Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
24 päivänä kesäkuuta 2021 [1]

Asia C-709/20

CG
vastaan
The Department for Communities in Northern Ireland

(Ennakkoratkaisupyyntö – Appeal Tribunal for Northern Ireland (Pohjois-Irlannin hallintotuomioistuin, Yhdistynyt kuningaskunta))

Ennakkoratkaisupyyntö – Henkilöiden vapaa liikkuvuus – Unionin kansalaisuus – Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimus – Siirtymäkausi – SEUT 18 artikla – Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kielto – Direktiivi 2004/38/EY – 24 artikla – Kansallinen oleskeluoikeus – Sosiaaliavustukset – Kansallinen säännös, jolla toimeentuloetuus evätään työvoiman ulkopuolella olevilta unionin kansalaisilta, joilla on oleskeluoikeus – Yhdenvertainen kohtelu

I Johdanto

1. Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 18 artiklan tulkintaa.

2. Ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Alankomaiden ja Kroatian kansalainen CG, joka on vuodesta 2018 lähtien oleskellut Pohjois-Irlannissa (Yhdistynyt kuningaskunta), ja Department for Communities in Northern Ireland (Pohjois-Irlannin kunnallisasioiden virasto, Yhdistynyt kuningaskunta) (jäljempänä Pohjois-Irlannin kunnallisasioiden virasto) ja jossa on kyse siitä, että jälkimmäinen ei ole myöntänyt CG:lle yleistueksi (Universal Credit) kutsuttua toimeentuloetuutta.

3. Unionin tuomioistuimelle esitetyssä kysymyksessä on lähinnä kyse Euroopan unionin kansalaiselle sosiaaliavustusten alalla yhdenvertaisen kohtelun periaatteen nojalla annettavasta suojasta silloin, kun vastaanottava jäsenvaltio on myöntänyt hänelle kansalliseen lainsäädäntöön perustuvan oleskeluoikeuden direktiivissä 2004/38/EY säädettyjä edellytyksiä suotuisammin edellytyksin. [2]

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] 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 (EUVL 2004, L 158, s. 77 sekä oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34).

4. Unionin tuomioistuin saa nyt tilaisuuden täsmentää SEUT 18 artiklan ja kyseisen direktiivin 24 artiklan välistä suhdetta ja sitä, millä edellytyksin yhdenvertaisen kohtelun periaate on määrä panna täytäntöön silloin, kun kansallisessa lainsäädännössä evätään tietyiltä unionin kansalaisilta mahdollisuus vähimmäistoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettuihin sosiaalietuuksiin heidän oleskeluoikeutensa luonteen vuoksi, vaikka tällaiset etuudet taataan samanlaisessa varattomuustilanteessa oleville asianomaisen jäsenvaltion kansalaisille.

5. Aion ratkaisuehdotuksessani ehdottaa unionin tuomioistuimelle, että se katsoisi, että sosiaaliavustusten epääminen jossain jäsenvaltiossa työvoiman ulkopuolella olevalta toisen jäsenvaltion kansalaiselta pelkästään hänen oleskeluoikeutensa luonteen perusteella, vaikka tämä oikeus on myönnetty kansallisen säännöksen mukaisesti ilman varoja koskevia edellytyksiä, voi merkitä kansallisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää, mikä jää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvitettäväksi, ja että siinä tapauksessa kyseisellä lainsäädännöllä ylitetään se, mikä on tarpeen vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen sosiaalihuoltojärjestelmän tasapainon säilyttämiseksi.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimus

6. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä koskevan sopimuksen,[3] joka hyväksyttiin päätöksellä (EU) 2020/135,[4] johdanto-osan kuudennessa ja kahdeksannessa perustelukappaleessa määrätään seuraavaa:

”Toteavat, että on välttämätöntä suojata vastavuoroisuuden pohjalta unionin kansalaisia ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia ja heidän perheenjäseniään silloin kun he ovat ennen tässä sopimuksessa mainittua päivämäärää käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, sekä varmistaa, että heidän tämän sopimuksen mukaiset oikeutensa ovat täytäntöönpanokelpoisia ja perustuvat syrjimättömyyden periaatteeseen; lisäksi osapuolet toteavat, että oikeuksia, jotka johtuvat sosiaaliturvavakuutuksiin liittyvistä kausista, olisi suojattava,

– –

Katsovat, että häiritsevien katkosten välttämiseksi kaudella, jonka aikana tulevaa suhdetta koskevasta sopimuksesta (koskevista sopimuksista) neuvotellaan, on sekä unionin että Yhdistyneen kuningaskunnan edun mukaista määrätä siirtymä- tai täytäntöönpanokaudesta, jonka aikana unionin oikeutta, mukaan lukien kansainväliset sopimukset, sovellettaisiin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa yleisesti ottaen samoin oikeusvaikutuksin kuin jäsenvaltioissa; – –”

[3] EUVL 2020, L 29, s. 7, jäljempänä Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimus.

[4] Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamista Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä koskevan sopimuksen tekemisestä 30.1.2020 annettu neuvoston päätös (EUVL 2020, L 29, s. 1).

7. Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksen 2 artiklan a ja c alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Tässä sopimuksessa tarkoitetaan:

a) ’unionin oikeudella’

i) Euroopan unionista tehtyä sopimusta (SEU), Euroopan unionin toiminnasta tehtyä sopimusta (SEUT), Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimusta – –, sellaisina kuin ne ovat muutettuina tai täydennettyinä, samoin kuin liittymissopimuksia ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaa [jäljempänä perusoikeuskirja], joita kaikkia yhdessä kutsutaan ’perussopimuksiksi’;

ii) unionin oikeuden yleisiä periaatteita;

iii) unionin toimielinten, elinten tai laitosten antamia säädöksiä;

– –

c) ’unionin kansalaisella’ henkilöä, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus;”

8. Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksen toinen osa, jonka otsikko on ”Kansalaisten oikeudet”,[5] sisältää 9–39 artiklan.

9. Kyseisen sopimuksen 13 artiklan 1 kohdassa täsmennetään seuraavaa:

”Unionin kansalaisilla ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla on oikeus oleskella vastaanottavassa valtiossa niiden rajoitusten ja edellytysten mukaisesti, jotka on vahvistettu [SEUT] 21, 45 tai 49 Artiklassa ja direktiivin [2004/38] 6 Artiklan 1 kohdassa, 7 Artiklan 1 kohdan a, b tai c alakohdassa, 7 Artiklan 3 kohdassa, 14 Artiklassa, 16 Artiklan 1 kohdassa tai 17 Artiklan 1 kohdassa.”

10. Kyseisen sopimuksen 86 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”2. Euroopan unionin tuomioistuimella säilyy toimivalta antaa ennakkoratkaisuja asioissa, joissa Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntö on jätetty ennen siirtymäkauden päättymistä.

3. Sovellettaessa tämän luvun määräyksiä kanne katsotaan nostetuksi Euroopan unionin tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisupyyntö katsotaan tehdyksi, kun unionin tuomioistuimen kirjaamo tai tapauksen mukaan unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamo on rekisteröinyt menettelyn vireille panevan asiakirjan.”

11. Saman sopimuksen 89 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tuomiot ja määräykset, jotka Euroopan unionin tuomioistuin antaa ennen siirtymäkauden päättymistä, sekä tuomiot ja määräykset, jotka Euroopan unionin tuomioistuin antaa siirtymäkauden

[5] Kursivointi tässä.

päättymisen jälkeen 86 ja 87 Artiklassa tarkoitetuissa asioissa, sitovat kaikilta osiltaan Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.”

12. Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksen 126 artiklassa, jonka otsikko on ”Siirtymäkausi”, määrätään seuraavaa:

”Siirtymä- tai täytäntöönpanokausi alkaa tämän sopimuksen voimaantulopäivänä ja päättyy 31 päivänä joulukuuta 2020.”

13. Kyseisen sopimuksen 127 artiklan 1 ja 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”1. Ellei tässä sopimuksessa toisin määrätä, unionin oikeutta sovelletaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa siirtymäkauden ajan.

– –

3. Edellä olevan 1 kohdan nojalla sovellettavalla unionin oikeudella on siirtymäkauden aikana Yhdistyneen kuningaskunnan osalta ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa samat oikeusvaikutukset kuin unionissa ja sen jäsenvaltioissa, ja sitä tulkitaan ja sovelletaan samojen menetelmien ja yleisten periaatteiden mukaisesti kuin unionissa.”

14. Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimus tuli voimaan 31.1.2020 keskiyöllä.[6]

2. Direktiivi 2004/38

15. Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 10, 20 ja 21 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

– –

(20) Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon mukaisesti olisi kaikkia unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään, jotka oleskelevat jossain jäsenvaltiossa tämän direktiivin nojalla, perustamissopimuksen soveltamisaloilla kohdeltava tässä jäsenvaltiossa tasavertaisesti sen omien kansalaisten kanssa, jollei perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu.

(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.”

[6] Ks. yhteenveto Yhdistyneen kuningaskunnan eron vaiheista saatavilla internetosoitteessa: https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=fi.

16. Direktiivin 1 artikla kuuluu seuraavasti:

”Tässä direktiivissä säädetään:

a) edellytykset, jotka koskevat sitä, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

b) unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltioiden alueella;

c) edellä a ja b alakohdassa vahvistettuja oikeuksia koskevat rajoitukset, jotka perustuvat yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen.”

17. Direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän 2 artiklan 2 alakohdassa määriteltyihin perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.”

18. Direktiivin 2004/38 7 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella yli kolme kuukautta”, 1 kohdan b ja d alakohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

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; tai

– –

d) jos he ovat a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset täyttävän unionin kansalaisen mukana matkustavia tai häntä myöhemmin seuraavia [2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja] perheenjäseniä.”

19. Kyseisen direktiivin 24 artiklassa, jonka otsikko on ”Tasavertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

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

2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen oleskelun ensimmäisten kolmen kuukauden aikana tai soveltuvassa tapauksessa 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa säädetyn pidemmän ajanjakson aikana muille kuin työntekijöille tai itsenäisille ammatinharjoittajille taikka henkilöille, joilla säilyy tällainen

asema, ja heidän perheensä jäsenille eikä sen tarvitse myöntää heille ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista toimeentulotukea opintoja varten, ammattiin johtava koulutus mukaan luettuna, opintorahan tai -lainan muodossa.”

20. Kyseisen direktiivin 37 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin säännökset eivät vaikuta sellaisiin jäsenvaltion lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin, jotka ovat tämän direktiivin piiriin kuuluvien henkilöiden kannalta edullisempia.”

B Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus

1. EU:n oleskelustatusjärjestelmä – maahanmuuttosäännösten EU-liite

21. EU:n oleskelustatusjärjestelmä – maahanmuuttosäännösten EU-liite (EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix, jäljempänä EU-liite)[7] -nimisellä säädöksellä luodaan Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen esittämien selvennysten mukaan uusi järjestelmä, joka perustettiin Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eron valmistelemiseksi ja sen seurauksena. Järjestelmän perusteella kaikki unionin, Euroopan talousalueen (ETA) ja Sveitsin kansalaiset, jotka ovat oleskelleet Yhdistyneessä kuningaskunnassa ennen 31.12.2020, ja heidän perheenjäsenensä voivat hakea lupaa jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Kyseinen EU-liite tuli voimaan 30.3.2019. Sen mukaan oleskelulupahakemukset on jätettävä viimeistään ennen 30.6.2021.[8]

22. EU-liitteen mukaisesti voidaan myöntää

– pysyvä oleskelustatus, joka oikeuttaa sellaiset hakijat, jotka ovat asuneet Yhdistyneessä kuningaskunnassa yhtäjaksoisesti viisi vuotta, jäämään pysyvästi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan liitteen 2, 2A ja 11–13 artiklan nojalla, ja

– väliaikainen oleskelustatus, jonka nojalla hakijat voivat jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan viideksi vuodeksi ja saada siten täyteen pysyvän oleskelustatuksen hakemiseksi vaadittavan oleskelun keston liitteen 3, 3A ja 14 artiklan nojalla.

23. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa, että työvoiman ulkopuolella olevien kansalaisten, joilla ei tällä hetkellä ole oleskeluoikeutta unionin oikeuden nojalla, on EU-liitteen – toisin kuin direktiivin 2004/38 7 artiklan[9] – nojalla mahdollisuus edelleen asua maassa Yhdistyneen kuningaskunnan eroamista odotettaessa. He voivat myös saada pysyvän oleskelustatuksen viiden vuoden pelkän oleskelun jälkeen. Tämän statuksen saatuaan heillä on rajoittamaton pääsy Yhdistyneen kuningaskunnan sosiaaliturvajärjestelmään.

7 https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu.

8 Määräpäivä on sama kuin Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksen 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla 1.1.2021 alkaen jätettäville hakemuksille asetettu määräpäivä. Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 29.

9 Yhdistynyt kuningaskunta viittaa tuomioon 21.12.2011, Ziolkowski et Szeja (C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866; jäljempänä tuomio Ziolkowski ja Szeja).

2. Yleistuesta vuonna 2016 annettu asetus

24. Yleistuesta vuonna 2016 annettu asetus (Pohjois-Irlanti) (Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016), sellaisena kuin se on muutettuna sosiaaliturvasta (ansiosidonnaiset etuudet) (päivitys ja muutos) (EU-ero) vuonna 2019 annetulla asetuksella (Pohjois-Irlanti) (the Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 [10]) [11], sisältää säännöksiä sen ratkaisemiseksi, keillä on oikeus saada yleistukea ja kuinka sen määrä lasketaan.

25. Yleistuki on verovaroista rahoitettu sosiaaliturvajärjestelmä, johon sovelletaan tuloja koskevia edellytyksiä, ja sen tarkoituksena on korvata useita muita jo käytöstä poistettuja (tai yhä voimassa olevia) sosiaalietuuksia, kuten työnhakijan tuki ja ESA-etuus, jotka molemmat perustuvat tuloihin, sekä toimeentulotuki, työtätekevien henkilöiden verohuojennus, verotuksessa tehtävä lapsivähennys ja asumistuki. [12]

26. Sosiaaliturvauudistuksesta vuonna 2015 annetun asetuksen (Pohjois-Irlanti) (Welfare Reform (Northern Ireland) Order 2015) 9 §:n 1 momentin c kohdan nojalla yleistuen saamisen edellytyksenä on oleskeleminen Pohjois-Irlannissa. [13]

27. Yleistuesta vuonna 2016 annetun asetuksen 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Ratkaistaessa, täyttääkö henkilö Pohjois-Irlannissa oleskelun perusedellytyksen, paitsi jos hän kuuluu 4 momentin soveltamisalaan, on katsottava, ettei hän oleskele Pohjois-Irlannissa, jos hänen kotipaikkansa ei ole Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Kanaalisaarilla, Mansaarella tai Irlannin tasavallassa.

(2) Henkilön kotipaikan ei voida katsoa olevan Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Kanaalisaarilla, Mansaarella tai Irlannin tasavallassa, ellei hänellä ole oikeutta oleskella jossain näistä paikoista.

(3) Sovellettaessa 2 momenttia oleskeluoikeus ei käsitä oikeutta, joka on olemassa seuraavien nojalla tai mukaisesti:

(a) vuoden 2016 maahanmuuttoasetuksen (Euroopan talousalue) (Immigration (European Economic Area) Regulations 2016) [14] 13 § tai direktiivin [2004/38] 6 artikla,

(b) [ETA-asetuksen] [[15]] 14 §, mutta ainoastaan, jos tällainen oikeus on olemassa tuon asetuksen nojalla siitä syystä, että asianomainen henkilö on

   (i) kyseisen asetuksen 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu työnhakijana oikeuden alaan kuuluva henkilö, tai

   (ii) tällaisen työnhakijan (kyseisen asetuksen 7 §:ssä tarkoitettu) perheenjäsen,

[10] Jäljempänä sosiaaliturvasta vuonna 2019 annettu asetus.

[11] Jäljempänä molemmat yhdessä: yleistuesta vuonna 2016 annettu asetus.

[12] Ks. yleistuesta vuonna 2016 annetun asetuksen perustelut, joihin voi tutustua internetosoitteessa: https://www.legislation.gov.uk/nisr/2016/216/pdfs/nisrem_20160216_en.pdf.

[13] Vuoden 2012 sosiaaliturvauudistuslain (Welfare Reform Act 2012) 4 §:n 1 momentin c kohdan ja sosiaaliturvasta vuonna 2019 annetun asetuksen mukaisesti muualla Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovelletaan samanlaisia säännöksiä perusalueen ollessa Iso-Britannia.

[14] Jäljempänä ETA-asetus. Kyseisessä pykälässä säädetään alkuperäisestä oleskeluoikeudesta ja siinä käsitellään alle kolmen kuukauden oleskelua.

[15] Kyseisessä pykälässä viitataan pidennettyyn oleskeluoikeuteen, joka vastaa direktiivin 2004/38 7 artiklassa tarkoitettua oleskeluoikeutta.

(c) ETA-asetuksen 16 §, mutta ainoastaan silloin, kun tällainen oikeus on olemassa kyseisen asetuksen nojalla siksi, että asianomainen henkilö täyttää edellytykset, jotka on esitetty kyseisen asetuksen 16 §:n 5 momentissa[16] tai [SEUT] 20 artiklassa (siinä tapauksessa, että oikeus oleskeluun syntyy siksi, että Ison-Britannian kansalainen ei muutoin voisi käyttää tehokkaasti oikeuksiaan unionin kansalaisena), tai

(d) henkilö, joka on vuoden 1971 maahanmuuttolain (Immigration Act 1971) mukaisesti saanut rajoitetun luvan saapua Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tai oleskella siellä seuraavien perusteiden nojalla:

(i) [*EU-liite*][17] tai

(ii) hän on henkilö, jolla on Zambrano-oikeuskäytännön [tuomio 8.3.2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)] nojalla tunnustettu oleskeluoikeus, joka on määritelty vuoden 1971 maahanmuuttolain 3 §:n 2 momentin nojalla hyväksyttyjä maahanmuuttosääntöjä koskevassa [EU-liitteen] liitteessä 1.

(4) Henkilö kuuluu tämän momentin soveltamisalaan, jos hän on

(a) ETA-asetuksen 6 §:ssä tarkoitettu palkansaajana tai itsenäisenä ammatinharjoittajana oikeuden alaan kuuluva henkilö,

(b) edellä a kohdassa tarkoitetun henkilön perheenjäsen ETA-asetuksen 7 §:n 1 momentin a, b tai c kohdan mukaisessa merkityksessä,[18]

(c) henkilö, jolla on pysyvä oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa ETA-asetuksen 15 §:n 1 momentin c, d tai e kohdan nojalla,

(d) pakolainen, kuten on määritelty Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun, pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 1 artiklassa, sellaisena kuin yleissopimus on muutettuna New Yorkissa 31.1.1967 tehdyn, pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan 1 artiklan 2 kohdalla,

(e) henkilö, joka on saanut tai jonka katsotaan saaneen luvan vuoden 1971 maahanmuuttolain 3 §:n 2 momentin nojalla vahvistettujen sääntöjen ulkopuolella, silloin, kun kyseinen lupa on

(i) harkinnanvarainen lupa saapua Yhdistynyt kuningaskuntaan tai oleskella siellä,

(ii) lupa jäädä maahan perheväkivallan vuoksi myönnettävän poikkeusluvan nojalla tai

16 Tarkoittaa henkilöä, joka on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten pääasiallinen huoltaja.

17 Kursivointi tässä. Kyse on sosiaaliturvasta vuonna 2019 annetulla asetuksella toteutetusta muutoksesta, johon ennakkoratkaisupyyntö perustuu. Pohjois-Irlannin kunnallisasioiden virasto täsmensi kirjallisissa huomautuksissaan, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ensimmäisessä ja toisessa kysymyksessä oleva viittaus 9 §:n 3 momentin c kohdan i alakohtaan kohdistuu Isossa-Britanniassa sovellettavaan säännökseen. Sen vuoksi tässä Pohjois-Irlannista saapuneessa ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen kysymysten on ymmärrettävä kohdistuvan yleistuesta vuonna 2016 annetun asetuksen 9 §:n 3 momentin d kohdan i alakohtaan, joka on vastaava säännös Pohjois-Irlannin osalta.

18 Ennakkoratkaisupyynnössä täsmennetään, että yleistukea hallinnoivan osaston mukaan ilmaisun ”perheenjäsen, joka on säilyttänyt oleskeluoikeuden” määritelmä on sama kuin ETA-asetuksen 10 §:ssä tarkoitettu ja että CG ei voi vedota siihen, ellei hän osoita olleensa naimisissa tai pysyvässä suhteessa kumppaninsa kanssa, joka on unionin kansalainen.

(iii) lupa, joka katsotaan annetun siirtymään joutuneista henkilöistä (tilapäinen suojelu) vuonna 2015 annetun asetuksen (Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005) 3 §:n nojalla,

(f) henkilö, joka saa kyseisten sääntöjen nojalla humanitaarista suojelua, tai

(g) henkilö, johon ei sovelleta vuoden 1999 maahanmuutto- ja turvapaikkalain (Immigration and Asylum Act 1999) 115 §:n 9 momentissa tarkoitettuja maahanmuuttotarkastuksia ja joka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa, koska hänet on poistettu, karkotettu tai siirretty muutoin lain perusteella muusta maasta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan."

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

28. Pääasian valittaja CG on Alankomaiden ja Kroatian kansalainen, naimaton kahden pienen lapsen [19] äiti, joka on kertonut saapuneensa Pohjois-Irlantiin vuonna 2018. [20] Hän ei ole koskaan harjoittanut taloudellista toimintaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa, missä hän asui kumppaninsa kanssa, joka on kansalaisuudeltaan alankomaalainen unionin kansalainen, siihen asti, kunnes hän väitetyn perheväkivallan seurauksena muutti pahoinpideltyjen naisten vastaanottokeskukseen. [21] CG on varaton eikä saa minkäänlaisia sosiaalietuuksia voidakseen huolehtia omasta ja kahden lapsensa toimeentulosta.

29. Hän sai 4.6.2020 väliaikaisen oleskelustatuksen Yhdistyneessä kuningaskunnassa EU-liitteen perusteella. Kyseisen statuksen myöntää Home Office (sisäasiainministeriö, Yhdistynyt kuningaskunta) niille unionin kansalaisille, jotka ovat asuneet Yhdistyneessä kuningaskunnassa alle viiden vuoden ajan, eikä sen saamiseksi edellytetä riittäviä varoja. Väliaikaisen oleskelustatuksen turvin on mahdollista jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan viiden vuoden määräajaksi Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksen mukaisen siirtymäkauden jälkeen. [22]

30. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa CG:n oleskeluoikeudesta [23] seuraavaa:

– CG ei voi vedota siihen, että hän olisi perheenjäsen, sillä hän ei ole osoittanut, että hän on naimisissa tai että hän on edelleen pysyvässä suhteessa unionin kansalaisen kanssa, ja

[19] Asiakirja-aineiston mukaan molemmat lapset ovat syntyneet Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ensimmäinen 1.3.2019 ja toinen vuonna 2020. Vanhempi lapsi ei ole kouluikäinen. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin, Appeal Tribunal for Northern Ireland, täsmensi nopeutettua menettelyä koskevaan pyyntöön liittyviin unionin tuomioistuimen kysymyksiin antamassaan vastauksessa, että CG:n mukaan molemmat lapset ovat Yhdistyneen kuningaskunnan sosiaaliviranomaisten valvonnassa.

[20] CG ilmoittaa saapuneensa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan vuoden 2018 lopulla tai vuoden 2019 alussa, jotta hänen kumppaninsa voisi hyväksyä työtarjouksen. Euroopan komission mukaan päivämäärä on 21.1.2019.

[21] CG:n huomautuksista ilmenee, että hän asettui vastaanottokeskukseen lopullisesti vuoden 2020 alussa siirryttyään useita kertoja edes takaisin keskuksen ja kodin välillä, jossa hän asui väkivaltaisen kumppaninsa kanssa. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin täsmensi nopeutettua menettelyä koskevaan pyyntöön liittyviin unionin tuomioistuimen kysymyksiin antamassaan vastauksessa, että CG:n majoittumista vastaanottokeskukseen ei voida pitää pysyvänä asumisena. CG täsmensi kirjallisissa huomautuksissaan, että hän muutti tammikuussa 2021 sosiaaliviranomaisten järjestämään omaan asuntoon.

[22] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohta.

[23] CG täsmensi kirjallisissa huomautuksissaan yhtäältä, että hänellä oli Yhdistyneessä kuningaskunnassa oleskelunsa kolmen ensimmäisen kuukauden aikana direktiivin 2004/38 6 artiklan mukaisesti oikeus oleskella siellä ilman edellytyksiä tai muodollisuuksia. Noiden kolmen kuukauden päättyessä Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät olleet pyytäneet häntä todistamaan oikeuttaan jatkuvaan oleskeluun. Häntä ei ollut kehotettu tai määrätty poistumaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta. CG poistui vanhimman lapsensa kanssa väliaikaisesti Yhdistyneestä kuningaskunnasta oleskellakseen vanhempiensa luona Alankomaissa lokakuun 2019 ja tammikuun 2020 välisen ajan, minkä jälkeen äiti palasi lapsensa kanssa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. CG korostaa asuneensa koko oleskelunsa ajan Pohjois-Irlannissa. Toisaalta hän täsmentää, ettei hän voi vaatia lupaa oleskella perheväkivallan uhrina toistaiseksi Pohjois-Irlannissa. Hänen sitä varten 11.11.2020 jättämänsä hakemus hylättiin 3.3.2021. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 18 kyseisen luvan myöntämisen edellytyksistä.

– CG sai luvan jäädä väliaikaisesti maahan (väliaikainen oleskelustatus), mikä ei tarkoita samaa kuin varsinainen oleskelulupa (residence permit).

31. CG haki 8.6.2020 sosiaaliavustusta (yleistukea) Pohjois-Irlannin kunnallisasioiden virastosta. Se hylkäsi hänen hakemuksensa sosiaaliturvasta vuonna 2019 annetulla asetuksella lisätyn, yleistuesta vuonna 2016 annetun asetuksen 9 §:n 3 momentin d kohdan i alakohdan perusteella 17.6.2020 antamallaan päätöksellä sillä perusteella, että tämän muutoksen seurauksena unionin kansalaiset, joille on EU-liitteen nojalla myönnetty määräaikainen oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa, eivät täytä kyseisessä pykälässä vahvistettua edellytystä oleskelusta Pohjois-Irlannissa voidakseen saada sosiaaliavustusta. CG:n esittämä vaatimus päätöksen uudelleen tarkastelusta hylättiin 30.6.2020.

32. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen käsiteltävänä on kyseistä päätöstä koskeva CG:n valitus. CG riitauttaa yleistuesta vuonna 2016 annetun asetuksen 9 §:n 3 momentin d kohdan i alakohdan laillisuuden. Hän väittää, että kyseinen säännös, jossa hänen käsityksensä mukaan evätään sosiaaliavustuksen saaminen niiltä unionin kansalaisilta, joiden Yhdistynyt kuningaskunta on tunnustanut oleskelevan laillisesti alueellaan, on yhteensopimaton niiden velvoitteiden kanssa, jotka Yhdistyneellä kuningaskunnalla on Euroopan yhteisöistä vuonna 1972 annetun lain (European Communities Act 1972) [24] nojalla, ja SEUT 18 artiklan vastainen.

33. CG väittää tämän osalta, että sosiaaliavustuksen epääminen häneltä siitä huolimatta, että hänelle oli kansallisen lainsäädännön nojalla myönnetty määräaikainen oleskeluoikeus, vaikka hänellä ei olisi oleskeluoikeutta unionin oikeuden perusteella, merkitsee Ison-Britannian kansalaisiin nähden erilaista kohtelua ja on siten kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

34. Pohjois-Irlannin kunnallisasioiden virasto sitä vastoin huomauttaa, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaan väliaikainen oleskelustatus ei sellaisenaan merkitse oikeutta saada sosiaaliavustuksia, sillä niihin sovelletaan erillisiä myöntämisedellytyksiä.

35. Virasto huomauttaa, että nyt käsiteltävän asian olosuhteet ovat erilaiset kuin 7.9.2004 annettuun tuomioon Trojani [25] johtaneessa asiassa ja että maan tuomioistuimet ovat jatkuvasti noudattaneet United Kingdom Supreme Courtin (Yhdistyneen kuningaskunnan ylin tuomioistuin) 16.3.2011 antamaa tuomiota Patmalniece, jossa katsottiin, että vaikka kotipaikkaa koskevan edellytyksen soveltaminen olikin välillisesti syrjivää, syrjintä oli oikeutettua.

36. Appeal Tribunal for Northern Ireland (Pohjois-Irlannin hallintotuomioistuin, Yhdistynyt kuningaskunta) päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [yleistuesta vuonna 2016 annetun asetuksen] 9 §:n 3 momentin [d] kohdan i alakohta, joka lisättiin asetukseen [sosiaaliturvasta 2019 annetulla asetuksella], jossa suljetaan sosiaalietuuksia koskevan oikeuden ulkopuolelle Euroopan unionin kansalaiset, joilla on Yhdistyneessä kuningaskunnassa oleskeluoikeus – tässä tapauksessa EU-liitteessä tarkoitettu väliaikainen oleskelustatus –, lainvastaisesti (välittömästi tai välillisesti) syrjivä [SEUT] 18 artiklan nojalla ja yhteensopimaton [Euroopan yhteisöistä vuonna 1972 annettuun lakiin] perustuvien Yhdistyneen kuningaskunnan velvoitteiden kanssa?

[24] Euroopan yhteisöistä vuonna 1972 annettu laki on laki Yhdistyneen kuningaskunnan liittymisestä Euroopan unioniin.

[25] C-456/02, EU:C:2004:488; jäljempänä tuomio Trojani.

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja [yleistuesta 2016 annetun asetuksen] 9 §:n 3 momentin [d] kohdan i alakohdan on katsottava olevan välillisesti syrjivä, onko kyseinen säännös oikeutettu [SEUT] sopimuksen 18 artiklan nojalla ja yhteensopimaton [Euroopan yhteisöistä vuonna 1972 annettuun lakiin] perustuvien Yhdistyneen kuningaskunnan velvoitteiden kanssa?"

37. Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi 11.2.2021 pyynnön, joka koski unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan mukaista nopeutettua menettelyä.

38. CG,[26] Pohjois-Irlannin kunnallisasioiden virasto, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja Euroopan komissio ovat jättäneet kirjallisia huomautuksia ja esittäneet suulliset huomautuksensa 4.5.2021 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

39. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee, onko sellaista SEUT 18 artiklassa tarkoitettua välitöntä tai välillistä syrjintää, joka johtuisi siitä, että tietyiltä Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvilta unionin kansalaisilta evätään sosiaalietuudet heille kansallisen lainsäädännön perusteella myönnetyn oleskeluoikeuden luonteen vuoksi.

40. Pääasian tosiseikkojen sekä unionin tuomioistuimen runsaan oikeuskäytännön perusteella, joka koskee yhdenvertaista kohtelua niiden sosiaalietuuksien alalla, joihin liikkumisvapauttaan käyttäneillä unionin kansalaisilla on oikeus, pidän tarpeellisena tämän ennakkoratkaisupyynnön asiayhteyden tarkentamista.

A Ennakkoratkaisupyynnön asiayhteys ja uudelleenmuotoilu

41. Ensinnäkin on tarkennettava unionin tuomioistuimen toimivallan perustaa, sillä tämän oikeusriidan kohteena on Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvan unionin kansalaisen 8.6.2020 jättämä, sosiaalietuutta koskeva hakemus, joka hylättiin 30.6.2020 eli Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksessa vahvistetun siirtymäkauden aikana.[27] Korostankin sitä, ettei tässä oikeusriidassa ole kyse väliaikaisena oleskelustatuksena tunnetusta oleskeluoikeudesta,

[26] CG tarkensi kirjallisissa huomautuksissaan, että tässä asiassa arvosteltuja säännöksiä vastaavia, Isossa-Britanniassa sovellettavia säännöksiä todettiin asiassa Fratila v. Secretary of State for Work and Pensions (2020) EWCA Civ 1741 lainvastaisiksi Court of Appealin (ylioikeus, Yhdistynyt kuningaskunta) 18.12.2020 antamalla ratkaisulla, sillä kyseen katsottiin olevan SEUT 18 artiklan vastaisesta, kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä. Secretary of State for Work and Pensions (työ- ja eläkeministeri, Yhdistynyt kuningaskunta) on valittanut kyseisestä ratkaisusta Supreme Courtiin, ja käsittelyajankohdaksi vahvistettiin 18. ja 19.5. pidettävät istunnot. CG huomauttaa, että kyseisessä oikeudenkäynnissä on kyse kahdesta Romanian kansalaisesta, joista toinen on Geanina Fratila, joka Yhdistyneeseen kuningaskuntaan saavuttuaan työskenteli siellä hiukan alle vuoden, kunnes hänen asemansa työtekijänä peruutettiin. Hän haki yleistukea, mutta sitä ei myönnetty hänelle. Hänelle oli hieman aiemmin myönnetty väliaikainen oleskelustatus. Tuona ajankohtana hän oli oleskellut Yhdistyneessä kuningaskunnassa lähes viisi vuotta. Sen jälkeen hän sai pysyvän oleskelustatuksen ja hänelle myönnettiin yleistuki. Toinen asianomainen henkilö, Razvan Tanase, on vammautunut eliniäksi ja liikkuu pyörätuolilla. Hän saapui Yhdistyneeseen kuningaskuntaan saadakseen hoitoa Fratilalta. Hänelle on myönnetty Romaniassa useita avustuksia, kuten työkyvyttömyyseläke, vanhuuseläke ja hoitokulukorvaus. Myös häneltä evättiin yleistuki hiukan sen jälkeen, kun hän oli saanut väliaikaisen oleskelustatuksen. Hän oli asunut Yhdistyneessä kuningaskunnassa viiden kuukauden ajan. Ks. 13 ja 14 kohta kyseisestä päätöksestä, joka on saatavilla seuraavassa internetosoitteessa: https://files.gcnchambers.co.uk/wp-content/uploads/2020/12/18111043/Fratila-v-Secretary-of-State-for-Work-and-Pensions-2020-EWCA-1741-18-December-2020.pdf.

[27] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohta.

jollainen CG:lle myönnettiin 4.6.2020 EU-liitteen mukaisesti,[28] vaan siitä, ettei hänelle myönnetty yleistukea, joka evättiin hänen oleskeluoikeutensa luonteen vuoksi. Koska kaikki tosiseikat ja sovellettavat kansalliset säännökset ajoittuvat joko siirtymäkautta edeltävään aikaan tai itse siirtymäkaudelle ja koska kansalliselta tuomioistuimelta saatu ennakkoratkaisupyyntö rekisteröitiin unionin tuomioistuimen kirjaamossa 30.12.2020, unionin tuomioistuin on Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksen 86 artiklan 2 ja 3 kohdan perusteella toimivaltainen antamaan ratkaisun ennakkoratkaisupyynnöstä.[29]

42. Toiseksi totean CG:n SEUT 18 artiklan perusteella hakemien avustusten luokittelusta, jonka mukaisesti valitaan se unionin oikeussääntö, jonka nojalla tarkastellaan kansallisten säännösten yhteensopivuutta yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamisen suhteen,[30] olevan kiistatonta, että CG hakee yleistukea itselleen ja lapsilleen juuri varattomuuden vuoksi[31] ja että kyseisen avustuksen katsotaan kuuluvan direktiivissä 2004/38 tarkoitettuihin sosiaaliavustuksiin. Tätä luokittelua ei muuttane se istunnossa esitetty tarkennus, jonka mukaan CG:n hakeman avustuksen oli määrä kattaa hänen terveydenhoitomenonsa.

43. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikki maksuihin perustumattomat rahaetuudet kuuluvat sosiaaliavustusten käsitteen piiriin, ja ne ilmentävät kansallista yhteisvastuullisuutta ja rahoitetaan sellaisina.[32] Sosiaaliavustus on ehdoton, sillä sen tarkoituksena on turvata sitä saavan henkilön toimeentulo. Tämän suhteen unionin tuomioistuin on muistuttanut, että toimeentuloetuuksia, jotka on tarkoitettu antamaan niiden saajille ihmisarvoisen elämän mahdollistava vähimmäistoimeentulo, on pidettävä direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina sosiaaliavustuksina.[33]

44. Kolmanneksi on todettava, että CG:n oleskelua koskevat edellytykset eroavat niistä, joista on säädetty direktiivissä 2004/38. On nimittäin selvää, että CG sai 4.6.2020 EU-liitteen mukaisen, väliaikaisena oleskelustatuksena tunnetun *oleskeluoikeuden*, jonka myöntämiseen ei liity minkäänlaista vaatimusta, joka koskisi asianomaisen henkilön varoja tai sosiaalivakuutuksen ottamista, ja joka myönnetään, vaikka kyseinen henkilö ei tee työtä. Henkilö voi tämän statuksen nojalla oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa laillisesti viiden vuoden ajanjakson, jonka päätyttyä hän voi hakea pysyvää oleskelustatusta, joka mahdollistaa hänelle sosiaalietuuksien saamisen.

[28] Kyseisenä ajankohtana ei ollut mahdollista myöntää Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksen 18 artiklassa perustettua uutta oleskelustatusta. Vaikka kyseisen sopimuksen 19 artiklan nojalla oli mahdollista jättää siirtymäkauden aikana etukäteen hakemuksia tällaisen statuksen saamiseksi, niiden hyväksymis- tai hylkäämispäätökset tulivat voimaan vasta 1.1.2021 alkaen. Hakijoiden on lisäksi täytettävä direktiivissä 2004/38 esitettyjä vaatimuksia vastaavia vaatimuksia.

[29] Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksen 158 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti toisin olisi ainoastaan, jos 1.2.2020 jälkeen eli siirtymäkauden aikana käynnistetyn menettelyn tavoitteena olisi ollut päätöksen saaminen hakemuksesta, joka oli jätetty saman sopimuksen 19 artiklan nojalla, jonka mukaisesti on mahdollista hakea etukäteen saman sopimuksen 18 artiklan (1 ja 4 kohdan) mukaista uutta oleskeluasemaa tai oleskeluasiakirjaa.

[30] Ks. mm. tuomio 15.9.2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, 42–44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), jäljempänä tuomio Alimanovic.

[31] Siitä, mitä ilmaus ”yleistuki” käsittää, ks. tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohta. Sillä tarkoitetaan erityyppisiä tukia ja avustuksia, joista muutamista on saatettu antaa nimenomaisia sääntöjä unionin oikeudessa. Ks. myös tuomio 14.6.2016, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-308/14, EU:C:2016:436, 27 ja 55 kohta), jäljempänä tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta.

[32] Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa esiintyvästä sosiaalihuoltojärjestelmän käsitteestä ja sen tulkinnasta, jonka mukaan sillä viitataan kaikkiin kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten perustamiin tukijärjestelmiin, joihin turvautuu henkilö, jolla ei ole riittäviä varoja perustarpeidensa ja perheensä perustarpeiden täyttämiseen, ks. tuomio 19.9.2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 60 ja 61 kohta; jäljempänä tuomio Brey).

[33] Ks. tuomio 6.10.2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; jäljempänä tuomio Jobcenter Krefeld).

45. Koska CG, joka on unionin kansalainen, on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskelee tässä ominaisuudessaan toisen jäsenvaltion alueella, hänen tilanteensa kuuluu unionin oikeuden piiriin,[34] vaikka hänelle on kansallisen lainsäädännön nojalla myönnetty oleskeluoikeus direktiivissä 2004/38 säädettyjä sääntöjä lievemmin edellytyksin. Tässä kohdin on täsmennettävä, että koska hän on saanut oleskeluoikeuden ja hakenut sosiaaliavustuksia siirtymäkauden aikana, unionin oikeuden soveltaminen taataan Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksen 127 artiklassa.

46. Näin ollen on neljänneksi todettava, että SEUT 18 artiklan ensimmäisen kohdan sovellettavuuden osalta täytyy muistaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseistä määräystä voidaan soveltaa itsenäisesti ainoastaan sellaisiin unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluviin tilanteisiin, joita varten EUT-sopimuksessa ei ole syrjinnän kieltäviä erityissääntöjä.[35] Kun kyse on unionin kansalaisten oleskeluoikeudesta toisen jäsenvaltion alueella, syrjintäkiellon periaatetta on täsmennetty direktiivin 2004/38 24 artiklassa.[36]

47. Näin ollen tilannetta ei mielestäni ole syytä arvioida SEUT 18 artiklaan nähden ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tiedustelemalla tavoin, mikä johtuu jo siitä, että pääasiassa kyseessä oleva tilanne kuuluu direktiivin 2004/38 soveltamisalaan.

48. Siksi ei voida vedota pääasian tosiseikkojen vastaavuuteen niiden tosiseikkojen kanssa, jotka johtivat unionin tuomioistuimen sellaisiin tuomioihin, joissa SEUT 18 artiklaa vastaavia EY-sopimuksen määräyksiä tulkitaan kansallisen lainsäädännön perusteella myönnettyä oleskeluoikeutta koskevissa tapauksissa ennen direktiivin 2004/38 voimaantuloa,[37] vaikka kyseisellä oikeuskäytännöllä onkin tietyiltä osin edelleen merkitystä, sillä unionin tuomioistuin on siinä soveltanut syrjintäkiellon periaatetta, jota on sittemmin täsmennetty kyseisen direktiivin 24 artiklassa.[38]

49. Toisin sanoen silloin, kun vahvistetaan periaate direktiivin 2004/38 ja erityisesti sen 24 artiklan soveltamisesta ja kun kyseessä oleva tilanne kuuluu kyseisen direktiivin soveltamisalaan, kysymystä oikeudesta sosiaaliavustuksiin ei enää pidä tarkastella SEUT 18 artiklaan nähden, tai muutoin päättely on ristiriitaista.[39]

[34] Ks. tuomio 11.11.2014, Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, 59 kohta; jäljempänä tuomio Dano).

[35] Ks. erityisesti tuomio Jobcenter Krefeld (78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[36] Ks. erityisesti tuomio Dano (59–61 kohta). Huomautan, että Yhdistyneen kuningaskunnan erosopimuksen toisessa osassa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta) olevassa 12 artiklassa toistetaan SEUT 18 artikla ja että sen täsmällisempi ilmaus, nimittäin direktiivin 2004/38 24 artikla, toistetaan saman sopimuksen 23 artiklassa. Kyseisen direktiivin voimaantuloa edeltävän oikeuskäytännön osalta ks. tämän ratkaisuehdotuksen 54 kohta. Ks. myös analyysi kirjoituksessa Robin-Olivier, S., "Les droits sociaux des 'étrangers communautaires'", *L'Avenir de l'État de Droit Social en Europe*, teoksessa Iliopoulos-Strangas, J. (toim.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, s. 217–246, etenkin s. 221 ja 228. Ks. vastaavasti Rondu, J., "Chapitre 2 – L'individu relevant du seul droit national, résultante du caractère partiel de l'intégration", *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bryssel, 2020, s. 683–756, etenkin s. 711, kohta 898. Kirjoittaja katsoo, ettei SEUT 18 artikla ole sovellettavissa, sillä direktiivin 2004/38 24 artiklan lex specialis korvaa perussopimusten mukaisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen lex generalisin.

[37] CG:n kirjallisissa huomautuksissa muistutetaan, että hän viittasi hakemuksensa tueksi tuomioon Trojani SEUT 18 artiklan soveltamiseen vetoamiseksi.

[38] Ks. erityisesti tuomio Brey (44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[39] Tältä osin totean, että istunnossa komissio aluksi pitäytyi tällaisessa, kirjallisten huomautustensa mukaisessa perustelutavassa tukeutumatta kuitenkaan niissä mainittuihin tuomioihin, mutta muutti sitten perustelujaan vastauksena unionin tuomioistuimen esittämään, perusoikeuskirjan sovellettavuutta koskevaan kysymykseen. Tämän osalta ks. tämän ratkaisuehdotuksen 81 kohta.

50. On muistutettava, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä jälkimmäisen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella se voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen. [40]

51. Ehdotankin, että unionin tuomioistuin muotoilisi uudelleen ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kaksi kysymystä, joita on mielestäni tarkasteltava yhdessä, ja katsoisi, että tämä tiedustelee lähinnä sitä, voidaanko direktiivin 2004/38 24 artiklan tulkita tarkoittavan, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa evätään sosiaaliavustusten myöntäminen unionin kansalaisille, joille jäsenvaltio on myöntänyt laillista oleskelua koskevan oikeuden ilman varoihin liittyviä vaatimuksia, vaikka tällaiset avustukset taataan samanlaisessa varattomuustilanteessa oleville asianomaisen jäsenvaltion omille kansalaisille, ja voiko tällainen syrjintä siinä tapauksessa mahdollisesti olla oikeutettua.

52. Pohdinnan tässä vaiheessa on syytä esittää yleiskatsaus direktiivin 2004/38 24 artiklan sovellettavuutta käsittelevään unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ennen kuin arvioidaan mahdollisuutta sen kehittämiseen silloin, kun on kyse laillista oleskelua koskevan oikeuden myöntämisestä sen johdosta, että kansallinen lainsäädäntö on kyseisessä direktiivissä esitettyjä sääntöjä suotuisampi.

B Direktiivin 2004/38 24 artiklan sovellettavuutta koskeva peruste, joka perustuu ”tämän direktiivin nojalla” myönnettyyn oleskeluoikeuteen, kun kyse on oikeudesta sosiaaliavustuksiin

53. Totean, ettei unionin tuomioistuin ole direktiivin 2004/38 voimaantulon jälkeen ottanut sosiaaliavustusten alalla kantaa siihen, mitä vaikutuksia on *laillista oleskelua koskevalla oikeudella*, joka on myönnetty muilla edellytyksillä kuin ne, joista on säädetty unionin oikeudessa, joka koskee oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäneiden jäsenvaltioiden kansalaisten maahantuloa ja oleskelua.

54. Ennen direktiivin 2004/38 voimaantuloa unionin tuomioistuin sitä vastoin katsoi, että vastaanottavan jäsenvaltion alueella *laillisesti oleskelevat unionin kansalaiset* voivat vedota syrjintäkiellon periaatteeseen, josta sittemmin määrätään SEUT 18 artiklassa, saadakseen oikeuden sosiaaliavustukseen. [41]

55. Direktiivin 2004/38 voimaantulon jälkeen unionin tuomioistuin on tulkinnut sen 24 artiklaa sellaisten tilanteiden perusteella, joissa asianomaiset henkilöt eivät täyttäneet kyseisen direktiivin mukaisia vaatimuksia oleskeluoikeuden saamiseksi, vaan heillä oli vain kestoltaan rajoittamattomia oleskelulupia, joilla on pelkästään toteava vaikutus. [42] Muistutan tämän osalta, että direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan, jos heillä on riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion

[40] Ks. tuomio Brey (31 kohta).

[41] Ks. tuomio 20.9.2001 (C-184/99, EU:C:2001:458, 32, 33 ja 35 kohta; jäljempänä tuomio Grzelczyk) sekä tuomio Trojani (37 ja 40 kohta).

[42] Ks. tuomio Brey (18 kohta), tuomio Dano (36 kohta) ja tuomio Alimanovic (27 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oleskeluluvan myöntämisellä ei luoda oikeuksia vaan ainoastaan todetaan niiden olemassaolo. Luvan myöntäminen ei luo oleskeluoikeutta (ks. mm. tuomio 14.9.2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, 32 ja 33 kohta). Tämä luokittelu ei sitä vastoin sulje pois niitä unionin kansalaisia, jotka asuivat vastaanottavassa jäsenvaltiossa *ennen* kyseisen direktiivin voimaantuloa mutta asuivat siellä laillisesti jonkin muun unionin säädöksen nojalla (tuomio 7.10.2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592).

sosiaalihuoltojärjestelmälle, sekä sairausvakuutusturva. Jos he täyttävät nämä edellytykset, heiltä ei voi evätä oleskelua. Tämä tarkoittaa käänteisesti, että jäsenvaltioiden ei tarvitse sallia muiden jäsenvaltioiden kansalaisten oleskelua, jos näillä ei ole riittäviä varoja.

56. Unionin tuomioistuin on katsonut, ettei direktiivin 2004/38 24 artikla ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jolla suljetaan kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen sosiaalietuuksien piiriin kuuluvien erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien ulkopuolelle ne jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka eivät täytä kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja edellytyksiä eivätkä siksi voi vedota oleskeluoikeuteen kyseisen säännöksen mukaisesti.[43] Tuomiossa Brey unionin tuomioistuin asetti yhden edellytyksen: tällainen epääminen ei saa tapahtua automaattisesti kaikissa olosuhteissa.[44]

57. On korostettava erästä tärkeätä seurausta, joka on tällä unionin tuomioistuimen direktiivin 2004/38 24 artiklassa vahvistetusta yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta esittämällä tulkinnalla.

58. Katsottuaan tuomiossa Dano ensin, että kyseessä ollut tilanne ei kuulunut direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan[45] ja että kyseinen säännös merkitsee poikkeusta SEUT 18 artiklassa vahvistettuun syrjintäkiellon periaatteeseen,[46] unionin tuomioistuin kuitenkin tutki kyseisen direktiivin 24 artiklan 1 kohdan perusteella, millä edellytyksillä kansalaiselta, jolla on oleskelulupa, voidaan *evätä* sosiaalietuudet, vaikka ainoat poikkeukset yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen on esitetty kyseisen artiklan 2 kohdassa.

59. Unionin tuomioistuin päätteli tästä direktiivin 2004/38 24 artiklan soveltamisen edellytyksiä koskevasta perustelusta,[47] että kansallinen lainsäädäntö, jolla sosiaalietuuksien saaminen rajataan vain niihin unionin kansalaisiin, joiden oleskelu vastaanottavan jäsenvaltion alueella noudattaa direktiivin 2004/38 7 artiklassa säädettyjä edellytyksiä, ei merkitse erilaista kohtelua.[48]

60. Unionin tuomioistuin nojautui ratkaisussaan direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdassa esiintyvään ilmaisuun ”tämän direktiivin nojalla asuvia”. Se päätteli tämän sanamuodon perusteella, että yhdenvertaisen kohtelun periaate saattoi koskea vain unionin kansalaisia, jotka oleskelivat toisen jäsenvaltion alueella laillisesti siksi, että he täyttävät kyseisen direktiivin 7 artiklan mukaiset edellytykset. Näin ollen se jätti huomiotta suojan, joka kyseisen direktiivin 24 artiklan 1 kohdassa myönnetään unionin kansalaisille, joille on CG:n tavoin myönnetty viiden vuoden oleskeluoikeus jossain jäsenvaltiossa ilman varoja koskevia vaatimuksia ja jotka eivät

43 Ks. tuomio Dano (65 ja 66 kohta).

44 Ks. kyseisen tuomion 80 kohta.

45 Ks. tuomio Dano (66 kohta).

46 Ks. tuomio Dano (61 ja 64 kohta).

47 Ks. tämän osalta Martin, D., ”Article 24 – Égalité de traitement”, *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, Bruylant, Bryssel, 2020, s. 373–396, etenkin s. 380, 16 kohta, jonka mukaan ”sikäli kuin unionin lainsäätäjän tarkoituksena kyseisen direktiivin 24 artiklassa ei ole ollut esittää 1 kohdassa vahvistettuun, syrjimättömyyttä koskevaan oikeuteen muita rajauksia kuin 2 kohdassa esitetyt, oliko unionin tuomioistuimella vielä oikeus tulkita 1 kohdan sisältävän implisiittisesti kotouttamista koskevan edellytyksen?”.

48 Unionin tuomioistuin vahvisti tuomiossa komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, mitä sen oikeuskäytäntö tarkoittaa (66–69 kohta). Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 77 kohta koskien aiemmin annettuja tuomiota Alimanovic ja tuomiota 25.2.2016, García-Nieto ym. (C-299/14, EU:C:2016:114; jäljempänä tuomio García-Nieto ym.), joista edellinen koskee kyseisen direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohdassa ja jälkimmäinen sen 6 artiklan 1 kohdassa vahvistettuja edellytyksiä. Näiden ratkaisujen merkityksestä pääasian yhteydessä tuon lisäksi esiin huomion, joka on esitetty kirjoituksessa Iliopoulou-Penot, A., ”Chapitre 11 – Citoyenneté de l'Union et accès des inactifs aux prestations sociales dans l'État d'accueil”, *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Clément-Wilz, L. (joht.), Bruylant, Bryssel, 2018, s. 315–334, etenkin s. 318. Sen mukaan ”poliittisessa sopimuksessa, johon Eurooppa-neuvosto pääsi 19.2.2016 epäonnistuneessa pyrkimyksessään välttää Brexit, toistettiin sanasanaisesti tuomiossa Dano ja tuomiossa Alimanovic annetut ratkaisut korostaen siten niiden merkitystä keskustelussa Yhdistyneen kuningaskunnan uudenlaisesta asemasta unionissa”. Ks. myös kyseisen jäsenvaltion vuonna 2017 esittämistä kannoista tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 55.

osoita, että heillä on varoja saman direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Tämän ratkaisuehdotuksen 47 kohdassa esitetyistä syistä tällaiset henkilöt eivät myöskään voi vedota SEUT 18 artiklan mukaiseen suojaan.

61. Tästä seuraa, että jäsenvaltion alueella sääntöjen mukaisesti ja laillisesti mutta ilman toimeentulon turvaavia varoja oleskeleva unionin kansalainen voi joutua kohdelluksi eri tavoin kuin asianomaisen valtion kansalaiset vain siitä syystä, että vastaanottava jäsenvaltio on myöntänyt hänelle oleskeluoikeuden ilman varoja koskevia edellytyksiä.

62. Nähdäkseni tämä kriteeri, joka perustuu oleskeluoikeuden saamiseen direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdassa käytetyn ilmaisun mukaan ”tämän direktiivin nojalla”, muodostaa siis unionin tuomioistuimen käsiteltävänä nyt olevan uudenlaisen kysymyksen perustan, sillä se ei koske mitään muuta unionin oikeuden säännöstä tai määräystä, johon oleskeluoikeus voisi perustua. [49]

63. Perustelut tälle kriteerille, jonka tarkoituksena on rajoittaa avustusten myöntämistä jäsenvaltioiden sosiaalihuoltojärjestelmän rahoituksen tasapainon säilyttämiseksi estämällä kohtuuton rasitus, [50] liittyy direktiivin 2004/38 lainsäädäntähistoriaan, joka palautetaan mieleen tuomiossa Ziolkowski ja Szeja, [51] johon unionin tuomioistuin viittaa tuomion Dano 70–72 kohdassa sekä 6.10.2020 annetun tuomion Jobcenter Krefeld 63 kohdassa.

64. Lisäksi unionin tuomioistuin katsoi viimeiseksi mainitussa tuomiossa, että kyseistä poikkeusta ei voida soveltaa henkilöihin, jotka kuuluvat direktiivin 2004/38 24 artiklan, mukaan lukien sen 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen, soveltamisalaan sillä perusteella, että heillä on tämän direktiivin 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaan perustuva oleskeluoikeus, mutta jotka voivat vedota myös asetuksen (EU) N:o 492/2011 [52] 10 artiklaan perustuvaan itsenäiseen oleskeluoikeuteen. [53]

65. Näin ollen oikeus yhdenvertaiseen kohteluun direktiivin 2004/38 puitteissa ei tuomioon Jobcenter Krefeld perustuvan unionin tuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön mukaan enää rajoitu kyseisessä direktiivissä tarkoitettuihin tilanteisiin vaan koskee myös tilanteita, joissa oleskeluoikeus perustuu johonkin toiseen johdetun oikeuden säännökseen. [54]

66. Samoin kuin tuomioon Jobcenter Krefeld johtaneessa asiassa, nytkin on ratkaistava, mitkä päätelmät on tehtävä direktiivin 2004/38 24 artiklan tulkitsemisen kannalta siitä, että jäsenvaltio myöntää unionin kansalaisille laillista oleskelua koskevan oikeuden kyseisessä direktiivissä säädettyjä suotuisammin edellytyksin, kun kyse on päätöksestä evätä tällaisilta kansalaisilta sosiaaliavustukset pelkästään heidän väliaikaisen oleskelustatuksensa perusteella. [55]

[49] Ks. tältä osin tuomio Jobcenter Krefeld (62 kohta).

[50] Ks. tuomio Jobcenter Krefeld (66 kohta).

[51] Ks. kyseisen tuomion 36 ja 37 kohta.

[52] Ks. tuomio Jobcenter Krefeld (38 ja 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella 5.4.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EUVL 2011, L 141, s. 1) 10 artiklan itsenäisestä soveltamisesta vastaavanlaisten unionin oikeuden säännösten suhteen kuin joista säädetään direktiivissä 2004/38, jonka nojalla vastaanottavassa jäsenvaltiossa työskentelevän tai työskennelleen jonkin jäsenvaltion kansalaisen lapset voivat tämän tosiasiallisena huoltajanaan toimivan vanhempansa tavoin vedota itsenäiseen oleskeluoikeuteen joutumatta täyttämään riittäviä varoja ja kattavaa sairausvakuutusturvaa koskevia edellytyksiä.

[53] Ks. tuomio Jobcenter Krefeld (69 kohta).

[54] Ks. tuomio Jobcenter Krefeld (87 kohta).

[55] Ks. tältä osin tuomio Jobcenter Krefeld (62 kohta). Kun tarkastellaan Yhdistyneen kuningaskunnan päätöstä olla luomatta uusia oikeuksia avustuksiin henkilöille, joilla on väliaikainen oleskelustatus, kyseinen jäsenvaltio esitti kirjallisissa huomautuksissaan, että päätös noudatteli sen julkisuudessa esittämiä muuttumattomia kannanottoja, joita on käsitelty kesäkuussa 2017 ilmestyneessä julkaisussa *Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU* (Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvien unionin kansalaisten ja unionissa asuvien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten aseman turvaaminen, ks. lähemmin 41 kohta).

C Direktiivin 2004/38 24 artiklan sovellettavuus laillisen oleskeluoikeuden myöntämiseen kansallisen oikeuden nojalla

67. Asianosaisten ja muiden osapuolten istunnossa antamien vastausten perusteella näyttää siltä, että ottamalla EU-liitteellä käyttöön oleskeluoikeuden, johon ei liity erityisiä, varsinkaan unionin kansalaisten varoihin liittyviä vaatimuksia, Yhdistynyt kuningaskunta on toteuttanut direktiivin 2004/38 37 artiklassa tarkoitetun suotuisamman toimenpiteen.[56]

68. Tämä ei ole ensimmäinen kerta, kun unionin tuomioistuin ottaa kantaa tämän, direktiivillä 2004/38 käyttöön otetun säännöksen vaikutuksiin.

69. Unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa Ziolkowski ja Szeja, että se, ettei direktiivin 2004/38 säännöksiä edullisempiin kansallisiin säännöksiin vaikuteta, ei millään tavoin merkitse, että nämä säännökset olisi sisällytettävä kyseisellä direktiivillä käyttöön otettuun järjestelmään.[57] Unionin tuomioistuin katsoi myös, että kunkin jäsenvaltion on päätettävä paitsi siitä, perustaako se tällaisen järjestelmän, myös siitä, mitkä ovat järjestelmän edellytykset ja vaikutukset muun muassa yksinomaan kansallisen oikeuden perusteella myönnetyn oleskeluoikeuden oikeudellisten seurausten osalta.[58] Entä mikä on näin ollen tilanne sosiaaliavustusten suhteen?

1. Tuomion Ziolkowski ja Szeja ulottuvuus

70. Totean yhtäältä, että tuomiossa Ziolkowski ja Szeja unionin tuomioistuin otti kantaa kysymykseen pysyvän oleskeluluvan saamiseen direktiivin 2004/38 16 artiklaan lisätyn uuden säännöksen johdosta.[59] Kyseisessä ratkaisussa ei siis ollut kyse sosiaaliavustusten myöntämisestä jäsenvaltiossa oleskelevalle unionin kansalaiselle, eikä siinä täytynyt ottaa huomioon asianomaisten henkilöiden suojelemisen tarvetta tai haasteita, jotka liittyvät kohtuuttomaan rasitteeseen, joka asianomaisen valtion julkiselle taloudelle voi aiheutua tällaisten avustusten myöntämisestä henkilöille, joilla on humanitaarisista syistä myönnetty oleskelulupa, kuten nyt käsiteltävässä asiassa.[60] Toisaalta on huomattava, että unionin tuomioistuimen ei tarvinnut tulkita direktiivin 2004/38 24 artiklaa eikä arvioida jäsenvaltion alueella oleskelevan unionin kansalaisen ja saman jäsenvaltion omien kansalaisten mahdollisesti erilaista kohtelua.

71. Näyttäisikin siltä, että päätelmiä, joihin unionin tuomioistuin päätyi tuomiossa Ziolkowski ja Szeja tulkitessaan direktiivin 2004/38 37 artiklaa saman direktiivin 16 artiklassa säädetyn, pysyvää oleskelua koskevan oikeuden kannalta, ei voida soveltaa tarkoituksenmukaisesti unionin kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun sosiaaliavustusten myöntämisedellytysten osalta.

56 Ks. O'Brien, C., "Between the devil and the deep blue sea: vulnerable EU citizens cast adrift in the UK post-Brexit", *Common Market Law Review*, osa 58, 2021, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2021, s. 431–470, etenkin s. 456 ja 457. Yhdistyneen kuningaskunnan erotessa unionista maa päätti ottaa käyttöön unionin kansalaisten oleskelua koskevan ehdottoman oikeuden, väliaikaisen oleskelustatuksen sen sijaan, että se vain olisi asettanut oleskeluoikeuden edellytykseksi direktiivin 2004/38 mukaiset edellytykset, eli se päätti säätää asemasta, joka on vain toteava (eikä oikeuksia luova). Tämän päätöksen lisäksi kyseisen erityisen oleskeluoikeuden ulkopuolelle jätettiin nimenomaisesti mahdollisuus saada sosiaalietuuksia paitsi, jos kansalaiset osoittavat kuuluvansa direktiivin 2004/38 edellytysten piiriin, yleistuesta vuonna 2016 annetun asetuksen nojalla. Saman kirjoittajan mukaan tätä Yhdistyneen kuningaskunnan päätöstä tehtäessä oli otettu huomioon viranomaisille aiheutuva liian raskas hallinnollinen rasitus, jos unionin kansalaisten Brexitin jälkeisen oleskeluoikeuden edellytykseksi olisi asetettu direktiivin 2004/38 7 artiklan mukaiset perusteet.

57 Tuomio Ziolkowski ja Szeja (49 kohta).

58 Tuomio Ziolkowski ja Szeja (50 kohta).

59 Ks. kyseisen tuomion 51 kohta. Unionin tuomioistuin katsoikin, että jäsenvaltion lainsäädännön mukaiseen oikeuteen perustuvaa oleskelua, joka ei kuitenkaan täytä unionin oikeudessa esitettyjä edellytyksiä, ei voida pitää direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna laillisena oleskeluna pysyvää oleskelua koskevan oikeuden saamista varten. Ks. myös tuomio 2.5.2018, K. ja H. F. (Oleskeluoikeus ja sotarikoksia koskevat väitteet) (yhdistetyt asiat C-331/16 ja C-366/16, EU:C:2018:296, 74 kohta).

60 Tuomio Ziolkowski ja Szeja (18 ja 19 kohta).

72. Mielestäni tämän suhteen on korostettava ensinnäkin sitä, että toisin kuin direktiivin 2004/38 16 artikla, jolla otettiin käyttöön oikeus pysyvään oleskeluun, saman direktiivin 24 artiklassa vain konkretisoidaan unionin kansalaisten oleskeluoikeuden alalla SEUT 18 artiklassa vahvistettu periaate unionin kansalaisten välisestä syrjimättömyydestä. Näin ollen ei voi esiintyä tilanteita, joissa unionin kansalainen voisi oleskella laillisesti ja sääntöjen mukaisesti toisen jäsenvaltion alueella saamatta asemaansa liittyvää, syrjimättömyyttä koskevaa oikeutta kyseisessä 24 artiklassa säädetyin edellytyksin.

73. Toiseksi totean, että tällainen ratkaisu näyttäisi olevan direktiivin 2004/38 37 artiklan tavoitteen mukainen. Jäsenvaltioiden mahdollisuudella antaa kyseisessä direktiivissä säädettyjä säännöksiä suotuisampia säännöksiä oleskeluoikeuden alalla on merkitystä vain, jos se pannaan täytäntöön erityisiin olosuhteisiin mukautumiseksi.

74. Katson siis, että unionin tuomioistuimen tulkintaa laillisen oleskelun käsitteestä olisi mukautettava silloin, kun kyse on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamisen takaamisesta unionin kansalaisten kesken sosiaalietuuksien alalla direktiivin 2004/38 24 artiklassa suppeasti vahvistetuissa puitteissa.

2. Laillisen oleskelun käsitteen tulkinta

75. Ensinnäkin katson, että jo sen perusteella, että toisessa jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevalla henkilöllä todetaan olevan unionin kansalaisen asema,[61] olisi katsottava, että laillisen oleskelun käsite kattaa laillista oleskelua koskevan oikeuden käsitteen[62] varsinkin silloin, kun juuri unionin kansalaisen aseman vuoksi asianomaisen jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä suositaan työvoiman ulkopuolella olevien kansalaisten jäämistä sen alueelle asettamatta heille varoja tai sosiaalivakuutusta koskevia edellytyksiä.

76. Toiseksi on todettava, että tällainen tulkinta, joka ei johda direktiivin 2004/38 24 artiklan 2 kohdan soveltamisalan laajentamiseen, täyttää vaatimuksen sen suppeasta tulkitsemisesta EUT-sopimuksen määräysten, myös unionin kansalaisuutta ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten mukaisesti, kuten tuomiossa Jobcenter Krefeld muistutetaan.[63]

[61] Tämän osalta muistutan, että tuomion Grzelczyk 31 kohdassa unionin tuomioistuin totesi, että ”unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu”. Ks. myös tuomio 17.9.2002, Baumbast ja R (C-46/99, EU:C:2002:493, 83 kohta).

[62] Täsmennän, että ilmaisu ”laillinen oleskeluoikeus” on peräisin tuomiosta komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, ja sitä käytetään tietyissä tapauksissa direktiivin 2004/38 7 artiklan soveltamiseksi annettujen säännösten perusteella, mutta myös ilmaisemaan yleisemmin oleskelun laillisuutta (ks. 72, 80 ja 81 kohta). Verschueren, H., ”The right to reside and to social benefits for economically inactive EU migrants: how to balance freedom of movement and solidarity?”, *La libre circulation sous pression: Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne*, Damay, L. ym. (joht.), Bruylant, Bryssel, 2018, s. 33–51, etenkin s. 45, esittää ilmaisun ”laillinen oleskelu” käyttämistä koskevan toteamuksen perusteella – viittaamatta kuitenkaan direktiiviin 2004/38 – väitteen, jonka mukaan tällainen oleskelu voisi perustua unionin oikeuden muuhun määräykseen tai säännökseen, mikä on vahvistettu tuomiossa Jobcenter Krefeld, mutta myös suotuisampaan kansalliseen säännökseen, kuten mm. tuomiossa Trojani.

[63] Ks. kyseisen tuomion 60 kohta.

77. Tältä osin tulkinta perustuu tuomiossa Jobcenter Krefeld [64] todettuun välttämättömyyteen erottaa tietyt tilanteet aiemmista asioista, jotka johtivat kyseisen 24 artiklan 2 kohdassa nimenomaisesti säädettyjä poissulkemisia koskeviin tuomioon Alimanovic ja tuomioon García-Nieto ym. [65] sekä tuomioon Dano. [66]

78. Kolmanneksi on huomattava, että direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdan tällainen tulkinta, joka takaa, että ”kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia” on kohdeltava yhdenvertaisesti, on myös tämän direktiivin tavoitteen mukainen. Vaikka ilman muuta onkin kiinnitettävä aivan erityistä huomiota jäsenvaltioiden vapauteen soveltaa suotuisampia säännöksiä niiden unionin kansalaisten hyväksi, jotka ovat käyttäneet vapauttaan liikkua ja oleskella yli kolmen kuukauden ajan jossain jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole, tällaisista säännöksistä ei kuitenkaan saa olla seurauksena se, että rajoitetaan SEUT 18 artiklassa taattua suojaa, josta direktiivin 24 artiklan 1 kohta on vain erityinen ilmaus.

79. Unionin tuomioistuin on todennut tältä osin toistuvasti, että jäsenvaltiot eivät myöskään saa käyttää niille annettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin 2004/38 tavoitetta, joka on muun muassa helpottaa ja tehostaa unionin kansalaisilla olevan vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan perusoikeuden käyttämistä, ja vastoin direktiivin tehokasta vaikutusta. [67]

80. Neljänneksi tällainen tulkinta ei ole ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, johon unionin lainsäätäjä on pyrkinyt direktiivin 2004/38 24 artiklassa ja joka ilmenee saman direktiivin johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta. Tässä tapauksessa voidaan perustellusti ajatella, että Yhdistynyt kuningaskunta on arvioinut sosiaalihuoltojärjestelmänsä rahoituksen tasapainoon kohdistuvan riskin, joka aiheutuisi työelämän ulkopuolella olevista henkilöistä, joiden toimeentulo olisi turvattava, ennen kuin kyseinen jäsenvaltio sääti viiden vuoden oleskeluoikeudesta, joka on mahdollista saada ilman varoja koskevia edellytyksiä, ja että tällaisen oleskeluoikeuden väliaikaisuus on väistämättä otettu huomioon.

81. Viidenneksi on todettava, että tällaista tulkintaa vahvistaa toteamus siitä, että myöntäessään unionin kansalaiselle oleskeluoikeuden direktiivissä 2004/38 säädettyjä edellytyksiä suotuisammin edellytyksin jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavoin. Katson tältä osin, että sen ratkaisun ulottuvuus, jonka unionin tuomioistuin antoi perusoikeuskirjan 1 ja 20 artiklaan vetoamista koskevassa tuomiossa Dano, on rajallinen, sillä se koskee maksuihin perustumattomien erityisten rahaetuuksien myöntämistä sellaisten tilanteiden yhteydessä, joissa henkilöillä ei ole laillista oleskelua koskevaa oikeutta. [68]

[64] Ks. kyseisen tuomion 67, 68 ja 87 kohta.

[65] Kyseisen tuomion 67 ja 87 kohdassa muistutetaan, että mainitut asiat koskivat kansalaisia, joilla oli yksinomaan direktiivin 2004/38 14 artiklan 4 kohdan b alakohtaan perustuva oleskelulupa työnhakua varten (ensin mainittu asia) tai kolmen kuukauden määräaikainen oleskelulupa saman direktiivin 6 artiklan 1 kohdan nojalla (toiseksi mainittu asia).

[66] Mainitun tuomion 68 kohdassa täsmennetään, että kyseinen asia koski jäsenvaltion kansalaisia, jotka eivät olleet taloudellisesti aktiivisia ja jotka olivat käyttäneet liikkumisvapauttaan ainoastaan saadakseen sosiaaliapua toiselta jäsenvaltiolta ja joilla ei ollut vastaanottavassa jäsenvaltiossa minkäänlaista oleskeluoikeutta direktiivin 2004/38 tai muunkaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen nojalla.

[67] Ks. tuomio Brey (71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös karkottamista vastaan säädetyn suojan alalla huomioon otettavista seurauksista tuomio Grzelczyk (43 kohta) ja tuomio Trojani (45 kohta) sekä analyysi, jonka on esittänyt Rondu, J., em., etenkin s. 714, 902 kohta, viitaten tuomioon 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, 42 kohta). Ks. etenkin s. 717, 907 kohta, alaviitteet 157 ja 158.

[68] Ks. tuomio Dano (87, 90 ja 91 kohta). Unionin tuomioistuin katsoi, että sikäli kuin maksuihin perustumattomien erityisten rahaetuuksien myöntämisen edellytykset eivät ilmene sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 883/2004 (EUVL 2004, L 166, s. 1), direktiivistä 2004/38 tai muista unionin johdetun oikeuden säädöksistä, jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia vahvistamaan kyseisten etuuksien myöntämisen edellytykset ja laajuuden, eivätkä ne näin ollen sovella unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavoin eikä se ole sovellettavissa.

82. Esitän kaikkien näiden argumenttien perusteella, että unionin kansalaiseen on tarkoitus sosiaaliavustusten saamisen osalta soveltaa direktiivin 2004/38 24 artiklassa täsmennettyä, vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin nähden yhdenvertaista kohtelua silloin, kun hänen oleskelunsa asianomaisen jäsenvaltion alueella on seurausta tämän jäsenvaltion kyseisen direktiivin 37 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti toteuttamasta toimenpiteestä.

83. Seuraavaksi on tarkasteltava edellytyksiä, joilla yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattaminen voidaan taata.

3. Direktiivin 2004/38 24 artiklassa täsmennetyn yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpano

84. Katson, että direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdassa saman artiklan 2 kohdassa esitettyine poikkeuksineen täsmennetty yhdenvertaisen kohtelun periaate voisi sen perusteella, mitä unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Jobcenter Krefeld,[69] johtaa kyseisen 24 artiklan tulkitsemiseen siten, että se on lähtökohtaisesti esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka nojalla muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka asuvat sen alueella, evätään oikeus sosiaaliavustuksiin, jollaisia vastaanottavan jäsenvaltion kansalaiset saavat, sikäli kuin heillä on asianomaisen jäsenvaltion kyseisen direktiivin 37 artiklan tarjoaman mahdollisuuden puitteissa myöntämä oleskeluoikeus.

85. Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu, käytännössä tällaisen oikeuden saamisesta seuraisi, että myönnettäisiin rajoituksetta niitä sosiaaliavustuksia, joihin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisilla on oikeus, kuten on unionin niiden kansalaisten osalta, joiden oleskeluoikeus perustuu erityisesti direktiivin 2004/38 7 artiklaan.[70]

86. Tällaisen automaattisuuden hyväksyminen näyttäisi kuitenkin menevän pidemmälle kuin unionin lainsäätäjän direktiivissä 2004/38 tavoittelema tasapaino, joka on ilmaistu selvästi sen 24 artiklan 2 kohdassa, varsinkin koska, kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa, oleskeluoikeus on myönnetty unionin kansalaiselle ilman varoihin tai sosiaalivakuutukseen liittyvää edellytystä. Toisin sanoen – kuten komissio korosti suullisissa huomautuksissaan – sen, ettei oleskeluoikeuden myöntämiselle ole asetettu ehtoja, ei pidä johtaa siihen, että jäsenvaltiot velvoitetaan olemaan tekemättä lainkaan tarkastuksia sosiaalietuuksiin olevan oikeuden osalta.

87. Totean myös, että unionin tuomioistuimen ottaessa kantaa siihen, onko sellainen kansallisen lainsäädäntö, jossa työvoiman ulkopuolella olevilta kansalaisilta evätään sosiaaliavustukset, unionin oikeuden mukainen, se on tulkinnut direktiivin 2004/38 24 artiklaa siten, että se on esteenä heidän sulkemiselleen pois *kaikissa olosuhteissa ja automaattisesti*.[71]

88. Näyttäisikin siltä, että oleskeluoikeuden ilman varoja koskevia edellytyksiä saaneiden unionin kansalaisten keskuudessa voidaan erotella toisistaan työvoiman ulkopuolella olevat ja muut. Lisäksi unionin tuomioistuimelle tässä tapauksessa toimitetut tiedot niiden yksilöllisten tilanteiden moninaisuudesta, joissa yleistukea voidaan hakea, vahvistavat sitä, että on tarpeen välttää sellaisia järjestelmiä, jossa sosiaaliavustukset evätään systemaattisesti.[72]

[69] Ks. kyseisen tuomion 65 kohta.

[70] Ks. tuomio Dano(69 kohta).

[71] Ks. tuomio Brey (77 ja 80 kohta) sekä tuomio Jobcenter Krefeld (79 kohta).

[72] Ks. tältä osin CG:n mainitseman, Yhdistyneessä kuningaskunnassa vireillä olevan asian tosiseikat, joita kuvaillaan tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 26.

89. Siksi katson, että kyseen ollessa direktiivissä 2004/38 säädettyjä edellytyksiä suotuisammin edellytyksin myönnetystä oleskeluoikeudesta kyseisen direktiivin on tulkittava tarkoittavan, että siinä sallitaan vastaanottavan jäsenvaltion asettaa sosiaalietuuksien myöntämiselle laillisia rajoituksia,[73] sillä ”henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei –– saisi aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle”, kuten saman direktiivin johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa esitetään.

90. On siis todettava, ettei olisi vastoin direktiivin 2004/38 24 artiklan 1 kohdassa vahvistettua yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, että kansalliseen oikeuteen perustuvan oleskeluoikeuden nojalla oleskelevien unionin kansalaisten osalta voitaisiin soveltaa erilaista kohtelua työvoiman ulkopuolella olevien ja muiden välillä, sillä tällainen erilainen kohtelu ei perustu kansalaisuuteen. Itse asiassa SEUT 18 artiklassa esitetty yhdenarvoisen kohtelun periaate, joka palautetaan mieleen direktiivin 2004/38 24 artiklassa, tarkoittaa sitä, ettei erilainen kohtelu saa perustua yksinomaan kansalaisuuteen, mutta periaatteen tarkoituksena ei ole kieltää sitä, että erilainen kohtelu voisi perustua objektiivisiin perusteisiin, kuten tässä tapauksessa siihen, että unionin kansalainen harjoittaa taloudellista toimintaa.

91. On kuitenkin tutkittava, saattaisiko tällainen erilainen kohtelu, joka perustuu yksinomaan siihen, että kansalainen harjoittaa taloudellista toimintaa, viime kädessä vaikuttaa – vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin verrattuna – yksinomaan tai valtaosin niihin unionin kansalaisiin, jotka oleskelevat sen alueella laillisesti ilman, että oleskelulle olisi asetettu varoihin liittyviä edellytyksiä. Tällaisessa tilanteessa erilainen kohtelu olisi kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää.[74]

92. Nyt käsiteltävässä tapauksessa totean sosiaaliturvasta vuonna 2019 annetun asetuksen 9 §:ssä yleistuen saamiselle vahvistettujen edellytysten osalta,[75] että tiettyjen edellytysten täyttyessä ei työelämään osallistuvien unionin kansalaisten väliaikaista oleskelustatusta voida katsoa heidän kannaltaan epäedulliseksi yleistuen saamista varten ja että tiettyjen Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten on tällaisen etuuden saamiseksi todistettava kyseisessä 9 §:ssä tarkoitettu oleskelunsa.[76] Näyttäisikin siltä, että suoraan kansalaisuuteen perustuva erilainen kohtelu voitaisiin sulkea pois. Käytetyn kriteerin luonteen vuoksi näyttäisi kuitenkin siltä, että kyseisen lainsäädännön vaikutukset kohdistuvat muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin enemmän kuin omiin kansalaisiin, joten sillä saatettaisiin kohdella huonommin erityisesti ensin mainittuja. Nähdäkseni kyseisellä lainsäädännöllä otetaan näin käyttöön kansalaisuuteen perustuva välillinen syrjintä.[77] Tällainen päätelmä voidaan kuitenkin vahvistaa vasta kyseisen kansallisen lainsäädännön perinpohjaisen tarkastelun jälkeen, ja vain ennakkoratkaisupyynnön esittäneellä tuomioistuimella on edellytykset sen tekemiseen.

93. Sikäli kuin päädytään toteamaan välillisen syrjinnän esiintyminen, muistutan, että unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että ollakseen oikeutettu tällaisella syrjinnällä on voitava taata hyväksyttävän päämäärän toteuttaminen, eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.[78]

[73] Ks. tuomio Brey (72 ja 77 kohta).

[74] Ks. mm. tuomio 13.4.2010, Bressol ym. (C-73/08, EU:C:2010:181, 41 kohta).

[75] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohta.

[76] Tätä edellytystä eivät voi täyttää tietyt Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset, jotka ovat esimerkiksi oleskelleet ulkomailla. Ks. esimerkkinä sellaisesta kansallisesta lainsäädännöstä, jossa tällaista mahdollisuutta ei ole otettu huomioon, tuomio 4.5.1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, 102 ja 104 kohta).

[77] Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[78] Ks. tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

94. Jäsenvaltioiden esitettäväksi kuuluvien perusteluiden osalta, jotka perustuvat tavoitteeseen suojautua julkiselle taloudelle aiheutuvan kohtuuttoman rasitteen vaaralta, korostan vain sitä, että nykyisen oikeuskäytännön mukaan katsotaan, että vaikka tällaiset perustelut hyväksytään periaatteiltaan,[79] jäsenvaltioita ei ole vapautettu velvollisuudesta perustella väitteensä.[80]

95. Nyt käsiteltävässä tapauksessa Yhdistynyt kuningaskunta päätti rajata tietyt unionin kansalaiset sosiaalietuuksien ulkopuolelle yksinomaan heille myöntämänsä oleskeluoikeuden – eli tilapäisen oleskelustatuksen – luonteen perusteella.

96. On toki mahdollista vedota maksuihin perustuvien sosiaalietuuksien alalla vahvistettuun jäsenvaltioiden vapauteen määrittää sosiaaliavustusten myöntämisen edellytykset ja menettelyt, sillä tätä alaa ei ole yhdenmukaistettu.[81]

97. Kuitenkaan se, että mahdollisuus sosiaaliavustuksiin evätään järjestelmällisesti ottamatta huomioon hakijoiden yksilöllisiä tilanteita,[82] joita ei myöskään ole tutkittu tällaista väliaikaista oleskelustatusta myönnettäessä, sillä hakijoilta ei vaadita taloudellista riippumattomuutta, ei nähdäkseni ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun tavoitteeseen.

98. Näin ollen katson, että unionin tuomioistuimen vastaukseen, joka koskee oleskelun laillisuuden seurausten tutkimista direktiivin 2004/38 24 artiklaan nähden, pitäisi sisältyä tietoja niistä eri seikoista, jotka olisivat hyväksyttävissä oikeasuhteisuusvaatimuksen täyttämiseksi, samaan tapaan kuin unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa Brey.[83]

4. Sosiaalietuuksia koskevien päätösten tekeminen tapauskohtaisesti

99. CG:n tavoin katson hänen tilanteensa osoittavan, miten rajoittavaa on se, ettei päätöstä sosiaaliavustusten mahdollisesta epäämisestä unionin kansalaiselta edellä hakemuksen yksilöllinen tarkastelu. Vaikka voidaankin todeta useita yhteneviä tekijöitä tuomiossa Dano mainittujen tosiseikkojen kanssa, pääasian tosiseikoilla on tiettyjä, varsinkin istunnossa korostettuja piirteitä, joiden vuoksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kehittäminen on perusteltua, päädyttiinpä laillisen oleskelun käsitteen suhteen millaiseen ratkaisuun hyvänsä.[84] Nämä tosiseikat edellyttävätkin turvautumista muihin perusoikeuksiin, joiden osalta täsmennän kantani jäljempänä.

100. Pidän tärkeänä, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voisivat työvoiman ulkopuolella olevan unionin kansalaisen hakemusta tutkiessaan ottaa huomioon paitsi sen, että kyseiset viranomaiset ovat myöntäneet hänelle oleskeluoikeuden tarkistamatta hänen taloudellista riippumattomuuttaan, myös hänen perhetilanteensa liittyen hänen liikkumisensa edellytyksiin ja hänen oleskelunsa kestoon asianomaisen jäsenvaltion alueella siltä osin kuin se

79 Ks. tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (80 kohta).

80 Ks. tuomio Brey (78 kohta).

81 Ks. tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82 Ks. tuomio komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (81 kohta). Ks. myös tuomio Brey (77 kohta).

83 Ks. kyseisen tuomion 78 kohta. Ks. myös tuomio 17.9.2002, Baumbast ja R (C-46/99, EU:C:2002:493, 91 ja 92 kohta).

84 Muistutan, että tuomiosta Dano (81 kohta) ilmenee, että unionin tuomioistuin ei katsonut tarpeelliseksi ottaa huomioon yksilöllistä tarkastelua vaativia tilanteita.

kertoo jonkinasteisesta kotoutumisesta,[85] sekä ajanjakson, jona hänelle todennäköisesti maksettaisiin haettua tukea, erityisesti, jos oleskeluoikeuden saajan kohtaamien vaikeuksien on tarkoitus jäädä väliaikaisiksi.[86]

101. Tässä tapauksessa sen ratkaiseminen, saattaisiko toimeentuloetuuden myöntäminen henkilölle, joka on CG:n tilanteessa, edustaa kohtuutonta taakkaa kansalliselle sosiaalihuoltojärjestelmälle, kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, joka yksin on toimivaltainen arvioimaan tosiseikkoja. Tämän osalta täsmennän, että CG:n mukaan yksilöllisiä tilanteita on tutkittu kanteissa, joita kolmansien maiden kansalaiset ovat nostaneet saadakseen tietyissä olosuhteissa tukea julkisista varoista.[87]

102. Tällainen tosiseikkojen tutkiminen on välttämättä tehtävä kyseessä olevaan yksilölliseen tilanteeseen sovellettaviin muihin perusoikeuksiin nähden, koska tilanne kuuluu direktiivin 2004/38 soveltamisalaan.[88]

5. Yksilöllisten tilanteiden tutkimisesta säätämistä koskevan velvoitteen perusteleminen perusoikeuksiin nähden

103. Nähdäkseni CG:n tilanne edellyttää, että kysymystä sosiaaliavustusten saamisen rajoittamisesta tarkastellaan niiden unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteella, jotka koskevat muita perusoikeuksia kuin yhdenvertaista kohtelua, ja tarkastelun on oltava laajempaa kuin pelkkä yleisluontoinen muistutus siitä, että toimeentuloetuuksien tarkoituksena on antaa niiden saajille ihmisarvoisen elämän mahdollistava vähimmäistoimeentulo.[89]

104. Tämän osalta totean, että CG saapui Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kumppaninsa, Alankomaiden kansalaisen, luokse odottaessaan heidän ensimmäistä lastaan ja että hän oli taloudellisesti riippuvainen kumppanistaan. Hän synnytti Yhdistyneessä kuningaskunnassa toisen lapsen, jonka huoltaja hän nykyään on.[90] CG:n tilanteesta voidaan päätellä, että isä ei osallistu lasten elatukseen.

[85] Yhdyn tältä osin komission esittämään näkökohtaan, jonka mukaan sosiaaliavustusten automaattinen epääminen soveltuu erityisen huonosti silloin, kun kyse on kohtalaisen pitkistä oleskeluista. Ks. myös Geanina Fratilan tilanne, joka on esitetty tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 26.

[86] Ks. tuomio Brey (72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[87] CG:n edustajan mukaan kyse on erään kolmannen maan kansalaisista, joiden oleskeluoikeudetta koski vuoden 1971 maahanmuuttolain 3 §:n 1 momentin c kohdan ii alakohdassa vahvistettu edellytys siitä, että he eivät turvaudu julkisiin varoihin, mutta jotka pyytävät vapautusta siitä, sillä he arvioivat olevansa välittömässä vaarassa ajautua äärimmäiseen köyhyyteen, jos eivät voi turvautua julkisiin varoihin. Hänen kirjallisissa huomautuksissaan esiintyvät seuraavat kaksi viittausta: ”Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances”, sisäasiainministeriö (versio 13.0, 1.2.2021), s. 88 ja ”Immigration rules, Appendix FM: family members”, GEN.1.11A koskien Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöä maahanmuuton alalla.

[88] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 81 kohta.

[89] Ks. tuomio Jobcenter Krefeld (57 kohta). Tämän osalta erityistä huomiota ansaitsee perusoikeuskirjan 1 artiklan lisäksi sen 34 artiklan 2 kohta, koska siinä luodaan yhteys vapaan liikkuvuuden ja sosiaalihuollon alalla myönnettävän yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden välille ja koska se nimenomaan perustuu Torinossa 18.10.1961 allekirjoitetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan 13 artiklaan, jonka Yhdistynyt kuningaskunta on hyväksynyt. En suljekaan pois sitä, etteikö kyseisellä määräyksellä voisi olla tehokas vaikutus osana sitä täytäntöönpanevien kansallisten toimenpiteiden laillisuuden valvomista tai vähimmillään yhdenvertaista kohtelua koskevan kansallisen tuomioistuimen harkintavallan rajaamista varten. Ks. vastaavasti tuomio 24.4.2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, 80 ja 92 kohta).

[90] CG täsmensi kirjallisissa huomautuksissaan, että lapset ovat Alankomaiden kansalaisia. CG:n perhetilanne muistuttaa erityisesti H. C. Chavez-Vilchezin perhetilannetta, joka selostetaan tuomiossa 10.5.2017, Chavez-Vilchez ym. (C-133/15, EU:C:2017:354, 21 ja 22 kohta), jäljempänä tuomio Chavez-Vilchez ym.

105. Katson voivani näiden toteamusten perusteella osoittaa yhtymäkohtia unionin tuomioistuimen tuomiossa Chavez-Vilchez ym. tekemään ratkaisuun, vaikka sen kohteena olikin kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeus jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia heidän lapsensa olivat, ja esitän tähän seuraavat kolme perustetta.

106. Ensinnäkin näitä tilanteita säännellään säännöstöillä, jotka lähtökohtaisesti kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Toiseksi näillä tilanteilla on kuitenkin erottamaton yhteys unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapauteen. [91]

107. Kolmanneksi on huomattava, että unionin tuomioistuimen käsiteltävänä ollut pyyntö SEUT 20 artiklan tulkitsemisesta oli perusteltavissa sillä, että oli mahdollista, että lapsen vanhempi, joka oli saman vastaanottavan jäsenvaltion kansalainen, pystyisi huolehtimaan lapsestaan päivittäin ja tosiasiallisesti. [92]

108. Unionin tuomioistuin on muistuttanut tässä yhteydessä, että unionin kansalaisen, joka on pieni lapsi, ja sen kolmannen maan kansalaisen, jonka oleskeluoikeus on evätty, välinen riippuvuussuhde on syy sille, että unionin kansalaisuuden tehokas vaikutus kyseenalaistetaan silloin, kun kyseinen riippuvuus johtaisi siihen, että unionin kansalainen on tällaisen epäävän päätöksen seurauksena tosiasiassa velvollinen lähtemään paitsi sen jäsenvaltion alueelta, jonka kansalainen hän on, myös koko unionin alueelta. [93] Unionin tuomioistuin täsmensi, että sen vaaran arvioimiseksi, että asianomainen lapsi, joka on unionin kansalainen, ei voi tosiasiassa käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on SEUT 20 artiklan perusteella, jos hänen vanhemmalleen, joka on kolmannen maan kansalainen, ei myönnetä oikeutta oleskella asianomaisen jäsenvaltion alueella, vaikka tämä vastaa lapsen tosiasiallisesta huollosta, toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus, sellaisena kuin se on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa, jota on tulkittava yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa tunnustetun, lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa. [94] Unionin tuomioistuin katsoi, että vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, ja lapsen välisen riippuvuussuhteen arvioinnin on perustuttava asianomaisen lapsen edun mukaisesti kaikkien sellaisten käsiteltävään asiaan liittyvien seikkojen huomioon ottamiseen, joita ovat muun muassa lapsen ikä, hänen fyysinen ja tunnetason kehityksensä, hänen tunnesiteensä lujuus sekä siihen vanhempaan, joka on unionin kansalainen, että siihen vanhempaan, joka on kolmannen maan kansalainen, ja vaara, jonka lapsen erottaminen viimeksi mainitusta aiheuttaisi kyseisen lapsen tasapainolle. [95]

109. Näin ollen minusta näyttäisi, että näitä periaatteita voitaisiin sitä suuremmalla syyllä soveltaa sosiaaliavustusten alalla erityisesti silloin, kun niiden tarkoituksena on varmistaa normaali perhe-elämä unionin kansalaisille. Tämä tarkoittaa sen mahdollistamista, että varaton yksinhuoltaja pystyy täyttämään velvoitteensa pieniä lapsiaan kohtaan niin heidän terveytensä ja turvallisuutensa osalta kuin mitä tulee heidän suhteeseensa toiseen vanhempaansa, joka on unionin kansalainen. Nämä periaatteet ovat nähdäkseni riittävä peruste vastaanottavan jäsenvaltion alueella laillisesti oleskelevan, sosiaaliavustuksia hakevan unionin kansalaisen tilanteen yksilölliselle tarkastelulle.

[91] Ks. tuomio Chavez-Vilchez ym. (64 kohta).

[92] Ks. tuomio Chavez-Vilchez ym. (59 kohta).

[93] Ks. tuomio Chavez-Vilchez ym. (69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[94] Ks. tuomio Chavez-Vilchez ym. (70 kohta).

[95] Ks. tuomio Chavez-Vilchez ym. (71 kohta).

110. Katson kaikista näistä syistä, että sellaisella kansallisella lainsäädännöllä, jossa ei säädetä toimivaltaisten viranomaisten velvollisuudesta arvioida kaikkia asianomaisen henkilön varattomuuteen liittyviä yksilöllisiä olosuhteita ja hänen hakemuksensa epäämisen seurauksia ottamalla hänen tilanteensa mukaan huomioon perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus ja lapsen etu, ylitetään se, mikä olisi tarpeen vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen sosiaalihuoltojärjestelmän tasapainon säilyttämiseksi.

V Ratkaisuehdotus

111. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Appeal Tribunal for Northern Irelandin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38 24 artiklaa on tulkittava siten, että jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa evätään työvoiman ulkopuolella olevalta toisen jäsenvaltion kansalaiselta, jolla on kansallisen säännöksen mukaisesti ilman varoja koskevia edellytyksiä myönnetty oleskeluoikeus, sosiaaliavustukset pelkästään hänen oleskeluoikeutensa luonteen perusteella, merkitsee kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää ja ylittää sen, mikä olisi tarpeen vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen sosiaalihuoltojärjestelmän tasapainon säilyttämiseksi silloin, kun tällaisten etuuksien epääminen vaikuttaa enemmän tai enimmäkseen muiden jäsenvaltioiden kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin – mikä jää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvitettäväksi –, sillä kyseisessä lainsäädännössä ei säädetä siitä, että on tutkittava asianomaisen henkilön tilanteelle ominaiset yksilölliset olosuhteet ja otettava huomioon erityisesti hänen varattomuustilanteensa, hänen oikeutensa siihen, että hänen perhe-elämäänsä kunnioitetaan, ja hänen lapsensa etu.