Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MELCHIOR WATHELET
20 päivänä toukokuuta 2014[1]

Asia C-333/13

Elisabeta Dano ja
Florin Dano
vastaan
Jobcenter Leipzig

(Ennakkoratkaisupyyntö – Sozialgericht Leipzig (Saksa))

Asetus (EY) N:o 883/2004 — Direktiivi 2004/38/EY — Unionin kansalaisuus — Yhdenvertainen kohtelu — Unionin kansalaiset, jotka oleskelevat toisen jäsenvaltion alueella harjoittamatta taloudellista toimintaa — Jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa säädetään erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien epäämisestä näiltä henkilöiltä, jos heidän oleskeluoikeutensa perustuu yksinomaan SEUT 20 artiklaan

1. Nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä esitetään pääasiallisesti kysymys siitä, voiko jäsenvaltio evätä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 883/2004[2], sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston 16.9.2009 annetulla asetuksella (EY) N:o 988/2009[3] (jäljempänä asetus N:o 883/2004) tarkoitetun maksuihin perustumattoman toimeentuloetuuden muiden jäsenvaltioiden tukea tarvitsevilta kansalaisilta, jotta vältettäisiin näiden etuuksien sille aiheuttama kohtuuton rasitus, vaikka etuudet myönnettäisiin samassa tilanteessa oleville oman valtion kansalaisille.

2. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset johtavat unionin tuomioistuimen tutkimaan uudelleen asetuksen N:o 883/2004 ja Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY[4] (jäljempänä direktiivi 2004/38 tai direktiivi) välistä suhdetta ja yhtäältä asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitettujen ”erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien”ja toisaalta direktiivissä 2004/38 tarkoitettujen ”sosiaaliavustusten” käsitteitä.

3. Näin ollen, vaikka ennakkoratkaisukysymykset eivät nimenomaisesti koske pääasiassa kyseessä olevien etuuksien luonnehdintaa näihin kahteen normiin nähden, unionin tuomioistuin ei voi mielestäni jättää tekemättä tätä työtä, jos se haluaa antaa hyödyllisen vastauksen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EUVL L 166, s. 1.
3 — EUVL L 284, s. 43.
4 — EUVL L 158, s. 77 ja oikaisut EUVL L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34.

I **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

A *Unionin oikeus*

1. Euroopan unionin perusoikeuskirja

4. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 1 artiklan, jonka otsikko on ”Ihmisarvo”, mukaan ”ihmisarvo on loukkaamaton. Sitä on kunnioitettava ja suojeltava”.

5. Perusoikeuskirjan 20 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhdenvertaisuus lain edessä”, määrätään, että ”kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”.

2. Asetus N:o 883/2004

6. Asetuksen N:o 883/2004 johdanto-osan 16 ja 37 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(16) Yhteisön sisällä ei ole periaatteessa perusteltua asettaa sosiaaliturvaan liittyviä oikeuksia riippuvaisiksi asianomaisen henkilön asuinpaikasta. Erityistapauksissa asuinpaikka kuitenkin voitaisiin ottaa huomioon, varsinkin kun on kyse erityisetuuksista, joilla on yhteys asianomaisen henkilön taloudelliseen ja sosiaaliseen ympäristöön.

– –

(37) Kuten Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, sosiaaliturvaetuuksien maastavietävyyden periaatteesta poikkeavia säännöksiä on tulkittava ahtaasti. Tämä tarkoittaa, että niitä voidaan soveltaa ainoastaan etuuksiin, jotka täyttävät määritetyt edellytykset. Tästä seuraa, että tämän asetuksen III osaston 9 lukua voidaan soveltaa ainoastaan etuuksiin, jotka ovat sekä erityisiä että maksuihin perustumattomia ja jotka on mainittu tämän asetuksen liitteessä X.”

7. Asetuksen N:o 883/2004 henkilöllisestä soveltamisalasta säädetään kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan sellaisiin jossakin jäsenvaltiossa asuviin jäsenvaltion kansalaisiin, kansalaisuudettomiin henkilöihin ja pakolaisiin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, sekä heidän perheenjäseniinsä ja heidän jälkeensä eläviin.”

8. Asetuksen N:o 883/2004 asiallinen soveltamisala määritellään puolestaan asetuksen 3 artiklassa seuraavasti:

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

– –

h) työttömyysetuudet;

– –

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

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

– –

5. Tätä asetusta ei sovelleta

a) lääkinnälliseen ja sosiaalihuoltoon eikä

b) sellaisiin etuuksiin, joiden osalta jäsenvaltio ottaa vastuun henkilöihin kohdistuneista vahingoista ja antaa korvauksia, kuten etuuksiin sodan ja sotatoimien tai niiden seurauksien uhreille, rikoksen, salamurhan tai terroritekojen uhreille, jäsenvaltion viranomaisten tehtäviään hoitaessaan aiheuttamien vahinkojen uhreille tai uhreille, joille on aiheutunut vahinkoa poliittisista tai uskonnollisista syistä tai syntyperän vuoksi.”

9. Tämän asetuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhdenvertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

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

10. Asetuksen N:o 883/2004 III osaston 9 luku on omistettu ”Maksuihin perustumattom[ille] erityis[ille] rahaetuu[ksille]”. Se muodostuu ainoastaan 70 artiklasta, jonka otsikko on ”Yleisiä säännöksiä”, ja siinä säädetään seuraavaa:

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

2. Tässä luvussa ”erityisillä maksuihin perustumattomilla rahaetuuksilla” tarkoitetaan etuuksia:

a) joilla on tarkoitus antaa joko

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

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

ja

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

ja

c) jotka on mainittu liitteessä X.

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

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

11. Asetuksen N:o 883/2004 liite X, joka koskee maksuihin perustumattomia erityisiä rahaetuuksia, sisältää otsikon ”Saksa” alla seuraavan täsmennyksen:

”– –

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

3. Direktiivi 2004/38

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

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

– –

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

– –

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

13. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella enintään kolme kuukautta”, säädetään seuraavaa:

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

14. Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

– –”

15. Direktiivin 2004/38 8 artiklan, jonka otsikko on ”Unionin kansalaisiin sovellettavat hallinnolliset muodollisuudet”, 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot eivät saa vahvistaa määrää, jonka ne katsovat ’riittäviksi varoiksi’, vaan niiden on otettava huomioon kyseessä olevan henkilön henkilökohtainen tilanne. Tämä määrä ei missään tapauksessa saa olla suurempi kuin se, jonka alittuessa vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille voidaan myöntää sosiaaliavustusta tai, jos tätä perustetta ei voida soveltaa, suurempi kuin vastaanottavan jäsenvaltion maksama sosiaaliturvajärjestelmän mukainen vähimmäiseläke.”

16. Direktiivin 2004/38 14 artikla on omistettu ”Oleskeluoikeuden säilymi[selle]”. Tämän säännöksen sanamuoto on seuraava:

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

– –

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

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

a) unionin kansalainen on työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja; tai

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

17. Lopuksi 24 artiklassa, jonka otsikko on ”Tasavertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

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

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

B *Saksan oikeus*

1. Sosiaaliturvalaki

18. Sosiaaliturvalain I osaan (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, jäljempänä SGB I) sisältyvän 19a §:n 1 momentissa kuvaillaan kaksi työnhakijoiden perusturvaan liittyvää etuustyyppiä:

”(1) Työnhakijoiden perusturvaoikeuden nojalla voidaan hakea:

1. työhön integroitumista koskevia etuuksia,

2. etuuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa toimeentulo.

– –”

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

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

– –

(3) Työnhakijoiden perusturva käsittää etuudet, joiden

1. tarkoituksena on lopettaa puutteenalaisuus tai vähentää sitä erityisesti työhön integroitumisen kautta ja

2. varmistaa toimeentulo.”

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

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

1. ovat täyttäneet 15 vuotta eivätkä ole vielä saavuttaneet 7a §:ssä tarkoitettua ikärajaa,

2. ovat työkykyisiä,

3. ovat varattomia ja

4. oleskelevat vakinaisesti Saksan liittotasavallan alueella (työkykyiset edunsaajat). Etuuksia ei myönnetä:

1. ulkomaalaisille, jotka eivät ole työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia Saksan liittotasavallassa ja joilla ei ole oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen unionin kansalaisten yleisestä liikkumisvapaudesta annetun lain [Freizügigkeitsgesetz/EU; jäljempänä FreizügG/EU] 2 §:n 3 momentin nojalla, eikä heidän perheenjäsenilleen heidän oleskelunsa kolmen ensimmäisen kuukauden aikana,

2. ulkomaalaisille, joiden oleskeluoikeus perustuu ainoastaan työnhakuun, eikä heidän perheenjäsenilleen,

– –

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

– –”

21. SGB II:n 8 §:ssä, joka on omistettu käsitteelle ”Työkyky”, säädetään seuraavaa:

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

– –”

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

”(1) Varaton on henkilö, joka ei voi varmistaa toimeentuloaan tai varmistaa sitä riittävästi huomioon otettavien tulojen tai omaisuuden perusteella eikä saa tarvittavaa apua muilta henkilöiltä, erityisesti perheenjäseniltään tai muiden sosiaalietuuksien antajilta. – –

– –”

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

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

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

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

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

26. SGB XII:n 23 §, jonka otsikko on ”Ulkomaalaisille myönnettävä sosiaaliapu”, kuuluu seuraavasti:

”(1) Toimeentulotuki, tuki sairaille henkilöille, tuki raskaana oleville naisille ja äitiystuki sekä tuki hoitoon pääsyä varten tämän osan nojalla on taattava ulkomaalaisille, jotka oleskelevat tosiasiallisesti Saksan liittotasavallan alueella. Tällä ei ole vaikutusta neljännen luvun säännöksiin. Muun osalta sosiaaliapua voidaan myöntää silloin, kun se on perusteltua yksittäistapauksessa. Ensimmäisen virkkeen rajoituksia ei sovelleta ulkomaalaisiin, joilla on kestoltaan rajoittamaton oleskelulupa (Niederlassungserlaubnis) tai kestoltaan rajoitettu oleskelulupa (befristeter Aufenthaltstitel) ja jotka aikovat oleskella pysyvästi liittovaltion alueella. Tällä ei ole vaikutusta säännöksiin, joiden nojalla on tai olisi maksettava muita kuin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettuja sosiaalietuuksia.

– –

(3) Ulkomaalaisilla, jotka ovat saapuneet Saksan liittotasavallan alueelle saadakseen sosiaaliapua tai joiden oleskeluoikeus perustuu ainoastaan työnhakutarkoitukseen, ei ole oikeutta sosiaaliapuun, kuten ei myöskään heidän perheenjäsenillään. Jos he ovat tulleet Saksan liittotasavallan alueelle saadakseen hoitoa sairauteen tai lievittääkseen sitä, tukea sairaille henkilöille voidaan maksaa ainoastaan kriittisen hengenvaarallisen tilan parantamiseksi taikka vakavan tai tarttuvan sairauden hoitamiseksi silloin, kun se osoittautuu välttämättömäksi ja kiireelliseksi.

(4) Ulkomaalaisille, jotka saavat sosiaaliapua, on ilmoitettava heihin sovellettavista palauttamista ja uudelleensijoittamista koskevista ohjelmista; soveltuvissa tapauksissa on toimittava siten, että kyseessä olevat ulkomaalaiset hyötyvät näistä ohjelmista.”

2. FreizügG/EU

27. Unionin kansalaisten yleisestä liikkumisvapaudesta annetun lain (Freizügigkeitsgesetz/EU, jäljempänä FreizügG/EU) soveltamisalasta säädetään tämän lain 1 §:ssä seuraavaa:

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

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

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

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

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

– –

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

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

– –”.

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

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

II **Pääasian tosiseikat**

30. Elisabeta Dano, joka on syntynyt vuonna 1989, ja hänen poikansa Florin, joka on syntynyt 2.7.2009 Saarbrückenissä (Saksa), ovat molemmat Romanian kansalaisia. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamusten mukaan Elisabeta Dano on saapunut Saksaan viimeksi 10.11.2010.

31. Leipzigin kaupunki antoi hänelle 19.7.2011 toistaiseksi voimassa olevan unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan todistuksen vahvistaen Saksan alueelle tulopäiväksi 27.6.2011. Se antoi hänelle lisäksi kaksoiskappaleen tästä todistuksesta 28.1.2013.

32. Dano ja hänen poikansa ovat asuneet Leipzigiin saapumisestaan lähtien Elisabeta Danon sisaren, joka huolehtii heidän elatuksestaan, huoneistossa.

33. Elisabeta Dano saa pojastaan Florinista lapsilisää (Kindergeld), joita Leipzigin perheavustuskassa maksaa liittovaltion työvoimatoimiston nimissä, suuruudeltaan 184 euroa kuukaudessa. Leipzigin lasten ja nuorten sosiaalihuoltopalvelu maksaa lisäksi elatustuen ennakkoa, jonka suuruus on 133 euroa kuukaudessa tämän lapsen osalta.

34. Elisabeta Dano on käynyt koulua Romaniassa kolmen vuoden ajan eikä hänellä ole päättötodistusta. Hän ymmärtää saksan kieltä ja kykenee ilmaisemaan itseään kyseisellä kielellä yksinkertaisesti. Sitä vastoin hän ei osaa kirjoittaa saksan kielellä ja kykenee lukemaan saksankielisiä tekstejä vain rajoitetusti. Hänellä ei ole ammatillista pätevyyttä eikä opintoja, eikä hän ole ollut tähän mennessä työssä Saksassa eikä Romaniassa. [5]

35. Dano ja hänen poikansa (jäljempänä kantajat) tekivät ensimmäisen hakemuksen, joka koski etuuksien myöntämistä SGB II:n nojalla. Jobcenter Leipzig hylkäsi sen 28.9.2011 tekemällään päätöksellä SGB II:n 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohdan nojalla. Pääasian kantajat eivät riitauttaneet kyseistä päätöstä, joka tuli lopulliseksi.

36. Kyseiset kantajat tekivät uuden hakemuksen 25.1.2012. Jobcenter Leipzigin hylättyä tämän toisen hakemuksen kantajat vaativat kyseisen 23.2.2012 tehdyn päätöksen oikaisua. Heidän vaatimuksensa perustui SEUT 18 ja SEUT 45 artiklaan ja yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Vatsouras ja Koupatantze annettuun tuomioon. [6] Tämä oikaisuvaatimus hylättiin kuitenkin 1.6.2012 tehdyllä päätöksellä.

5 — Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää vielä, että Dano on tuomittu enintään kahden vuoden ehdolliseen vapausrangaistukseen omaisuusrikoksista. Katson kuitenkin, ettei näillä tosiseikkoja koskevilla täsmennyksillä ole mitään vaikutusta esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin annettaviin vastauksiin.

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

37. Pääasian kantajat ovat nostaneet viimeksi mainitusta päätöksestä kanteen 1.7.2012 Sozialgericht Leipzigissa (Leipzigin (Saksa) sosiaaliasioita käsittelevä tuomioistuin). Tässä yhteydessä he vaativat uudelleen työnhakijoiden perusturvaan liittyvien toimeentuloetuuksien myöntämistä, toisin sanoen toimeentulotukea, sosiaaliavustusta ja osallistumista asumis- ja lämmityskuluihin (jäljempänä perusturvaetuudet) SGB II:n nojalla 25.1.2012 alkaneelta ajanjaksolta.

III **Ennakkoratkaisupyyntö ja menettely unionin tuomioistuimessa**

38. Sozialgericht Leipzig katsoo, että pääasian kantajilla ei ole SGB II:n 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohdan ja SGB XII:n 23 §:n 3 momentin nojalla oikeutta perusturvaetuuksiin. Tämä tuomioistuin pohtii kuitenkin, eivätkö unionin oikeuden säännökset ja määräykset, erityisesti asetuksen N:o 883/2004 4 artikla, SEUT 18 artiklasta johtuva yleinen syrjintäkiellon periaate ja SEUT 20 artiklasta johtuva yleinen oleskeluoikeus ole ristiriidassa Saksan oikeuden edellä mainittujen säännösten kanssa.

39. Näin ollen unionin tuomioistuimeen 19.6.2013 saapuneella 3.6.2013 tehdyllä päätöksellä Sozialgericht Leipzig on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kuuluvatko asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan henkilölliseen soveltamisalaan henkilöt, jotka eivät hae [tämän] asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja sosiaaliturva- tai perhe-etuuksia vaan [kyseisen] asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa ja 70 artiklassa tarkoitettua erityistä maksuihin perustumatonta etuutta?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: Kielletäänkö asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa jäsenvaltioita epäämästä apua tarvitsevilta unionin kansalaisilta kokonaan tai osittain sellaisia etuuksia, joita ne myöntävät samassa tilanteessa oleville oman valtion omille kansalaisille, jotta vältettäisiin [tämän] asetuksen 70 artiklassa tarkoitettujen toimeentulon varmistavien maksuihin perustumattomien sosiaalietuuksien aiheuttama kohtuuton rasite?

3) Jos ensimmäiseen tai toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi: Kielletäänkö SEUT 18 artiklassa ja/tai SEUT 20 artiklan 2 kohdan – – a alakohdassa, luettuna yhdessä SEUT 20 artiklan 2 kohdan [viimeisen virkkeen] ja direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan kanssa, jäsenvaltioita epäämästä apua tarvitsevilta unionin kansalaisilta kokonaan tai osittain sellaisia etuuksia, joita ne myöntävät samassa tilanteessa oleville valtion omille kansalaisille, jotta vältettäisiin [kyseisen] asetuksen 70 artiklassa tarkoitettujen toimeentulon varmistavien maksuihin perustumattomien sosiaalietuuksien aiheuttama kohtuuton rasite?

4) Jos edellä mainittuihin kysymyksiin annettavan vastauksen perusteella toimeentuloetuuksien osittainen epääminen on unionin oikeuden mukaista: Saako maksuihin perustumattomien toimeentulon varmistavien etuuksien myöntäminen unionin kansalaisille rajoittua akuutteja hätätapauksia lukuun ottamatta siihen, että tarjotaan tarvittavat rahavarat kotivaltioon palaamista varten, vai edellytetäänkö perusoikeuskirjan 1, 20 ja 51 artiklassa pidemmälle meneviä etuuksia, jotka mahdollistavat pysyvän oleskelun?”

40. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Saksan ja Itävallan (ainoastaan toisen kysymyksen osalta) hallitukset, Irlanti, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sekä Euroopan komissio.

41. Ne kaikki ovat lisäksi ilmaisseet näkemyksensä 18.3.2014 pidetyssä suullisessa käsittelyssä. Pääasian kantajien sekä Tanskan ja Ranskan hallitusten edustajat, jotka eivät olleet esittäneet kirjallisia huomautuksia, ovat myös voineet esittää argumenttinsa kyseisessä suullisessa käsittelyssä.

IV **Asian arviointi**

A *Perusturvaetuuksien luonne asetukseen N:o 883/2004 ja direktiiviin 2004/38 nähden*

42. Kuten olen maininnut johdannossani, ennakkoratkaisukysymykset eivät koske nimenomaisesti pääasiassa kyseessä olevien perusturvaetuuksien luonnehdintaa asetukseen N:o 883/2004 ja direktiiviin 2004/38 nähden. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kuitenkin unionin tuomioistuimelta Saksan järjestelmän laillisuudesta erityisesti kyseisen asetuksen 4 artiklassa tarkoitettuun yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen ja kyseisen direktiivin 24 artiklan 2 kohdassa edellytettyyn riittäviä varoja koskevaan kriteeriin nähden. Koska näiden kahden normin soveltamisalat kuitenkin riippuvat kyseessä olevien toimenpiteiden luonteesta, unionin tuomioistuin ei voi mielestäni jättää tekemättä tätä työtä, jos se haluaa antaa hyödyllisen vastauksen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

43. Aion siis ensiksi omistautua niiden perusturvaetuuksien luonteen määrittämiselle, joita pääasian kantajat vaativat ja joiden epäämisen perustelut ovat aiheuttaneet ennakkoratkaisupyynnön esittämisen.

1. Erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet asetukseen N:o 883/2004 nähden

a) Teoreettinen käsite

44. Erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien käsite sisällytettiin unionin oikeuteen sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta 30.4.1992 annetulla asetuksella (ETY) N:o 1247/92,[7] jotta otettaisiin huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan tietyt kansallisissa lainsäädännöissä säädetyt etuudet voivat kuulua samanaikaisesti sosiaaliturvaan ja sosiaalihuoltoon.[8]

45. Käsite, joka on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön tulos, ei siis ole uusi ja sen määritelmä on vastedes vakiintunut. Erityinen maksuihin perustumaton rahaetuus määritellään sen tavoitteen perusteella. Sen täytyy ensinnäkin korvata sosiaaliturvaetuus tai täydentää sitä, siitä kuitenkin erottuen, toiseksi sen täytyy olla taloudellisilla ja sosiaalisilla syillä perustellun sosiaalihuollon luonteista, ja kolmanneksi siitä täytyy päättää sellaisen säännöksen mukaisesti, jossa on vahvistettu objektiiviset arviointiperusteet.[9] Lisäksi sen täytyy neljänneksi olla maksuihin perustumaton siten, että kyseessä olevan etuuden rahoitus ei saa olla turvattu suoraan tai välillisesti sosiaaliturvamaksuin vaan julkisin varoin[10] ja viidenneksi sen täytyy olla asetuksen N:o 883/2004 70 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti mainittu sen liitteessä X.

46. Tätä määritelmää on tarkasteltava rinnakkain yhteisöjen tuomioistuimen sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14.7.1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja saatettuna ajan tasalle 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1), voimassa ollessa vahvistaman periaatteen kanssa, jonka mukaan ”asetuksen N:o 1408/71 10 a artiklan mukaisia poikkeussäännöksiä sosiaaliturvaetuuksien

7 — EYVL L 136, s. 1.

8 — Ks. vastaavasti asetuksen N:o 1247/92 johdanto-osan kolmas perustelukappale.

9 — Ks. lukuisista esimerkeistä tuomio Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä tuomio komissio v. parlamentti ja neuvosto (C-299/05, EU:C:2007:608, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

10 — Ks. vastaavasti tuomio Skalka (EU:C:2004:269, 28 kohta) ja esimerkkinä soveltamisesta tuomio Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, 33 kohta).

maastavientimahdollisuudesta on tulkittava suppeasti. [Tämä tarkoittaa näin ollen sitä, että] tämä säännös käsittää yksinomaan sellaiset etuudet, jotka täyttävät saman asetuksen 4 artiklan 2 a kohdan edellytykset, eli etuudet, jotka ovat sekä erityisiä että maksuihin perustumattomia ja jotka on mainittu kyseisen asetuksen liitteessä II a.” [11]

47. Asetuksen N:o 883/2004 vastaavat säännökset, toisin sanoen 3 artiklan 3 kohta ja 70 artikla sekä asetuksen liite X eivät ole omiaan muuttamaan tätä arviointia. [12]

48. Lopuksi, kuten julkisasiamies Wahl on erinomaisesti tiivistänyt asiassa Brey esittämänsä ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 8, ”tällaisen [erityisen maksuihin perustumattoman raha]etuuden on annettava *turvaa* jonkin [asetuksen N:o 883/2004] 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun riskin varalta. Etuudella on varmistettava sen saajalle perustoimeentulo, joka määritetään ottaen huomioon kyseisen jäsenvaltion taloudellinen ja sosiaalinen tilanne. Etuus on myös rahoitettava yleisillä verotuloilla eikä etuudensaajan maksuilla. Etuus on lisäksi mainittava asetuksen liitteessä X – –” [13].

b) SGB II:n perusturvaetuudet

49. SGB II:ssa säädetyt perusturvaetuudet käsittävät toimeentulotuen Elisabeta Danon osalta sekä sosiaaliavustukset ja osallistumisen asumis- ja lämmityskuluihin hänen poikansa osalta.

50. Kaikki osapuolet ovat samaa mieltä niiden luonnehdinnasta asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitetuiksi erityisiksi maksuihin perustumattomiksi rahaetuuksiksi.

51. Jos nimittäin esitämme uudestaan tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohdassa luetellut viisi edellytystä, voidaan todeta, että ne on mainittu asetuksen N:o 883/2004 liitteessä X (viides edellytys). Niiden maksuihin perustumaton luonne on todettu (neljäs edellytys) [14] ja SGB II:n 7 §:stä (edunsaajan määrittäminen), 8 §:stä (työkyvyn määrittely), 9 §:stä (varattomuuden määrittely) ja 1 §:n 1 ja 3 momentista (perusturvan tehtävä ja tavoitteet) ilmenee, että niiden voidaan katsoa olevan taloudellisiin ja sosiaalisiin syihin perustuvan sosiaalihuollon luonteisia (toinen edellytys) ja niistä on päätetty sellaisten säännösten mukaisesti, joissa vahvistetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetut objektiiviset arviointiperusteet (kolmas edellytys). [15]

52. Ensimmäisen edellytyksen, toisin sanoen, että näiden etuuksien on annettava täydentävää turvaa suhteessa johonkin asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa tyhjentävästi luetelluista riskeistä, määrittäminen vaikuttaa sitä vastoin vähemmän ilmeiseltä.

53. Komission mukaan perusturvaetuudet liittyvät asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettuihin työttömyysetuuksiin. Kysymys on nimittäin komission mukaan etuuksista, joiden tarkoituksena on korvata palkka, jota työttömänä oleva työkykyinen henkilö ei saa, hänen elatuksensa tukemiseksi.

11 — Tuomio Jauch (EU:C:2001:139, 21 kohta) ja tuomio Skalka (EU:C:2004:269, 19 kohta).

12 — Ks. vastaavasti tuomio Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 36 kohta).

13 — C-140/12, EU:C:2013:337, alaviite 8. Kursivointi tässä.

14 — Saksan hallituksen kirjallisten huomautusten mukaan kyseiset etuudet myönnetään riippumatta aikaisemmin harjoitetusta toiminnasta tai suoritetuista maksuista.

15 — Ks. edellä 45 kohta.

54. Saksan hallitus sitä vastoin katsoo, että SGB II:ssa säädettyä perusturvaa ei voida lukea yhteenkään asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa mainituista sosiaaliturvan aloista. Saksan hallituksen mukaan perusturvajärjestelmä ei ole sidottu työttömyysriskiin vaan siitä myönnetään etuuksia henkilöille, jotka ovat työkykyisiä mutta silti avun tarpeessa. Tämä ei kuitenkaan estä sitä lukemasta niitä erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin. [16]

55. Hyväksyn Saksan hallituksen antamat selitykset, joiden mukaan SGB II:lla perustettu järjestelmä on syntynyt kahden aikaisemman järjestelmän yhdistämisestä (työttömyystuki yhtäältä ja sosiaalihuolto toisaalta) ja on tarkoitettu työkykyisille henkilöille ja heidän perheenjäsenilleen.

56. Korostan myös, että Saksan hallitus täsmentää, että toinen sosiaalihuoltojärjestelmä on edelleen olemassa SGB II:n rinnalla, toisin sanoen SGB XII:ssa määritelty sosiaalihuolto suppeassa merkityksessä.

57. Näistä tarkasteluista seuraa, että SGB II:lla perustetun järjestelmän sekaluonne (syntynyt kahden järjestelmän, joista toinen oli omistettu yksinomaan työttömyystuelle, yhdistämisestä), SGB II:sta erillisen sosiaalihuoltojärjestelmän säilyminen ja perusturvan kirjaaminen asetuksen N:o 883/2004 liitteeseen X saavat minut myös näkemään tässä järjestelmässä erityisen maksuihin perustumattoman rahaetuuden.

2. Sosiaaliavustus direktiiviin 2004/38 nähden

a) Teoreettinen käsite: itsenäisyys suhteessa asetukseen N:o 883/2004

58. Siitä, että etuus ei ole sosiaalihuoltoetuus asetukseen N:o 883/2004 nähden, ei johdu, että se ei voi kuulua direktiivissä 2004/38 tarkoitettuun sosiaalihuoltojärjestelmään.

59. Se mahdollisuus, että asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitettu erityinen maksuihin perustumaton rahaetuus voi myös kuulua ”sosiaaliavustuksen” käsitteeseen direktiivissä 2004/38 tarkoitetussa merkityksessä, oli sitä paitsi ydinkysymys asiassa Brey. [17]

60. Tarkastellessaan näillä kahdella välineellä tavoiteltuja päämääriä (joista ensimmäinen liittyy pääosin sosiaaliturvaan ja toinen pääpiirteissään liikkumisvapauksiin, syrjintäkieltoon ja unionin kansalaisuuteen) julkisasiamies Wahl päätyi siihen johtopäätökseen, että ”sosiaalihuollon” käsite ei voinut olla sama näissä kahdessa säädöksessä. [18]

61. Unionin tuomioistuin on noudattanut tätä lähestymistapaa katsoessaan, että ”direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohtaan sisältyvää sosiaalihuoltojärjestelmän käsitettä ei siis voida rajata koskemaan – – vain sosiaaliavustuksia, jotka asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaan eivät kuulu tämän asetuksen soveltamisalaan”. [19]

16 — Jonkin verran paradoksaalisesti Saksan hallitus päättelee, että vaikka perusturvaetuuksia voidaan myöntää henkilöille, joilla ei ole työpaikkaa, ja niillä voi siten olla ensi arviolta asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun sosiaaliturva-alan lainsäädännön ominaispiirteitä, kysymys on todellisuudessa kyseisen asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuista erityisistä maksuihin perustumattomista rahaetuuksista.

17 — Tuomio Brey (EU:C:2013:565).

18 — Julkisasiamies Wahlin asiassa Brey esittämä ratkaisuehdotus (EU:C:2013:337, 56 kohta).

19 — Tuomio Brey (EU:C:2013:565, 58 kohta).

62. Päinvastoin sen mukaan direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua ”sosiaalihuoltojärjestelmän”käsitettä ei ole määritettävä muodollisten kriteerien vaan mainitun säännöksen tavoitteen mukaan. [20] Sitä on näin ollen tulkittava ”siten, että sillä viitataan kaikkiin kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten perustamiin tukijärjestelmiin, joihin turvautuu henkilö, jolla ei ole riittäviä varoja perustarpeidensa ja perheensä perustarpeiden täyttämiseen ja joka saattaa siksi muodostua oleskelunsa aikana rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle, millä voi olla seurauksia tuen, jota kyseinen valtio voi myöntää, kokonaistasolle”. [21]

63. Yhdistetyissä asioissa Vatsouras ja Koupatantze [22] annetusta tuomiosta seuraa kuitenkin, että direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina ”sosiaaliavustuksina” ei voida pitää rahallisia etuuksia, joiden tarkoituksena on riippumatta siitä, miten niitä luonnehditaan kansallisessa lainsäädännössä, helpottaa pääsyä työmarkkinoille.

64. Tämä täsmennys on mielestäni tärkeä, koska julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer oli esittänyt ratkaisuehdotuksessaan täysin vastakkaisen näkemyksen, jonka mukaan ”direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa mainittujen ”sosiaaliavustusten” joukkoon [voitaisiin] hyvin hyväksyä sellaisetkin avustukset, joiden tarkoituksena on helpottaa työmarkkinoille siirtymistä”. [23]

b) SGB II:n perusturvaetuudet

65. Yhdistetyissä asioissa Vatsouras ja Koupatantze antamansa tuomion [24] 43 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt oletuksen, jonka mukaan SGB II:n 7 §:n 1 momentissa säädetty edellytys, jonka mukaan henkilön oli oltava työkykyinen saadakseen SGB II:n perusturvaetuuksia, voisi viitata siihen, että etuuden tarkoituksena on helpottaa työhön pääsyä.

66. Jos tilanne olisi tällainen, SGB II:n perusturvaetuuksia ei voitaisi pitää direktiivissä 2004/38 tarkoitettuina sosiaaliavustuksina, kun otetaan huomioon tämän ratkaisuehdotuksen 62 kohdassa mieleen palautettu täsmennys.

67. En ole kuitenkaan varma, että työkyvyn on yksinään katsottava ratkaisevan etuuksien luonnehdinnan kyseiseen direktiiviin nähden.

68. Unionin tuomioistuimen asiassa Brey antamassaan tuomiossa hyväksymän metodologisen kriteerin mukaan direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua sosiaalihuoltojärjestelmän käsitettä *ei* ole määritettävä *muodollisten kriteerien* vaan mainitun säännöksen *tavoitteen* mukaan. [25]

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

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

20 — Ibidem (60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 — Ibidem (61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 — EU:C:2009:344, 45 kohta.

23 — Yhdistetyissä asioissa Vatsouras ja Koupatantze esitetty ratkaisuehdotus (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:150, 57 kohta).

24 — EU:C:2009:344.

25 — EU:C:2013:565, 60 kohta.

71. Lisäksi SGB II:n 19 §:n mukaan kyseessä olevat etuudet kattaisivat ”perustarpeet, lisätarpeet sekä asumista ja lämmitystä koskevat tarpeet”. Etuudet, jotka koskevat tukea työhön integroitumiseen, josta on kysymys työnhakijoiden perusturvan yhteydessä, olisi sen sijaan pääosin esitetty sosiaaliturvalain III osan (Sozialgesetzbuch Drittes Buch) yhteydessä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan nämä säännökset eivät kuitenkaan ole tämän oikeusriidan kohteena, koska pääasian kantajien vaatimukset eivät koske tukea työhön integroitumiseen.

72. Pääasiassa kyseessä olevat perusturvaetuudet näyttävät minusta vastaavan direktiivissä 2004/38 tarkoitettua ”sosiaalihuoltojärjestelmän” määritelmää, jonka unionin tuomioistuin on hyväksynyt asiassa Brey antamassaan tuomiossa, toisin sanoen julkisen viranomaisen perustamaa tukijärjestelmää, johon turvautuu henkilö, jolla ei ole riittäviä varoja perustarpeidensa ja perheensä perustarpeiden täyttämiseen ja joka saattaa siksi muodostua oleskelunsa aikana rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle, millä voi olla seurauksia tuen, jota kyseinen valtio voi myöntää, kokonaistasolle. [26]

3. Välipäätelmä perusturvaetuuksien luonteesta

73. Tämän alustavan tarkastelun päätteeksi tulen siihen johtopäätökseen, että perusturvaetuudet ovat yhtäältä asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitettuja erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia ja toisaalta direktiivissä 2004/38 tarkoitettuja sosiaaliavustuksia (toisin sanoen sosiaalihuoltoetuuksia).

74. Jos unionin tuomioistuin sen sijaan katsoisi perusturvaetuudet asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitetuiksi sosiaalihuoltoetuuksiksi hyläten siten luonnehdinnan erityisiksi maksuihin perustumattomiksi rahaetuuksiksi, silloin olisi hyödytöntä vastata ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen. Tämä kysymys nimittäin koskee ainoastaan kyseisen asetuksen 4 artiklan sovellettavuutta erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin. Sitä paitsi vastauksen tarpeettomuus olisi sitäkin väistämättömämpää, kun kyseisen asetuksen 3 artiklan 5 kohdassa suljetaan sosiaalihuoltoetuudet nimenomaisesti sen soveltamisalan ulkopuolelle.

B *Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys*

75. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, sovelletaanko asetuksen N:o 883/2004 4 artiklaa kyseisen asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa ja 70 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin.

76. Kyseisen asetuksen 3 artiklassa määritellään sen asiallinen soveltamisala. Sen 3 kohdassa täsmennetään nimenomaan, että sitä ”sovelletaan myös maksuihin perustumattomiin erityisiin raha-etuuksiin, joista säädetään 70 artiklassa”.

77. Kyseisessä 70 artiklassa on neljä kohtaa. Ensimmäisessä määritellään kyseisen artiklan soveltamisala antamalla erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien määritelmä. Toisessa täsmennetään määritelmä luettelemalla vaaditut tunnusmerkit. Neljännessä vahvistetaan periaate, jonka mukaan kyseiset etuudet myönnetään asianomaisille henkilöille ainoastaan heidän asuinjäsenvaltiossaan sen lainsäädännön mukaisesti. Kolmannessa kohdassa säädetään lopuksi, että ”7 artiklaa ja tämän osaston muita lukuja ei sovelleta tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin etuuksiin”.

78. Asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 3 kohdasta ja 70 artiklan 3 kohdasta ilmenee siis kiistattomasti, että saman asetuksen 4 artiklaa sovelletaan erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin.

26 — Ks. vastaavasti tuomio Brey (EU:C:2013:565, 61 kohta).

79. Asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 3 kohdassa nimittäin säädetään nimenomaisesti ja ilman mitään poikkeusta, että tätä asetusta sovelletaan maksuihin perustumattomiin erityisiin rahaetuuksiin, joista säädetään 70 artiklassa. Vaikka tämän artiklan mukaan samoihin etuuksiin ei sovelleta poikkeuksellisesti kyseisen asetuksen tiettyjä säännöksiä, 4 artikla ei sisälly näiden joukkoon.

80. Tämä tulkinta vastaa sitä paitsi lainsäätäjän tahtoa, sellaisena kuin se on ilmaistu asetuksen N:o 1247/92 johdanto-osan seitsemännessä perustelukappaleessa; tällä asetuksella on, kuten olen selittänyt edellä, muutettu asetusta N:o 1408/71 erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia koskevien säännösten sisällyttämiseksi siihen.

81. Kyseisen perustelukappaleen mukaan etuudet, jotka kuuluvat samanaikaisesti sosiaaliturvaan ja sosiaalihuoltoon, toisin sanoen erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet ”olisi myönnettävä – –vain [kyseessä olevien] henkilöiden tai heidän perheenjäsentensä asuinmaan lainsäädännön mukaisesti – – ja *syrjimättä kansallisuuden perusteella*”.[27]

82. Tämän vuoksi ei olisi pelkästään asetuksen N:o 883/2004 kirjaimen vaan myös lainsäätäjän tahdon vastaista sulkea kyseisen asetuksen 4 artiklassa vahvistetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ulkopuolelle erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet.

83. Koska kyseisen asetuksen 4 artiklan sanamuotoa lainaten minkään siinä olevan perusteella ei voida väittää, että siinä säädetään toisin, katson, että lähtökohtaisesti ”henkilöillä, joihin tätä asetusta sovelletaan, on samat jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset [erityiset maksuihin perustumattomat raha]etuudet ja velvollisuudet kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla”.

84. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa kansallisen tuomioistuimen esittämään ensimmäisen kysymykseen, että asetuksen N:o 883/2004 henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt, jotka vaativat asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 3 kohdassa ja 70 artiklassa tarkoitettua erityistä maksuihin perustumatonta rahaetuutta.

85. Täsmennän kuitenkin heti alkuun, että tämä päätelmä ei tarkoita välttämättä sitä, että syrjintä, johon pääasian oikeudenkäynnissä on vedottu, on vastoin yhdenvertaisuusperiaatetta, sellaisena kuin siitä on säädetty asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa.

86. Tämä harkinta on kansallisen tuomioistuimen esittämän toisen ja kolmannen kysymyksen ytimenä. Tarkastelen niitä näin ollen yhdessä.

C *Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys*

1. Toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen kohde ja sovellettavat säännöt

87. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy toisella ja kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään pääasiallisesti, onko unionin oikeus esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan toisen jäsenvaltion kansalaisilta, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, evätään kokonaan tai osittain tietyt asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitetut erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet, vaikka nämä etuudet olisi taattava samassa tilanteessa oleville kyseessä olevan jäsenvaltion kansalaisille.

88. Asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa säädetyn yhdenvertaisen kohtelun periaatteen lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vetoaa myös SEUT 18 artiklaan, SEUT 20 artiklan 2 kohdan a alakohtaan ja toiseen alakohtaan sekä direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohtaan.

27 — Kursivointi tässä.

89. SEUT 18 artiklassa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä ”perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista”. SEUT 20 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa täsmennetään puolestaan nimenomaisesti, että tässä artiklassa unionin kansalaisille myönnettyjä oikeuksia käytetään ”perussopimuksissa ja niiden soveltamiseksi hyväksytyissä toimenpiteissä määritellyin edellytyksin ja rajoituksin”. Lisään, että myös SEUT 21 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei ”perussopimuksissa määrätyistä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu”.

90. Asetus N:o 883/2004 ja direktiivi 2004/38 muodostavat tällaisia ehtoja tai rajoituksia, jotka on annettu perussopimusten täytäntöönpanemiseksi tai niiden soveltamisen varmistamiseksi. [28]

91. Näin ollen ne näyttävät minusta olevan ainoat hyödylliset välineet toiseen ja kolmanteen kysymykseen vastaamiseksi lukuun ottamatta sitä, että mielestäni kyseisen direktiivin 24 artiklan 2 kohta ei ole merkityksellinen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa asiassa.

92. Asiakirja-aineistosta näyttää nimittäin ilmenevän, että pääasian kantaja ei ole saapunut Saksaan työnhakutarkoituksessa ja ettei hän yritä löytää sieltä työpaikkaa. Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa sallitaan kuitenkin se, että jäsenvaltiot eivät myönnä oikeutta sosiaaliavustukseen ”muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema, ja heidän perheensä jäsenille” oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana tai tätä ensimmäistä ajanjaksoa pitemmän työnhakuajanjakson aikana. [29] Koska Elisabeta Dano on ollut Saksassa yli kolme kuukautta, koska hän ei hae työtä ja koska hän ei ole saapunut kyseiseen maahan sitä löytääkseen, hän ei kuulu kyseisen säännöksen henkilölliseen soveltamisalaan. Sitä vastoin hänen tilannettaan koskee direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohta, joka liittyy vaatimukseen riittävistä varoista niin, ettei hän muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

2. Toisen ja kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen ulottuvuus unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön nähden

a) Mahdollisuus rajoittaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ulottuvuutta

93. Epäyhdenvertaisen kohtelun mahdollinen olemassaolo sellaisten unionin kansalaisten, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, ja vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten välillä on direktiivin 2004/38 väistämätön seuraus.

94. Kuten julkisasiamies Wahl on jo korostanut asiassa Brey esittämänsä ratkaisuehdotuksen 38 kohdassa, ”vaikka direktiivin [2004/38] yleistavoitteena on yksinkertaistaa ja tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, [tämän direktiivin] 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan nimenomaisena tavoitteena on varmistaa, että henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei aiheudu kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa. *Tämä osoittaa, että kyseisellä säännöksellä pyritään estämään se, että unionin kansalaiset, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa, käyttävät vastaanottavan jäsenvaltion hyvinvointijärjestelmää turvatakseen toimeentulonsa*”. [30]

28 — Ks. vastaavasti SEUT 21 artiklan ja direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan osalta tuomio Brey (EU:C:2013:565, 46 ja 47 kohta).

29 — Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa viitataan direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan unionin kansalaista tai hänen perheenjäseniään ei saa karkottaa (varauksin, jotka koskevat oleskeluoikeuden rajoittamista yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, jotka on kehitelty direktiivin VI luvussa), jos hän on tullut vastaanottavan jäsenvaltion alueelle työnhakuun, niin kauan kuin unionin kansalainen voi esittää näyttöä siitä, että hän jatkaa työnhakua ja että hänellä on todellisia mahdollisuuksia löytää työtä.

30 — C-140/12, EU:C:2013:337. Kursivointi tässä.

95. Unionin tuomioistuin on yhtyy julkisasiamies Wahlin analyysiin. Se nimittäin katsoo antamansa tuomion 57 kohdassa,[31] että ”kun asetuksen N:o 883/2004 tarkoituksena on taata oikeutta työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneille unionin kansalaisille, että heillä säilyy oikeus tiettyihin heidän lähtöjäsenvaltionsa myöntämiin sosiaaliturvaetuuksiin, direktiivissä 2004/38 puolestaan annetaan vastaanottavalle jäsenvaltiolle mahdollisuus asettaa unionin kansalaisille silloin, kun heillä ei ole tai ei ole enää työntekijän asemaa, legitiimejä rajoituksia sosiaalietuuksien myöntämisen osalta, jottei heistä aiheutuisi kohtuutonta rasitusta kyseisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle”.

96. Tässä yhteydessä unionin lainsäätäjän direktiivin 2004/38 7 artiklassa yhtäältä oleskelun edellytyksenä olevan riittäviä varoja koskevan vaatimuksen ja toisaalta sen huolen välille vahvistamasta yhteydestä, ettei jäsenvaltioiden sosiaalihuoltojärjestelmälle luoda rasitetta, seuraa epäyhdenvertaisen kohtelun mahdollisuus sosiaalihuoltoetuuksien myöntämisessä vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten ja muiden unionin kansalaisten välillä.

97. Käsiteltävän asian ydinkysymys on mielestäni näin ollen kysymys siitä, onko direktiiviin 2004/38 ja suhteellisuusperiaatteeseen nähden laillista evätä yleisesti sosiaalihuoltoetuudet muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka ovat tulleet vastaanottavan jäsenvaltion alueelle – SGB XII:n 23 §:n 3 momentin sanamuotoa mukaillen – ”saadakseen sosiaaliapua tai joiden oleskeluoikeus perustuu ainoastaan työnhakutarkoitukseen”.

b) Yritys tehdä yhteenveto unionin tuomioistuimen olemassaolevasta oikeuskäytännöstä

98. Jouduttuaan kohtaamaan samanlaisen ongelman asiassa Brey – tuossa asiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön mukaan oikeus sosiaaliavustuksiin edellytti laillista oleskelua kyseisen jäsenvaltion alueella – julkisasiamies Wahl osoittautui ehdottomaksi todetessaan, että ”jäsenvaltiolla vaikuttaisi olevan direktiivin [2004/38] nojalla oikeus suojata sosiaalihuoltojärjestelmäänsä sellaisten taloudellista toimintaa harjoittamattomien unionin kansalaisten osalta, jotka eivät ole vielä saaneet pysyvää oleskeluoikeutta. [Kuitenkin] direktiivin 8 artiklan 4 kohdan ja 14 artiklan 3 kohdan kanssa ristiriidassa ovat säännökset, joilla oleskeluoikeuden edellytykseksi asetetaan se, ettei unionin kansalainen turvaudu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään, ja joissa ei säädetä unionin kansalaisten taloudellisen tilanteen yksilöllisestä arvioinnista”.[32]

99. On todettava, että unionin tuomioistuin noudattaa tätä direktiivin 2004/38 tulkintaa, kun se päättää asiassa Brey antamansa tuomion 77 kohdassa,[33] että ”se, että vastaanottava jäsenvaltio epää täten automaattisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, kyseisen sosiaalietuuden – – ei mahdollista sitä, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset arvioivat silloin, kun asianomaisen varat alittavat kyseisen etuuden myöntämiselle vahvistetun viitemäärän, muun muassa direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdasta ja 8 artiklan 4 kohdasta sekä suhteellisuusperiaatteesta johtuvien vaatimusten mukaisesti kokonaisuutena rasitusta, jota tällaisen etuuden myöntäminen konkreettisesti merkitsisi koko sosiaalihuoltojärjestelmälle, kun asianomaisen tilannetta luonnehtivat henkilökohtaiset olosuhteet otetaan huomioon”.

100. Päätelmä, johon asiassa Brey annetussa tuomiossa päädytään, on osa sosiaalihuoltoetuuksia koskevaan kysymykseen liittyvän unionin tuomioistuimen aikaisemman oikeuskäytännön jatkumoa.

31 — Tuomio Brey (EU:C:2013:565).

32 — EU:C:2013:337, 81 kohta.

33 — Tuomio Brey (EU:C:2013:565).

101. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Grzelczyk antamassaan tuomiossa [34] erityisesti päättänyt, että EY 6 ja EY 8 artiklan (joista on tullut SEUT 18 ja SEUT 20 artikla) vastaista on, että maksuihin perustumattoman järjestelmän sosiaalietuus edellyttää vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevilta muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, että he kuuluvat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan asetuksen soveltamisalaan, vaikka mitään tällaista edellytystä ei sovelleta vastaanottavan jäsenvaltion omiin kansalaisiin.

102. Tämän oikeuskäytännön äärimmäisin tulos löytyy epäilemättä asiassa Trojani annetusta tuomiosta, [35] jossa yhteisöjen tuomioistuin todettuaan, että unionin kansalainen, jolla ei ole vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskeluoikeutta SEUT 45, SEUT 49 tai SEUT 56 artiklan nojalla, voi pelkästään unionin kansalaisen ominaisuudessaan saada oikeuden oleskella siellä soveltamalla suoraan SEUT 20 artiklan 1 kohtaa, on lisännyt, että ”sen jälkeen, kun on varmistettu, että pääasian kantajan tilanteen kaltaisessa tilanteessa olevalla henkilöllä on oleskelulupa, kyseinen henkilö voi vedota [SEUT 18 artiklaan] saadakseen – – sosiaalihuoltoetuuden”.

c) Oikeuskäytännön vertailu käsiteltävään asiaan, direktiivin 2004/38 tarkoitukseen ja tekstiin

103. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vertailu käsiteltävään asiaan sekä direktiivin 2004/38 tarkoitukseen ja tekstiin vaatii minulta vastausta. [36]

104. Direktiivissä 2004/38 asetetaan nimenomaisesti sellaisen unionin kansalaisen, joka ei ole työntekijä (palkansaaja tai itsenäinen ammatinharjoittaja), yli kolmen kuukauden mittaiselle oleskeluoikeudelle kaksi edellytystä, joiden mukaan hänellä on oltava itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. [37]

105. Koska muussa tapauksessa vaarannettaisiin kyseisen direktiivin pätevyys SEUT 18, SEUT 20 ja SEUT 21 artiklaan nähden, minusta näyttää näin ollen legitiimiltä, että jäsenvaltio voi kieltäytyä myöntämästä sosiaalihuoltoetuuksia kansalaisille, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen pelkästään saadakseen sosiaaliapua toiselta jäsenvaltiolta, vaikka heillä ei ole riittäviä varoja vaatiakseen yli kolmen kuukauden oleskeluoikeutta.

106. Tämän oikeuden epääminen niiltä aiheuttaisi sen seurauksen, että jonkin jäsenvaltion kansalainen, jolla ei ole toisen jäsenvaltion alueelle saapuessaan riittäviä varoja huolehtiakseen tarpeistaan, olisi ne käytettävissään *automaattisesti* ja tosiasiallisesti sellaisen erityisen maksuihin perustumattoman etuuden myöntämisen kautta, jonka tarkoituksena on varmistaa edunsaajan toimeentulo mahdollistamalla hänelle ihmisarvoinen elämä.

107. Kahden johdetun oikeuden normin, joita ovat asetus N:o 883/2004 ja direktiivi 2004/38, samanaikainen soveltaminen johtaisi lainsäätäjän kyseisessä direktiivissä ilmaiseman tahdon tyhjäksi tekemiseen, jos niiden tulkittaisiin estävän tämäntyyppisen sosiaalihuoltoetuuden epäämisen yleisesti muiden jäsenvaltioiden kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisilta.

34 — C-184/99, EU:C:2001:458, 46 kohta.

35 — C-456/02, EU:C:2004:488, 46 kohta. Vaikka tuomio on annettu direktiivin 2004/38 antamisen jälkeen, tuossa asiassa kyseessä olevat tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö ovat huomattavasti tätä aikaisempia.

36 — Doktriini myös kyseenalaistetaan tältä osin. Unionin tuomioistuimen SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa ja direktiiviä 2004/38 koskevan oikeuskäytännön osalta O. Golynker on muun muassa kirjoittanut seuraavaa: ”The peculiar consequence of this line of reasoning is that once the construct of lawful residence becomes disjointed from the requirement to meet the conditions to which the right of residence is subject, the conditional nature of the right to residence under Art. [21 TFEU] becomes neutralised by the right to equal treatment under Art. [18 TFEU]. As a result, the coherence of the concept of the right to free movement and residence in Community law is called into question. The Court's generous interpretation of the right to equal treatment for Union citizens lawfully resident in the territory of another Member State seems to be in conflict with the conditional nature of the right to free movement and residence under Art.[21 TFEU]” (Golynker, O., ”Jobseekers' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity”, European Law Review, 2005, 30 (1), s. 111–122.

37 — Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohta.

108. Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 10 perustelukappaleen mukaan nimittäin oleskeluoikeuttaan käyttävistä henkilöistä ei saisi aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, mikä edellyttää, että ”tämän vuoksi olisi unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä yli [kolmen] kuukauden mittaiselle oleskelulle asetettava ehtoja”. Johdanto-osan 21 perustelukappaleessa lisätään, että vastaanottavan jäsenvaltion ”olisi – – [tämän vuoksi] annettava päättää, myöntääkö se muille henkilöille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille tai sellaisille, jotka säilyttävät tämän aseman, tai heidän perheenjäsenilleen sosiaaliavustusta ensimmäisten kolmen oleskelukuukauden tai, työnhakijoiden osalta, pitemmän jakson aikana”.

109. Totean lisäksi, että vaikka direktiivin 2004/38 14 artiklan 1 kohdassa mahdollistetaan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeus kolmen ensimmäisen kuukauden aikana,[38] ”sikäli kuin he eivät muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle”, sen 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa puolestaan säädetään, että unionin kansalaisella, joka käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja joka haluaa jäädä vastaanottavan jäsenvaltion alueelle yli kolmen kuukauden ajaksi, on oltava riittävät varat niin, että hän ei muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle edellyttämättä kuitenkaan, että rasite olisi ”kohtuuton”.

110. Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 16 perustelukappaleessa, jossa ilmaistaan selvästi oleskeluoikeuden säilymiselle tarpeellisia riittäviä rahavaroja koskevan edellytyksen taustalla oleva ajatus, liitetään lisäksi ilmaisu ”kohtuuton rasitus” kaikkiin oleskeluluvan haltijoihin. Viimeksi mainittuja tarkoitetaan siis kollektiivisesti.

111. Tältä osin yhdyn julkisasiamies Wahlin mielipiteeseen, kun hän toteaa, että ”pelkkä sosiaalihuoltoetuuden hakeminen *sinänsä* ei voi muodostaa kohtuutonta rasitetta jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle eikä aiheuttaa oleskeluoikeuden menettämistä”.[39] On nimittäin vaikeasti ymmärrettävissä, että *yhdelle ainoalle* hakijalle myönnetty avustus voisi olla jäsenvaltiolle mahdoton kestää pienuutensa vuoksi. Lainsäätäjän mielessä oli näin ollen välttämättä kaikkien yksittäisten hakemusten mahdollinen kokonaisseuraus, kun se salli jäsenvaltioiden vaatia *jokaiselta* oleskeluluvan hakijalta, että tämä osoittaa, että hänellä on riittävät varat ja kattava sairausvakuutusturva yli kolmen kuukauden oleskelua varten muun kuin sen jäsenvaltion alueella, jonka kansalainen hän on.

112. Minulla on tämän vuoksi tiettyjä vaikeuksia sovittaa yhteen näitä seikkoja asiassa Brey esitetyn ratkaisuehdotuksen samassa kohdassa kehitellyn ajatuksen kanssa, jonka mukaan ”direktiivin [2004/38] – – kanssa ristiriidassa ovat säännökset, joissa oleskeluoikeuden edellytykseksi asetetaan se, ettei unionin kansalainen turvaudu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään, ja joissa ei säädetä unionin kansalaisten taloudellisen tilanteen yksilöllisestä arvioinnista”.

113. Tämä päättely voi nimittäin mielestäni johtaa umpikujaan. Direktiivissä 2004/38 asetetaan oleskeluoikeudelle kaksi objektiivista edellytystä, jotka koskevat riittäviä varoja ja kattavaa sairausvakuutusturvaa. On kaksi mahdollisuutta: joko unionin kansalaisella on riittävät varat ja hän voi siis oleskella valitsemansa jäsenvaltion alueella eikä hänen tarvitse juuri sen seikan vuoksi, että hänellä on riittävät varat, turvautua sosiaalihuoltoetuuksiin, joiden tarkoituksena on varmistaa vähimmäistoimeentulo, tai hänellä ei ole riittäviä varoja ja hän täyttää siis teoreettisesti edellytykset tämäntyyppisten sosiaalihuoltoetuuksien saamiseksi, mutta hän ei voi silloin oleskella direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan perusteella muun kuin sen jäsenvaltion alueella, jonka kansalainen hän on. Se, että jäsenvaltioita estetään sulkemasta tämäntyyppisiä tilanteita sosiaalihuoltoetuuksien ulkopuolelle, johtaa siihen, että riittäviä varoja koskeva edellytys täyttyy keinotekoisesti sellaisen unionin kansalaisen osalta, jonka siirtymisen ainoana tarkoituksena on saada sosiaaliapua muulta kuin siltä jäsenvaltiolta, jonka kansalainen hän on.

38 — Direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa viitataan nimittäin sen 6 artiklaan, jossa säädetään enintään kolmen kuukauden mittaisesta oleskeluoikeudesta.

39 — EU:C:2013:337, 81 kohta, julkisasiamies Wahlin korostus.

114. Asetuksen N:o 883/2004 ja direktiivin 2004/38 unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön [40] mukainen tulkinta voi myös mielestäni johtaa paradoksaaliseen tilanteeseen kyseisen direktiivin 24 artiklan 2 kohtaan nähden.

115. Vaikka kyseisen direktiivin 24 artiklan 1 kohdassa tuodaan julki tasavertaisen kohtelun periaate, sen 2 kohdassa poiketaan siitä sallimalla nimenomaisesti vastaanottavan jäsenvaltion evätä oikeus sosiaaliavustukseen työnhakijoilta.

116. Näin ollen, jos unionin tuomioistuin päätyisi katsomaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen lainsäädännön unionin oikeuden vastaiseksi, päätyisimme tilanteeseen, jossa jäsenvaltion kansalainen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionin kansalaisen ominaisuudessa haluamatta integroitua vastaanottavan jäsenvaltion työmarkkinoille, olisi edullisemmassa asemassa kuin jäsenvaltion kansalainen, joka on jättänyt lähtömaansa etsiäkseen työtä toisessa jäsenvaltiossa. Viimeksi mainitulle voitaisiin nimittäin kieltäytyä myöntämästä sosiaaliavustusta direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan mukaisesti annetun lainsäädännön perusteella, kun taas ensiksi mainitulta se voitaisiin evätä ainoastaan hänen henkilökohtaisen tilanteensa perusteellisen arvioinnin perusteella. [41]

117. Päätän nämä pohdinnat, jotka koskevat direktiivillä 2004/38 käyttöön otetun järjestelmän johdonmukaisuutta, palauttamalla mieleen ajatuksen, jonka mukaan sosiaaliavustuksen myöntäminen rasittaa väistämättä sosiaalihuoltojärjestelmää. Tämä seuraus johtuu nimittäin itse sosiaalihuoltojärjestelmän määritelmästä, jonka unionin tuomioistuin on hyväksynyt, kun se on katsonut sen viittaavan ”kaikkiin kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten perustamiin tukijärjestelmiin, joihin turvautuu henkilö, jolla ei ole riittäviä varoja perustarpeidensa ja perheensä perustarpeiden täyttämiseen ja joka saattaa *siksi* muodostua oleskelunsa aikana rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle, millä voi olla seurauksia tuen, jota kyseinen valtio voi myöntää, kokonaistasolle”. [42]

118. Kun otetaan huomioon nämä seikat, pääasiassa kyseessä olevan kaltainen jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa evätään asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitettu erityinen maksuihin perustumaton rahaetuus (joka lisäksi muodostaa direktiivissä 2004/38 tarkoitetun sosiaaliavustuksen) henkilöiltä, jotka saapuvat kyseisen jäsenvaltion alueelle ainoastaan hyötyäkseen tästä toimenpiteestä tai hakeakseen työtä, ei ole mielestäni asetuksen N:o 883/2004 eikä direktiivillä 2004/38 perustetun järjestelmän vastainen.

119. Sen avulla on päinvastoin mahdollista välttää se, kuten direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, ettei unionin kansalainen muodostu ”rasitteeksi – – sosiaalihuoltojärjestelmälle”, jos hänellä ei ole riittäviä varoja huolehtia tarpeistaan omin neuvoin.

3. Onko mahdollista erottaa asia Brey pääasiassa kyseessä olevasta asiasta?

120. Käsiteltävässä asiassa näkemysten vaihto on keskittynyt asiassa Brey annetun tuomion seurauksiin. Eikö nämä kaksi asiaa olisi erotettava toisistaan edellä olevien pohdintojen perusteella?

40 — Pääosin direktiivin 2004/38 antamista edeltävä oikeuskäytäntö.

41 — Direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön suhteesta (erityisesti tuomio Collins, C-138/02, EU:C:2004:172), O. Golynker kirjoittaa seuraavaa: ”The above provision is not in tune with the ruling in *Collins* and shows that the generous interpretation by the Court of Justice of the consequences of Union citizenship for social solidarity in general and the rights of jobseekers in particular *does not accord with what the Member States assumed when they signed the Maastricht Treaty*” (O. Golynker, op. cit., s. 119; kursivointi tässä).

42 — Tuomio Brey (EU:C:2013:565, 61 kohta). Kursivointi tässä.

121. Asiassa Brey Itävallan laissa asetettiin sosiaaliavustuksen myöntämisen edellytykseksi yli kolmen kuukauden pituisen oleskelun laillisuus, kuten olen jo muistuttanut, ja henkilön oli oltava joko työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai hänellä oli oltava riittävät varat niin, että hän ei oleskelunsa aikana muodostunut rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, sekä kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa. [43]

122. Tällaisessa tilanteessa yksilöllisen arvioinnin vaatimus oli välttämätön direktiivin 2004/38 yleisen rakenteen perusteella. Olisi nimittäin tämän vastaista sallia sosiaalietuuden automaattinen epääminen yleisellä ja abstraktilla viittauksella oleskelun laillisuuteen, vaikka tämän laillisuuden arvioimiseksi kyseisen direktiivin 8 artiklassa kielletään nimenomaisesti jäsenvaltioita vahvistamasta määrää, jonka ne katsovat riittäviksi varoiksi, ja edellytetään niiden ottavan huomioon kyseessä olevan henkilön *henkilökohtaisen* tilanteen ja vaikka sen 14 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että karkottamistoimenpide ei saa *automaattisesti* olla seurauksena siitä, että unionin kansalainen turvautuu sosiaalihuoltojärjestelmään.

123. Päinvastoin on niin, että SGB II:n 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohdassa ja SGB XII:n 23 §:n 3 momentissa ei viitata hakijan oleskelun laillisuuteen mutta evätään sosiaalihuoltoetuudet henkilöiltä, joiden oleskeluoikeus perustuu yksinomaan työnhakutarkoitukseen tai tarkoitukseen saada sosiaalitukea.

124. Sosiaalihuoltoetuuden myöntäminen on tällaisen lainsäädännön myötä riippumatonta hakijan oleskelun laillisuudesta direktiiviin 2004/38 nähden. Asiassa Grzelczyk annetun tuomion [44] sanamuotoja mukaillen se ei riipu stricto sensu direktiivin 2004/38 soveltamisalaan kuulumista koskevasta edellytyksestä.

125. Tämä ero on kuitenkin mielestäni – jollei keinotekoinen – niin ainakin hyvin hieno. Nimittäin, vaikka – kuten Saksan hallituksen edustaja on vahvistanut suullisessa käsittelyssä – Saksan lainsäädännössä ei muodollisesti sidota yhteen oleskelun laillisuutta ja toimeentuloetuuksien saamista, on kuitenkin todennäköistä, että pääasian kantajien oleskelu tehtäisiin epävarmaksi, jos toimeentuloetuudet evättäisiin.

4. Tosiasiallista yhteyttä vastaanottavaan jäsenvaltioon koskeva legitiimi vaatimus

126. Viimeinen analyysi on mielestäni kuitenkin tehtävä suhteellisuusperiaatteeseen nähden. On nimittäin pohdittava suhdetta, joka yhdistää Saksan lainsäädännössä käytetyn yleisen kriteerin ja sen soveltamisalassa tarkoitettujen henkilöiden ja vastaanottavan jäsenvaltion välisen tosiasiallisen yhteyden olemassaolon.

127. Totean, että esimerkiksi opiskelijoiden toimeentulokustannusten osalta unionin tuomioistuin on myöntänyt useaan otteeseen, että vaikka jäsenvaltioiden olikin osoitettava sosiaalihuoltojärjestelmänsä organisoinnissa ja soveltamisessa tiettyä taloudellista solidaarisuutta muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan, niillä oli oikeus huolehtia siitä, että tällaisten tukien myöntämisestä toisesta jäsenvaltiosta tuleville opiskelijoille ei muodostu sellaista kohtuutonta kustannusta, jolla saattaisi olla vaikutuksia niiden tukien kokonaismäärään, joita kyseinen jäsenvaltio voi myöntää. Tästä syystä unionin tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltiolla oli oikeus siihen, että se myöntää tämän tyyppisiä tukia ainoastaan sellaisille opiskelijoille, jotka ovat osoittaneet *integroituneensa* kyseisen valtion yhteiskuntaan jossain määrin. [45]

43 — Direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 1 kohta.

44 — C-184/99, EU:C:2001:458, 46 kohta.

45 — Ks. vastaavasti tuomio Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, 56 ja 57 kohta) sekä tuomio Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, 48 ja 49 kohta).

128. Unionin tuomioistuin on omaksunut samanlaisen asenteen ensimmäistä kertaa työnhakijana oleville nuorille myönnettävään työmarkkinatukeen tai työnhakua varten myönnettävään korvaukseen nähden. Näissä tilanteissa unionin tuomioistuin on nimittäin myös katsonut, että on perusteltua, että kansallinen lainsäätäjä haluaa varmistaa, että korvausten hakijan ja kyseessä olevien maantieteellisten työmarkkinoiden välillä on *tosiasiallinen yhteys*. [46]

129. Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että unionin kansalaisten, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, oikeus sosiaalihuoltoetuuksiin edellyttää yleensä tiettyä vaatimusta integroitumisesta vastaanottavaan jäsenvaltioon.

130. Nämä perustellut huolenaiheet kuvastuvat direktiivin 2004/38 johdanto-osan 10 ja 21 perustelukappaleessa, jotka on palautettu mieleen edellä ja joiden mukaan yhtäältä ”henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei – – saisi aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa”ja toisaalta vastaanottavan jäsenvaltion olisi annettava ”päättää, myöntääkö se muille henkilöille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille tai sellaisille, jotka säilyttävät tämän aseman, tai heidän perheenjäsenilleen sosiaaliavustusta ensimmäisten kolmen oleskelukuukauden tai, työnhakijoiden osalta, pitemmän ajanjakson aikana”.

131. Käsiteltävässä asiassa kansallinen lainsäädäntö, jossa evätään perusturvaetuudet henkilöiltä, jotka tulevat Saksaan ainoastaan hyötyäkseen tämän jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmästä ja jotka eivät pyri millään tavalla integroitumaan työmarkkinoille, on mielestäni unionin lainsäätäjän tahdon mukainen. Sen avulla voidaan välttää, etteivät henkilöt, jotka haluamatta integroitua käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, muodostu rasitteeksi sosiaalihuoltojärjestelmälle. Lainsäädäntö on sitä paitsi jäsenvaltiolle asiassa annetun liikkumavaran mukainen. Toisin sanoen sen avulla voidaan välttää väärinkäytökset ja ”sosiaalisen turismin” tietty muoto. [47]

132. Korostan myös, että unionin tuomioistuin – tosin eri alalla – on katsonut, että ”pääsääntöisesti ei – – voida edellyttää, että – – toimenpiteen yhteydessä jokainen yksittäistapaus tutkittaisiin erikseen – –, koska kyseisen järjestelmän hallinnoinnin on oltava teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoinen”. [48] Se on myös myöntänyt, että sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaara saattaa olla sellainen yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka vuoksi perusvapauksien tiettyä rajoittamista voidaan pitää perusteltuna. [49] Tämä ajatus on myös taustalla siinä, että jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus huolehtia siitä, että toisesta jäsenvaltiosta tuleville opiskelijoille toimeentuloa varten myönnettävien tukien myöntämisestä ei muodostu sellaista kohtuutonta kustannusta, jolla saattaisi olla vaikutuksia niiden tukien kokonaismäärään, joita kyseinen jäsenvaltio voi myöntää. [50]

133. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei annakaan meille täsmällisiä tietoja tällaisen riskin olemassaolosta, se vetoaa kuitenkin verovaroilla rahoitettujen perusturvajärjestelmien rajoihin kyseessä oleviin summiin nähden, jotka voisivat muodostaa kannustimen maahanmuuttoon sellaisten unionin kansalaisten osalta, joiden keskitulo on huomattavasti alempi.

134. On sitä paitsi todennäköistä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa turvautuminen sosiaalihuoltojärjestelmään ei olisi tilapäistä vaan jatkuisi rajattomasti, kun otetaan huomioon työnhaun täydellinen puuttuminen.

46 — Ks. vastaavasti tuomio Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, 67 kohta) sekä tuomio Vatsouras ja Koupatantze (EU:C:2009:344, 38 kohta).

47 — ”In essence, this requirement of genuine integration is used by Union institutions to manage tension between the right of migrant citizens to transnational solidarity and the power of Member States to shape their social security system and prevent ‘abuses of host law’ in the form of benefit tourism” (A. Sayde, ”One Law, two Competitions: An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law”, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010–2011, nide 13, s. 365 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 395).

48 — Tuomio Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, 70 kohta). Tässä asiassa oli kysymys järjestelmästä, jossa virkamiehiltä, jotka olivat täyttäneet eläkkeeseen oikeuttavan iän, evättiin pelkästään tästä syystä mahdollisuus saada lakkautuspalkkaa.

49 — Ks. vastaavasti tuomio Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, 41 kohta).

50 — Ks. vastaavasti tuomio Bidar (EU:C:2005:169, 59 kohta) sekä tuomio Förster (EU:C:2008:630, 48 kohta).

135. Lopuksi pääasiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä valittu kriteeri – toisin sanoen tulo Saksan alueelle pelkästään työnhakutarkoituksessa tai sosiaalituen saamiseksi – on omiaan osoittamaan, että tosiasiallinen yhteys vastaanottavan jäsenvaltion alueeseen ja integroituminen tähän puuttuu. Se mahdollistaa järjestelmän taloudellisen elinkelpoisuuden varmistamisen ja sen, ettei järjestelmän taloudellista tasapainoa saateta vaaraan. Lainsäädännöllä tavoitellaan siis edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettua oikeutettua päämäärää.

136. Valittu edellytys on lisäksi mielestäni oikeassa suhteessa päämäärään, jota kansallisessa oikeudessa laillisesti tavoitellaan.

137. Perusturvaetuuksien myöntämisen epäämiseksi jäsenvaltion viranomaisten on välttämättä jossain määrin tarkasteltava hakijan henkilökohtaista tilannetta määrittääkseen, kuuluuko tämä SGB II:n 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 2 kohdassa tai SGB XII:n 23 §:n 3 momentissa säädetyn poikkeuksen piiriin.

138. Tämän poikkeuksen rajoitettu soveltamisala poistaa myös riskin pelkkään sosiaalihuoltoetuuden hakemiseen perustuvasta automaattisesta karkotustoimenpiteestä, joka on kielletty direktiivin 2004/38 14 artiklan 3 kohdassa.

139. Näin ollen katson edellä esitetyn perusteella, että toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että asetus N:o 883/2004 ja direktiivi 2004/38 eivät ole esteenä kansallisen lainsäätäjän tekemälle valinnalle evätä erityinen maksuihin perustumaton rahaetuus muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta sellaisen yleisen kriteerin, kuten vastaanottavan jäsenvaltion alueelle tulon syyn, perusteella, joka voi osoittaa tosiasiallisen yhteyden tähän jäsenvaltioon puuttuvan, jotta vältettäisiin kohtuuton rasitus sen sosiaalihuoltojärjestelmälle.

140. Täsmennän vielä varmuuden vuoksi, että tämä toteamus ei vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen myöntää, jos ne niin haluavat, pääasiassa kyseessä olevassa perusturvassa tarkoitettujen kaltaisia etuuksia suotuisammin edellytyksin.

D *Neljäs ennakkoratkaisukysymys*

141. Neljännellä ja viimeisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti, velvoittavatko perusoikeuskirjan 1, 20 ja 51 artikla jäsenvaltioita myöntämään unionin kansalaisille maksuihin perustumattomia rahaetuuksia, jotka ovat omiaan mahdollistamaan pysyvän oleskelun.

142. Perusoikeuskirjan 1 artiklassa julistetaan, että ihmisarvo on loukkaamaton, ja 20 artiklassa, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

143. On huomautettava, että SEUT 267 artiklaan perustuvan ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä unionin tuomioistuin voi vain tulkita unionin oikeutta Euroopan unionille annetun toimivallan rajoissa. [51]

144. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti sen määräyksiä sovelletaan ”jäsenvaltioihin ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta”. Lisäksi SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaan, jossa annetaan perusoikeuskirjalle sitova vaikutus, tällä ei luoda unionille uutta toimivaltaa eikä muuteta sen toimivaltuuksia. [52]

51 — Ks. vastaavasti erittäin lukuisista esimerkeistä määräys Vino (C-161/11, EU:C:2011:420, 25 ja 37 kohta).

52 — Ks. vastaavasti tuomio Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 17 ja 23 kohta).

145. Käsiteltävässä asiassa, kuten unionin tuomioistuin on vahvistanut asiassa Brey antamassaan tuomiossa, asetuksen N:o 883/2004 70 artiklassa, jossa määritellään erityisen maksuihin perustumattoman rahaetuuden käsite, ”ei – – pyritä määrittämään [tällaisia etuuksia] koskevan oikeuden olemassaolon edellytyksiä. Jäsenvaltioiden on [päinvastoin] lähtökohtaisesti itse määritettävä nämä edellytykset lainsäädännössään”. [53] Asetuksen N:o 70 artiklan 4 kohdassa säädetään ainoastaan ”lainvalintasäännöstä”. [54]

146. Jos jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia vahvistamaan erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien myöntämisen edellytykset, minusta näyttää siltä, että niillä on myös toimivalta määritellä tämän tyyppisillä etuuksilla varmistetun sosiaaliturvan laajuus.

147. Näin ollen silloin, kun jäsenvaltiot määrittävät erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien edellytykset ja laajuuden, ne eivät sovella unionin oikeutta.

148. Tästä seuraa, että unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vastata neljänteen kysymykseen.

149. Lisäksi perusoikeuskirjan 20 artiklassa tarkoitetusta yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta määrätään myös SEUT 20 ja SEUT 21 artiklassa. Kuten olen kirjoittanut tämän ratkaisuehdotuksen 90 kohdassa, asetuksessa N:o 883/2004 ja direktiivissä 2004/38 täsmennetään näissä määräyksissä vahvistetun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen merkitystä ja soveltamisalaa.

150. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohdan mukaan oikeuksia, jotka siinä tunnustetaan ja joista on määräyksiä perustamissopimuksissa, sovelletaan niissä määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.

151. Koska toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys liittyvät johdetun oikeuden normeihin, joissa määritellään SEUT 20 ja SEUT 21 artiklalla suojattujen oikeuksien edellytykset ja rajoitukset, niiden tarkastelu vaikuttaa minusta riittävältä hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. [55]

V **Ratkaisuehdotus**

152. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Sozialgericht Leipzigin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004, sellaisena kuin se on muutettuna 16.9.2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 988/2009, 4 artiklan henkilölliseen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt, jotka hakevat kyseisen asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa ja 70 artiklassa tarkoitettua erityistä maksuihin perustumatonta rahaetuutta.

2) Asetus N:o 883/2004, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 988/2009, ja Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY eivät ole esteenä kansallisen lainsäätäjän tekemälle valinnalle evätä erityinen maksuihin perustumaton rahaetuus muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta sellaisen yleisen

53 — Tuomio Brey (EU:C:2013:565, 41 kohta).

54 — Ibidem (39 kohta).

55 — Ks. vastaavasti perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 45 artiklassa vahvistetun työntekijöiden vapaan liikkuvuuden vaikutuksesta ennakkoratkaisupyyntöön annettavaan vastaukseen, tuomio Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, 39 ja 41 kohta).

kriteerin, kuten vastaanottavan jäsenvaltion alueelle tulon syyn, perusteella, joka voi osoittaa tosiasiallisen yhteyden tähän jäsenvaltioon puuttuvan, jotta vältettäisiin kohtuuton rasitus sen sosiaaliturvajärjestelmälle.

3) Euroopan unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen vastaamaan neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen.