjan 7 artikla

³⁴ Ks. tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.3.2013, Butt v. Norja (CE:ECHR:2012:1204JUD004701709, myös 76 kohta), jossa mainittu tuomioistuin antoi ratkaisun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artiklasta, joka heijastuu perusoikeuskirjan 7 artiklassa.

³⁵ Ks. analogisesti tuomio 8.3.2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, 42 ja 43 kohta), jossa – vaikkakin tilanteessa, joka ei koskenut liikkuvuutta – vanhemmalla katsottiin olevan oleskeluoikeus, koska muutoin lapsen, joka on unionin kansalainen, olisi pakko lähteä EU:n alueelta. Ks. myös uudemmassa oikeuskäytännössä tuomio 5.5.2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Perheenjäsenen oleskelu – Riittämättömät varat) (C-451/19 ja C-532/19, EU:C:2022:354, 45 kohta), joka perustuu samankaltaiseen logiikkaan.

³⁶ Ks. vastaavasti tuomio 11.7.2002, Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434, 38 kohta) ja tuomio 25.7.2008, Metock ym. (C-127/08, EU:C:2008:449, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63. Oikeuskäytännössä on lisäksi viitteitä siitä, että unionin tuomioistuin ymmärtää riippuvuuden, sellaisena kuin sitä tarkoitetaan kansalaisuusdirektiivissä, merkityksen laajemmin kuin vain taloudellisina tarpeina. Unionin tuomioistuin katsoi ensinnäkin, että kansalaisuusdirektiivin 2 artiklan 2 alakohtaa olisi tulkittava laajasti.³⁷

64. Lisäksi kansalaisuusdirektiivin 3 artiklan 2 kohtaa, joka koskee etäisempiä perheenjäseniä, koskevassa oikeuskäytännössä on omaksuttu laajempi käsitys riippuvuudesta.³⁸ Vaikka kansalaisuusdirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa annetaan näille perheenjäsenille suppeampia oikeuksia sen 2 artiklan 2 alakohdan d alakohdan soveltamisalaan kuuluville perheenjäsenille automaattisesti annettavaan oleskeluoikeuteen verrattuna, riippuvuuden käsitettä ei ole mitään syytä ymmärtää eri tavalla kansalaisuusdirektiivin eri säännöksissä eikä myöskään eri säädöksissä, joissa säädetään unionin liikkuvien työntekijöiden perheenjäsenten oikeuksista.³⁹

65. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että unionin tuomioistuin omaksuu riippuvuuden laajan käsitteen, jossa riippuvuus on olemassa aina, kun henkilö tarvitsee perheenjäsenen aineellista, taloudellista, fyysistä tai emotionaalista tukea. Näin ollen, vaikka GV ei enää tarvitsisikaan tyttärensä taloudellista tukea, hän saattaisi tästä huolimatta täyttää riippuvuusvaatimuksen, johon johdettu oleskeluoikeus perustuu.

3. Toinen kysymys – voiko sosiaalietuuksien saaminen johtaa liikkuvan unionin työntekijän suoraan takenevassa polvessa olevan riippuvaisen sukulaisen johdetun oleskeluoikeuden päättymiseen?

66. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on selittänyt, Irlannin oikeuden mukaan vammaisavustusta ei voida maksaa henkilölle, joka ei asu vakinaisesti kyseisessä valtiossa. Vakainainen asuminen edellyttää oleskeluoikeutta Irlannissa. Irlannin kansalaisilta ei voida kansainvälisen oikeuden nojalla evätä laillista oleskelua Irlannissa. Muiden maiden kansalaisilla on kuitenkin oltava Irlannin oikeudessa tunnustettu oikeusperusta, johon he vetoavat, voidakseen saada oleskeluoikeuden. Yksi tällainen oikeusperusta on kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohta.

67. Tämä on se oikeudellinen tilanne, joka johti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toisen kysymyksen esittämiseen. Tällä kysymyksellään kyseinen tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEUT 21 artiklan 1 kohtaa, sellaisena kuin sitä konkretisoidaan kansalaisuusdirektiivissä, tulkittava siten, että vammaisavustuksen maksaminen unionin kansalaisen sukulaiselle suoraan takenevassa polvessa päättää kyseisen sukulaisen riippuvuuden työntekijästä ja johtaa näin ollen hänen johdetun oleskeluoikeutensa päättymiseen.

³⁷ Ks. esim. tuomio Reyes, 23 kohta tai tuomio 26.3.2019, SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn asetettu lapsi) (C-129/18, EU:C:2019:248, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

³⁸ Tuomio 15.9.2022, Minister for Justice and Equality (Kolmannen maan kansalainen, joka on unionin kansalaisen serkku) (C-22/21, EU:C:2022:683, 23 ja 27 kohta). Muut tuen tarpeet, jotka otettiin huomioon taloudellisen tuen tarpeen lisäksi, olivat terveydelliset syyt tai kiinteä ja vakaa henkilökohtainen side, joka on seurausta esimerkiksi samassa kotitaloudessa asumisesta.

³⁹ Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden puitteissa työntekijöille myönnettyjen oikeuksien käyttämistä helpottavista toimenpiteistä 16.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/54/EU (EUVL 2014, L 128, s. 8) johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että ilmaisun ”heidän perheenjäsenensä” olisi ymmärrettävä tarkoittavan samaa työntekijöitä koskevan asetuksen osalta kuin kansalaisuusdirektiivin 2 artiklan 2 alakohdassa määritelty termi. Tämä vahvistettiin myöhemmin tuomiossa Depesme, 51–55 kohta ja tuomiossa 2.4.2020, Caisse pour l’avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (C-802/18, EU:C:2020:269, 51 kohta).

68. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy ehdotukseni vastaukseksi ensimmäiseen kysymykseen – jonka mukaan riippuvuuden on oltava jatkuvaa, jotta se voi olla peruste suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohtaan perustuvalla oleskeluoikeudelle –, tästä seuraa, että tällaisen sukulaisen riippuvuuden liikkuvasta unionin työntekijästä päättyminen johtaa siihen, että kyseisen sukulaisen mainittuun säännökseen perustuva johdettu oleskeluoikeus päättyy.

69. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että sosiaalietuuden hakeminen päättää suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen riippuvuuden liikkuvasta unionin kansalaisesta.

70. Ensinnäkin, ja siltä osin kuin unionin tuomioistuin hyväksyy ehdotukseni ja tulkitsee riippuvuutta laajasti, vammaisavustuksen myöntäminen voisi kattaa taloudellisen riippuvuuden (tai ainakin osan siitä), mutta se ei todennäköisesti kata muita tällaisten sukulaisten tukitarpeita.⁴⁰ Irlannin viranomaiset voisivat tuskin korvata oman lapsen antamaa hoivaa ja emotionaalista tukea.

71. Siten, vaikka vastaanottava valtio kattaisi osan vanhemman kyseisessä valtiossa asumisesta aiheutuvista kustannuksista tai jopa ne kokonaisuudessaan, vanhempi olisi edelleen riippuvainen liikkuvasta unionin työntekijästä, jolta hän saa johdetut oleskeluoikeudet, jos aineellisen, emotionaalisen tai fyysisen tuen tarve jatkuu.

72. Toiseksi, vaikka riippuvuus tarkoittaisi ainoastaan aineellisen tai taloudellisen tuen tarvetta, vammaisavustuksen hakeminen ei voi automaattisesti johtaa siihen päätelmään, että kansalaisuusdirektiiviin perustuva oleskeluoikeus päättyisi, jos etuus myönnetään.

73. Kuten komissio on esittänyt, tällaisesta päätelmästä seuraisi seuraava päättymätön kehä, jota ei voida sallia: Se johtaa skenaarioon, jossa sen jälkeen, kun perheenjäsenelle myönnetään sosiaalietuus, hänen oleskeluoikeutensa päättyy, mikä puolestaan estää sosiaalietuuden myöntämisen. Ilman tätä sosiaalietuutta perheenjäsen on jälleen riippuvainen liikkuvasta unionin työntekijästä, mikä tarkoittaa, että hänellä on johdettu oleskeluoikeus ja hän täyttää edellytyksen sosiaalietuuden hakemiselle. Ja niin edelleen, ad infinitum.

74. Ulospääsynä tällaisesta absurdista kehästä on se, että kehä suljetaan tietyssä kohdassa. Työntekijän riippuvaisen perheenjäsenen asemaa olisi näin ollen arvioitava erillään tietyn etuuden myöntämisestä.

75. Yhteisöjen tuomioistuin on jo hyväksynyt tällaisen lähestymistavan tuomiossa Lebon, joka koski liikkuvasta unionin kansalaisesta riippuvaisen tyttären oikeutta hakea Belgiassa myönnettävää sosiaalietuutta, josta käytettiin nimitystä minimex-tuki.

76. Kyseisessä tuomiossa katsottiin, että ”siirtotyöläisen perheenjäsenen, joka on riippuvainen työntekijästä, jättämä hakemus minimex-tuen myöntämiseksi ei voi vaikuttaa hakijan asemaan työntekijän riippuvaisena perheenjäsenenä. Toisenlainen ratkaisu tarkoittaisi sen hyväksymistä, että minimex-tuen myöntäminen voisi johtaa siihen, että hakija menettää riippuvaisen perheenjäsenen aseman, ja näin ollen oikeuttaa joko itse minimex-tuen peruuttamisen tai jopa oleskeluoikeuden menettämisen. Tällainen ratkaisu estäisi käytännössä työntekijän riippuvaista perheenjäsentä hakemasta minimex-tukea ja heikentäisi tästä syystä siirtotyöläiselle taattua yhdenvertaista kohtelua. Työntekijän riippuvaisen perheenjäsenen asemaa olisi näin ollen

⁴⁰ Istunnossa väliintulijoina olevat jäsenvaltiot nimittäin myönsivät, että vammaisavustuksen maksamisesta riippumatta AC:n ja GV:n välisen riippuvuuden fyysiset, aineelliset ja emotionaaliset osatekijät olisivat edelleen olemassa.

tarkasteltava erillään minimex-tuen myöntämisestä.”⁴¹ Jos tuomio Lebon koski sukulaista suoraan etenevässä polvessa, ei ole mitään syytä, miksi samaa logiikkaa ei pitäisi soveltaa sukulaisiin suoraan takenevassa polvessa.⁴²

77. Siten, vaikka riippuvuus ymmärrettäisiin ainoastaan taloudellisen tuen tarpeeksi (mikä on mielestäni liian suppea tulkinta tästä käsitteestä), jäsenvaltion myöntämä taloudellinen tuki ei poista tukea saavan henkilön riippuvuutta.

78. Kelpoisuus vammaisavustuksen saamiseen (mikä edellyttää Irlannin oikeuden mukaan lääketieteellisten ja taloudellisten edellytysten täyttymistä) pikemminkin vahvistaa kuin kieltää riippuvuuden. Jos valtion viranomaiset eivät antaisi tukea riippuvaiselle perheenjäsenelle, ensisijaisen huolenpitäjän eli liikkuvan unionin työntekijän olisi katettava perheenjäsenen tukemisesta aiheutuvat kustannukset.

79. Vammaisavustuksen kaltaisen erityisen maksuihin perustumattoman rahaetuuden myöntäminen ei siten voi vaikuttaa hakijan riippuvuuteen.

80. Edellä esitetyn päätelmän tueksi voidaan vielä lisätä, ettei kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan a eikä d alakohtaan sisälly vaatimusta, jonka mukaan joko työntekijän tai hänen perheenjäsenensä on tultava toimeen omillaan, jottei hän muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.⁴³ Ainoastaan kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa asetetaan riittävät varat edellytykseksi oleskeluoikeuden saamiselle. Palaan tähän seikkaan tarkastellessani väitettä, jonka mukaan perheenjäsen voi muodostua rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.⁴⁴

81. Lisäksi, kuten komissio väitti, toimien, joilla riippuvainen perheenjäsen lisää itsenäisyyttään vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ei pitäisi millään tavoin vaikuttaa hänen oleskeluoikeuteensa.

82. Muussa tapauksessa se tarkoittaisi, että ainoastaan henkilöt, jotka eivät tarvitse erityistä maksuihin perustumatonta rahaetuutta, täyttäisivät edellytykset sen saamiselle. Lakia ei pitäisi tulkita siten, että se johtaa tällaisiin järjenvastaisiin lopputuloksiin.⁴⁵

83. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toiseen kysymykseen selittämällä, että SEUT 21 artiklan 1 kohtaa, sellaisena kuin sitä konkretisoidaan kansalaisuusdirektiivin 2 artiklan 2 alakohdan d alakohdassa ja 7 artiklan 1 kohdan d alakohdassa, on tulkittava siten, että se, että liikkuvan unionin kansalaisen sukulainen suoraan takenevassa polvessa hakee erityistä maksuihin perustumatonta rahaetuutta, ei johda siihen, että tämän sukulaisen riippuvuus unionin kansalaisesta päättyy, eikä siten vaikuta tämän sukulaisen johdettuun oleskeluoikeuteen.

⁴¹ Tuomio Lebon, 20 kohta.

⁴² Asianomaisista viittauksista ks. tämän ratkaisuehdotuksen 106 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö.

⁴³ Myös tuomari Garrett Simons (High Court) esitti tämän argumentin pääasiassa ensimmäisessä oikeusasteessa annetussa tuomiossa. Simons katsoi, että ”[kansalaisuusdirektiivin] 7 artiklan 1 kohdan a tai d alakohtaan ei sisälly riittäviä varoja koskevaa edellytystä työntekijän ja hänestä riippuvaisen perheenjäsenen tapauksessa”, High Courtin (Irlanti) tuomio 29.5.2020, GV v. Chief Appeals Officer, Social Welfare Appeals Office, [2020] IEHC 258, 76 kohta.

⁴⁴ Ks. tästä seikasta tämän ratkaisuehdotuksen 118 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

⁴⁵ Ks. esim. MacCormick, N., *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*, Oxford University Press, Oxford, 2005, s. 138.

4. Kolmas kysymys: oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ja jäsenvaltioiden talousarvioon liittyvät huolenaiheet

84. Kuten alussa selitettiin,⁴⁶ Irlannin oikeuden mukaan sukulainen suoraan takenevassa polvessa voi saada johdetun oleskeluoikeuden kahdella edellytyksellä: 1) jos hän on riippuvainen liikkuvasta unionin kansalaisesta ja 2) jos hän ei muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Siten, vaikka sukulainen suoraan takenevassa polvessa on edelleen riippuvainen unionin kansalaisesta, hän menettäisi oleskeluoikeutensa, jos hän muodostaa tällaisen kohtuuttoman rasitteen.

85. Tämän perusteella Chief Appeals Officer katsoi ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa tarkasteltavassa päätöksessään, että vaikka GV:llä on oleskeluoikeus, hän ei ole oikeutettu hakemaan vammaisavustusta, koska tämä tekisi hänestä kohtuuttoman rasitteen sosiaalihuoltojärjestelmälle ja saisi aikaan hänen oleskeluoikeutensa menettämisen.

86. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii lähinnä selvittämään, onko unionin oikeus esteenä sille, että liikkuvan unionin työntekijän suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen mahdollisuutta saada vammaisavustusta vastaanottavassa jäsenvaltiossa rajoitetaan sillä perusteella, että tällaisen etuuden maksaminen johtaa siihen, että riippuvainen sukulainen suoraan takenevassa polvessa muodostuu kohtuuttomaksi rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

87. Aluksi on tarpeen palauttaa mieleen, ettei unionin oikeudessa anneta oikeutta sosiaalietuuksiin liikkuville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen. Hyvinvointivaltion järjestäminen kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tähän toimivaltaan kuuluvat sosiaalietuuksien tyyppien valinta samoin kuin tuen saamisen edellytysten määrittäminen.

88. Kysymys ei siten ole siitä, onko GV oikeutettu vammaisavustukseen. Tämä on Irlannin oikeuden alaan kuuluva kysymys. Unionin oikeudessa vahvistetaan kuitenkin kansalaisuuteen perustuvan yhdenvertaisen kohtelun periaate.⁴⁷ Siinä kielletään yhden jäsenvaltion kansalaisten syrjintä muissa jäsenvaltioissa niiden omiin kansalaisiin verrattuna. Vaikka kansalaisuuteen perustuvan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sovelletaan suoraan perustamissopimuksen perusteella, se ilmaistaan erityisesti unionin johdetun oikeuden eri säädöksissä, kuten kansalaisuusdirektiivin 24 artiklassa ja työntekijöitä koskevan asetuksen 7 artiklassa.

89. GV voi näin ollen vaatia vammaisavustuksen saamista vetoamalla yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen. Jos Irlannin kansalaisilla on mahdollisuus saada tällaista avustusta, myös hänellä pitäisi olla mahdollisuus saada sitä.

90. Käsiteltävässä asiassa katson, että on kaksi henkilöä, joiden oikeus yhdenvertaiseen kohteluun voi muodostaa perustan GV:n oikeudelle vaatia vammaisavustusta.

91. Ensimmäinen henkilö on GV itse: liikkuvan unionin kansalaisen riippuvaisena sukulaisena suoraan takenevassa polvessa häntä on kansalaisuusdirektiivin 24 artiklan mukaisesti kohdeltava Irlannin kansalaisten kanssa tasavertaisesti vammaisavustuksen saamisessa.

⁴⁶ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 37 kohta.

⁴⁷ Tämä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltäminen on yksi unionin oikeuden perusteista. Se ilmaistaan nykyisin SEUT 18 artiklassa ja on osa kaikkia perusvapauksia koskevia perustamissopimuksen määräyksiä. Se myös toistetaan perusoikeuskirjan 21 artiklan 2 kohdassa.

92. Toinen henkilö on hänen tyttärensä AC. Epäämällä vammaisavustus hänen riippuvaiselta äidiltään AC asetetaan epäedullisempaan asemaan kuin irlantilaiset työntekijät, joiden riippuvainen vanhempi voi hakea vammaisavustusta. AC:n syrjinnän kieltö voi perustua paitsi hänen asemaansa unionin kansalaisena, joka asuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla myös, kuten komissio esitti, hänen asemaansa työntekijänä, joka käytti SEUT 45 artiklan, sellaisena kuin sitä konkretisoidaan työntekijöitä koskevassa asetuksessa, mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Kyseisen asetuksen 7 artiklassa ilmaistaan yhdenvertaisen kohtelun periaate.

93. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korosti pyynnössään ja nyt esillä olevan kysymyksen yhteydessä, että nyt tarkasteltavassa tapauksessa ensisijainen huolenpitäjä on liikkuva työntekijä. Tämän työntekijän mahdollista syrjintää ei siten voida sivuuttaa käsiteltävässä asiassa.

94. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin ottaa huomioon molemmat näkökulmat.

95. Tutkin ensin, miten GV:n oikeus vammaisavustukseen voi perustua välillisesti AC:n oikeuteen yhdenvertaiseen kohteluun (a), ja sen jälkeen, miten se voi perustua suoraan hänen omaan oikeuteensa yhdenvertaiseen kohteluun, sellaisena kuin siitä säädetään kansalaisuusdirektiivissä (b).⁴⁸ Seuraavaksi arvioin, voidaanko tällaisia oikeuksia rajoittaa sen huolen perusteella, että saadessaan sosiaalietuuksia sukulainen suoraan takenevassa polvessa muodostuu kohtuuttomaksi rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle (c).

a) AC:n yhdenvertainen kohtelu perustana GV:n oikeudelle vammaisavustukseen

96. GV:n oikeus vammaisavustukseen voi nähdäkseni seurata yhdenvertaista kohtelua koskevasta oikeudesta, joka AC:llä on työntekijänä, joka on käyttänyt oikeuttaan liikkua vapaasti.

97. SEUT 45 artiklan 2 kohdassa määrätään, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus ”merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työ sopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan”.

98. Voidaanko liikkuvan unionin työntekijän vanhemman erilainen kohtelu sellaisten työntekijöiden vanhempiin nähden, jotka ovat vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisia, ymmärtää SEUT 45 artiklan 2 kohdassa kielletyksi syrjinnäksi?

99. Kyseinen perustamissopimuksen määräys pantiin täytäntöön ja sitä selvennettiin työntekijöitä koskevassa asetuksessa. Mainitun asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädetään, että työntekijän, joka on unionin kansalainen, ”on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden”.⁴⁹

100. Tästä herää kysymys, voidaanko työntekijän vanhemman saamaa sosiaalietuutta pitää kyseistä työntekijää hyödyttävänä sosiaalietuutena.

⁴⁸ Olen valinnut tämän järjestyksen, koska siitä lähtien, kun unionin kansalaisuus sisällytettiin perussopimuksiin, työntekijöiden vapaa liikkuvuus on voitu ymmärtää sen erityiseksi ilmaukseksi. Kuten unionin tuomioistuin on selittänyt, ”SEUT 21 artiklan 1 kohdasta, jossa ilmaistaan yleisesti jokaisella unionin kansalaisella oleva oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta erityinen ilmaus SEUT 45 artiklassa – –” (tuomio 11.11.2021, ML ja ILA (Eläkeoikeudet konkurssissa), C-168/20, EU:C:2021:907, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴⁹ Työntekijöitä koskevan asetuksen 7 artiklan 2 kohta oli aiemmin sitä edeltäneen asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohta. Jälkimmäistä asetusta koskeva oikeuskäytäntö on siten merkityksellinen nykyiseen asetukseen sisältyvän käsitteen ”sosiaalinen etu” ymmärtämisen kannalta. Ks. vastaavasti tuomio 6.10.2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, 34 kohta).

101. Tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi seuraavista syistä. Ensinnäkin unionin tuomioistuin on tulkinnut työntekijöitä koskevaan asetukseen sisältyvää käsitettä ”sosiaalinen etu” laajasti.⁵⁰ Se käsittää ”kaikki työsopimukseen liittyvät tai siihen liittymättömät edut, jotka tunnustetaan yleensä kotimaisille työntekijöille pääasiallisesti näiden objektiivisen työntekijäaseman perusteella tai pelkästään sillä perusteella, että näiden vakinainen asuinpaikka on valtion alueella, ja käsitteen laajentamisella niin, että se ulottuu työntekijän asemassa oleviin muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, voidaan katsoa helpotettavan heidän liikkumistaan unionin alueella ja näin heidän kotoutumistaan vastaanottavaan jäsenvaltioon”.⁵¹

102. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo vahvistettu, että tähän käsitteeseen voi kuulua vammaisavustuksen kaltainen sosiaalietuus.⁵² Siinä on samoin vahvistettu, että työntekijöitä koskevan asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua käsitettä ”sosiaaliset – edut” voidaan soveltaa etuiksiin, jotka kuuluvat samanaikaisesti asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan, kuten käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva vammaisavustus.⁵³

103. Toiseksi käsite työntekijän ”sosiaalinen etu” käsittää myös vammaisavustuksen kaltaisen sosiaalietuuden, kun se myönnetään työntekijän vanhemmalle eikä työntekijälle itselleen.

104. Alun perin unionin tuomioistuin rajasi käsitteen ”sosiaaliset edut” koskemaan ainoastaan työntekijöille itselleen myönnettäviä etuuksia,⁵⁴ mutta oikeuskäytäntö muuttui tuomion Lebon antamisen jälkeen. Kyseisestä tuomiosta ilmenee, että sukulaiselle suoraan etenevässä polvessa myönnetty etuus voi olla työntekijän ”sosiaalinen etu”, jos työntekijä tukee kyseistä jälkeläistä.⁵⁵

105. Sama pätee mielestäni riippuvaisiin sukulaisiin suoraan takenevassa polvessa. GV on riippuvainen AC:stä. AC:n olisi tarjottava hänelle edelleen se, mihin hän ei saa valtiolta tukea. Toisin sanoen, jos GV saa vammaisavustusta, tällainen avustus helpottaisi myös AC:n tilannetta.⁵⁶ Jos Irlannin viranomaiset sitä vastoin epäävät tällaisen avun hänen äidiltään, AC asetettaisiin epäedullisempaan asemaan samankaltaisessa tilanteessa oleviin irlantilaisiin työntekijöihin nähden.

106. Sen arvioimiseksi, asetetaanko AC epäedullisempaan asemaan, häntä on verrattava työntekijöihin, jotka ovat Irlannin kansalaisia. Tällaisilla työntekijöillä voi myös olla vanhempia, jotka ovat unionin kansalaisia mutta eivät Irlannin kansalaisia ja joilta voidaan evätä oikeus vammaisasetuksiin, jos he ovat asuneet kyseisessä valtiossa alle viisi vuotta.⁵⁷ Useimmissa tilanteissa irlantilaisten työntekijöiden vanhemmat ovat kuitenkin myös Irlannin kansalaisia ja

⁵⁰ Tuomio 30.9.1975, Cristini (32/75, EU:C:1975:120, 12 kohta).

⁵¹ Tuomio 6.10.2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämä on vakiintunut ilmaisu, joka on toistunut unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä 31.5.1979 annetusta tuomiosta Even ja ONPTS (207/78, EU:C:1979:144, 22 kohta) lähtien.

⁵² Tuomio 27.5.1993, Schmid (C-310/91, EU:C:1993:221, 18 kohta) ja tuomio 5.5.2011, komissio v. Saksa (C-206/10, EU:C:2011:283, 34 kohta).

⁵³ Ks. vastaavasti tuomio 27.5.1993, Schmid (C-310/91, EU:C:1993:221, 17 kohta) ja tuomio 2.4.2020, Caisse pour l’avenir des enfants (Rajatyöntekijän puolison lapsi) (C-802/18, EU:C:2020:269, 45 ja 46 kohta).

⁵⁴ Tuomio 11.4.1973, S. (76/72, EU:C:1973:46, 9 kohta).

⁵⁵ Mainitussa asiassa kuitenkin katsottiin päinvastoin, että kyseessä ollut etuus ei muodostanut työntekijän etua, koska hakijan isä ei enää tukenut jälkeläistään. Ks. tuomio Lebon, 13 kohta.

⁵⁶ Spaventa, E., Renuy, N. ja Minderhoud, P. (toim.), *The legal status and rights of the family members of EU mobile workers*, European Commission, Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion, Directorate E – Labour Mobility and International Affairs, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxembourg, 2022, s. 17.

⁵⁷ Tämä on itse asiassa AC:n tilanne Irlannin kansalaisuuden saamisen jälkeen. Voi kuitenkin myös olla Irlannin kansalaisia, jotka saivat Irlannin kansalaisuuden syntymässä mutta joiden vanhemmat eivät ole Irlannin kansalaisia.

siten oikeutettuja vammaisavustukseen. Tältä osin AC:n syrjintää, joka seuraa siitä, että hänen äitinsä ei voi hakea vammaisavustusta, voitaisiin pitää välillisenä syrjintänä kansallisille työntekijöille kuuluvien sosiaalisten etujen osalta.

107. Lisäksi johdonmukainen oikeuskäytäntölinja vahvistaa, että riippuvaiset perheenjäsenet hyötyvät välillisesti työntekijöitä koskevan asetuksen 7 artiklassa tarkoitettusta, unionin liikkuville työntekijöille myönnettävästä yhdenvertaisesta kohtelusta.⁵⁸ Unionin tuomioistuin on jo sisällyttänyt sukulaiset suoraan takenevassa polvessa tällaisten välillisten hyötyjen ryhmään.⁵⁹

108. Vaikka riippuvaiset sukulaiset hyötyvät ainoastaan välillisesti työntekijän oikeudesta yhdenvertaiseen kohteluun, he voivat vaatia sosiaalietuuksia omissa nimissään.⁶⁰ Siten vastaajien ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden hallitusten väitteillä, joiden mukaan AC:n oikeus yhdenvertaiseen kohteluun on merkityksetön, koska GV esitti vaatimuksen omissa nimissään, ei ole vaikutusta asiaan.

109. Työntekijöitä koskevan asetuksen 7 artiklan 2 kohdan ehdotettu tulkinta edistää työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, koska sillä varmistetaan, kuten unionin tuomioistuin äskettäin totesi, optimaalisten olosuhteiden luominen tätä vapautta vastaanottavassa jäsenvaltiossa käyttäneiden ja siellä ammattitoimintaa harjoittaneiden unionin kansalaisten perheenjäsenien kotoutumiselle.⁶¹

110. Näin ollen voidaan katsoa, että liikkuvan unionin työntekijän riippuvaiset sukulaiset suoraan takenevassa polvessa saavat oikeuden vaatia etuuksia, joita voidaan pitää unionin työntekijän, josta he ovat riippuvaisia, sosiaalisena etuna, työntekijöitä koskevan asetuksen 7 artiklan 2 kohdan perusteella.

111. Kun otetaan huomioon GV:n riippuvaisuus AC:stä, GV voi siten vedota SEUT 45 artiklan 2 kohtaan, sellaisena kuin sitä konkretisoidaan työntekijöitä koskevan asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa, vaatiakseen tyttärensä yhdenvertaista kohtelua koskevan oikeuden välillisenä hyötyjänä erityistä maksuihin perustumatonta rahaetuutta, kuten vammaisavustusta käsiteltävässä asiassa.

112. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja työntekijöitä koskeva asetus tarjoavat siten jo vastauksen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevaan riita-asiaan. Tarkastelen tästä huolimatta seuraavaksi mahdollisuutta vastata tähän ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykseen kansalaisuusdirektiivin kannalta.

b) GV:n yhdenvertainen kohtelu perustana oikeudelle vaatia vammaisavustusta

113. Kansalaisuusdirektiivin 24 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla.

⁵⁸ Siirtotyöläisen riippuvaisesta sukulaisesta suoraan etenevässä polvessa ks. tuomio Lebon, 12 kohta; tuomio 26.2.1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, 26 kohta) ja tuomio 2.4.2020, PF ym. (C-830/18, EU:C:2020:275, 26 kohta). Siirtotyöläisen puolisoista ks. tuomio 10.9.2009, komissio v. Saksa (C-269/07, EU:C:2009:527, 65 kohta).

⁵⁹ Tuomio 12.7.1984, Castelli (261/83, EU:C:1984:280, 10 kohta); tuomio 6.6.1985, Frascogna (157/84, EU:C:1985:243, 23 kohta) ja tuomio 9.7.1987, Frascogna (256/86, EU:C:1987:359, 6 kohta).

⁶⁰ Tuomio Lebon, 13 kohta.

⁶¹ Tuomio 6.10.2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

114. Oikeuskäytännössä on selvennetty, että unionin kansalainen voi vaatia yhdenvertaista kohtelua vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa vain, jos hänen oleskelunsa vastaanottavan jäsenvaltion alueella täyttää kansalaisuusdirektiivin edellytykset.⁶²

115. Koska GV on liikkuvan unionin työntekijän riippuvainen sukulainen suoraan takenevassa polvessa, kuten tämän ratkaisuehdotuksen ensimmäisessä osassa selitettiin, hän täyttää kansalaisuusdirektiivin edellytykset, ja hänellä on siten johdettu oleskeluoikeus Irlannissa. Hän on siten oikeutettu yhdenvertaiseen kohteluun.

116. GV:n oikeus työntekijöitä koskevan asetuksen mukaiseen yhdenvertaiseen kohteluun on johdettu oikeus, joka perustuu hänen tyttärensä suoraan oikeuteen yhdenvertaiseen kohteluun. GV:llä on kuitenkin oma suora oikeus tasavertaiseen kohteluun kansalaisuusdirektiivin 24 artiklan 1 kohdan nojalla. Kun GV on saanut johdetun oleskeluoikeuden, hän saa oman suoran oikeutensa tulla kohdelluksi samalla tavalla kuin Irlannin kansalaiset. Hänellä pitäisi siten olla oikeus vaatia vammaisavustusta samoin edellytyksin kuin Irlannin kansalaisilla.

117. Pääasian vastaajat sekä Tšekin, Tanskan ja Saksan hallitukset kuitenkin katsovat, ettei jäsenvaltio ole velvollinen myöntämään tällaista avustusta, jos hakija muodostuisi kohtuuttomaksi rasitteeksi sosiaalihuoltojärjestelmälle.

c) ”Kohtuutonta rasitetta” koskeva kysymys

118. Perustetta, jonka mukaan GV voisi muodostua kohtuuttomaksi rasitteeksi kyseisen valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle (jäljempänä kohtuutonta rasitetta koskeva argumentti), käytettiin käsiteltävässä asiassa ilmaisemaan kolmea erilaista huolenaihetta. Ensimmäinen niistä koskee rajoittavaa vaikutusta, joka sosiaalietuuksien myöntämisellä voisi olla hyvinvointipolitiikkaan liittyviin jäsenvaltioiden valintoihin. Toinen koskee yhteisvastuuta. Kolmas huolenaihe, joka liittyy edellisiin, koskee pelkoa niin sanotusta sosiaalisesta turismista. Tarkastelen kaikkia kolmea vuorotellen ennen kuin päättelen, ettei näihin huolenaiheisiin perustuviin väitteisiin voida vedota, jotta voitaisiin rajoittaa GV:n yhdenvertaista kohtelua koskevaa oikeutta joko välillisenä oikeutena, joka perustuu hänen tyttärensä suoraan oikeuteen tulla kohdelluksi yhdenvertaisesti liikkuvana työntekijänä, tai hänen omana suorana yhdenvertaista kohtelua koskevana oikeutenaan, jonka hän on saanut johdetun oleskeluoikeutensa kautta.

1) Kohtuuton rasite huolenaiheena sosiaalihuoltojärjestelmien kannalta

119. On kiistatonta, että kansallisten sosiaalipolitiikkojen kestävyyyteen liittyvät huolenaiheet olisi otettava vakavasti.

120. Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin tuomioistuin on katsonut, että ”valtion talousarvioon liittyvät näkökohdat voivat olla jäsenvaltion sosiaalipoliittisten ratkaisujen perustana ja vaikuttaa niiden sosiaalisen suojelun toimenpiteiden luonteeseen tai laajuuteen, jotka se haluaa toteuttaa”.⁶³ Unionin tuomioistuimen mukaan tällaisilla näkökohdilla ei kuitenkaan voida perustella siirtotyöläisiin kohdistuvaa syrjintää.⁶⁴

⁶² Tuomio 11.11.2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, 69 kohta).

⁶³ Tuomio 14.6.2012, komissio v. Alankomaat (C-542/09, EU:C:2012:346, 57 kohta).

⁶⁴ Ibid. Ks. myös tuomio 20.6.2013, Giersch ym. (C-20/12, EU:C:2013:411, 51 ja 52 kohta) ja tuomio 24.10.2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683, 43 kohta).

121. Koska kohtuutonta rasitetta koskevaa argumenttia ei voida käyttää oikeuttamisperusteena liikkuvien unionin työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua koskevien oikeuksien rajoittamiselle, sen perusteella ei myöskään voida rajoittaa kyseisen työntekijän riippuvaisen suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen, jonka oikeus vaatia sosiaalista etuutta on kyseisen työntekijän sosiaalinen etu, johdettua oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun.

122. Irlanti ei siten voi pitää GV:tä kohtuuttomana rasitteena sosiaalihuoltojärjestelmälleen, kun hänen vammaisavustusta koskevaa vaatimustaan tarkastellaan käyttäen perustana hänen tyttärensä oikeutta tulla kohdelluksi samalla tavalla kuin kotimaiset työntekijät.

123. Vastaus on mielestäni sama, jos GV:n oikeudellista tilannetta arvioidaan liikkuvan unionin työntekijän, jolla on suora oikeus tasavertaiseen kohteluun kansalaisuusdirektiivin 24 artiklan 1 kohdan perusteella, suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen tilanteena hänen kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisen johdetun oleskeluoikeutensa perusteella.

124. Saanen selittää asiaa: Primaarioikeudessa myönnetään vapaata liikkuvuutta koskevat oikeudet (joihin kuuluu oikeus oleskella ja oikeus yhdenvertaiseen kohteluun) kaikille unionin kansalaisille, mutta siinä sallitaan se, että näille oikeuksille asetetaan edellytyksiä joko unionin johdetussa oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä. Kansalaisuusdirektiivissä luodaan kehys edellytyksille, joita vapaata liikkuvuutta koskeville oikeuksille voidaan asettaa. Kansalaisuusdirektiivissä tunnustetaan jäsenvaltioiden huolenaiheet ja säädetään, että unionin kansalaisten oleskeluoikeuksille voidaan asettaa ehtoja, jotta heistä ei aiheudu kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.⁶⁵ Kansalaisuusdirektiivissä siten sallittiin jäsenvaltioiden rajoittavan tiettyjen, nimenomaisesti määritettyjen kansalaisryhmien (muttei muiden) oleskeluoikeuksia sallimalla kohtuutonta rasitetta koskevan argumentin käyttö oikeuttamisperusteena.

125. Tämä on kuitenkin mahdollista vain nimenomaisesti mainituissa tilanteissa ja vain tiettyjen sellaisten unionin kansalaisten ryhmien osalta, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa. Tällaiset tilanteet koskevat ensinnäkin niitä kansalaisia, joiden liikkumisoikeudet perustuvat siihen oletamaan, että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat (kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohta), ja opiskelijoita (sen 7 artiklan 1 kohdan c alakohta). Tällaisten tilanteiden ulkopuolella kohtuutonta rasitetta koskevaan argumenttiin ei voida vedota.

126. Menisin vieläkin pitemmälle ja toteaisin, että kun kyse on nimettyjen kansalaisryhmien oleskeluoikeuksien rajoittamisesta, tällaiset rajoitukset eivät voi olla automaattisia. Vaikka tällaisia rajoituksia koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön selkeyttä onkin arvosteltu jossain määrin oikeuskirjallisuudessa,⁶⁶ on selvää, että valtion, joka haluaa vedota tällaiseen argumenttiin, olisi ensin osoitettava sosiaalihuoltojärjestelmänsä kohdistuvat systeemiset uhat⁶⁷ ja lisäksi näytettävä toteen, että tällaiset uhat oikeuttavat tietyn henkilön

⁶⁵ Kansalaisuusdirektiivin johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

⁶⁶ Ks. esim. Verschueren, H., "Free Movement or Benefit Tourism: The Unreasonable Burden of *Brey*", *European Journal of Migration and Law*, osa 16, 2014, s. 147–179 ja Thym, D., "The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens", *CMLRev*, osa 52, 2015, s. 17–50, s. 28.

⁶⁷ Jotta tällainen argumentti voidaan ottaa huomioon liikkumisoikeudelle asetettujen rajoitusten mahdollisena oikeuttamisperusteena, kohtuutonta rasitetta koskevaan argumenttiin vetoavan jäsenvaltion olisi perustettava, että sen sosiaalihuoltojärjestelmään kohdistuu aito uhka, esittämällä tästä luotettavia ja johdonmukaisia tietoja. Ks. esim. tuomio 13.4.2010, Bressol ym. (C-73/08, EU:C:2010:181, 71 kohta). Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Prinz ja Seeberger (C-523/11 ja C-585/11, EU:C:2013:90, 61–64 kohta).

oikeuden rajoittamisen yksittäistapauksessa. Siten päättäessään vedota kohtuutonta rasitetta koskevaan argumenttiin, mikä sallitaan unionin lainsäädännössä, jäsenvaltioiden on silti noudatettava suhteellisuusperiaatetta.⁶⁸

127. Vastaanottavan jäsenvaltion on kohdeltava kaikkia henkilöitä, joilla on oleskeluoikeus kansalaisuusdirektiivin perusteella, samalla tavalla kuin omia kansalaisiaan. Ainoista poikkeuksista tähän periaatteeseen säädetään nimenomaisesti kansalaisuusdirektiivin 24 artiklan 2 kohdassa. Poikkeuksena yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta kyseistä säännöstä on tulkittava suppeasti.⁶⁹

128. Unionin liikkuvien työntekijöiden sukulaiset suoraan takenevassa polvessa eivät kuulu kansalaisuusdirektiivin 24 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.

129. Yhteenvedona on todettava, että riippuvaisten suoraan takenevassa polvessa olevien sukulaisten oleskeluoikeuksia ei voida rajoittaa sillä perusteella, että he muodostavat kohtuuttoman rasitteen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, eikä oleskeluoikeudesta johtuvaa oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun voida rajoittaa millään perusteella.

130. Tämä on käsittäkseni tulosta unionin lainsäädäntömenettelyssä aikaansaadusta yksimielisyydestä, joka koskee vapaata liikkuvuutta koskevien etujen ja jäsenvaltioiden sosiaalihuoltojärjestelmiin liittyvien huolenaiheiden hyväksyttävää tasapainoa. Jäsenvaltioiden sosiaalihuoltojärjestelmiinsä liittyvät oikeutetut huolenaiheet otettiin, kuten komissio totesi, huomioon kansalaisuusdirektiivin antamiseen johtaneessa lainsäädäntömenettelyssä.

131. Tämän lainsäädännöllisen yksimielisyyden lopputulos oli nykytilanne, jossa liikkuvien unionin työntekijöiden eikä heidän sukulaistensa suoraan takenevassa polvessa ei voida katsoa muodostavan kohtuutonta rasitetta vastaanottavalle jäsenvaltiolle. Toisin sanoen tällaiset perheenjäsenet muodostavat kohtuullisen (kohtuuttoman) rasitteen samalla tavalla kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset muodostavat kohtuullisen (kohtuuttoman) rasitteen.

132. Tältä osin jäsenvaltiot voivat vapaasti järjestää sosiaalihuoltojärjestelmänsä parhaaksi katsomallaan tavalla. Ne voivat valita, minkä tyyppisiä etuuksia ne tarjoavat, tai päättää poistaa nykyisen etuuden tai pienentää sen määrää. Näitä valintoja tehdessään jäsenvaltioiden on kuitenkin otettava alueellaan asuvien liikkuvien unionin työntekijöiden riippuvaiset perheenjäsenet huomioon tekijöinä, jotka vaikuttavat niiden poliittisiin päätöksiin.

133. Irlanti ei siten voi pitää GV:tä kohtuuttomana rasitteena sosiaalihuoltojärjestelmälleen, kun hänen vammaisavustusta koskevaa vaatimustaan tarkastellaan hänen yhdenvertaista kohtelua koskevan suoran oikeutensa, joka on seurausta hänen johdetusta oleskeluoikeudestaan, perusteella.

2) Kohtuuton rasite yhteisvastuuta koskevana kysymyksenä

134. Toinen tapa, jolla kohtuutonta rasitetta koskeva argumentti voidaan ymmärtää, on yhteisvastuun, jota pidetään valmiutena osallistua taakan jakamiseen, kannalta. Tällainen yhteisvastuu perustuu yleensä johonkin yhteisöön kuulumiseen, onpa se sitten kansallinen,

⁶⁸ Ks. ja vrt. Dougan, M., ”The constitutional dimension to the case-law on Union citizenship”, *E.L.Rev.*, osa 31(5), 2006, s. 613–641.

⁶⁹ Tuomio 1.8.2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

ammattillinen tai eurooppalainen yhteisö tai perheyhteisö,⁷⁰ joka mahdollistaa niiden poissulkemisen, jotka eivät ole yhteisön jäseniä, koska taakan jakaminen niiden kanssa koetaan kohtuuttomaksi.⁷¹

135. Tältä osin vastaajat väittävät, että riippuvaisten sukulaisten suoraan takenevassa polvessa pitäisi olla oikeutettuja vammaisavustuksen kaltaisiin sosiaalietuuksiin vasta sen jälkeen, kun he ovat saaneet pysyvän oleskeluluvan, muttei heidän vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelunsa ensimmäisten viiden vuoden aikana. Niiden mukaan tämä näkyy kansalaisuusdirektiivin rakenteessa, jossa erotetaan toisistaan enintään kolme kuukautta kestävä lyhytaikainen oleskelu maassa,⁷² yli kolmen kuukauden oleskelu⁷³ ja pysyvä oleskeluoikeus, joka voidaan saada viiden vuoden vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelun jälkeen.⁷⁴ Vastaajien mukaan ensimmäisten viiden vuoden aikana perheenjäsenten olisi oltava liikkuvien unionin työntekijöiden, joita he ovat seuranneet vastaanottavaan jäsenvaltioon, vastuulla, eikä kyseisen valtion veronmaksajien pitäisi joutua vastaamaan näihin perheenjäseniin liittyvistä kustannuksista.

136. Kansalaisuusdirektiivissä nimittäin tunnustetaan oikeuksien asteittainen järjestelmä, joka perustuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelun keston.⁷⁵ Tämä ei kuitenkaan kuvasta yhteisvastuun asteittaisuutta. Kansalaisuusdirektiivissä ei säädetä, että liikkuvan unionin kansalaisen riippuvaisten sukulaisten oikeuksia voidaan rajoittaa sen jälkeen, kun he ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa kolme kuukautta.⁷⁶

137. Se, että sukulaisia suoraan takenevassa polvessa kohdellaan yhdenvertaisesti sosiaalietuuksien saannissa, edistää tosiasiasa heidän omaa kotoutumistaan vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan.⁷⁷

138. Kansalaisuusdirektiivissä ja työntekijöitä koskevassa asetuksessa kuvastuu siten ”tietty tämän jäsenvaltion kansalaisten taloudellinen solidaarisuus muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan”, kuten unionin tuomioistuin katsoi urauurtavassa tuomiossaan *Grzelczyk*.⁷⁸

⁷⁰ Supiot, A., *La solidarité, Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, Paris, 2015, s. 12 ja De Witte, F., *Justice in the EU, The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford University Press, Oxford, 2015, luku 4 (jossa puolletaan yhteisöllistä lähestymistapaa etenkin, kun kyse on vähimmäistoimeentuloetuksista, kuten erityisistä maksuihin perustumattomista rahaetuksista), s. 151–155.

⁷¹ Tällainen käsitys kohtuutonta rasitetta koskevasta argumentista voi nähdäkseni selittää oikeuskäytännön, jossa pidettiin oikeutettuna aitoa yhteyttä tai tietynasteista vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan kotoutumista koskevaa vaatimusta oleskeluoikeuksien ja niihin liittyvien sosiaalihuoltoa koskevien oikeuksien saamiselle. Ks. esim. työnhakijoista tuomio 11.7.2002, *D’Hoop* (C-224/98, EU:C:2002:432, 39 kohta); tuomio 23.3.2004, *Collins* (C-138/02, EU:C:2004:172, 67–69 kohta) ja tuomio 4.6.2009, *Vatsouras ja Koupatantze* (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344, 38 ja 39 kohta). Opiskelijoista ks. esim. tuomio 15.3.2005, *Bidar* (C-209/03, EU:C:2005:169, 62 ja 63 kohta); tuomio 23.10.2007, *Morgan ja Bucher* (C-11/06 ja C-12/06, EU:C:2007:626, 43 ja 44 kohta); tuomio 18.11.2008, *Förster* (C-158/07, EU:C:2008:630, 54 kohta); tuomio 18.7.2013, *Prinz ja Seeberger* (C-523/11 ja C-585/11, EU:C:2013:524, 36 ja 37 kohta) ja tuomio 24.10.2013, *Thiele Meneses* (C-220/12, EU:C:2013:683, 35 ja 36 kohta) tai tuomio 26.2.2015, *Martens* (C-359/13, EU:C:2015:118, 36–39 kohta).

⁷² Kansalaisuusdirektiivin 6 artikla.

⁷³ Kansalaisuusdirektiivin 7 artikla.

⁷⁴ Kansalaisuusdirektiivin IV luku.

⁷⁵ Tässä järjestelmässä itse asiassa toistetaan pääasiallisesti kyseistä direktiiviä edeltäneissä unionin oikeuden eri säädöksissä ja oikeuskäytännössä vahvistetut vaiheet ja edellytykset. Tiettyyn yhteisöön kuulumisen voi siten lopulta johtaa pysyvän oleskeluoikeuden saamiseen. Tuomio 21.12.2011, *Ziolkowski ja Szeja* (C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, 38 kohta) ja tuomio 1.8.2022, *Familienkasse Niedersachsen-Bremen* (C-411/20, EU:C:2022:602, 30 kohta).

⁷⁶ Tänäkin aikana mahdollisuus poiketa yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta rajoittuu sosiaalivastuuksiin, eikä sitä voida ulottaa koskemaan sosiaaliturvaetuksia. Tästä seikasta ks. tuomio 1.8.2022, *Familienkasse Niedersachsen-Bremen* (C-411/20, EU:C:2022:602, 53 kohta).

⁷⁷ Ks. esim. tuomio *Lounes*, 56 kohta.

⁷⁸ Tuomio 20.9.2001, *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458, 44 kohta). Yhteisvastuun periaatteesta ja sosiaaliturvajärjestelmistä ks. jo tuomio 17.2.1993, *Poucet ja Pistre* (C-159/91 ja C-160/91, EU:C:1993:63).

139. Ei pidä myöskään unohtaa, että asetuksen N:o 883/2004 70 artiklan 4 kohdan mukaan vammaisavustuksen kaltaista etuutta voidaan hakea ainoastaan asuinjäsenvaltiossa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 7 kohta). Toisin sanoen, jos tämän tyyppinen erityinen maksuihin perustumaton etuus olisi olemassa Romaniassa, GV ei voisi vaatia sitä Romaniasta, koska hän asuu Irlannissa.

140. Irlanti ei näin ollen voi katsoa, että GV muodostaa kohtuuttoman rasisitteen sen sosiaalihuoltojärjestelmälle, koska hän ei kuulunut sen yhteiskuntaan tarpeeksi kauan hyötyäkseen yhteisvastuusta.

3) Kohtuuton rasite ja sosiaalinen turismi

141. Lisäksi on tarpeen tarkastella erästä toista huolenaihetta, jonka tähän menettelyyn osallistuvat jäsenvaltioiden hallitukset esittivät mutta joka on läsnä myös unionin poliittisessa elämässä ja oikeuskirjallisuudessa. Se koskee niin sanotun sosiaalisen turismin pelkoa. Jäsenvaltiot ja etenkin ne, joissa sosiaaliturvan taso on korkeampi, ilmaisivat ponnekkaasti huolensa unionin kansalaisista, jotka päättävät muuttaa näihin maihin yksinomaan hyötyäkseen niiden sosiaaliturvajärjestelmistä.⁷⁹ Tätä käytäntöä, jota usein pidetään vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksien väärinkäyttönä, tarkasteltiin tuomiossa *Dano*.⁸⁰ Munitussa asiassa todettiin, että unionin kansalaiset, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia ja jotka olivat käyttäneet liikkumisvapauttaan ainoastaan saadakseen sosiaaliapua vastaanottavalta jäsenvaltiolta, eivät voi hyötyä kansalaisuusdirektiivin mukaisesta tasavertaisesta kohtelusta.⁸¹

142. Voiko tällaista väärinkäyttöä tapahtua silloin, kun kansalainen, joka ei ole taloudellisesti aktiivinen, saa oleskeluoikeutensa ja oikeutensa yhdenvertaiseen kohteluun sen perusteella, että liikkuva unionin työntekijä, joka on taloudellisesti aktiivinen kansalainen, käyttää oikeuttaan liikkua vapaasti? Voitaisiin kuvitella tilanne, jossa unionin kansalainen päätti työskennellä (tai toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana) toisessa jäsenvaltiossa kuin kotijäsenvaltiossaan yksinomaan siksi, että hänen sukulaisensa suoraan takenevassa polvessa voi(vat) näin hakea sosiaaliavustuksia vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Näinkin epätodennäköisessä tilanteessa⁸² unionin kansalainen, jonka oikeudesta riippuvainen sukulainen hyötyy välillisesti, olisi työntekijä vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Sitä, että kansalainen muuttaa toiseen jäsenvaltioon työskennelläkseen siellä, ei voida pitää väärinkäyttönä vaan pikemminkin perustamissopimukseen pohjautuvan perusoikeuden käyttönä. Jos henkilö saapui vastaanottavaan jäsenvaltioon ainoastaan työnhakijana, jäsenvaltion ei kansalaisuusdirektiivin 24 artiklan 2 kohdan nojalla tarvitse myöntää hänelle ja hänen perheenjäsenilleen oikeuksia tiettyihin sosiaalietuuksiin, muttei välttämättä kaikkiin etuuksiin, kuten sosiaaliturvaetuuksiin.⁸³

⁷⁹ Esimerkiksi toukokuussa 2013 neljän jäsenvaltion eli Itävallan tasavallan, Saksan liittotasavallan, Alankomaiden kuningaskunnan ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan ministerit valittivat ”petoksista ja järjestelmällisistä väärinkäytöksistä vapaan liikkuvuuden yhteydessä”. Ks. esim. Blauburger, M. ja Schmidt, S. K., ”Welfare migration? Free movement of EU citizens and access to social benefits”, *Research and Politics*, October-December 2014: s. 1–7. Ks. myös Pascouau, Y., ”Strong attack against the freedom of movement of EU citizens: Turning back the clock”, kommentaari European Policy centren verkkosivuilla 30.4.2013.

⁸⁰ Tuomio 11.11.2014, *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358).

⁸¹ Ks. vastaavasti tuomio 11.11.2014, *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358) 6.10.2020 annettussa tuomiossa *Jobcenter Krefeld* (C-181/19, EU:C:2020:794, 68 kohta).

⁸² Komission vuonna 2016 teettämässä tutkimuksessa ei löydetty mitään perustaa väitteelle, jonka mukaan unionin kansalaisten vaikuttimet muuttoon liittyisivät tällaisten etuuksien saamiseen. Ks. esim. ”A fact finding analysis on the impact on the Member States’ social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence”, Final report submitted by ICF GHK in association with Milieu Ltd., DG Employment, Social Affairs and Inclusion via DG Justice Framework contract, 2013. Ks. myös Mantu, S. ja Minderhoud, P., ”Exploring the limits of social solidarity: welfare tourism and EU citizenship”, *UNIO – EU Law Journal*, osa 2(2), 2016, s. 4–19.

⁸³ Tuomio 1.8.2022, *Familienkasse Niedersachsen-Bremen* (C-411/20, EU:C:2022:602, 53 kohta).

Kun perheenjäsenten oikeudet perustuvat liikkuvan unionin työntekijän oikeuksiin, en kuitenkaan näe, miten voidaan väittää, että kyseinen työntekijä on muuttanut yksinomaan sosiaaliavustuksen saamista varten.

143. Vaikka en voikaan kuvitella sitä, en voi täysin sulkea pois väärinkäytön mahdollisuutta. Tällaisissa tilanteissa kansalaisuusdirektiivin 35 artiklaa, joka annettiin nimenomaisesti väärinkäytön riskin estämiseksi, ja Dano-oikeuskäytäntöä voitaisiin käyttää tällaisten riskien toteutumisen ehkäisemiseen.

144. Käsiteltävän asian tilanne ei vaikuta antavan aihetta tällaiseen huoleen. AC on jo työskennellyt ja asunut Irlannissa pitkään. Hän on luonut vahvat siteet Irlannin yhteiskuntaan, mikä ilmenee siitä, että hän sai Irlannin kansalaisuuden 17.7.2015.⁸⁴ On vaikea uskoa, että kaikki tämä olisi suunniteltu yksinomaan tarkoituksena tuoda hänen äitinsä Irlantiin vaatimaan sosiaalietuutta.⁸⁵

145. Edellä esitettyjen seikkojen – yhdessä tai erikseen tarkasteltuina – perusteella katson, että jos yhdenvertaisen kohtelun edellytykset täyttyvät,⁸⁶ jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään kohdistuvan kohtuuttoman rasitteen käsite ei ole laillinen peruste, jolla jäsenvaltio voi evätä erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia liikkuvien unionin työntekijöiden riippuvaisilta sukulaisilta suoraan takenevassa polvessa.

146. Katson näin ollen, että SEUT 45 artiklan 2 kohtaa, sellaisena kuin sitä konkretisoidaan työntekijöitä koskevan asetuksen 7 artiklan 2 kohdassa, ja SEUT 21 artiklan 1 kohtaa, sellaisena kuin sitä konkretisoidaan kansalaisuusdirektiivin 24 artiklan 1 kohdassa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa rajoitetaan liikkuvan unionin työntekijän suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen, jolla on johdettu oleskeluoikeus sen perusteella, että hän on riippuvainen kyseisestä työntekijästä, ja joka on oleskellut laillisesti yli kolme kuukautta asuinjäsenvaltiossa, oikeutta erityiseen maksuihin perustumattomaan rahaetuuteen sillä perusteella, että tällaisen etuuden maksaminen johtaa siihen, että kyseinen perheenjäsen muodostaa kohtuuttoman rasitteen kyseisen valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

⁸⁴ Kuten kantajan asianajajat selvensivät istunnossa. Irlannin kansalaisuudesta annetun vuoden 1956 lain (Irish Nationality and Citizenship Act 1956), sellaisena kuin se on konsolidoitu ja muutettuna, mukaan aikuisen, naimattoman ETA-alueella asuvan henkilön olisi täytettävä seuraavat edellytykset, jotta hänet voidaan kansalaistaa (lain 15 §): a) hänen on oltava yli 18-vuotias; b) hänen on oltava hyvämaineinen; c) hänen on täytynyt asua yhtäjaksoisesti vuoden Irlannissa välittömästi ennen hakemisajankohtaa ja tätä ajanjaksoa välittömästi edeltäneiden kahdeksan vuoden aikana hänen on täytynyt asua Irlannissa yhteensä neljä vuotta; d) hänen on vilpittömässä mielessä aiottava asua Irlannissa edelleen kansalaistamisen jälkeen ja e) hänen on oltava valmis osallistumaan kansalaisuusseremoniaan ja vannottava uskollisuusvala.

⁸⁵ Asioiden, joissa unionin tuomioistuimelta pyydetään ratkaisua, taustalla olevien tosiseikkojen vaikutuksesta käytävästä keskustelusta ks. Davies, G., "Has the Court changed, or have the cases? The deservingness of litigants as an element in Court of Justice citizenship adjudication", *Journal of European Public Policy*, osa 25, 2018, s. 1442–1460.

⁸⁶ Eli pohjimmiltaan silloin, kun oleskelua koskevat edellytykset täyttyvät.

V Ratkaisuehdotus

147. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuimien vastaa Court of Appealin (Irlanti) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) SEUT 21 artiklaa, sellaisena kuin sitä konkretisoidaan 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 2 artiklan 2 alakohdan d alakohdassa ja 7 artiklan 1 kohdan d alakohdassa,

on tulkittava siten, että

suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen riippuvuutta liikkuvasta unionin työntekijästä koskevan edellytyksen on täytyttävä niin kauan kuin mainitun sukulaisen oleskeluoikeus johdetaan kyseisen työntekijän käyttämästä oikeudesta vapaaseen liikkuvuuteen.

2) SEUT 21 artiklaa, sellaisena kuin sitä konkretisoidaan direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 alakohdan d alakohdassa ja 7 artiklan 1 kohdan d alakohdassa,

on tulkittava siten, että

liikkuvan unionin työntekijän suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen jättämä erityistä maksuihin perustumatonta rahaetuutta koskeva hakemus ei lopeta kyseisen sukulaisen riippuvuutta työntekijästä eikä siten vaikuta sukulaisen johdettuun oleskeluoikeuteen.

3) SEUT 45 artiklan 2 kohtaa, sellaisena kuin sitä konkretisoidaan työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 492/2011 7 artiklan 2 kohdassa, ja SEUT 21 artiklan 1 kohtaa, sellaisena kuin sitä konkretisoidaan direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdassa,

on tulkittava siten, että

ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa rajoitetaan liikkuvan unionin työntekijän suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen, jolla on johdettu oleskeluoikeus sen perusteella, että hän on riippuvainen kyseisestä työntekijästä, ja joka on oleskellut laillisesti yli kolme kuukautta asuinjäsenvaltiossa, oikeutta erityiseen maksuihin perustumattomaan rahaetuuteen sillä perusteella, että tällaisen etuuden maksaminen johtaa siihen, että kyseinen perheenjäsen muodostaa kohtuuttoman rasitteen kyseisen valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle.