Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

25 päivänä helmikuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Henkilöiden vapaa liikkuvuus — Unionin kansalaisuus — Yhdenvertainen kohtelu — Direktiivi 2004/38/EY — 24 artiklan 2 kohta — Sosiaaliavustukset — Asetus (EY) N:o 883/2004 — 4 ja 70 artikla — Erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet — Epääminen jäsenvaltion kansalaiselta vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelun kolmen ensimmäisen kuukauden aikana

Asiassa C-299/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfalenin osavaltion ylempi sosiaalituomioistuin, Saksa) on esittänyt 22.5.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.6.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen**

vastaan

**Jovanna García-Nieto,**

**Joel Peña Cuevas,**

**Jovanlis Peña García** ja

**Joel Luis Peña Cruz,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: unionin tuomioistuimen varapresidentti A. Tizzano, joka hoitaa ensimmäisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit F. Biltgen, E. Levits, M. Berger (esittelevä tuomari) ja S. Rodin,

julkisasiamies: M. Wathelet,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 22.4.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Jovanna García-Nieto, Joel Peña Cuevas, Jovanlis Peña García ja Joel Luis Peña Cruz, edustajanaan Rechtsanwalt M. Schmitz,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

— Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja J. Möller,

— Ranskan hallitus, asiamiehenään R. Coesme,

— Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään M. Holt, avustajanaan barrister B. Kennelly,

— Euroopan komissio, asiamiehinään D. Martin, M. Kellerbauer ja C. Tufvesson,

kuultuaan julkisasiamiehen 4.6.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 18 artiklan ja SEUT 45 artiklan 2 kohdan, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 (EUVL L 166, s. 1, oikaisu EUVL 2004, L 200, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 9.12.2010 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1244/2010 (EUVL L 338, s. 35; jäljempänä asetus N:o 883/2004), 4 ja 70 artiklan, sekä 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 (EUVL L 158, s. 77, oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 24 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (Recklinghausenin piirin työvoimatoimisto, jäljempänä Jobcenter) sekä Joel Peña Cuevas ja Jovanna García-Nieto, heidän yhteinen tyttärensä Jovanlis Peña García ja Joel Peña Cuevasin poika Joel Luis Peña Cruz (jäljempänä yhdessä Peña-Garcían perhe) ja jossa on kyse siitä, että Jobcenter ei myöntänyt heille Saksan lainsäädännön mukaisia perusturvaetuuksia (Grundsicherung).

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Kansainvälinen oikeus*

3 Sosiaali- ja lääkintäapua koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa, jonka Euroopan neuvoston jäsenet ovat allekirjoittaneet Pariisissa 11.12.1953 ja joka on ollut voimassa Saksan liittotasavallassa vuodesta 1956 alkaen (jäljempänä yleissopimus) on vahvistettu syrjintäkiellon periaate seuraavasti:

”Sopimuspuolet sitoutuvat alueilla, joihin tätä sopimusta sovelletaan, myöntämään tällaisilla alueilla voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti näillä alueilla laillisesti oleskeleville muiden sopimuspuolten kansalaisille, joilla ei ole riittäviä varoja, saman sosiaali- ja lääkintäavun – – samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen.”

4 Yleissopimuksen 16 artiklan b kohdan mukaan sopimuspuolet ilmoittavat Euroopan neuvoston pääsihteerille kaikki uudet lait ja asetukset, joita ei vielä ole mainittu liitteessä I. Sopimuspuolet voivat ilmoitusta antaessaan tehdä varauman uusien lakiensa ja asetustensa soveltamisesta muiden sopimuspuolten kansalaisiin. Saksan hallituksen 19.12.2011 tämän määräyksen nojalla tekemä varauma on muotoiltu seuraavasti:

”Saksan liittotasavallan hallitus ei sitoudu myöntämään muiden sopimuspuolten kansalaisille etuuksia, joista on säädetty Saksan sosiaaliturvalain hakemuksen jättämisajankohtana voimassa olevan version II osassa – Työnhakijoiden perusturva [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende, jäljempänä sosiaaliturvalain II osa)], samansuuruisina ja samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen.”

5 Varauma ilmoitettiin muille yleissopimuksen sopimuspuolille yleissopimuksen 16 artiklan c kohdan mukaisesti.

*Unionin oikeus*

Asetus N:o 883/2004

6 Asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan otsikko on ”Yhdenvertainen kohtelu”, ja siinä säädetään seuraavaa:

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

7 Asetuksen 70 artikla, jonka otsikko on ”Yleisiä säännöksiä”, on asetuksen III osaston 9 luvussa, joka koskee ”erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia”. Artiklassa 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.”

8 Asetuksen N:o 883/2004 liitteessä X, jonka otsikkona on ”Maksuihin perustumattomat erityiset rahaetuudet”, mainitaan Saksan liittotasavallan osalta seuraavat etuudet:

”– –

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

Direktiivi 2004/38

9 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. – –

– –

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.”

10 Kyseisen direktiivin 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella enintään kolme kuukautta”, säädetään seuraavaa:

”1. 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.

2. Edellä 1 kohdan säännöksiä sovelletaan myös perheenjäseniin, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, joilla on voimassa oleva passi ja jotka tulevat unionin kansalaisen mukana tai seuraavat häntä myöhemmin.”

11 Kyseisen direktiivin 7 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella yli kolme kuukautta”, 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; – –

– –”

12 Saman direktiivin 14 artiklassa, jonka otsikko on ”Oleskeluoikeuden säilyminen”, säädetään seuraavaa:

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

2. Unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenillään on 7, 12 ja 13 artiklassa säädetty oleskeluoikeus sikäli kuin he täyttävät näissä artikloissa säädetyt edellytykset.

Yksittäisissä tapauksissa, joissa on perusteltua aihetta epäillä, täyttääkö unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä 7, 12 ja 13 artiklassa säädetyt edellytykset, jäsenvaltiot voivat tarkistaa näiden edellytysten täyttymisen. Tällaista tarkistusta ei saa suorittaa järjestelmällisesti.

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.”

13 Direktiivin 2004/38 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.”

*Saksan oikeus*

Sosiaaliturvalaki

14 Sosiaaliturvalain I osan (Sozialgesetzbuch Erstes Buch) 19a §:n 1 momentissa säädetään kahdesta pääasiallisesta työnhakijoille myönnettävien perusturvaetuuksien tyypistä seuraavasti:

”Työnhakijoiden perusturvaoikeuden nojalla voidaan hakea:

1. työhön integroitumista koskevia etuuksia,

2. etuuksia, joiden tarkoituksena on turvata toimeentulo.”

15 Sosiaaliturvalain II osan 1 §:n, jonka otsikko on ”Työnhakijoiden perusturvan tehtävä ja tavoite”, 1 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

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

– –

(3) Työnhakijoiden perusturva käsittää etuudet, joiden tarkoituksena on

1. lopettaa avun tarve tai vähentää sitä erityisesti työhön integroitumisen kautta ja

2. turvata toimeentulo.”

16 Sosiaaliturvalain II osan 7 §:n, jonka otsikkona on ”Edunsaajat”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tähän osaan perustuvat etuudet on tarkoitettu henkilöille, jotka

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

2. ovat työkykyisiä,

3. . ovat avun tarpeessa ja

4. . oleskelevat vakinaisesti Saksan liittotasavallan alueella (työkykyiset edunsaajat).

Etuuksia ei myönnetä

1. ulkomaalaisille, jotka eivät ole työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia Saksan liittotasavallassa ja joilla ei ole oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen unionin kansalaisten yleisestä liikkumisvapaudesta annetun lain [Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU, jäljempänä liikkumisvapaudesta annettu laki] 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 [(Aufenthaltsgesetz)] 2 luvun 5 jakson nojalla myönnetyn oleskeluluvan perusteella. Oleskeluoikeutta koskevat säännökset pysyvät muuttumattomina.”

17 Kyseisen 7 §:n 2 ja 3 momentista seuraa, että alaikäisillä, jotka ovat muita kuin työkykyisiä ja asuvat työkykyisten edunsaajien kanssa muodostaen näin viimeksi mainittujen kanssa ”tarveyhteisön”, on johdettu oikeus sosiaaliturvalain II osassa säädettyihin etuuksiin.

18 Sosiaaliturvalain II osan 8 §:n 1 momentin otsikko on ”Työkykyisyys”, ja siinä säädetään seuraavaa:

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

19 Sosiaaliturvalain II osan 9 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

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

20 Sosiaaliturvalain II osan 20 §:ssä on täydentäviä säännöksiä toimeentuloon liittyvistä perustarpeista. Sosiaaliturvalain II osan 21 §:ssä on sääntöjä lisätarpeista ja SGB II:n 22 §:ssä puolestaan majoitusta ja lämmitystä koskevista tarpeista. Lopuksi sosiaaliturvalain II osan 28–30 §:ssä käsitellään koulutus- ja osallistumisetuuksia.

21 Sosiaaliturvalain XII osan sosiaaliapua koskevassa 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

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

22 Sosiaaliturvalain XII osan 21 §:ssä säädetään seuraavaa:

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

Liikkumisvapaudesta annettu laki

23 Liikkumisvapaudesta annetun lain soveltamisalasta säädettiin pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä lain 1 §:ssä seuraavaa:

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

24 Lain 2 §:ssä säädetään maahantulo- ja oleskeluoikeudesta seuraavaa:

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

(2) Unionin oikeuden mukaan vapaaseen liikkuvuuteen oikeutettuja henkilöitä ovat

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

– –

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

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

– –

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

1. sairauteen tai tapaturmaan perustuva tilapäinen työkyvyttömyys

2. tahaton työttömyys, jonka toimivaltainen työvoimatoimisto on vahvistanut, tai itsenäisen ammatinharjoittamisen päättyminen itsenäisestä ammatinharjoittajasta riippumattomista syistä, kun toiminta on kestänyt yli vuoden

3. ammatillinen koulutus, jos koulutus ja aiempi työskentely liittyvät toisiinsa; näiden välinen yhteys ei ole välttämätön, jos unionin kansalainen on menettänyt työpaikkansa tahtomattaan.

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

– –”

25 Liikkumisvapaudesta annetun lain 3 §:ssä, joka koskee perheenjäseniä, säädetään seuraavaa:

”(1) Edellä 2 §:n 2 momentin 1–5 kohdassa tarkoitettujen unionin kansalaisten perheenjäsenillä on 2 §:n 1 momenttiin perustuva oikeus, jos he tulevat unionin kansalaisen mukana tai seuraavat häntä myöhemmin. Edellä 2 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen unionin kansalaisten perheenjäseniin sovelletaan 4 §:n edellytyksiä.

(2) Perheenjäseniä ovat

1. edellä 2 §:n 2 momentin 1–5 ja 7 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden puoliso ja mainittujen henkilöiden tai heidän puolisoidensa alle 21-vuotiaat sukulaiset etenevässä polvessa

2. edellä 2 §:n 2 momentin 1–5 ja 7 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden tai heidän puolisonsa sellaiset sukulaiset takenevassa ja etenevässä polvessa, joiden elatuksesta vastaavat mainitut henkilöt tai heidän puolisonsa.

– –”

26 Liikkumisvapaudesta annetun lain 5 §:ssä, jonka otsikko on ”Oleskelukortit ja pysyvää oleskeluoikeutta osoittavat todistukset”, säädetään seuraavaa:

”(1) Todistus oleskeluoikeudesta annetaan viran puolesta ja välittömästi unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen, joilla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus ja joilla on oikeus liikkua vapaasti liittovaltion alueella.

– –

(3) Toimivaltainen ulkomaalaisviranomainen voi vaatia, että 2 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuden edellytysten täyttyminen osoitetaan uskottavasti kolmessa kuukaudessa saapumisesta liittovaltion alueelle. Uskottavuuden osoittamisen edellyttämät tiedot ja todisteet voidaan ottaa vastaan hallinnollisen rekisteröinnin yhteydessä toimivaltaisessa rekisteriviranomaisessa, joka toimittaa tiedot ja todisteet toimivaltaiselle ulkomaalaisviranomaiselle. – –

– –”

**Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

27 Peña-Garcían perheen jäsenet ovat kaikki Espanjan kansalaisia. Jovanna García-Nieto ja Joel Peña Cuevas ovat asuneet useita vuosia parisuhteessa Espanjassa samassa taloudessa yhteisen tyttärensä Jovanlis Peña Garcían sekä Joel Peña Cuevasin vielä alaikäisen pojan Joel Luis Peña Cruzin kanssa, mutta he eivät ole avioituneet eivätkä ole rekisteröidyssä parisuhteessa.

28 García-Nieto saapui huhtikuussa 2012 Saksan liittotasavallan alueelle tyttärensä Jovanlis Peña Garcían kanssa ja ilmoittautui työnhakijaksi 1.6.2012. Hän aloitti 12.6.2012 keittiöapulaisen työn, jota varten hän liittyi 1.7.2012 lukien Saksan pakolliseen sosiaaliturvajärjestelmään. Hän sai työstä 600 euron suuruista nettokuukausipalkkaa.

29 Peña Cuevas seurasi poikansa Joel Luis Peña Cruzin kanssa García-Nietoa ja Jovanlisia 23.6.2012. Peña-Garcían perhe asui 1.11.2012 saakka García-Nieton äidin luona ja sai toimeentulonsa García-Nieton tuloista. Peña Cuevas ja García-Nieto ovat saaneet Jovanlisista ja Joel Luisista lapsilisiä heinäkuusta 2012 lähtien, ja lapset ovat käyneet koulua 22.8.2012 lähtien.

30 Peña-Garcían perhe teki 30.7.2012 Jobcenteriin hakemuksen toimeentuloetuuksista sosiaaliturvalain II osan nojalla (jäljempänä kyseessä olevat etuudet). Jobcenter epäsi kuitenkin nämä etuudet Peña Cuevasilta ja hänen pojaltaan elo- ja syyskuun 2012 osalta mutta myönsi ne lokakuusta 2012 lukien.

31 Jobcenterin epäävä päätös perustui sosiaaliturvalain II osan 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 1 kohtaan siitä syystä, että Peña Cuevas ja hänen poikansa eivät olleet vielä oleskelleet kolmea kuukautta Saksassa eikä Peña Cuevas ollut myöskään työntekijä eikä itsenäinen ammatinharjoittaja. Jobcenter katsoi, että etuuksien epäämisen peruste koski myös Peña Cuevasin poikaa. Sosiaali- ja lääkintäapua koskeva yleissopimus ei näet Saksan hallituksen 19.12.2011 tekemän varauman perusteella voinut enää luoda oikeuksia.

32 Peña-Garcían perhe nosti tästä päätöksestä kanteen Sozialgericht Gelsenkirchenissä (Gelsenkirchenin sosiaalituomioistuin), joka hyväksyi kanteen ja hylkäsi sosiaaliturvalain II osan 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 1 kohtaan sisältyvät poissulkevat perusteet kansallisen lainsäädännön systematiikkaan liittyvistä syistä. Jobcenter valitti tästä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen Landessozialgericht Nordrhein-Westfaleniin (Nordrhein-Westfalenin osavaltion ylempi sosiaalituomioistuin).

33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko se, että kyseessä olevat etuudet evätään kokonaan, hyväksyttävissä unionin oikeuden perusteella sosiaaliturvalain II osan 7 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädetyissä tilanteissa.

34 Näissä olosuhteissa Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfalenin ylempi sosiaalituomioistuin) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

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

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko asetuksen (EY) N:o 883/2004 4 artiklassa tarkoitettua yhdenvertaisen kohtelun periaatetta rajoittaa – ja mahdollisesti missä määrin – kansallisen lainsäädännön säännöksillä, joilla pannaan täytäntöön direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohta ja joiden mukaan oikeutta tällaisiin etuuksiin ei poikkeuksetta ole oleskelun kolmen ensimmäisen kuukauden aikana, jos unionin kansalainen ei ole Saksassa työntekijänä eikä itsenäisenä ammatinharjoittajana eikä hänellä ole oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen liikkumisvapaudesta annetun lain 2 §:n 3 momentin perusteella?

3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, ovatko primaarioikeuden syrjintäkiellon periaatteet – erityisesti SEUT 45 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä SEUT 18 artiklan kanssa – esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jonka nojalla unionin kansalaisilta evätään heidän oleskelunsa kolmen ensimmäisen kuukauden ajalta poikkeuksetta sosiaalietuus, jonka tarkoituksena on turvata toimeentulo ja joka helpottaa samalla työmarkkinoille pääsyä, jos nämä unionin kansalaiset eivät ole Saksan liittotasavallassa työntekijöinä eivätkä itsenäisinä ammatinharjoittajina eikä heillä ole oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen liikkumisvapaudesta annetun lain 2 §:n 3 momentin perusteella mutta he voivat osoittaa, että heillä on tosiasiallinen yhteys vastaanottavaan valtioon ja erityisesti sen työmarkkinoihin?”

35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin teki kuitenkin 19.3.2015 päätöksen siitä, että ensimmäiseen kysymykseen ei ollut tarpeen vastata, koska kysymys, joka oli samansisältöinen, oli esitetty asiassa, jossa annettiin tuomio Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), ja unionin tuomioistuin oli vastannut siihen myöntävästi ja todennut, että ”asetusta N:o 883/2004 on tulkittava siten, että sen 3 artiklan 3 kohdassa ja 70 artiklassa tarkoitetut ’erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet’ kuuluvat asetuksen 4 artiklan soveltamisalaan”.

## Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

### *Toinen kysymys*

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa toisella kysymyksellään selvittää, onko direktiivin 2004/38 24 artiklaa ja asetuksen N:o 883/2004 4 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka nojalla evätään tietyt asetuksen N:o 883/2004 70 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ”erityisiin maksuihin perustumattomat rahaetuudet”, jotka ovat samalla direktiivin 2004/83 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ”sosiaaliavustuksia”, muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka ovat kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kaltaisessa tilanteessa.

37 On ensiksi palautettava mieleen, että unionin tuomioistuin on jo tuomiossa Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, 44–46 kohta) todennut, että kyseessä olevien etuuksien kaltaisten etuuksien ei voida katsoa olevan luonteeltaan rahana myönnettäviä etuuksia, jotka on tarkoitettu helpottamaan pääsyä jäsenvaltion työmarkkinoille, vaan niitä on pidettävä direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina sosiaaliavustuksina.

38 Kyseessä olevien kaltaisten sosiaaliavustusten saamista koskevan oikeuden kannalta unionin kansalainen voi vaatia yhdenvertaista kohtelua vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdan nojalla vain, jos hänen oleskelunsa vastaanottavan jäsenvaltion alueella täyttää direktiivissä 2004/38 vahvistetut edellytykset (tuomio Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, 69 kohta ja tuomio Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, 49 kohta).

39 Sen hyväksyminen, että henkilöt, joilla ei ole oleskeluoikeutta direktiivin 2004/38 nojalla, voisivat vaatia oikeutta sosiaaliavustuksiin samoilla edellytyksillä kuin ne, joita sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion omiin kansalaisiin, olisi vastoin kyseisen direktiivin johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa mainittua direktiivin tavoitetta estää se, että unionin kansalaisista, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, aiheutuu kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle (tuomio Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, 74 kohta ja tuomio Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, 50 kohta).

40 Sitä ratkaistaessa, voidaanko pääasiassa kyseessä olevien kaltaiset sosiaaliavustukset evätä direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen perusteella, on ensin siis selvitettävä, voidaanko mainitun direktiivin 24 artiklan 1 kohtaan otettua yhdenvertaisen kohtelun periaatetta soveltaa, ja siten selvitettävä, oleskeleeko kyseessä oleva unionin kansalainen laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella (tuomio Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, 51 kohta).

41 Tältä osin on todettava, että – kuten unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta käy ilmi – Peña Cuevas voi perustaa oleskeluoikeuden direktiivin 2004/38 6 artiklan 1 kohtaan.

42 Kyseisen säännöksen mukaan 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, ja direktiivin 14 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenillään säilyy tämä oikeus sikäli kuin he eivät muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle (tuomio Ziolkowski ja Szeja, C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, 39 kohta ja tuomio Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, 70 kohta).

43 On kuitenkin huomattava, että tällaisessa tapauksessa vastaanottava jäsenvaltio voi vedota direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa vahvistettuun poikkeukseen evätäkseen haetun sosiaaliavustuksen kyseiseltä kansalaiselta (tuomio Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, 70 kohta).

44 Tämän säännöksen sanamuodosta käy nimenomaisesti ilmi, että vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen kolmen ensimmäisen oleskelukuukauden aikana muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen asema.

45 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 70 kohdassa, mainittu säännös vastaa jäsenvaltioiden sosiaalihuoltojärjestelmän taloudellisen tasapainon säilyttämisen tavoitetta, johon direktiivillä 2004/38 pyritään, kuten muun muassa direktiivin johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta käy ilmi. Koska jäsenvaltiot eivät voi vaatia unionin kansalaisilta sitä, että heillä on käytettävissään riittävät varat toimeentuloaan varten ja henkilökohtainen sairausvakuutusturva enintään kolmen kuukauden oleskelua varten, on legitiimiä olla pakottamatta jäsenvaltioita huolehtimaan heistä tämän ajanjakson aikana.

46 Tältä osin on myös täsmennettävä, että vaikka direktiivissä 2004/38 edellytetään, että vastaanottava jäsenvaltio ottaa huomioon asianomaisen henkilön henkilökohtaisen tilanteen tehdessään päätöstä henkilön karkottamisesta tai siitä, että henkilöstä aiheutuu oleskelunsa aikana kohtuuton rasitus sosiaalihuoltojärjestelmälle (tuomio Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, 64, 69 ja 78 kohta), tällaista yksilöllistä tarkastelua ei kuitenkaan tarvitse suorittaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa.

47 Unionin tuomioistuin on jo tuomiossa Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, 60 kohta) todennut, että kun direktiivissä 2004/38 on vahvistettu asteittainen työntekijän aseman säilyttämisjärjestelmä, jolla pyritään turvaamaan oleskeluoikeus ja oikeus sosiaalietuuksiin, siinä on itsessään otettu huomioon erilaisia kunkin tiettyä sosiaalietuutta hakeneen henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyviä tekijöitä, kuten työskentelyn kesto.

48 Kun tällainen tarkastelu ei ole tarpeen sellaisen työnhakijana olevan kansalaisen tapauksessa, joka ei enää ole työntekijän asemassa, näin on sitäkin suuremmalla syyllä sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat sen kaltaisessa tilanteessa kuin Peña Cuevas pääasiassa.

49 Koska poikkeus, jota tarkoitetaan sosiaaliturvalain II osan 7 §:n 1 momentin toisen virkkeen 1 kohdassa, luettuna yhdessä direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan kanssa, ja jonka nojalla Saksan liittotasavallan ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen unionin kansalaisen maassa oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana, antaa asianomaisille henkilöille yksiselitteiset tiedot heille kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista, se on omiaan takaamaan oikeusvarmuuden ja avoimuuden korkean tason perusturvaan kuuluvien sosiaaliavustusten myöntämisessä, minkä lisäksi se on suhteellisuusperiaatteen mukainen (ks. analogisesti tuomio Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, 61 kohta).

50 Lisäksi siltä osin kuin kyse on yksilöllisestä tarkastelusta, jonka avulla pyritään arvioimaan kokonaisvaltaisesti rasitus, joka tietyn etuuden myöntämisestä todellisuudessa aiheutuisi pääasiassa kyseessä olevalle kansalliselle sosiaalihuoltojärjestelmälle kokonaisuutena tarkastellen, on todettava, että yhdelle hakijalle myönnettyä tukea voidaan tuskin katsoa direktiivin 2004/38 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla ”kohtuuttomaksi rasitukseksi”, joka saattaisi kohdistua asianomaiseen jäsenvaltioon, ei niinkään hetkellä, kun sille on tehty yksittäinen hakemus, vaan tietenkin vasta sitten, kun kaikki sen käsiteltäväksi saatetut yksittäiset hakemukset on laskettu yhteen (ks. tuomio Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, 62 kohta).

51 Näissä olosuhteissa direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohta ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle siltä osin kuin siinä evätään oikeus tiettyihin asetuksen N:o 883/2004 70 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin ”erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin” muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka ovat kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kaltaisessa tilanteessa.

52 Sama päätelmä on tehtävä asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan tulkinnasta. Pääasiassa kyseessä olevat etuudet, jotka ovat kyseisen asetuksen 70 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ”erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia”, myönnetään nimittäin tämän saman artiklan 4 kohdan nojalla asianomaisille henkilöille ainoastaan heidän asuinjäsenvaltiossaan sen lainsäädännön mukaisesti. Tästä seuraa, että mikään ei ole esteenä sille, että tällaiset etuudet evätään muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka eivät ole työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia taikka henkilöitä, joilla säilyy tämä asema, heidän vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelunsa kolmen ensimmäisen kuukauden aikana (ks. vastaavasti tuomio Brey, C-140/12, EU:C:2013:965, 44 kohta ja tuomio Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, 83 kohta).

53 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/38 24 artiklaa ja asetuksen N:o 883/2004 4 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka nojalla evätään tietyt asetuksen

N:o 883/2004 70 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ”erityisiin maksuihin perustumattomat rahaetuudet”, jotka ovat samalla direktiivin 2004/83 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ”sosiaaliavustuksia”, muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka ovat kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kaltaisessa tilanteessa.

*Kolmas kysymys*

54 Koska kolmas kysymys on esitetty sen varalta, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, ja koska unionin tuomioistuin on vastannut myöntävästi kysymykseen, joka on samansisältöinen ja joka esitettiin asioissa, jotka johtivat tuomioon Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) ja tuomioon Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen ei ole tarpeen vastata.

## Oikeudenkäyntikulut

55 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 24 artiklaa sekä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna 9.12.2010 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1244/2010, 4 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka nojalla evätään tietyt asetuksen N:o 883/2004 70 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ”erityisiin maksuihin perustumattomat rahaetuudet”, jotka ovat samalla direktiivin 2004/83 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ”sosiaaliavustuksia”, muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka ovat kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kaltaisessa tilanteessa.**

Allekirjoitukset