



## Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

14 päivänä kesäkuuta 2016\*

Jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen — Asetus (EY) N:o 883/2004 — 4 artikla — Yhdenvertainen kohtelu siltä osin kuin on kyse oikeudesta sosiaaliturvaetuksiin — Oleskeluoikeus — Direktiivi 2004/38/EY — Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan lapsilisää tai verotuksessa tehtävää lapsivähennystä ei myönnetä sellaisille muiden jäsenvaltioiden kansalaisille, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta

Asiassa C-308/14,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 27.6.2014,

**Euroopan komissio**, asiamiehinään D. Martin ja M. Wilderspin,

kantajana,

vastaan

**Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta**, asiamiehinään M. Holt ja J. Beeko, avustajanaan J. Coppel, QC,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

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

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.6.2015 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 6.10.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

\* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

## tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii nyt käsiteltävällä kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 883/2004 (EUVL 2004, L 166, s. 1 ja oikaisu EUVL 2004, L 200, s. 1) 4 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se vaatii lapsilisää tai verotuksessa tehtävää lapsivähennystä hakevilta henkilöiltä, että heillä on oleskeluoikeus kyseisessä jäsenvaltiossa.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Unionin oikeus*

Asetus N:o 883/2004

- 2 Asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan j ja z alakohtaan on otettu seuraavat määritelmät:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

--

j) ’asuinpaikalla’ paikkaa, jossa henkilö vakinaisesti asuu

--

z) ’perhe-etuudella’ luontois- tai rahaetuuksia, jotka on tarkoitettu korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia, lukuun ottamatta liitteessä I mainittuja elatustukia sekä erityisiä synnytys- ja adoptioavustuksia.”

- 3 Kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan j alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan kaikkeen seuraavia sosiaaliturvan aloja koskevaan lainsäädäntöön:

--

j) perhe-etuudet.”

- 4 Mainitun asetuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Yhdenvertainen kohtelu”, säädetään seuraavaa:

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

- 5 Saman asetuksen 11 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Henkilöt, joihin tätä asetusta sovelletaan, ovat vain yhden jäsenvaltion lainsäädännön alaisia. Kyseinen lainsäädäntö määritetään tämän osaston mukaisesti.

--

3. Jollei 12–16 artiklasta muuta johdu,

--

e) muut kuin a–d alakohdassa tarkoitetut henkilöt ovat asuinjäsenvaltionsa lainsäädännön alaisia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän asetuksen muita säännöksiä, joissa heille taataan etuuksia yhden tai useamman muun jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.”

6 Asetuksen N:o 883/2004 67 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Henkilöllä on oikeus perhe-etuuksiin toimivaltaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, myös toisessa jäsenvaltiossa asuvien perheenjäsentensä osalta, ikään kuin he asuisivat ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa. – –”

Asetus (EY) N:o 987/2009

7 Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 987/2009 (EUVL 2009, L 284, s. 1) 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Asuinpaikan määrittämiseen liittyvät tekijät”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos kahden tai useamman jäsenvaltion laitosten välillä on erimielisyyttä perusasetuksen soveltamisalaan kuuluvan henkilön asuinpaikan määrittämisestä, laitosten on vahvistettava yhteisellä sopimuksella asianomaisen henkilön etujen tavanomainen keskus tekemällä kokonaisarvio kaikista asiaankuuluviin tosiseikkoihin liittyvistä saatavilla olevista tiedoista, joita voivat olla muun muassa seuraavat:

a) oleskelun kesto ja jatkuvuus asianomaisten jäsenvaltioiden alueella;

b) henkilön tilanne, mukaan lukien:

- i) harjoitetun toiminnan luonne ja erityispiirteet, erityisesti paikka, jossa toimintaa tavallisesti harjoitetaan, toiminnan pysyvyys tai työsopimuksen kesto;
- ii) perheasema ja perhesiteet;
- iii) muun kuin ansiotoiminnan harjoittaminen;
- iv) opiskelijoiden osalta tulolähde;
- v) asumistilanne, erityisesti asunnon vakituisuus;
- vi) jäsenvaltio, jossa asianomaisen henkilön verotustarkoituksissa katsotaan asuvan.

2. Jos 1 kohdassa lueteltujen asiaankuuluviin tosiseikkoihin perustuvien perusteiden soveltaminen ei johda yhteisymmärrykseen kyseisten laitosten välillä, henkilön tarkoitusta, joka käy ilmi kyseisistä tosiseikoista ja olosuhteista, ja erityisesti syitä, jotka ovat johtaneet muuttamiseen, pidetään ratkaisevana asianomaisen henkilön tosiasiallisen asuinpaikan määrittämiseksi.”

Direktiivi 2004/38/EY

8 Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77) 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella yli kolme kuukautta”, säädetään seuraavaa:

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

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

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

--

3. Sovellessaan 1 kohdan a alakohtaa unionin kansalainen, joka ei enää ole työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, säilyttää työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan aseman

- a) jos hän joutuu tilapäisesti työkyvyttömäksi sairauden tai tapaturman vuoksi;
- b) jos hän yli vuoden työskenneltyään joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon;
- c) jos hän alle vuoden kestäneen määräaikaisen työsuhteen päätyttyä tai kahdentoista ensimmäisen kuukauden aikana joutuu asianmukaisesti rekisteröidyksi työttömäksi tahtomattaan ja ilmoittautuu työnhakijaksi asianomaiseen työvoimatoimistoon. Tällöin hän säilyttää työntekijän asemansa vähintään kuuden kuukauden ajan;
- d) jos hän aloittaa ammatillisen koulutuksen. Työntekijän aseman säilyttäminen edellyttää, että ammatillinen koulutus liittyy asianomaisen henkilön aiempaan työskentelyyn, paitsi jos henkilö on työttömänä tahtomattaan.

--”

9 Kyseisen direktiivin 14 artiklan 1–3 kohdassa 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.”

10 Mainitun direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäljempänä 30 ja 31 artiklassa säädettyjä menettelyjä on soveltuvin osin sovellettava kaikkiin päätöksiin, joilla rajoitetaan unionin kansalaisen tai tämän perheenjäsenen vapaata liikkuvuutta muista kuin yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen perustuvista syistä.”

11 Saman 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 ammattinharjoittajille 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.”

#### *Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus*

#### Perhevastuksia koskeva säännöstö

12 Social Security Contributions and Benefits Act 1992:n (vuoden 1992 laki sosiaaliturvamaksuista ja -etuuksista, jäljempänä vuoden 1992 laki) 141 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jokaisella, jolla on huollettavanaan yksi tai useampi lapsi tai tukeen mahdollisesti oikeuttava nuori jonkin viikon aikana, on tämän lain tässä osastossa säädetyn mukaisesti oikeus tukeen – – kyseiseltä viikolta hänen huollettavanaan olevan lapsen tai tukeen mahdollisesti oikeuttavan nuoren osalta tai jokaisen tällaisen lapsen tai nuoren osalta.”

13 Vuoden 1992 lain 141 §:ssä tarkoitettu tuki (child benefit, jäljempänä lapsilisä) on etuus, jolla pyritään muun muassa korvaamaan osittain sellaiselle henkilölle, jolla on huollettavanaan yksi tai useampi lapsi, aiheutuneet kustannukset. Se voidaan maksaa jokaisesta lapsesta, ja ensimmäisestä lapsesta maksettu määrä on suurempi kuin seuraavista lapsista maksettu määrä. Lapsilisä muodostaa maksuihin perustumattoman kaikille suoritettavan etuuden, jonka kustannukset rahoitetaan yleensä verovaroista. Suurempituloiset lapsilisän hakijat ovat kuitenkin velvollisia maksamaan veron, jolla heidän on siirrettävä takaisin enintään saatua etuutta vastaava määrä.

14 Vuoden 1992 lain 146 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Lapsilisää ei makseta tietyltä viikolta lapsesta tai tukeen mahdollisesti oikeuttavasta nuoresta, jollei kyseinen lapsi tai nuori ole Isossa-Britanniassa asianomaisen viikon aikana.

(2) Kenelläkään ei ole oikeutta lapsilisään tietyltä viikolta, jollei hän ole Isossa-Britanniassa asianomaisen viikon aikana.

(3) On mahdollista määrittää olosuhteet, joissa henkilön on katsottava edellä 1 tai 2 momenttia sovellettaessa, että hän on tai ei ole Isossa-Britanniassa.”

15 Child Benefit (General) Regulations 2006:n (SI 2006/223) (lapsilisästä annettu vuoden 2006 (yleinen) asetus) 23 §:ssä säädetään seuraavaa:

- ”(1) Henkilön osalta on katsottava, ettei hän ole [vuoden 1992 lain] 146 §:n 2 momenttia sovellettaessa Isossa-Britanniassa, jos hän ei asu vakinaisesti Isossa-Britanniassa.
- (2) Edellä 1 momenttia ei sovelleta valtion virkamieheen, jonka toimipaikka on ulkomailla, tai hänen puolisoonsa.
- (3) Henkilön, joka on Isossa-Britanniassa sen vuoksi, että hänet on poistettu, karkotettu tai siirretty muutoin lakiin perustuvalla määräyksellä muusta maasta Isoon-Britanniaan, on katsottava asuvan vakinaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa.
- (4) Henkilön osalta on katsottava, ettei hän ole [vuoden 1992 lain] 146 §:n 2 momenttia sovellettaessa Isossa-Britanniassa, jos [hän hakee perhevastuksia 1.5.2004 alkaen ja] hänellä ei ole oikeutta oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa.”

16 Vastaavat säännökset ovat voimassa Pohjois-Irlannissa jätettyjen lapsilisähakemusten osalta. Kyse on yhtäältä Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992:n (sosiaaliturvamaksuista ja -etuuksista (Pohjois-Irlanti) annettu vuoden 1992 laki) 142 §:stä, koska kyseisessä säännöksessä vaaditaan, että hakija on ”Pohjois-Irlannissa” kyseessä olevan viikon aikana, ja toisaalta lapsilisästä annetun vuoden 2006 (yleisen) asetuksen 27 §:stä, jossa määritellään kyseisen asetuksen 23 §:ssä Isossa-Britanniassa jätettyjen hakemusten osalta säädettyjä edellytyksiä vastaavista edellytyksistä.

Verohyvityksiä koskeva säännöstö

17 Tax Credits Act 2002:ssa (vuoden 2002 verohyvityslaki) säädetään verotuksessa tehtävää lapsivähennystä koskevasta järjestelmästä. Kyseinen järjestelmä on otettu käyttöön Yhdistyneen kuningaskunnan vastinekirjelmässään esittämien täsmennysten mukaan perheille myönnetyn tuen kokoamiseksi vero- ja sosiaalijärjestelmässä yhdeksi ainoaksi sosiaalietuudeksi, ja mainittu järjestelmä sisältää useita lapsille myönnettävien tarveharkintaisten tukien jo olemassa olevia muotoja. Kyseisen lain antamisen päämääränä oli ehkäistä lasten köyhyyttä. Verotuksessa tehtävä lapsivähennys myönnetään henkilölle tai henkilöille, joilla on huollettavanaan yksi tai useampi lapsi (vuoden 2002 verohyvityslain 8 §). Sen määrä riippuu asianomaisten henkilöiden varoista, ja porrastetusti suoritettavat etuudet maksetaan perheen muodostavien lasten määrän mukaan, kun perheen tulot ylittävät tietyn raja-arvon. Kyseisellä lapsivähennysjärjestelmällä on korvattu hajanaiset etuudet, jotka maksettiin huollettavien lasten perusteella sellaisia etuuksia saaville henkilöille, joiden myöntäminen ja määrä riippuivat hakijoiden varoista. Verotuksessa tehtävä lapsivähennys on etuus, jonka kustannukset rahoitetaan yleensä verovaroista.

18 Vuoden 2002 verohyvityslain 3 §:ssä, jonka otsikko on ”Hakemukset”, säädetään seuraavaa:

”\_ \_

- (3) Verohyvitystä koskevan hakemuksen voi(vat) jättää
- (a) yhdessä puoliso, jotka kumpikin ovat vähintään 16-vuotiaita ja jotka ovat Yhdistyneessä kuningaskunnassa, tai
- (b) henkilö, joka on vähintään 16-vuotias ja joka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa mutta jolla ei ole oikeutta jättää hakemusta a kohdan nojalla (yhdessä jonkun toisen kanssa).

\_ \_

(7) On mahdollista määrittää olosuhteet, joissa [jonkin henkilön osalta] on katsottava tätä osaa sovellettaessa, että hän on tai ei ole Yhdistyneessä kuningaskunnassa.”

19 Tax Credits (Residence) Regulations 2003:n (SI 2003/654) (verohuojennuksista (asuinpaikka) annettu vuoden 2003 asetus) 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Henkilön osalta on katsottava, ettei hän ole vuoden 2002 verohyvityslain 1 osaa sovellettaessa Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jos hän ei asu vakinaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

--

(4) Työätekevien henkilöiden verohuojennusta sovellettaessa henkilön osalta on katsottava, että hän asuu vakinaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jos hän käyttää siellä oikeuksiaan työntekijänä [työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL 1968, L 257, s. 2), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä N:o 2004/38,] tai [työntekijöiden oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siinä valtiossa 29.6.1970 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1251/70 (EYVL 1970, L 142, s. 24)] mukaisesti tai jos hän on henkilö, jolla on oikeus oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa [direktiivin 2004/38] mukaisesti.

(5) Henkilön osalta on katsottava, ettei hän ole vuoden 2002 verohyvityslain 1 osaa sovellettaessa Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jos

(a) hän jättää verotuksessa tehtävää lapsivähennystä koskevan hakemuksen -- aikaisintaan 1.5.2004; ja

(b) hänellä ei ole oikeutta oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa.”

Vuoden 1971 maahanmuuttolaki

20 Immigration Act 1971:n (vuoden 1971 maahanmuuttolaki) 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Yhdistyneessä kuningaskunnassa asumista koskevan oikeuden toteaminen

(1) Henkilöllä on tämän lain nojalla oikeus asua Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jos

(a) hän on Ison-Britannian kansalainen; tai

(b) hän on kansainyhteisön kansalainen, joka

(i) juuri ennen British Nationality Act 1981:n [(Ison-Britannian kansalaisuutta koskeva vuoden 1981 laki)] voimaantuloa oli kansainyhteisön kansalainen, jolla oli oikeus asua Yhdistyneessä kuningaskunnassa tämän lain, sellaisena kuin se oli voimassa kyseisenä ajankohtana, 2 §:n 1 momentin d kohdan tai 2 §:n 2 momentin nojalla,

(ii) eikä ole tällä välin lakannut olemasta kansainyhteisön kansalainen. --”

### **Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely**

21 Komissio vastaanotti muiden jäsenvaltioiden Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvilta kansalaisilta useita kanteluita, joissa väitettiin, että Ison-Britannian toimivaltaiset viranomaiset olivat evänneet heiltä tiettyjä sosiaalietuuksia sillä perusteella, ettei heillä ollut oikeutta oleskella kyseisessä jäsenvaltiossa, minkä jälkeen se lähetti Yhdistyneelle kuningaskunnalle vuoden 2008 kuluessa selvennyspyynnön.



- 22 Yhdistynyt kuningaskunta vastasi 1.10.2008 ja 20.1.2009 päivätyillä kahdella kirjeellä, että kansallisen lainsäädännön mukaan on niin, että vaikka oikeus oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa annetaan kaikille kyseisen jäsenvaltion kansalaisille, tietyissä olosuhteissa kuitenkin katsotaan, ettei muiden jäsenvaltioiden kansalaisilla ole kyseistä oikeutta. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kyseinen rajoitus perustuu direktiivissä 2004/38 tarkoitetun oleskeluoikeuden käsitteeseen ja mainitussa direktiivissä vahvistettuihin kyseisen oikeuden rajoituksiin erityisesti siltä osin kuin on kyse vaatimuksesta, jonka mukaan henkilöllä, joka ei ole taloudellisesti aktiivinen, on oltava riittävät varat niin, ettei hän muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.
- 23 Komissio osoitti 4.6.2010 Yhdistyneelle kuningaskunnalle virallisen huomautuksen tämän lainsäädännön säännöksistä, joissa säädettiin, että jotta hakijat voivat saada tiettyjä etuuksia, heillä on oltava oleskeluoikeus kyseisessä valtiossa edellytyksenä sille, että heidän voidaan katsoa asuvan vakinaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa (jäljempänä oleskeluoikeutta koskeva kriteeri).
- 24 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vastasi viralliseen huomautukseen 30.7.2010 päivätyllä kirjeellä ja esitti, että sen kansallinen järjestelmä ei ollut syrjivä ja että oleskeluoikeutta koskeva kriteeri oli perusteltavissa oikeasuhteisena toimenpiteenä, jolla pyritään takaamaan se, että etuudet suoritetaan henkilöille, jotka ovat riittävän integroituneita Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.
- 25 Komissio lähetti 29.9.2011 perustellun lausunnon, johon Yhdistynyt kuningaskunta vastasi 29.11.2011 päivätyllä kirjeellä.
- 26 Koska komissio ei ollut tyytyväinen tähän vastaukseen, se nosti nyt käsiteltävän kanteen.

## **Kanne**

### *Kanteen laajuus*

- 27 Komissio päätti 19.9.2013 annetun tuomion Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) perusteella rajata kannettaan siten, että se koski vain lapsilisää ja verotuksessa tehtävää lapsivähennystä (jäljempänä kyseessä olevat sosiaalietuudet) eikä enää ”erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuksia”, jotka olivat niin ikään olleet perustellun lausunnon kohteena ja joita kyseisen unionin tuomioistuimen tuomion mukaisesti voidaan pitää direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna ”sosiaalihuoltona”.

### *Asiakysymys*

#### Asianosaisten lausumat

- 28 Komission Yhdistyneen kuningaskunnan osalta esittämä ensisijainen väite perustuu siihen, että kun Yhdistynyt kuningaskunta vaatii kyseessä olevien sosiaalietuuksien hakijalta, että hän täyttää oleskeluoikeutta koskevan kriteerin, jotta hänen voidaan katsoa asuvan vakinaisesti kyseisessä jäsenvaltiossa, se on lisännyt edellytyksen, jota ei ole asetuksessa N:o 883/2004. Kyseisen edellytyksen johdosta henkilöt, jotka eivät täytä sitä, eivät saa erään jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön perusteella turvaa, joka mainitulla asetuksella pyritään varmistamaan.
- 29 Komission mukaan henkilö, joka ei ole taloudellisesti aktiivinen, kuuluu asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdan nojalla asuinjäsenvaltion lainsäädännön piiriin. Se huomauttaa tältä osin, että kyseisen asetuksen 1 artiklan j alakohdan mukaan mainitussa asetuksessa ”asuinpaikalla” tarkoitetaan paikkaa, jossa henkilö vakinaisesti asuu, ja vakinaisen asuinpaikan käsitteellä on itsenäinen merkitys unionin oikeudessa.



- 30 Komission mielestä on niin, että kyseisellä käsitteellä tarkoitetaan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön ja erityisesti 25.2.1999 annetun tuomion Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96) 29 kohdan mukaan paikkaa, jossa asianomaisen henkilön etujen tavanomainen keskus on. Tämän etujen keskuksen määrittämiseksi on otettava huomioon erityisesti työntekijän perhetilanne, syyt, jotka ovat johtaneet hänen siirtymiseensä, hänen asumisensa kesto ja jatkuvuus, se, onko hänellä mahdollisesti pysyvä työpaikka, sekä kyseisen työntekijän aikomus, sellaisena kuin se kaikista merkityksellisistä olosuhteista ilmenee.
- 31 Kyseinen paikka on komission mukaan määritettävä erityisesti tosiasiallisten olosuhteiden ja asianomaisten henkilöiden tilanteen mukaan riippumatta siitä, mikä heidän oikeudellinen asemansa on vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ja siitä, onko heillä oikeus oleskella sen alueella esimerkiksi direktiivin 2004/38 perusteella. Asetuksessa N:o 883/2004 annetaan siis asuinpaikan käsitteelle erityinen merkitys, joka ei riipu siitä merkityksestä, joka kyseiselle käsitteelle annetaan muissa unionin oikeuden toimissa tai kansallisessa oikeudessa ja joka ei edellytä mahdollisten lakisääteisten ennakoedellytysten täyttymistä.
- 32 Asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan tarkoituksena ei ole komission mukaan yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden aineellista oikeutta vaan pikemminkin muodostaa sellainen lainvalintasääntöjen järjestelmä, jonka johdosta kansallisella lainsäätäjällä ei ole enää toimivaltaa määrittää sitä, kuinka laajalti ja millä edellytyksillä sen kansallista lainsäädäntöä sovelletaan. Kyseisen järjestelmän tavoitteena on siis yhtäältä taata, että vain yhtä sosiaaliturvajärjestelmää sovelletaan, ja toisaalta estää, että asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitetut henkilöt jäävät ilman sosiaaliturvaa siitä syystä, ettei heihin voida soveltaa mitään lainsäädäntöä.
- 33 Komissio väittää toissijaisesti, että kun Yhdistynyt kuningaskunta on asettanut oikeudelle saada tiettyjä sosiaaliturvaetuuksia sellaisen oleskeluoikeutta koskevan kriteerin kaltaisen edellytyksen, jonka sen omat kansalaiset täyttävät automaattisesti, se on luonut tilanteen, jossa muiden jäsenvaltioiden kansalaisia syrjitään suoraan, ja rikkonut näin ollen asetuksen N:o 883/2004 4 artiklaa.
- 34 Komission mukaan Yhdistynyt kuningaskunta on oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn kuluessa muuttanut kantaansa väittämällä aluksi, että oleskeluoikeutta koskeva kriteeri on vain yksi niistä seikoista, jotka on tarkastettava sen selvittämiseksi, onko henkilöllä vakinainen asuinpaikka kyseisessä jäsenvaltiossa, ja tämän jälkeen, että kyse on vakinaisesta asuinpaikasta eroavasta edellytyksestä, joka on syrjivä mutta perusteltu.
- 35 Komissio katsoo tältä osin nojautumalla julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen asiassa, jonka johdosta annettiin 13.4.2014 tuomio Bressol ym. (C-73/08, EU:C:2010:181), että oleskeluoikeutta koskeva kriteeri merkitsee suoraa kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, koska kyse on edellytyksestä, jota sovelletaan yksinomaan ulkomaalaisiin, sillä Ison-Britannian kansalaiset, jotka asuvat Yhdistyneessä kuningaskunnassa, täyttävät sen automaattisesti.
- 36 Vaikka lisäksi olisi myönnettävä, että oleskeluoikeutta koskeva kriteeri johtaa vain välilliseen syrjintään, kuten Yhdistynyt kuningaskunta väittää, viimeksi mainittu ei ole komission mukaan esittänyt mitään perustelua, jonka nojalla voidaan katsoa, että kyseessä oleva erilainen kohtelu on tarkoituksenmukaista ja oikeasuhteista siihen asianomaisella kansallisella lainsäädännöllä tavoiteltuun päämäärään nähden, jona on taata se, että etuuden hakijan ja vastaanottavan jäsenvaltion välillä on todellinen yhteys.
- 37 Komissio riitauttaa lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan esittämän väitteen, jonka mukaan henkilöt, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, eivät saa muodostua rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmälle, jollei näillä henkilöillä ole jossain määrin riittävää sidettä kyseiseen valtioon. Komissio hyväksyy sen, että vastaanottava jäsenvaltio haluaa varmistua siitä, että etuuden hakijalla on yhteys kyseiseen valtioon, mutta unionin lainsäätäjällä on itse määrittänyt sosiaaliturvaetuuksien osalta

asetuksella N:o 883/2004, miten tämän yhteyden olemassaolo selvitetään, eli tässä tapauksessa vakinaista asumista koskevalla kriteerillä, eivätkä jäsenvaltiot voi muuttaa mainitun asetuksen säännöksiä tai liittää niihin lisävaatimuksia.

- 38 Yhdistynyt kuningaskunta riitauttaa vastinekirjelmässään komission pääasiallisen väitteen ja vetoaa etenkin 19.9.2013 annettuun tuomioon Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 44 kohta), jossa unionin tuomioistuin hylkäsi ensin samat perustelut kuin ne, joihin komissio vetoaa nyt käsiteltävässä asiassa, ja totesi tämän jälkeen, ettei ”mikään ole lähtökohtaisesti esteenä sille, että sosiaalietuuksien myöntämiseksi unionin kansalaisille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, asetetaan edellytykseksi se, että nämä täyttävät laillista oleskelua koskevan oikeuden saamisedellytykset vastaanottavassa jäsenvaltiossa”.
- 39 Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa unionin tuomioistuimen todenneen niin ikään, että asetuksen N:o 883/2004 70 artiklan 4 kohdalla – jossa säädetään, samoin kuin 11 artiklassa, ”lainvalintasäännöstä”, jolla pyritään estämään useampien kansallisten lainsäädäntöjen samanaikainen soveltaminen samaan tilanteeseen ja välttämään se, että kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt jäisivät ilman sosiaaliturvaa siitä syystä, ettei heihin voida soveltaa mitään lainsäädäntöä – ei pyritä määrittämään kyseessä olevia sosiaalietuuksia eli erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuksia koskevan oikeuden olemassaolon aineellisia edellytyksiä, joten jäsenvaltioiden on lähtökohtaisesti itse määritettävä nämä edellytykset lainsäädännössään. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan samaa päättelyä sovelletaan asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan lainvalintasääntöön, jolla on sama tehtävä kuin mainitun asetuksen 70 artiklan 4 kohdalla, joka koskee nimenomaisesti erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuksia, kun määritetään hakijaan sovellettavaa lainsäädäntöä.
- 40 Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa komission esittämästä, tämän tuomion 33 kohdassa mainitusta toissijaisesta väitteestä, joka perustuu suoraan syrjintään, että kyseinen väite ei sisälly perusteltuun lausuntoon, jonka komissio on lähettänyt sille oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn kuluessa, ja se on mainittu ensimmäistä kertaa kanteessa, joten unionin tuomioistuimen on jätettävä se tutkimatta.
- 41 Yhdistynyt kuningaskunta väittää lisäksi, että unionin tuomioistuin on jo todennut useaan otteeseen, että on legitiimiä vaatia Euroopan unionin kansalaisia, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, osoittamaan, että heillä on oleskeluoikeus, jotta he voisivat saada sosiaaliturvaetuksia, ja että unionin lainsäätäjät on direktiivissä 2004/38 antanut nimenomaisesti vastaanottaville jäsenvaltioille luvan asettaa toimenpiteilleen tällaisen edellytyksen, jotta mainitut kansalaiset eivät muodostu kohtuuttomaksi rasitteeksi kyseisten valtioiden sosiaalihuoltojärjestelmälle. Asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa tarkoitettua yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on siis tulkittava tämän vaatimuksen kannalta.
- 42 Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa lopuksi, että oleskeluoikeutta koskevan kriteerin tarkastaminen on vain yksi niistä kolmesta kumulatiivisesta edellytyksestä, joiden on täyttyvä, jotta voidaan todeta, että hakija ”on” Yhdistyneessä kuningaskunnassa kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla. Kaksi muuta edellytystä eli alueella oleminen ja vakinainen asuinpaikka voidaan täyttää tai ne voivat jäädä täyttämättä hakijan kansalaisuudesta riippumatta, joten Ison-Britannian kansalainen ei automaattisesti täytä edellytystä, joka liittyy Yhdistyneessä kuningaskunnassa ”olemiseen” ja joka antaa oikeuden kyseessä oleviin sosiaalietuuksiin.
- 43 Yhdistynyt kuningaskunta myöntää tosin, että näiden edellytysten täyttäminen on sen kansalaisille helpompaa kuin muiden jäsenvaltioiden kansalaisille ja että kyseessä on välillisesti syrjivä toimenpide. Kyseinen jäsenvaltio, joka nojautuu unionin tuomioistuimen esittämiin näkökohtiin 19.9.2013 annetun tuomion Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) 44 kohdassa ja korostaa samankaltaista asiayhteyttä, katsoo kuitenkin, että toimenpide on objektiivisesti perusteltavissa tarpeella suojella julkista taloutta, koska kyseessä olevia sosiaalietuuksia ei rahoiteta edunsaajien maksuilla vaan verovarjoista. Mikään ei myöskään osoita, että kyseinen toimenpide on suhteeton tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi kyseisen unionin tuomioistuimen tuomion 71–78 kohdassa esitetyn mukaisesti.

- 44 Komissio toteaa vastauskirjelmässään pääasiallisen väitteen osalta, että 19.9.2013 annettu tuomio Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) koski vain direktiivin 2004/38 soveltamista sellaisiin erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin, joihin liittyy sekä sosiaaliturvan että sosiaalihuollon piirteitä, kun taas nyt käsiteltävässä asiassa on kyse kahdesta asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdan j alakohdassa tarkoitettusta perhe-etuudesta eli aidoista sosiaaliturvaetuuksista, joihin direktiiviä 2004/38 ei sovelleta. Komissio korostaa tältä osin sitä, että kyseisen tuomion 44 kohdassa on englanninkielisen ja saksankielisen käännöksen eroavaisuuksia koskeva ongelma, koska englanninkielisessä käännöksessä käytetään ilmaisua ”social security benefits” (”sosiaaliturvaetuudet”) kun taas saksankielisessä käännöksessä, joka on todistusvoimainen versio, käytetään laajempaa käsitettä ”Sozialleistungen” (”sosiaalietuudet”).
- 45 Komissio väittää lisäksi, että sen sijaan, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännöllä edistettäisiin unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta, mikä on sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan unionin lainsäädännön taustalla oleva tavoite, sillä rajoitetaan kyseistä liikkuvuutta ottamalla käyttöön tätä vapautta koskeva este kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän muodossa. Tästä seuraa komission mukaan se, että on mahdollista, ettei henkilöllä ole oikeutta kyseessä oleviin sosiaalietuuksiin hänen lähtövaltiossaan, jossa hän ei enää asu vakinaisesti, eikä myöskään vastaanottavassa valtiossa, jos hänellä ei ole siellä oleskeluoikeutta.
- 46 Komissio riitauttaa lopuksi toissijaisesti esitetyn väitteen osalta Yhdistyneen kuningaskunnan omaksunan tulkinnan asetuksen N:o 883/2004 11 artiklassa säädetystä lainvalintasäännöstä, sillä 19.9.2013 annetusta tuomiosta Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) seuraa sen mukaan, että periaate, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat legitimiti asettaa rajoituksia sen välttämiseksi, että niiden vastaanottama unionin kansalainen ei muodostu kohtuuttomaksi rasitteeksi niiden sosiaalihuoltojärjestelmälle, koskee vain sosiaalihuoltoa eikä ulotu sosiaaliturvaetuuksiin.
- 47 Komissio väittää lisäksi oleskeluoikeutta koskevaan kriteeriin liittyvän edellytyksen mahdollisesta oikeuttamisesta, ettei Yhdistynyt kuningaskunta esitä mitään seikkaa kyseisen edellytyksen oikeasuhteisuudesta kansallisella lainsäädännöllä tavoitellun päämäärän kannalta. ”Oleskeluoikeutta” koskeva testi eli oleskeluoikeutta koskevan edellytyksen tarkastaminen on automaattinen mekanismi, joka estää systemaattisesti ja väistämättömästi hakijoita, jotka eivät täytä näitä etuuksien saamisen kriteereitä, saamista etuuksia siitä riippumatta, mikä on heidän henkilökohtainen tilanteensa ja missä määrin he ovat maksaneet veroja ja sosiaaliturvamaksuja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Kyseinen mekanismi ei siis mahdollista sellaista tapauskohtaista arviointia, jonka suorittamisen unionin tuomioistuin on 19.9.2013 annetun tuomion Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) mukaan antanut vastaanottavien jäsenvaltioiden tehtäväksi.
- 48 Yhdistynyt kuningaskunta korostaa vastauksessaan sitä, että sen kansallista oikeutta sovelletaan asetuksessa N:o 883/2004 säädetyn lainvalintasäännön perusteella ja että on mahdollista, ettei henkilöllä, jonka vakinainen asuinpaikka on sen alueella, ole kaikesta huolimatta oikeutta kyseessä oleviin sosiaalietuuksiin.
- 49 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo 19.9.2013 annetun tuomion Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) kieliversioiden eroavaisuuksista, että ilmaisu ”social benefits” on laajempi kuin ilmaisu ”social security benefits” ja että vaikka unionin tuomioistuin on kyseisessä tuomiossa vahvistanut saksan- ja ranskan-kielisissä versioissa ensimmäiseksi mainitun ilmaisun eikä jälkimmäistä ilmaisua, tällä seikalla laajennetaan mainitun tuomion 44 kohdassa vahvistetun periaatteen soveltamisalaa siten, että se kattaa myös sosiaaliturvaetuudet. Kyseisen jäsenvaltion mukaan tuosta tuomiosta ei missään tapauksessa ilmene, että unionin tuomioistuimen esittämät näkökohdat koskisivat yksinomaan erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia, mikä on lisäksi vahvistettu 11.11.2014 annetussa tuomiossa Danon (C-333/13, EU:C:2014:2358).

- 50 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan on lisäksi vaikea ymmärtää, että jäsenvaltiot eivät olisi velvollisia suorittamaan erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia, joilla varmistetaan vähimmäistoimeentulo, sellaisille unionin kansalaisille, joilla ei ole oleskeluoikeutta, vaikka niillä on sitä vastoin velvollisuus suorittaa heille kyseessä olevien sosiaalietuuksien kaltaisia etuuksia, joilla mennään vähimmäistoimeentulon varmistamista pidemmälle, koska myös viimeksi mainitut etuudet voivat – siltä osin kuin ne rahoitetaan verovaroista – muodostaa kohtuuttoman rasitteen vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle 19.9.2013 annetussa tuomiossa Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) tarkoitetulla tavalla.
- 51 Yhdistynyt kuningaskunta toteaa vielä, että kyseessä olevilla sosiaalietuuksilla on joka tapauksessa sosiaalihuollon ominaispiirteitä, vaikka kyse ei olekaan edellytyksestä sille, että 19.9.2013 annetussa tuomiossa Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) vahvistettu periaate, joka koskee ”sosiaalietuuksia” yleensä, on sovellettavissa myös kyseessä oleviin sosiaalietuuksiin. Yhdistyneen kuningaskunnan mielestä unionin tuomioistuin on todennut 11.11.2014 annetussa tuomiossa Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), että ainoastaan sellaiset unionin kansalaiset, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia mutta joiden oleskelu täyttää direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainitut edellytykset, voivat vaatia oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun jäsenvaltion kansalaisiin nähden siltä osin kuin on kyse oikeudesta sosiaalietuuksiin.
- 52 Kyseinen jäsenvaltio väittää lopuksi, että kun komissio katsoo ensimmäistä kertaa vastauksessaan, että oleskeluoikeutta koskeva kriteeri on ”automaattinen mekanismi”, joka ei mahdollista sellaista konkreettisen tapauksen olosuhteiden arviointia, jota unionin tuomioistuin edellyttää 19.9.2013 annetussa tuomiossa Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), se esittää uuden väitteen, joka on tällä perusteella jätettävä tutkimatta unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 127 artiklan mukaisesti.
- 53 Yhdistynyt kuningaskunta väittää tältä osin myös, että oleskeluoikeutta koskevan kriteerin toiminnasta omaksuttu tulkinta, sellaisena kuin komissio esittää sen tässä uudessa väitteessä, on virheellinen. Hallinnollinen yksikkö, joka hoitaa kyseessä olevia sosiaalietuuksia, ottaa käytännössä huomioon muiden tietojen ohella Department for Work and Pensionsin (työ- ja eläkeasioista vastaava osasto) toimittamat tiedot määrittääkseen, onko jokin henkilö turvautunut sosiaalihuoltoon. Kyseisten tietojen avulla tuo yksikkö voi selvittää, onko hakijalla oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja voiko hän siis saada kyseessä olevia sosiaalietuuksia. Silloin kun ei ole mahdollista selvittää, onko hakijalla kyseinen oleskeluoikeus, suoritetaan tapauskohtainen arviointi hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan ja myös hänen suorittamistaan sosiaaliturvamaksuista sekä siitä, etsiikö hän aktiivisesti työtä ja onko hänellä todellisia mahdollisuuksia löytää työtä.

#### Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

– Kyseessä olevien sosiaalietuuksien luonnehdinta

- 54 Nyt käsiteltävän jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevan kanteen perusteltavuuden tutkimiseksi on aluksi määritettävä, onko kyseessä olevat sosiaalietuudet luonnehdittava ”sosiaaliavustuksiksi” vai ”sosiaaliturvaetuuksiksi”.
- 55 Tältä osin on huomautettava, että nyt käsiteltävässä jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa on kyse lapsilisästä (child benefit) ja verotuksessa tehtävästä lapsivähennyksestä (child tax credit) eli kahdesta rahaetuudesta, joiden päämääränä on kattaa osaltaan perheestä aiheutuvia kustannuksia ja joita ei rahoiteta edunsaajien maksuilla vaan pakollisella verolla.
- 56 Yhdistynyt kuningaskunta ei ole sisällyttänyt kumpaakaan näistä etuuksista asetuksen N:o 883/2004 liitteeseen X, ja asianosaisten välillä on selvää, ettei kyse ole mainitun asetuksen 70 artiklassa tarkoitetuista erityisistä maksuihin perustumattomista rahaetuuksista.

- 57 Vuoden 1992 lain 141 §:stä ilmenee lapsilisien osalta, että jokaisella henkilöllä, jolla on huollettavanaan vähintään yksi lapsi, on kyseisen lain säännösten mukaisesti oikeus viikoittaisiin avustuksiin kunkin lapsen osalta.
- 58 On selvää, että lapsilisät muodostavat sosiaalietuuden, jolla pyritään muun muassa korvaamaan osittain henkilölle, jolla on huollettavanaan yksi tai useampi lapsi, aiheutuneet kustannukset. Kyse on lähtökohtaisesti kaikille maksettavasta etuudesta, joka myönnetään jokaiselle henkilölle hänen pyynnöstään. Suurituloisten hakijoiden on kuitenkin maksettava verovelvollisuuksiensa yhteydessä takaisin summa, joka vastaa suuruudeltaan enintään saatua etuutta.
- 59 Myös verotuksessa tehtävän lapsivähennyksen osalta on selvää, että kyse on jokaiselle henkilölle, jolla on huollettavanaan yksi tai useampi lapsi, maksettavasta rahaetuudesta, jonka määrä riippuu perheen tuloista, huollettavien lasten määrästä ja muista asianomaisen perheen yksilöllistä tilannetta koskevista tekijöistä. Verotuksessa tehtävä lapsivähennys on nimityksestään huolimatta tietty summa, jonka toimivaltainen viranomaisena maksaa määrääjain edunsaajille ja joka näyttää olevan sidoksissa heidän asemaansa verovelvollisina. Kyseisellä etuudella on korvattu joukko täydentäviä etuuksia, joita maksettiin sellaisten erilaisten toimeentulotukien hakijoille, jotka liittyivät huollettavien lasten perusteella saatuihin tuloihin ja joiden kokonaistavoitteena oli lapsiin kohdistuvan köyhyyden ehkäiseminen.
- 60 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tietyt objektiiviset kriteerit, jotka koskevat muun muassa perheen kokoa, tuloja ja pääomatuloja, täyttävillä perheillä automaattisesti tapauskohtaisesta tarveharkinnasta riippumatta myönnettyjä etuuksia, joilla pyritään korvaamaan perheestä aiheutuvia kustannuksia, on pidettävä sosiaaliturvaetuuksina (ks. vastaavasti mm. tuomio 16.7.1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, 22 kohta ja tuomio 10.10.1996, Hoefer ja Zachow, C-245/94 ja C-312/94, EU:C:1996:379, 27 kohta).
- 61 Tämän tuomion edellä olevassa kohdassa tarkoitettujen kriteerien soveltaminen kyseessä oleviin sosiaalietuuksiin merkitsee sitä, että kyseiset etuudet on luonnehdittava asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdan j alakohdassa, kun sitä luetaan yhdessä tuon saman asetuksen 1 artiklan z alakohdan kanssa, tarkoitetuiksi ”sosiaaliturvaetuuksiksi”.
- Ensisijainen väite
- 62 Komissio moittii nyt käsiteltävän kanteen tueksi esitetyllä ensisijaisella väitteellään Yhdistynyttä kuningaskuntaa siitä, että se on asettanut kyseessä olevien sosiaalietuuksien myöntämisen edellytykseksi sen, että hakija täyttää asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdassa, kun sitä luetaan yhdessä tuon saman asetuksen 1 artiklan j alakohdan kanssa, säädetyn kriteerin, joka liittyy siihen, että hakija ”asuu vakinaisesti” vastaanottavan jäsenvaltion alueella, lisäksi oleskeluoikeutta koskevan kriteerin. Tämän viimeksi mainitun kriteerin tutkinnalla otetaan siis komission mukaan käyttöön lisäedellytys, josta ei ole säädetty.
- 63 Tältä osin on huomautettava, että asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdassa, johon komissio nojautuu, vahvistetaan lainvalintasääntö, jolla pyritään määrittämään kansallinen lainsäädäntö, jota sovelletaan oikeuteen saada kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa lueteltuja sosiaaliturvaetuuksia, joihin kuuluvat perhe-etuudet ja joita voivat vaatia muut kuin mainitun asetuksen 11 artiklan 3 kohdan a–d alakohdassa tarkoitettut henkilöt eli muun muassa henkilöt, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia.



- 64 Asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdalla ei pyritä ainoastaan estämään useampien kansallisten lainsäädäntöjen samanaikaista soveltamista tiettyyn tilanteeseen ja tästä mahdollisesti aiheutuvia vaikeuksia, vaan myös välttämään se, että kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt jäisivät ilman sosiaaliturvaa siitä syystä, ettei heihin voida soveltaa mitään lainsäädäntöä (ks. mm. tuomio 19.9.2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 65 Sitä vastoin kyseisellä säännöksellä ei sinänsä pyritä määrittämään sosiaaliturvaetuuksia koskevan oikeuden olemassaolon aineellisia edellytyksiä. Jäsenvaltioiden on lähtökohtaisesti itse määritettävä nämä edellytykset lainsäädännössään (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, 89 kohta).
- 66 Asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdasta, luettuna yhdessä tuon saman asetuksen 1 artiklan j alakohdan kanssa, ei siis voida päätellä, että unionin oikeus on esteenä kansalliselle säännökselle, jonka mukaan oikeus kyseessä olevien sosiaalietuuksien kaltaisiin sosiaalietuuksiin edellyttää sitä, että hakijalla on laillinen oleskeluoikeus asianomaisessa jäsenvaltiossa.
- 67 Asetuksella N:o 883/2004 ei näet luoda yhteistä sosiaaliturvajärjestelmää vaan annetaan erillisten kansallisten järjestelmien jäädä edelleen voimaan, ja asetuksen tarkoituksena on ainoastaan näiden järjestelmien yhteensovittaminen sen takaamiseksi, että henkilöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen voidaan tosiasiallisesti käyttää. Siinä sallitaan siten säilyttää erilliset järjestelmät, joiden perusteella syntyvät erilliset saatavat erillisiltä laitoksilta, joihin nähden edunsaajalla on välittömiä oikeuksia joko yksinomaan valtionsisäisen oikeuden nojalla tai valtionsisäisen oikeuden nojalla täydennettynä tarpeen vaatiessa unionin oikeudella (tuomio 19.9.2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, 43 kohta).
- 68 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, ettei mikään ole lähtökohtaisesti esteenä sille, että sosiaalietuuksien myöntämiseksi unionin kansalaisille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, asetetaan edellytykseksi se, että nämä täyttävät laillista oleskelua koskevan oikeuden saamisedellytykset vastaanottavassa jäsenvaltiossa (ks. vastaavasti mm. tuomio 19.9.2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, 44 kohta ja tuomio 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, 83 kohta).
- 69 Toisin kuin komissio väittää, oleskeluoikeutta koskeva kriteeri ei siis vääristä asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdassa säädettyä lainvalintasääntöä, koska kyseinen kriteeri on erottamaton osa kyseessä olevien sosiaalietuuksien myöntämisedellytyksiä.
- 70 Tämän johdosta on korostettava, ettei myöskään sillä komission esittämällä väitteellä ole mahdollisuuksia menestyä, jonka mukaan henkilö, joka ei täytä kyseessä olevien sosiaalietuuksien saamisedellytyksiä, on tilanteessa, jossa häneen ei sovelleta Yhdistyneen kuningaskunnan oikeutta eikä mitään muutakaan oikeutta.
- 71 Tällainen tilanne ei näet eroa tilanteesta, jossa on hakija, joka ei jostain muusta syystä täytä jotakin perhe-etuuden saamiselle asetetuista edellytyksistä ja jolla ei tästä syystä ole tosiasiaa oikeutta tällaiseen etuuteen missään jäsenvaltiossa. Tämä seikka ei johdu siitä, ettei häneen sovelleta mitään oikeutta, vaan siitä, ettei kyseinen hakija täytä siinä jäsenvaltiossa säädettyjä aineellisia edellytyksiä, jonka lainsäädäntöä häneen sovelletaan lainvalintasääntöjen nojalla.
- 72 Tältä osin on myös huomautettava, että Yhdistynyt kuningaskunta on perusteltuun lausuntoon antamastaan vastauksesta lähtien kiistänyt koko ajan halunneensa asettaa hakijan sen alueella asumisen vakainaista luonnetta koskevan tarkastuksen edellytykseksi muun muassa sen, että hakijalla on siellä laillinen oleskeluoikeus. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 54 kohdassa huomauttanut, mistään unionin tuomioistuimelle toimitetussa asiakirja-aineistossa olevasta seikasta ei näet ilmene, että Yhdistyneen kuningaskunnan tarkoituksena olisi ollut sitoa oleskeluoikeutta koskeva kriteeri asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdassa tarkoitettua vakinaisen asumisen



tarkastamiseen. Kuten kyseinen jäsenvaltio on suullisessa käsittelyssä väittänyt, hakijan sen alueella oleskelun laillisuus on aineellinen edellytys, joka sellaisten henkilöiden on täytettävä, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, jotta he voisivat saada kyseessä olevia sosiaalietuuksia.

73 Edellä esitetyn perusteella on niin, että koska komissio ei ole osoittanut, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä käyttöön otettu oleskeluoikeutta koskeva kriteeri vaikuttaa sinänsä asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdan, kun sitä luetaan yhdessä saman asetuksen 1 artiklan j alakohdan kanssa, säännökseen, kyseisen toimielimen ensisijaisesti esittämä väite on hylättävä.

– Toissijainen väite

74 Jos toissijaisesti olisi katsottava, että oleskeluoikeutta koskevan kriteerin tarkastus ei sinänsä ole osa kyseessä olevien sosiaalietuuksien hakijan vakinaisen asuinpaikan tarkastusta ja että tuon ensimmäiseksi mainitun kriteerin tarkastus suoritetaan itsenäisesti, komissio väittää, että oleskeluoikeutta koskevan kriteerin käyttöön ottaminen kansallisessa lainsäädännössä johtaa väistämättä sellaiseen suoraan tai ainakin välilliseen syrjintään, joka on kielletty asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa.

75 Tältä osin on huomautettava, että – kuten tämän tuomion 68 kohdassa on mainittu – mikään ei lähtökohtaisesti estä sitä, että sosiaalietuuksien myöntämiselle unionin kansalaisille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, asetetaan aineellinen edellytys siitä, että kyseiset kansalaiset täyttävät vaatimukset, jotka koskevat laillisen oleskeluoikeuden saamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

76 Vastaanottava jäsenvaltio, joka edellyttää kyseessä olevien sosiaalietuuksien kaltaisten sosiaalietuuksien myöntämiseksi, että toisen jäsenvaltion kansalaisen oleskelu sen alueella on laillista, syyllistyy kuitenkin välilliseen syrjintään.

77 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä näet ilmenee, että kansallista säännöstä on pidettävä välillisesti syrjivänä, jos sen vaikutukset kohdistuvat sen ominaislaadun vuoksi enemmän muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin kuin oman maan kansalaisiin ja jos säännöksellä saatetaan sen vuoksi kohdella erityisesti ensiksi mainittuja huonommin (ks. vastaavasti tuomio 13.4.2010, Bresson ym., C-73/08, EU:C:2010:181, 41 kohta).

78 Nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä kansallisessa säännöstössä edellytetään, että kyseessä olevien etuuksien hakijoilla on oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Kyseisellä säännöstöllä otetaan siis käyttöön epäyhdenvertainen kohtelu Ison-Britannian kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillä, koska oman maan kansalaiset, joiden vakinaisen asuinpaikka on useimmin Yhdistyneessä kuningaskunnassa, voivat täyttää tällaisen asumisedellytyksen helpommin kuin muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, joiden asuinpaikka on sitä vastoin yleensä muussa jäsenvaltiossa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa (ks. analogisesti tuomio 13.4.2010, Bresson ym., C-73/08, EU:C:2010:181, 45 kohta).

79 Jotta tällainen välillinen syrjintä olisi oikeutettu, sillä on voitava taata legitimiin päämäärän toteuttaminen, eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. mm. vastaavasti tuomio 20.6.2013, Giersch ym., C-20/12, EU:C:2013:411, 46 kohta).

80 Tältä osin on todettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tarve suojella vastaanottavan jäsenvaltion taloutta oikeuttaa lähtökohtaisesti mahdollisuuden tarkastaa oleskelun laillisuus silloin, kun sosiaalietuus myönnetään etenkin muista jäsenvaltioista tuleville henkilöille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, koska tällaisella myöntämisellä voi olla seurauksia tuen, jota kyseinen valtio voi myöntää, kokonaistasolle (ks. vastaavasti mm. tuomio 20.9.2001, Grzelczyk, C-184/99,

EU:C:2001:458, 44 kohta; tuomio 15.3.2005, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, 56 kohta; tuomio 19.9.2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, 61 kohta ja tuomio 11.11.2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, 63 kohta).

- 81 Oleskeluoikeutta koskevan kriteerin oikeasuhteisuudesta on todettava, että – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 92 kohdassa huomauttanut – sitä, että kansalliset viranomaiset tarkastavat kyseessä olevien sosiaalietuuksien myöntämisen yhteydessä, ettei hakija ole alueella lainvastaisesti, on pidettävä yhtenä esimerkkitapauksena direktiivin 2004/38 14 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesta unionin kansalaisten oleskelun laillisuuden valvonnasta, ja sen on tämän johdosta täytettävä kyseisen direktiivin vaatimukset.
- 82 Tältä osin on huomautettava, että direktiivin 2004/38 14 artiklan 2 kohdan mukaan unionin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään on kyseisen direktiivin 7, 12 ja 13 artiklassa säädetty oleskeluoikeus sikäli kuin he täyttävät kyseisissä artikloissa säädetyt edellytykset. Yksittäisissä tapauksissa, joissa on perusteltua aihetta epäillä, täyttääkö unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä mainituissa artikloissa säädetyt edellytykset, jäsenvaltiot voivat tarkastaa näiden edellytysten täyttymisen. Direktiivin 2004/38 14 artiklan 2 kohdassa säädetään kuitenkin, ettei tällaista tarkastusta saa suorittaa järjestelmällisesti.
- 83 Yhdistyneen kuningaskunnan unionin tuomioistuimessa järjestetyssä istunnossa esittämistä huomautuksista ilmenee, että hakijan on kunkin kyseessä olevan sosiaalietuuden osalta esitettävä hakulomakkeessa joukko tietoja, joista ilmenee, onko kyseisellä henkilöllä oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja asianomaisen etuuden myöntämisen osalta toimivaltaiset viranomaiset tarkastavat tämän jälkeen kyseiset tiedot. Hakijoilta edellytetään näin ollen vain erityistapauksissa, että he näyttävät toteen, että heillä on todellakin laillinen oikeus oleskella Yhdistyneen kuningaskunnan alueella, kuten he ovat ilmoittaneet hakulomakkeessa.
- 84 Unionin tuomioistuimen käytössä olevista tiedoista ilmenee siis, että – toisin kuin komissio väittää – oleskeluoikeuden olemassaololle direktiivissä 2004/38 asetettujen edellytysten noudattamista ei tarkasteta järjestelmällisesti, eikä kyseinen tarkastus ole näin ollen ristiriidassa mainitun direktiivin 14 artiklan 2 kohdan vaatimusten kanssa. Ison-Britannian viranomaiset suorittavat vain epävarmassa tapauksessa tarpeelliset tarkastukset sen selvittämiseksi, täyttääkö hakija direktiivissä 2004/38 säädetty ja etenkin sen 7 artiklassa tarkoitetut edellytykset ja näin ollen, onko hakijalla laillinen oikeus oleskella kyseisen jäsenvaltion alueella kyseisessä direktiivissä tarkoitetulla tavalla.
- 85 Tässä yhteydessä komissio, jonka on näytettävä toteen, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu, ja esitettävä unionin tuomioistuimelle todisteet, jotka ovat tarpeen, jotta unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta (ks. mm. tuomio 23.12.2015, komissio v. Kreikka, C-180/14, EU:C:2015:840, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ei ole esittänyt seikkoja, jotka osoittavat, että tällainen valvonta ei täytä oikeasuhteisuuden edellytyksiä, että sillä ei voida taata julkisen talouden suojelua koskevan päämäärän toteuttamista ja että sillä ylitetään se, mikä on tarpeen tällaisen päämäärän saavuttamiseksi.
- 86 Edellä esitetystä seuraa, että se, että nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaiset viranomaiset edellyttävät kyseessä olevien sosiaalietuuksien myöntämiseksi, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisten, jotka hakevat tällaisia etuuksia, oleskelu niiden alueella on laillista, ei merkitse asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan nojalla kiellettyä syrjintää.
- 87 Kanne on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

## Oikeudenkäyntikulut

- 88 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Yhdistynyt kuningaskunta on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komissio on hävinnyt asian, komissio on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

- 1) Kanne hylätään.**
- 2) Euroopan komissio veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset