JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
6 päivänä lokakuuta 2015 [1]

Asia C-308/14

Euroopan komissio
vastaan

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta

(Komission Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan nostama jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne) — Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen — Asetus N:o 883/2004 — 4 artikla — Yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvaetuuksien myöntämisen yhteydessä — Perhe-etuudet — Oleskeluoikeus — Direktiivi 2004/38/EY — Kansallinen lainsäädäntö, jossa evätään lapsilisä ja verotuksessa tehtävä lapsivähennys henkilöiltä, joilla ei ole oleskeluoikeutta kyseisessä jäsenvaltiossa

1. Komissio väittää Yhdistyneen kuningaskunnan rikkoneen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettua asetusta (EY) N:o 883/2004 [2] vaatimuksella, joka liittyy ”oleskeluoikeutta koskevaan testiin”, jota sovelletaan tiettyjen sosiaalietuuksien hakijoihin, ja esittää, että kyseinen testi ei sovi yhteen kyseisen asetuksen tarkoituksen kanssa ja on samaan aikaan syrjivä.

2. Unionin tuomioistuimelle esitetään tällä tavoin jälleen, kuten äskettäin asiassa Brey, [3] asiassa Dano [4] ja asiassa Alimanovic, [5] kysymys asetuksen N:o 883/2004 ja direktiivin 2004/38/EY [6] välisestä suhteesta. Myös tässä yhteydessä tulee esiin kysymys siitä, onko hyväksyttävää ottaa huomioon oleskelun laillisuus sosiaalietuuksia käsiteltäessä, vaikka tässä asiassa onkin merkittäviä eroja. Kun kyseisissä ennakkoratkaisukysymyksissä oli ongelmana edellä mainitun direktiivin tulkinta, johon asetus N:o 883/2004 jossain määrin liittyi, nyt käsiteltävässä asiassa on kyseessä tämän asetuksen noudattamista koskeva ongelma, jonka yhteydessä keskustellaan siitä, kuuluuko kyseistä direktiiviä soveltaa nyt käsiteltävän asian olosuhteissa.

3. Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan esitetty väite, joka on kaiken kaikkiaan ensisijainen ja koskee syrjivää kohtelua, edellyttää lähinnä sitä, että erotetaan perustavanlaatuisesti toisistaan kaksi kysymystä: yhtäältä periaatteellinen kysymys siitä, merkitseekö edellä mainitun asetuksen sovellettavuus sitä, että on jätettävä soveltamatta tai sovellettava direktiivin 2004/38 säännöksiä, joissa määritellään unionin kansalaisen oleskelun laillisuus jossain muussa jäsenvaltiossa kuin hänen omassaan; toisaalta erillinen kysymys, joka liittyy olosuhteisiin ja edellytyksiin, joiden täyttyessä oleskelun laillisuuden selvittäminen sopii tarvittaessa yhteen asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa ilmaistun syrjintäkiellon kanssa.

1 — Alkuperäinen kieli: espanja.

2 — 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL L 166, s. 1).

3 — C-140/12, EU:C:2013:565.

4 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

5 — C-67/14, EU:C:2015:597. Ks. myös julkisasiamies Whateletin ratkaisuehdotus García-Nieto ym. (C-299/14, EU:C:2015:366).

6 — 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 L 158, s. 77).

I Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Unionin oikeus*

1. Asetus N:o 883/2004

4. Asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan j ja z alakohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

5. Mainitun asetuksen 3 artiklan 1 kohdan j alakohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

j) perhe-etuudet.”

6. Kyseisen 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.”

7. Kyseisen asetuksen 11 artiklan 1 kohdassa ja 3 kohdan e alakohdassa 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.”

8. Saman asetuksen 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. – –”.

2. Direktiivi 2004/38

9. Direktiivin 2004/38 7 artiklan sanamuoto on seuraava:

”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 asiaankuuluvalle kansalliselle viranomaiselle vakuutuksella tai muulla vastaavalla valitsemallaan tavalla, että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle; tai

d) jos he ovat a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset täyttävän unionin kansalaisen mukana matkustavia tai häntä myöhemmin seuraavia perheenjäseniä.

– –

3. Sovellettaessa 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.”

10. Kyseisen direktiivin 14 artiklassa 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.

– –”.

11. Direktiivin 15 artiklan 1 kohdan mukaan ”30 ja 31 artiklassa säädettyjä menettelyjä on soveltuvin osin sovellettava kaikkiin päätöksiin, joilla rajoitetaan unionin kansalaisen tai tämän perheenjäsenten vapaata liikkuvuutta muista kuin yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen perustuvista syistä”.

12. 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.”

B *Kansallinen lainsäädäntö*

13. Asiaa koskeva Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö esitellään jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa.

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt hallinnollinen menettely

14. Komissio vastaanotti vuoden 2008 aikana muiden jäsenvaltioiden Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvilta kansalaisilta useita kanteluita, joissa väitettiin, että toimivaltaiset Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset olivat evänneet heiltä tiettyjä sosiaalietuuksia sillä perusteella, että heillä ei ollut oleskeluoikeutta kyseisessä valtiossa.

15. Komissio vaati selvityksiä kyseiseltä jäsenvaltiolta, joka vastasi 1.10.2008 ja 20.1.2009 päivätyillä kahdella kirjelmällä, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä annetaan oleskeluoikeus kaikille Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille, mutta katsotaan, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset eivät saa tietyissä olosuhteissa oleskeluoikeutta. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan tämä rajoitus perustuu oleskeluoikeuden käsitteeseen, sellaisena kuin se vahvistetaan direktiivissä 2004/38, ja rajoituksiin, jotka siinä vahvistetaan kyseiselle oikeudelle, erityisesti vaatimukseen, jonka mukaan henkilöllä, joka ei ole taloudellisesti aktiivinen, on oltava käytettävissään riittävät varat niin, että hän ei muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

16. Komissio toimitti 4.7.2010 Yhdistyneelle kuningaskunnalle virallisen huomautuksen, jossa se yksilöi sen lainsäädännön säännökset, joissa vahvistettiin, että jotta hakijat voisivat saada tiettyjä etuuksia, heillä piti olla oleskeluoikeus kyseisessä valtiossa edellytyksenä sille, että heidän voitaisiin katsoa asuvan vakinaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

17. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vastasi 30.7.2010 viralliseen huomautukseen vetoamalla siihen, että sen kansallinen järjestelmä ei ollut syrjivä ja että oleskeluoikeutta koskeva edellytys oli perusteltavissa oikeasuhteisena keinona taata, että etuuksia suoritettaisiin henkilöille, jotka olivat riittävän integroituneita Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

18. Komissio lähetti 29.9.2011 perustellun lausunnon, johon Yhdistynyt kuningaskunta vastasi 29.11.2011 päivätyllä kirjelmällä.

19. Koska komissio ei ollut tyytyväinen tähän vastaukseen, se nosti nyt käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen. Komissio päätti unionin tuomioistuimen syyskuussa 2013 antaman tuomion Brey[7] perusteella rajata kannettaan siten, että se koski vain edellä mainittuja perhe-etuuksia eli lapsilisää ja verotuksessa tehtävää lapsivähennystä, eikä enää ”erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia”, jotka olivat niin ikään olleet perustellun lausunnon kohteena ja joita tuomion Brey mukaisesti voidaan pitää direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna ”sosiaalihuoltona”.

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

A *Komission kanne*

1. Pääasiallinen väite

20. Pääasiallinen väite, jonka komissio esittää Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan, koskee sitä, että Yhdistynyt kuningaskunta on vaatiessaan, että lapsilisän tai verotuksessa tehtävän lapsivähennyksen hakijalla on oleskeluoikeus kyseisessä jäsenvaltiossa, jotta hänellä voidaan katsoa asuvan vakinaisesti[8] kyseisessä jäsenvaltiossa, lisännyt edellytyksen, jota ei ole asetuksessa N:o 883/2004 ja jolla evätään henkilöiltä, jotka eivät täytä sitä, jäsenvaltion sosiaaliturvalainsäädännön antama turva, joka pyritään varmistamaan kyseisellä asetuksella.

7 — C-140/12, EU:C:2013:565.

8 — Kuten Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, todellisuudessa vakinaista asumista koskeva testi (jota sovelletaan muihin sosiaalietuuksiin, jotka olivat perustellun lausunnon kohteena mutta joita jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne ei koske), ei ole testi, jota sovelletaan silloin, kun kyseessä ovat nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaiset etuudet, sillä silloin edellytetään, että hakija ”on Yhdistyneessä kuningaskunnassa”. Yksi edellytyksistä, joiden on täytyttävä, jotta voitaisiin katsoa, että hakija ”on Yhdistyneessä kuningaskunnassa”, on fyysisen oleskelun ja vakinaisen asumisen lisäksi se, että hänellä on oleskeluoikeus kyseisessä jäsenvaltiossa.

21. Komission mukaan asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan j alakohdan ”asuinpaikan” määritelmässä vahvistetaan, että kyseistä asetusta sovellettaessa asuinpaikalla tarkoitetaan ”paikkaa, jossa henkilö vakinaisesti asuu”. [9] Komission mielestä tämä paikka määräytyy yksinomaan tosiseikkojen perusteella eli konkreettisesti sillä perusteella, missä kyseisen henkilön etujen keskus sijaitsee, ilman että direktiivin 2004/38 7 artiklan säännös voisi vaikuttaa sen tulkintaan. Se lisää, että asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdassa vahvistetaan lainvalintasääntöjen järjestelmä sen jäsenvaltion määrittämiseksi, jonka lainsäädännön piiriin kuuluvat henkilöt, joihin sovelletaan asetusta N:o 883/2004. Komissio katsoo näet, että ”oleskeluoikeutta” koskeva edellytys, jonka Yhdistynyt kuningaskunta on vahvistanut, merkitsee sitä, että ”jätetään soveltamatta” kyseisen asetuksen sääntöjä, joissa määritetään sovellettava lainsäädäntö, joten mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen maksamaan tiettyjä perhe-etuuksia asianomaisille henkilöille siitä huolimatta, että nämä elävät jäsenvaltiossa ja heillä on huollettavia lapsia.

2. Toissijainen väite

22. Komissio arvostelee toissijaisesti Yhdistynyttä kuningaskuntaa siitä, että kun se on asettanut tiettyjen sosiaaliturvaetuuksien saamiselle edellytyksiä, jotka Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset täyttävät automaattisesti, on syntynyt tilanne, jossa muiden jäsenvaltioiden kansalaisia syrjitään välittömästi, millä rikotaan asetuksen N:o 883/2004 4 artiklaa.

23. Komission mielestä Yhdistynyt kuningaskunta muutti oikeudenkäyntiä edeltäneen hallinnollisen menettelyn aikana näkemyksensä, jonka mukaan ”oleskeluoikeutta” koskeva edellytys oli ylimääräinen vakinaista asumista [10] koskeva testi, näkemykseksi, jonka mukaan kyseessä oli erillinen syrjivä, mutta perusteltu edellytys. Komissio – joka nojautuu julkisasiamies Sharpstonin asiassa Bressol ym. antamaan ratkaisuehdotukseen [11] – katsoo, että oleskeluoikeutta koskeva edellytys merkitsee kansalaisuuteen perustuvaa välitöntä syrjintää. Kyseessä on edellytys, jota sovelletaan vain ulkomaalaisiin, koska Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset täyttävät sen automaattisesti, ja jolla loukataan sen mielestä asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa säädettyä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Koska kyseessä on välitön syrjintä, sitä ei voida perustella mitenkään.

24. Vaikka sitä pidettäisiin välillisenä syrjintänä, kuten Yhdistynyt kuningaskunta väittää, se ei ole komission mukaan esittänyt mitään perusteluja, joiden vuoksi voitaisiin katsoa, että kyseinen erilainen kohtelu on asianmukainen ja oikeasuhteinen keino saavuttaa tavoite taata, että etuuden hakijan ja vastaanottavan jäsenvaltion välillä on tosiasiallinen side.

25. Toisaalta Yhdistynyt kuningaskunta on todennut, että henkilöt, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, eivät saisi muodostua rasitteeksi vastaanottavan valtion hyvinvointijärjestelmälle, ellei heillä ole tiettyä sidettä kyseiseen valtioon. Komissio hyväksyy sen, että jäsenvaltio haluaa varmistua siitä, että etuuden hakijan ja toimivaltaisen jäsenvaltion välillä on tosiasiallinen side, mutta nimenomaan asetuksessa N:o 883/2004 vahvistetaan sosiaaliturvaetuuksien osalta, miten tämän tosiasiallisen siteen olemassaolo selvitetään (tässä konkreettisessa tapauksessa vakinaista asumista koskevalla edellytyksellä), eivätkä jäsenvaltiot voi muuttaa siinä säädettyä edellytystä ja lisätä lisäedellytyksiä. Komission mielestä Yhdistynyt kuningaskunta ei ole edes yrittänyt näyttää toteen, millä perusteella oleskeluoikeutta koskeva edellytys olisi asianmukainen keino määrittää, onko henkilöllä riittävä side Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, kun hänelle olisi myönnettävä sosiaaliturvaetuuksia kyseisen asetuksen perusteella.

9 — Toisin kuin ”oleskelu”, jolla tarkoitetaan asetuksen N:o 883/2004 1 artiklan k alakohdan mukaan ”tilapäistä asumista”.

10 — Todellisuudessa testi sen määrittämiseksi, onko hakija Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ks. alaviite 8.

11 — C-73/08, EU:C:2009:396. Julkisasiamiehen perusteluja ei hyväksytty tuomiossa Bressol ym. (C-73/08, EU:C:2010:181), jossa katsottiin, että kyseinen erilainen kohtelu merkitsi välillistä syrjintää (47 kohta).

B *Vastinekirjelmä*

26. Yhdistynyt kuningaskunta kiistää vastinekirjelmässään komission pääasiallisen väitteen ja vetoaa lähtökohtaisesti tuomioon Brey,[12] jossa unionin tuomioistuin, joka hylkäsi siinä yhteydessä samat perustelut kuin ne, joihin komissio vetoaa myös nyt käsiteltävässä asiassa, totesi, 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” (44 kohta). Se totesi 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 ja välttämään se, että kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt jäisivät ilman sosiaaliturvaa siitä syystä, ettei heihin voida soveltaa mitään lainsäädäntöä – ei pyritä määrittämään kyseisiä etuuksia (erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet) koskevan oikeuden olemassaolon aineellisia edellytyksiä, vaan ”jäsenvaltioiden on lähtökohtaisesti itse määritettävä nämä edellytykset lainsäädännössään” (41 kohta). Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan samoja päätelmiä sovelletaan asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan lainvalintasääntöön, jolla on sama tehtävä kuin sen 70 artiklan 4 kohdalla (viimeksi mainittu koskee erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia), kun määritetään hakijaan sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä.

27. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa komission toissijaisesta väitteestä, että välitöntä syrjintää koskeva väite esitettiin ensi kertaa kanteessa eikä sitä ollut perustellussa lausunnossa, jonka komissio osoitti sille oikeudenkäyntiä edeltäneessä hallinnollisessa menettelyssä. Se katsoo unionin tuomioistuimen todenneen jo useissa tuomioissa, että on sallittua vaatia unionin kansalaisia, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, osoittamaan, että heillä on oleskeluoikeus, jotta he voisivat saada myös sosiaaliturvaetuuksia, ja että direktiivissä 2004/38 tunnustetaan myös nimenomaisesti tämä mahdollisuus, jotta nämä kansalaiset eivät muodostu kohtuuttomaksi rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on tulkittava tämän periaatteen valossa.

28. Yhdistynyt kuningaskunta esittää, että oleskeluoikeutta koskeva vaatimus on vain yksi kolmesta päällekkäisestä edellytyksestä, jotka hakijan on täytettävä osoittaakseen, että hän on Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Kahden muun (läsnäolo ja vakinainen asuminen) täyttyminen ei riipu hakijan kansalaisuudesta, joten Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen ei täytä automaattisesti vaatimusta siitä, että hän ”on Yhdistyneessä kuningaskunnassa”, mikä antaa hänelle oikeuden riidanalaisiin etuuksiin. Yhdistynyt kuningaskunta myöntää[13] kuitenkin, että näiden edellytysten täyttyminen on helpompaa sen kansalaisille kuin muiden jäsenvaltioiden kansalaisille ja että kyseessä on välillisesti syrjivä toimenpide.[14] Yhdistyneen kuningaskunnan mielestä tämä toimenpide on kuitenkin objektiivisesti perusteltavissa – kuten vahvistetaan tuomion Brey[15] 44 kohdassa samankaltaisessa asiassa – konkreettisesti tarkoituksella suojella julkista taloutta, kun otetaan huomioon, että kyseisiä kahta etuutta ei rahoiteta etuuksien saajien maksuilla vaan verovaroista. Ei ole myöskään mitään viitteitä siitä, että toimenpide olisi suhteeton tavoitteen saavuttamisen kannalta tuomiossa Brey vahvistetulla tavalla.[16]

12 — C-140/12, EU:C:2013:565. Unionin tuomioistuin päätteli kyseisessä tuomiossa, että kyseisen asian kohteena ollutta Itävallan ”vanhuuseläkkeen täydennykseksi tarkoitettua korvauslisää” oli pidettävä sekä asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitettuna ”erityisenä maksuihin perustumattomana rahaetuutena” että direktiivissä 2004/38 tarkoitettuna ”sosiaaliavustuksena”. Tästä syystä se totesi lähtökohtaisesti unionin oikeuden mukaiseksi sen, että oikeus saada tällainen korvauslisä riippui unionin kansalaisten osalta siitä, että osoitettaisiin, että heillä oli ”laillinen oleskeluoikeus” Itävallassa, jotta varmistettaisiin, että unionin kansalaiset, jotka eivät olleet taloudellisesti aktiivisia mutta saivat kyseisen etuuden, eivät muodostuisi liialliseksi rasitteeksi Itävallan taloudelle. Se katsoi, että oli joka tapauksessa tutkittava yksittäistapauksen erityiset olosuhteet sen selvittämiseksi, voiko kyseisen etuuden myöntäminen Breyn tilanteessa olevalle henkilölle merkitä liiallista rasitetta kansalliselle sosiaalihuoltojärjestelmälle.

13 — Vastinekirjelmän 35 kohta.

14 — Vastinekirjelmän 36 kohta.

15 — C-140/12, EU:C:2013:565.

16 — C-140/12, EU:C:2013:565, 71–78 kohta.

C *Kantajan vastaus*

29. Komissio toteaa vastauskirjelmässään pääasiallisen väitteen osalta, että tuomiossa Brey [17] viitattiin vain direktiivin 2004/38 soveltamiseen sellaisten erityisten maksuihin perustumattomien rahaetuuksien osalta, joihin liittyy sekä sosiaaliturvan että sosiaalihuollon piirteitä, kun nyt käsiteltävässä kanteessa viitataan asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 1 kohdan j alakohdassa tarkoitettuihin kahteen perhe-etuuteen eli aitoihin sosiaaliturvaetuuksiin, joihin direktiiviä 2004/38 ei sovelleta. Komissio viittaa tässä mielessä tuomion Brey käännösongelmaan, jonka vuoksi englanninkielisen version 44 kohdassa mainitaan ”social security benefits”, kun saksankielisessä versiossa (alkuperäinen versio, koska kyseessä oli Itävaltaa koskeva asia) vastineena on ”Sozialleistungen”. [18]

30. Komissio kiinnittää huomiota siihen, että sen sijaan, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä kannustettaisiin unionin kansalaisia käyttämään liikkumisvapautta, mikä on sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan unionin lainsäädännön taustalla oleva tavoite, siinä vähennetään halukkuutta tähän ottamalla käyttöön tätä vapautta koskeva este kansalaisuuteen perustavan syrjinnän muodossa ja menettelemällä siten, että henkilöllä ei voi olla oikeutta riidanalaisiin perhe-etuuksiin alkuperäisessä valtiossa, jossa hänellä ei enää asu vakinaisesti, eikä vastaanottavassa valtiossa, jos hänellä ei ole siellä oleskeluoikeutta.

31. Komissio arvostelee toissijaisen väitteen osalta vastauskirjelmässä sitä, että Yhdistynyt kuningaskunta tulkitsee asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan lainvalintasääntöä siten, että siinä sallittaisiin jäsenvaltiolle syrjivän vaatimuksen käyttöön ottaminen sosiaaliturvaetuuden saamiseksi. Viittaus siihen, että jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön hyväksyttäviä rajoituksia estääkseen sen, että unionin kansalainen muodostuu kohtuuttomaksi rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, on sovellettavissa vain sosiaalihuollon osalta eikä sosiaaliturvaetuuksien osalta. Nimenomaan siksi, että sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamismekanismi määrittää, että perhe-etuudet on suoritettava jäsenvaltiossa, jossa henkilö, jolla on huollettavia lapsia, asuu vakinaisesti, julkisen talouden suojelun tavoite, johon Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa, ei ole hyväksyttävä tavoite. Yhdistyneen kuningaskunnan käyttöön ottama edellytys ei missään tapauksessa ole oikeasuhteinen keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi (esimerkiksi henkilö, joka on maksanut Yhdistyneessä kuningaskunnassa veroja monien vuosien ajan, mutta on jonkin aikaa työttömänä, on saattanut menettää oleskeluoikeutensa kyseisessä jäsenvaltiossa ja siten oikeuden kyseiseen etuuteen), eikä sillä varmisteta yksittäistapaukseen liittyvien olosuhteiden arviointia, kuten tuomiossa Brey [19] edellytetään.

D *Vastaajan vastaus*

32. Yhdistynyt kuningaskunta korostaa vastauksessaan, että sen kansallista lainsäädäntöä voidaan soveltaa asetuksen N:o 883/2004 lainvalintasääntöjen mukaisesti ja että saattaa olla, että henkilöllä, joka asuu vakinaisesti kyseisessä jäsenvaltiossa, ei kaikesta huolimatta ole oikeutta kyseisiin konkreettisiin sosiaalietuuksiin.

17 — C-140/12, EU:C:2013:565.

18 — Ranskan kielellä ”prestations sociales”, jonka vastine olisi ”social benefits”; espanjan kielellä ”prestaciones sociales”.

19 — C-140/12, EU:C:2013:565, 63–80 kohta.

33. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että käsite ”social benefits” on laajempi kuin käsite ”social security benefits” ja että jos tuomion Brey [20] saksan- ja ranskankielisissä versioissa käytetään ensin mainittua käsitettä jälkimmäisen sijasta, tällä seikalla laajennetaan joka tapauksessa 44 kohdassa vahvistetun periaatteen soveltamisalaa siten, että se kattaa myös sosiaaliturvaetuudet. Tuomiossa Brey ei missään tapauksessa väitetä, että unionin tuomioistuimen siinä esittämät toteamukset koskisivat yksinomaan erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia. Sama pätee tuomioon Dano. [21]

34. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo lisäksi, että on vaikeasti käsitettävissä sellainen tilanne, että jäsenvaltiot eivät olisi velvollisia suorittamaan erityisiä maksuihin perustumattomia rahaetuuksia, joilla taataan vähimmäistoimeentulo, unionin kansalaisille, joilla ei ole oleskeluoikeutta, ja vastaavasti suorittamaan heille nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisten kaltaisia etuuksia, jotka ylittävät tämän vähimmäistoimeentulon takaamisen, ja että koska ne suoritetaan verovaroista, ne voisivat viime kädessä muodostua myös kohtuuttomaksi rasitteeksi julkistaloudelle tuomiossa Brey [22] tarkoitetulla tavalla. Yhdistynyt kuningaskunta lisää, että molemmat nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaiset etuudet kuuluvat joka tapauksessa ominaisuuksiltaan sosiaalihuoltoon, vaikka tämä ei ole välttämätön edellytys sille, että tuomiossa Brey vahvistettu periaate (jossa viitataan yleisesti käsitteeseen ”sosiaalietuudet”) on sovellettavissa myös nyt käsiteltävän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena oleviin etuuksiin. Yhdistyneen kuningaskunnan mielestä unionin tuomioistuin on todennut tuomiossa Dano, [23] että ainoastaan sellaiset unionin kansalaiset, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia mutta joiden oleskelu täyttää direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan edellytykset, voivat vaatia yhdenvertaista kohtelua jäsenvaltion kansalaisiin nähden sosiaalietuuksien saamisen osalta.

35. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa komission väitteestä, jonka mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä ei taata yksittäistapauksen olosuhteiden arviointia, kuten tuomiossa Brey [24] edellytetään, että tämä viimeksi mainittu väite esitettiin ensi kertaa komission vastauskirjelmässä eikä sitä mainittu oikeudenkäyntiä edeltäneessä hallinnollisessa menettelyssä, joten se on jätettävä tutkimatta unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 127 artiklan nojalla.

36. Yhdistynyt kuningaskunta selittää [25] joka tapauksessa, miten kahden riidanalaisen etuuden myöntäminen käytännössä tapahtuu. Näiden kahden etuuden hallinnoinnista vastaava yksikkö Her Majesty’s Revenue and Customs ottaa muiden tietojen lisäksi huomioon tiedot, joita Department for Work and Pensions toimittaa siitä, onko henkilö turvautunut sosiaalihuoltoon. Tämä mahdollistaa sille sen tutkimisen, onko tällä henkilöllä oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja onko hänellä siis oikeus kahteen riidanalaiseen etuuteen. Niissä tapauksissa, joissa on epäilyksiä siitä, onko hänellä tämä oleskeluoikeus, tutkitaan tapauskohtaisesti hakijan henkilökohtaiset olosuhteet ja myös hänen aikaisemmin suorittamansa maksut; samoin tutkitaan se, etsiikö hän aktiivisesti työtä ja onko hänellä tosiasiallisesti edellytyksiä saada työtä.

37. Molemmat osapuolet toistivat 4.6.2015 pidetyssä istunnossa olennaisilta osin samat väitteet ja vastasivat unionin tuomioistuimen kysymyksiin.

20 — C-140/12, EU:C:2013:565, 44 kohta.

21 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

22 — C-140/12, EU:C:2013:565.

23 — C-333/13, EU:C:2014:2358, 73 kohta.

24 — C-140/12, EU:C:2013:565, 63–80 kohta.

25 — Vastauskirjelmän 21 kohta.

IV Oikeudellinen arviointi

A *Johdanto*

38. Kuten edellä todettiin, komissio vaatii tällä kanteella unionin tuomioistuinta toteamaan, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut asetuksen N:o 883/2004 4 artiklasta johtuvia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön laillista oleskelua kyseisessä jäsenvaltiossa koskevan tarkastuksen – tai testin – joka on läpäistävä, jotta asianomainen voisi saada lapsilisän tai verotuksessa tehtävän lapsivähennyksen.

39. Komissio esittää kanteessaan pääasiallisen väitteen ja toissijaisen väitteen. Komissio esittää pääasiallisessa väitteessään, että Yhdistynyt kuningaskunta on pyrkinyt sisällyttämään laillista oleskelua koskevan testin asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdassa säädetyn vakinaisen asumisen tutkimisen asiayhteyteen ja ottanut siten käyttöön ylimääräisen edellytyksen, jota ei ole kyseisessä säännöksessä. Komissio väittää kuitenkin toissijaisesti, että edellä mainittu jäsenvaltio on luomassa edellytystä, jonka täyttymistä vaaditaan vain muilta kuin oman maan kansalaisilta (koska Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla on lähtökohtaisesti oleskeluoikeus kyseisessä jäsenvaltiossa), joten kyseessä on kyseisen asetuksen 4 artiklassa kielletty syrjintä.

40. Kuten komissio esittää, vaikuttaisi näin ollen lähtökohtaisesti siltä, että on käsiteltävä molemmat väitteet esitetyssä etusijajärjestyksessä: ensinnäkin väite, jonka mukaan on sääntöjenvastaista sisällyttää laillista oleskelua koskeva testi edellytykseen, joka on asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdan mukaisesti vakinaista asumista koskeva testi; toiseksi väite syrjinnästä, joka aiheutuu siitä, että muita unionin kansalaisia kuin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia vaaditaan läpäisemään laillista oleskelua koskeva testi, jota ei vaadita Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilta. Jäljempänä esittämistäni syistä en vastaa näihin väitteisiin aivan tällä tavalla.

41. Komission ensisijainen väite on näet niin sanotusti ”menettänyt tehonsa” tämän riidan käsittelyn aikana. On otettava huomioon, että siitä lähtien, kun Yhdistynyt kuningaskunta vastasi komission perusteltuun lausuntoon, se on toistuvasti kiistänyt sen, että riidanalaisella lainsäädännöllä olisi pyritty perustelemaan laillisuuden tarkastamista osana asumisen vakinaisuuden tarkastamista. Yhdistynyt kuningaskunta on itse asiassa väittänyt kyseisestä hetkestä lähtien, että laillista oleskelua koskeva testi, jota se soveltaa nyt käsiteltävän asian kohteena olevan kaltaisissa tapauksissa, suoritetaan erillään asumisen vakinaisuuden tarkastamisesta.[26] Tällä tavoin riidan ydin on siirtynyt toisen väitteen suuntaan eli asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa kiellettyä syrjintää koskevaan väitteeseen.

42. Näin ollen käsittelen verrattain lyhyesti perusteluja, joihin komissio on vedonnut pääasiallisessa väitteessään, ja keskityn jatkossa väitteeseen, joka esitettiin alun perin toissijaisesti. Ennen kaikkea kuitenkin tapaukseen liittyvät olosuhteet edellyttävät sitä, että selvennän aluksi niiden sosiaalietuuksien luonnetta, joita nyt käsiteltävä asia koskee.

B *Kanteen kohteena olevat sosiaalietuudet*

43. Nyt käsiteltävä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne liittyy lapsilisään (”child benefit”) ja verotuksessa tehtävään lapsivähennykseen (”child tax credit”), jotka molemmat ovat rahaetuuksia, jotka rahoitetaan verovaroin eikä etuudensaajien suorittamilla maksuilla, ja joiden yhteisenä tavoitteena on perheiden menojen kattaminen. Yhdistynyt kuningaskunta ei ole sisällyttänyt kumpaakaan niistä asetuksen N:o 883/2004 liitteeseen X, eikä tämän oikeudenkäynnin aikana ole keskusteltu siitä, että niitä ei ole pidettävä sen 70 artiklassa tarkoitettuina erityisinä maksuihin perustumattomina rahaetuuksina.

26 — Ks. erityisesti Yhdistyneen kuningaskunnan perusteltuun lausunnon antama vastaus, s. 3.

44. Vuoden 1992 sosiaaliturvamaksuista ja -etuuksista annetun lain (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) 141 §:n mukaan ”jokaisella, jolla on huollettavanaan yksi tai useampi lapsi jonkin viikon aikana, on tämän lain tässä osastossa säädetyn mukaisesti oikeus tukeen (jota kutsutaan nimellä ”child benefit”) kyseiseltä viikolta hänen huollettavanaan olevan lapsen tai jokaisen lapsen osalta”.[27] Lapsilisä on perhe-etuus, joka on tarkoitettu lähtökohtaisesti kattamaan osan menoista, joita huoltajalle aiheutuu hänen huollettavanaan olevan yhden tai useamman lapsen hoidosta. Kyseessä on lähtökohtaisesti kaikille suoritettava etuus, joskin hakijoiden, joilla on suurimmat tulot, on palautettava verovelvoitteiden maksun yhteydessä summa, joka vastaa enintään heidän tämän etuuden muodossa saamaansa summaa.[28]

45. Vuoden 2002 verohyvityslain (Tax Credits Act) 8 ja 9 §:ssä säädetään puolestaan verotuksessa tehtävästä ”lapsivähennyksestä”,[29] joka on niin ikään rahaetuus, joka suoritetaan henkilöille, joilla on huollettavanaan lapsia, ja jonka määrä vaihtelee perheen tulotason, huollettavien lasten lukumäärän sekä muiden seikkojen, kuten esimerkiksi sen perusteella, että jollakulla perheenjäsenistä on jokin vamma.[30] Verotuksessa tehtävällä lapsivähennyksellä korvattiin useita täydentäviä etuuksia, joita suoritettiin erilaisten toimeentulotukien hakijoille (ja jotka olivat sidoksissa tuloihin) sillä perusteella, että heillä oli lapsia huollettavanaan, yleisenä tavoitteena lapsiperheiden köyhyyden vähentäminen.[31]

46. Olen näiden etuuksien luonteen osalta komission kanssa samaa mieltä siitä, että kyseessä ovat asetuksessa N:o 883/2004 tarkoitetut sosiaaliturvaetuudet. Ne ovat konkreettisesti kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan j alakohdassa tarkoitettuja perhe-etuuksia, luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 1 artiklan z alakohdan kanssa, koska unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä lueteltujen ominaisuuksien mukaisesti kyseessä ovat etuudet, joita myönnetään tietyt objektiiviset edellytykset täyttäville henkilöille automaattisesti ilman henkilökohtaisten tarpeiden yksilöllistä ja harkinnanvaraista huomioon ottamista ja jotka on tarkoitettu perhekustannuksia varten.[32]

47. Olen muilta osin komission kanssa samaa mieltä myös siitä, että riidanalaisten etuuksien luonnehtimista sosiaaliturvaetuuksiksi ei voida kyseenalaistaa sillä perusteella, että niiden myöntämiseen ei liity minkäänlaista velvollisuutta suorittaa maksuja. Etuuden rahoitustavalla ei ole näet merkitystä sen sosiaaliturvaetuudeksi luokittelemisen kannalta, minkä osoittaa se, että asetuksen N:o 883/2004 3 artiklan 2 kohdan mukaan maksuihin perustumattomia etuuksia ei ole jätetty asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.[33]

27 — Ks. Ison-Britannian lapsilisän osalta vuoden 1992 sosiaaliturvamaksuista ja -etuuksista annetun lain (Social Security Contributions and Benefits Act) 146 § ja vuoden 2006 yleisen lapsilisäasetuksen (Child Benefit (General) Regulations) (sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 2014 muutosasetuksella (Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014)), 23 § ja Pohjois-Irlannissa vuoden 1992 sosiaaliturvamaksuista ja -etuuksista annetun lain (Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992) 142 § ja edellä mainitun yleisen lapsilisäasetuksen (sellaisena kuin se on muutettuna) 27 §.

28 — Ks. yksityiskohtaisemmat tiedot https://www.gov.uk/child-benefit, joka on Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen verkkosivu, jolla selitetään tämän tuen toimintaa. Kyseisellä verkkosivulla olevien tietojen mukaan lapsilisän suuruus on tällä hetkellä 20,70 Englannin puntaa (GBP) viikossa ensimmäisestä lapsesta ja 13,70 GBP viikossa jokaisesta seuraavasta lapsesta. Ks. myös verkkosivu https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit, jossa selvitetään yksityiskohtaisemmin, miten tätä tukea käytännössä haetaan ja miten sen saa.

29 — Ks. oleskelua koskevasta edellytyksestä siltä osin kuin kyseessä on verotuksessa tehtävä lapsivähennys vuoden 2003 verohyvitysasetuksen (Tax Credits (Residence) Regulations 2003) 3 § (sellaisena kuin kyseinen asetus on muutettuna vuoden 2014 yleisestä lapsilisästä ja verohyvityksestä annetulla asetuksella (Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014).

30 — Huolimatta nimestään verotuksessa tehtävä lapsivähennys on määrä, jonka toimivaltainen viranomainen suorittaa säännöllisesti edunsaajien pankkitilille ja joka näyttää liittyvän siihen, että nämä ovat verovelvollisia. Verkkosivulla https://www.gov.uk/child-tax-credit/what-youll-get ei vahvisteta konkreettista määrää, koska se riippuu tietyistä henkilöihin ja perhesuhteisiin liittyvistä olosuhteista. Ks. yksityiskohtaisempia tietoja tämän verohyvityksen toiminnasta verkkosivulta https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit.

31 — Yhdistyneen kuningaskunnan vastinekirjelmä, 6 kohta.

32 — Tuomio Hoever ja Zachow (C-245/94 ja C-312/94, EU:C:1996:379, 27 kohta). Ks. myös tuomio Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, 22 kohta). Pitää paikkansa, että verotuksessa tehtävän lapsivähennyksen määrä riippuu perheen tulotasosta ja lasten lukumäärästä, eikä sitä myönnetä, jos nämä tulot ylittävät tietyn tason, mutta unionin tuomioistuin totesi jo tuomiossa Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, 17 kohta), että tämä ei tarkoita sitä, että kyseisen etuuden myöntäminen riippuisi hakijan henkilökohtaisten tarpeiden yksilöllisestä arvioinnista, mikä on sosiaalihuoltoon liittyvä ominaisuus, koska kyseessä ovat objektiiviset ja laissa määritellyt perusteet, jotka heti täyttyessään luovat oikeuden kyseiseen etuuteen, ilman että toimivaltainen viranomainen voisi ottaa muita henkilökohtaisia olosuhteita huomioon.

33 — Ks. tuomio Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331, 21 kohta).

C Laillista oleskelua koskevan testin yhteensopivuus asetuksen kanssa siltä osin kuin se on vakinaisen asumisen tutkimiseen sisällytetty lisäedellytys

48. Komission pääasiallinen väite perustuu siihen, että Yhdistynyt kuningaskunta sisällyttää laillista oleskelua koskevan testin asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdassa säädettyyn vakinaisen asumisen tutkimiseen ja ottaa siten käyttöön lisäedellytyksen, jota ei ole kyseisessä säännöksessä. Kyseisen e alakohdan mukaan ”muut kuin [11 artiklan 3 kohdan] a–d alakohdassa tarkoitetut henkilöt ovat asuinjäsenvaltionsa lainsäädännön alaisia”. Muutamat täsmennykset helpottavat vastaamista tähän väitteeseen.

49. On muistettava, että asetuksen N:o 883/2004 tarkoituksena on sovittaa yhteen jäsenvaltioiden kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät, jotta taattaisiin se, että henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeutta voitaisiin käyttää tehokkaasti. Asetuksessa N:o 883/2004 vahvistetaan tässä tarkoituksessa useita yhteisiä periaatteita, joita on noudatettava kaikkien jäsenvaltioiden sosiaaliturvalainsäädännössä ja joilla varmistetaan yhdessä siihen sisältyvän lainvalintasääntöjärjestelmän kanssa, että henkilöitä, jotka käyttävät liikkumis- ja oleskeluvapauttaan unionin sisällä, ei aseteta heikompaan asemaan eri kansallisissa järjestelmissä sen vuoksi, että he ovat käyttäneet tätä oikeutta. [34] Yksi näistä yhteisistä periaatteista on asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan yhdenvertaisen kohtelun periaate, jolla konkretisoidaan sosiaaliturvan erityisalan osalta kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kielto, joka tunnustetaan koko unionin oikeuden osalta SEUT 18 artiklassa. [35]

50. Koska asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohta on lainvalintasääntö, [36] sen tarkoituksena on määrittää kansallinen lainsäädäntö, jota sovelletaan sen 3 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin sosiaaliturvaetuuksiin (joihin kuuluvat perhe-etuudet), kun kyseessä ovat henkilöt, joihin ei voida soveltaa kyseisen 11 artiklan 3 kohdan a–d alakohdan säännöksiä, eli lähtökohtaisesti henkilöt, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia. Asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdan säännöksen tarkoituksena on sekä välttää eri kansallisten lainsäädäntöjen samanaikainen soveltaminen tiettyyn tilanteeseen ja hankaluudet, joita siitä saattaa aiheutua, että estää se, että kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvilta henkilöiltä evätään sosiaaliturva sovellettavan lainsäädännön puuttumisen vuoksi. [37]

51. Kyseisen 11 artiklan 3 kohdan nojalla henkilöt, joihin sovelletaan e alakohtaa, ovat asuinjäsenvaltionsa lainsäädännön alaisia – sanotun kuitenkaan rajoittamatta asetuksen N:o 883/2004 muita säännöksiä, joissa heille taataan etuuksia yhden tai useamman muun jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti – ja asuinpaikka määritellään kyseisen asetuksen 1 artiklan j alakohdassa siten, että sillä tarkoitetaan ”paikkaa, jossa henkilö vakinaisesti asuu”. [38]

34 — Ks. tästä Lenaerts K., ja van Nuffel, P., *European Union Law*, 3. painos, Lontoo, Sweet & Maxwell, 2011, s. 269 ja Eichenhofer, E.,*Sozialrecht der Europäischen Union*, 3. painos, Berliini, Erich Schmidt, 2006, s. 49 ja 50, sekä s. 68 ja sitä seuraavat sivut.

35 — Ks. yhdenvertaisuusperiaatteen ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon sisällöstä sosiaaliturvaa koskevan unionin oikeuden erityisessä asiayhteydessä Husmann, M.,”Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 VO 1408/71 und der Artt. 4 und 5 VO 883/2004”, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* nro 3, 2010, s. 97 ja sitä seuraavat sivut, ja Bokeloh, A., ”Die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen in der Europäischen Sozialrechtskoordinierung”, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* nro 10, 2013, s. 398 ja sitä seuraavat sivut, sekä em. Eichenhofer, E., s. 82 ja sitä seuraavat sivut oikeuskirjallisuus- ja oikeuskäytäntöviittauksineen.

36 — Asetukseen N:o 883/2004 sisältyvälle lainvalintasääntöjen järjestelmälle on ominaista, että niiden vaikutuksesta jokaisen jäsenvaltion lainsäätäjältä viedään toimivalta määrittää kansallisen lainsäädäntönsä soveltamisala ja -edellytykset sekä niiden yksilöiden osalta, joihin sitä sovelletaan, että sen alueen osalta, jonka sisällä kansallisilla oikeussäännöillä on vaikutuksia (tuomio Ten Holder, 302/84, EU:C:1986:242, 21 kohta).

37 — Ks. vastaavasti tuomio Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

38 — Unionin tuomioistuin on jo todennut, että ilmaisulla ”asuminen” tarkoitetaan vakinaista oleskelua eli paikkaa, jossa asianomaiset henkilöt asuvat vakinaisesti ja jossa on myös heidän etujensa tavanomainen keskus, ja se on siis unionin oikeuden oma itsenäinen käsite (tuomio B., C-394/13, EU:C:2014:2199, 26 kohta, ja tuomio Swaddling, C-90/97, EU:C:1999:96, 28 ja 29 kohta).

52. Kun on määriteltävä, missä asetuksen N:o 883/2004 soveltamisalaan kuuluva henkilö asuu ”vakinaisesti” sen 11 artiklan 3 kohdan e alakohtaa sovellettaessa, on näin ollen otettava huomioon yksinomaan tosiasialliset olosuhteet. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä [39] on itse asiassa laadittu seikoista (tosiseikoista), jotka on otettava huomioon määritettäessä sitä, missä henkilö asuu vakinaisesti, luettelo, joka ei ole tyhjentävä – ja joka on tällä hetkellä asetuksen N:o 987/2009 11 artiklan 1 kohdassa –[40] jotta voidaan vahvistaa, mikä on jäsenvaltio, jonka lainsäädäntöä on sovellettava konkreettiseen tilanteeseen asetuksen N:o 883/2004 yhteydessä. Molemmat asianosaiset näyttävät olevan viime kädessä yhtä mieltä siitä, että ”vakinaisen asumisen” käsite perustuu tosiseikkoihin.

53. Tämän jälkeen todettakoon, että kaikki viittaa siihen, että ongelman aiheuttaa Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön sanamuoto, jossa viitataan jonkinlaiseen oikeudelliseen fiktioon, kun siinä todetaan, että ne, jotka eivät oleskele laillisesti kyseisessä valtiossa unionin oikeuden mukaisesti, ”eivät ole” Yhdistyneen kuningaskunnan alueella.[41] Kun kansallisessa lainsäädännössä menetellään näin, siinä sekoitetaan tarpeettomasti keskenään kaksi ryhmää eli ”laillinen oleskelu” ja ”vakinainen asuminen”, joita ei pidä sekoittaa, kuten komissio perustellusti esittää. Hyvin tiukka kyseisen lainsäädännön sanamuodon tulkinta voisi lisäksi jopa johtaa siihen, että hyväksyttäisiin komission näkemys, jonka mukaan Yhdistynyt kuningaskunta on sisällyttänyt vakinaista asumista koskevaan testiin laillista oleskelua koskevan lisätekijän, joka ei liity siihen millään tavoin ja joka tietyllä tavalla ”vääristää” sen, ja väitettäisiin pelkästään tällä perusteella, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole noudattanut asetusta N:o 883/2004.

54. Tällainen päättelytapa olisi kuitenkin liian yksinkertaistava ja mielestäni kaiken kaikkiaan virheellinen. On ilmeistä, että riippumatta tietyssä määrin epäselvästä sanamuodosta tai kielenkäytöstä kansallinen lainsäätäjä ei tässä asiassa ”vääristä” vakinaista asumista koskevaa testiä, kun se käyttää oleskelun laillisuutta keinona arvioida asumisen vakinaisuutta.[42] Kuten aiemmin totesin, Yhdistynyt kuningaskunta on itse asiassa komission perusteltuun lausuntoon antamastaan vastauksesta lähtien pyrkinyt luopumaan puolustamasta laillista oleskelua koskevaa testiä, joka yhdistää sen asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdassa tarkoitettuun vakinaista asumista koskevaan tarkastukseen. Yhdistynyt kuningaskunta pyrkii tosiasiallisesti riippumatta asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdasta – ja ylipäänsä asetuksesta – tutkimaan oleskelun laillisuuden, sellaisena kuin se ilmenee unionin oikeudesta (ja erityisesti direktiivistä 2004/38), tiettyjen sosiaalietuuksien myöntämisen yhteydessä.

55. Komissio on itsekin omaksunut nämä Yhdistyneen kuningaskunnan perustelut muotoillessaan toissijaisen väitteensä siten, että jos vakinaisen asumisen tutkimiseen ei sisällytettäisi laillista oleskelua koskevaa testiä, vaan tarkastettaisiin erikseen asumisen laillisuus, kyseessä olisi väistämättä kyseisen asetuksen 4 artiklassa kielletty syrjintä. Voidaan sanoa, että komissio on ollut alusta alkaen tietoinen siitä, että ongelman ydin on asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa. Vaikka se on keskittänyt pääasiallista väitettä koskevat perustelunsa kokonaan siihen, että se on tarkastellut (vakinaista) asuinpaikkaa liityntäperusteena, jota on käytetty sen 11 artiklan 3 kohdan e alakohdan lainvalintasäännössä, se itse asiassa todellisuudessa arvostelee Yhdistynyttä kuningaskuntaa vain kyseisen asetuksen 4 artiklan rikkomisesta.

39 — Ks. erityisesti tuomio Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96, 29 kohta) ja tuomio Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303, 45 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

40 — Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä 16.9.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL L 284, s. 1).

41 — Sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä vaaditaan sekä lapsilisän että verotuksessa tehtävän lapsivähennyksen osalta, jotta hakijalla olisi oikeus näihin etuuksiin, että hän ”on Yhdistyneessä kuningaskunnassa” (englanniksi ”is in Great Britain” tai Pohjois-Irlannissa). Jäljempänä täsmennetään, että tämä edellytys täyttyy ainoastaan, jos hakija a) on fyysisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa, b) hän asuu vakinaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja c) *hänellä on oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa*. Nämä etuudet näin olen evätään, jos hakijalla ei ole oleskeluoikeutta Yhdistyneessä kuningaskunnassa, koska tällaisessa tapauksessa vuoden 2006 yleisen lapsilisäasetuksen 23 §:n 4 momentissa ja vuoden 2003 verohyvitysasetuksen 3 §:n 5 momentissa katsotaan, luettuina yhdessä vuoden 1992 sosiaaliturvamaksuista ja -etuuksista annetun lain 146 §:n kanssa, että tämä henkilö ”ei ole” Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

42 — Yhdistynyt kuningaskunta myöntää tämän nimenomaisesti vastinekirjelmänsä 32 kohdassa ja vastauskirjelmänsä 7 kohdassa.

56. Edellä esitetyn perusteella komission pääasiallinen väite on hylättävä, koska Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä käyttöön otettu laillista oleskelua koskeva testi ei sellaisenaan ole asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdan säännösten vastainen.

D *Asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan vastainen syrjintä, josta saattaisi olla kysymys, kun Yhdistynyt kuningaskunta on ryhtynyt tarkastamaan hakijan oleskelun laillisuuden tiettyjen sosiaalietuuksien käsittelyn yhteydessä*

1. Alustavia huomautuksia

57. Komissio katsoo, että vaikka hyväksyttäisiin se, että laillista oleskelua koskeva testi voisi olla erillinen asetuksen N:o 883/2004 11 artiklan 3 kohdan e alakohdassa tarkoitetusta vakinaisen asumisen tutkimisesta, Yhdistynyt kuningaskunta rikkoo joka tapauksessa kyseistä asetusta. Komission mielestä oleskelun laillisuuden tutkiminen sosiaaliturvaetuuden käsittelyn yhteydessä on syrjivää ja asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan vastaista, kun siinä otetaan käyttöön vaatimus, jota sovelletaan yksinomaan muihin kuin maan kansalaisiin, koska Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla on lähtökohtaisesti oleskeluoikeus kyseisessä jäsenvaltiossa. Kyseisessä 4 artiklassa säädetään näet yhdenvertaisesta kohtelusta kansallisessa sosiaaliturvalainsäädännössä säädettyjen etuuksien ja velvollisuuksien osalta. Tämä perustelu edellyttää hieman monitahoisempaa vastausta verrattuna komission tästä tekemään esitykseen.

58. Ensinnäkin on käsiteltävä periaatekysymystä, joka koskee sitä, onko jäsenvaltio velvollinen myöntämään nyt käsiteltävän asian kohteena olevan kaltaisia sosiaalietuuksia, joita se antaa omille kansalaisilleen ja alueellaan laillisesti oleskeleville unionin kansalaisille, myös unionin kansalaiselle, joka ei oleskele laillisesti sen alueella (eli joka ei täytä erityisesti direktiivissä 2004/38 vahvistettuja edellytyksiä). Tähän kysymykseen annettavasta vastauksesta riippuu se, onko kyseessä asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa tarkoitettu syrjintä, kun jäsenvaltio antaa tietyt sosiaalietuudet vain henkilöille, jotka oleskelevat laillisesti sen alueella.

59. Toiseksi, mikäli edellä mainittu ongelma on selvitetty, on käsiteltävä täsmällisempää mutta niin ikään periaatteellista kysymystä siitä, voiko jäsenvaltio, jolta haetaan tiettyä nyt käsiteltävän asian kohteena olevien kaltaista sosiaalietuutta, legitiimisti selvittää hakijan oleskelun laillisuuden samaan aikaan ja samassa yhteydessä kun se tutkii hänen asumisensa vakinaisuuden.

60. Lopuksi, siinä tapauksessa että myös toisessa vaiheessa käsitelty vaikeus on selvitetty, olisi vielä käsiteltävä kysymys, joka liittyy siihen, onko tämä jäsenvaltion toimivalta niin sanotusti yleispätevä vai onko se päinvastoin hyväksyttävissä vain tietyin edellytyksin. Kuten jäljempänä nähdään, ongelman tämä puoli on tuotu esiin vasta loppuvaiheessa ja hyvin lyhyesti, konkreettisesti komission vastauskirjelmässä, mistä syystä Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että tätä väitettä ei voida tutkia liian myöhään esitettynä. On näin ollen tarvittaessa käsiteltävä sitä, onko tämä väite mahdollisesti jätettävä tutkimatta siitä riippumatta, että tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät syyt voisivat antaa minulle aiheen ehdottaa vastausta siihen.

2. Yhteys tuomioon Brey ja tuomioon Dano sisältyvään oikeuskäytäntöön

61. Aluksi on kuitenkin viitattava edellä esitetyssä järjestyksessä tässä siihen, onko tuomioon Brey [43] ja tuomioon Dano, [44] joihin asianosaiset ovat jatkuvasti viitanneet tämän oikeudenkäynnin kuluessa, sisältyvällä oikeuskäytännöllä mahdollisesti merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta. [45]

62. Aluksi on todettava, että on kiistatonta, että tuomioon Brey [46] ja tuomioon Dano [47] sisältyvällä oikeuskäytännöllä on merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta, koska kyseisissä tuomioissa käsitellään sitä, voiko jäsenvaltio hyväksyttävästi ottaa huomioon oleskelun laillisuuden, kun se myöntää sosiaalietuuksia alueellaan oleskeleville unionin kansalaisille.

63. Kun unionin tuomioistuimen piti antaa asiassa Brey ja asiassa Dano ratkaisu ennakkoratkaisumenettelyissä direktiivin 2004/38 7 artiklan tulkinnasta ilman että säännöksen merkityksellisyyttä olisi kyseenalaistettu, nyt käsiteltävässä asiassa keskustellaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä siitä, onko asianmukaista soveltaa edellä mainittua direktiiviä – erityisesti edellä mainittua säännöstä – asetuksen N:o 883/2004 soveltamisen yhteydessä. [48]

64. Toisaalta toisin kuin nyt käsiteltävässä asiassa, edellä mainittujen tuomioiden, samoin kuin tuomion Alimanovic, [49] kohteena olivat erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet, joista säädetään asetuksen N:o 883/2004 70 artiklassa ja joita pidetään direktiiviä 2004/38 sovellettaessa sosiaaliavustuksina. [50] Kun direktiivissä 2004/38 otetaan tässä yhteydessä huomioon tarve turvautua sosiaaliavustuksiin oleskelun laillisuutta arvioitaessa, [51] siinä ei taas sanota mitään nyt käsiteltävän asian kohteena olevan kaltaisista sosiaaliturvaetuuksista.

65. Viittaan jäljempänä tähän oikeuskäytäntöön perustelujeni yhteydessä siltä osin kuin niillä on merkitystä tämän asian kannalta.

3. Jäsenvaltion velvollisuus myöntää sosiaalietuuksia suhteessa oleskelun laillisuuteen ja sen seuraukset syrjivää kohtelua koskevalle väitteelle

66. Ensimmäinen kysymys, jota on käsiteltävä periaatteellisena kysymyksenä, koskee sitä, onko jäsenvaltio velvollinen myöntämään unionin kansalaiselle, joka oleskelee sen alueella, sosiaalietuuksia, joita se myöntää omille kansalaisilleen, vain silloin, jos tämän oleskelu täyttää erityisesti direktiivissä 2004/38 vahvistetut vaatimukset. Kuten edellä totesin, tehtävä päätelmä vaikuttaa siihen, onko asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa tarkoitetulla tavalla syrjivää, että jäsenvaltio ei myönnä nyt käsiteltävän asian kohteena olevien kaltaisia sosiaalietuuksia henkilöille, jotka eivät oleskele laillisesti sen alueella.

43 — C-140/12, EU:C:2013:565.

44 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

45 — Ks. myös äskettäin annettu tuomio Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), johon asianosaiset eivät ole viitanneet, koska se annettiin nyt käsiteltävässä asiassa pidetyn istunnon jälkeen.

46 — C-140/12, EU:C:2013:565.

47 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

48 — On otettava huomioon, että direktiivissä 2004/38 – siinä tapauksessa, että kyseessä ovat kansalaiset, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, erityisesti sen 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa – vahvistetaan edellytykset, joiden on täytyttävä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jotta voidaan määrittää, onko nyt käsiteltävän asian kohteena olevien sosiaalietuuksien (jotka sisältyvät asetuksen N:o 883/2004 aineelliseen soveltamisalaan) hakija laillisesti sen alueella.

49 — C-67/14, EU:C:2015:597, 43 kohta.

50 — Ks. erityisesti tuomio Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 58 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

51 — Kuten julkisasiamies Whatelet korosti ratkaisuehdotuksensa Dano (C-333/13, EU:C:2014:341) 96 kohdassa, siitä seuraa väistämättä ”epäyhdenvertaisen kohtelun mahdollisuus sosiaalihuoltoetuuksien myöntämisessä vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten ja muiden unionin kansalaisten välillä”.

67. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on lähdettävä perusteista ja katsottava sen mukaisesti, mitä unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Dano,[52] että SEUT 20 artiklan 1 kohdassa annetaan unionin kansalaisen asema jokaiselle, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Kuten unionin tuomioistuin on todennut monessa yhteydessä, unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen asialliseen soveltamisalaan, saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu.[53]

68. Jokainen unionin kansalainen voi siis vedota SEUT 18 artiklaan, jossa kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä, kaikissa unionin oikeuden asialliseen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa. Nämä tilanteet sisältävät tapaukset, jotka liittyvät SEUT 20 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa ja SEUT 21 artiklassa tunnustetun liikkumis- ja oleskeluvapauden käyttämiseen jäsenvaltioiden alueella.[54]

69. Tästä erityisestä seikasta on kuitenkin tärkeää todeta sen mukaisesti, mitä unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Dano,[55] että SEUT 18 artiklan 1 kohdan mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä ”perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista”. SEUT 20 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa korostetaan nimenomaisesti, että tässä artiklassa unionin kansalaisille annettuja oikeuksia käytetään ”perussopimuksissa ja niiden soveltamiseksi hyväksytyissä toimenpiteissä määritellyin edellytyksin ja rajoituksin”. Lisäksi SEUT 21 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan myös unionin kansalaisten oikeudelle liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella rajoitus, joka koskee sitä, ettei ”perussopimuksissa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu”.[56] Tämä viittaus kyseistä vapautta koskeviin rajoituksiin sisältyy myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklaan liittyvään selitykseen – jossa vahvistetaan liikkumis- ja oleskeluvapaus –, kun siinä todetaan, että ”artiklan 1 kohdassa turvataan [SEUT] 20 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu oikeus – –. Sitä sovelletaan 52 artiklan 2 kohdan mukaisesti perussopimuksissa määrätyin edellytyksin ja rajoituksin”.[57]

70. Tässä yhteydessä on muistettava, että asetuksen N:o 883/2004 merkitys on välittömässä yhteydessä unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevaan perusoikeuteen, koska se annettiin edistämään vapaan liikkuvuuden tehokasta käyttämistä ja takaamaan se kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen avulla.[58] Kuten edellä totesin, asetuksen N:o 883/2004 tavoitteena on näet sovittaa yhteen jäsenvaltioiden kansalliset sosiaaliturvajärjestelmät tarkoituksena – kuten sen johdanto-osan perustelukappaleissa korostetaan – taata, että ”henkilöiden oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen voidaan tosiasiallisesti käyttää” (johdanto-osan 45 perustelukappale), ja tällä tavoin myötävaikuttaa yhteisön

52 — C-333/13, EU:C:2014:2358, 57 kohta.

53 — Tuomio Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta); tuomio D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, 28 kohta) ja tuomio N. (C-46/12, EU:C:2013:97, 27 kohta).

54 — Esim. tuomio Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, 59 kohta) ja tuomio.N. (C-46/12, EU:C:2013:97, 28 kohta).

55 — C-333/13, EU:C:2014:2358, 60 kohta.

56 — Ks. esim. tuomio Baumbast ja R. (C-413/99, EU:C:2002:493, 84 kohta ja sitä seuraavat kohdat); tuomio Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488, 31 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja tuomio Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, 46 ja 47 kohta).

57 — Eroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset, EUVL 2007, C 303, s. 17.

58 — Ks. tästä tuomio Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303): Kansallisten sosiaaliturvalainsäädäntöjen yhteensovittamissääntöjen taustalla olevat periaatteet vastaavat henkilöiden vapaan liikkuvuuden alaan liittyviä periaatteita, ja näiden perusperiaatteena puolestaan on se, että unionin toimintaan sisältyy muun muassa henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoitusten poistaminen jäsenvaltioiden väliltä (39 kohta).

alueella liikkuvien elintason ja työnteon edellytysten parantumiseen. Näin ollen asetuksessa N:o 883/2004 tunnustettavat oikeudet ovat oikeuksia, joilla pyritään takaamaan unionin kansalaisten liikkumis- ja oleskeluvapaus niillä laillisilla edellytyksillä, joiden mukaisesti kyseinen vapaus tunnustetaan. [59]

71. Jotkin ehdoista ja rajoituksista, joita SEUT 20 ja SEUT 21 artiklassa asetetaan liikkumis- ja oleskeluvapauden käyttämiselle unionin alueella – koska kyseessä ei ole ehdoton [60] vaan ”säännelty” vapaus – vahvistetaan direktiivissä 2004/38. [61] Kyseinen direktiivi – jonka perussopimusten mukaisuutta unionin tuomioistuin ei kyseenalaistanut tuomiossa Brey, [62] tuomiossa Dano [63] ja tuomiossa Alimanovic, [64] eikä siitä ole keskusteltu tämän oikeudenkäynnin aikana – annettiin sen johdanto-osan 4 perustelukappaleen mukaan, jotta voidaan päästä eroon alakohtaisesta ja epäyhtenäisestä tavasta käsitellä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun sekä helpottaa tämän oikeuden käyttämistä.

72. On siis pidettävä lähtökohtana sitä, että direktiivin 2004/38 säännökset, joissa säädetään unionin kansalaisten liikkumis- ja oleskeluvapaudesta, pysyvät täysimääräisesti voimassa myös sellaisen nyt käsiteltävän kaltaisen asetuksen yhteydessä, jolla pyritään viime kädessä takaamaan liikkumis- ja oleskeluoikeuden tehokas vaikutus unionin sisällä, eikä niitä voida pitää tehottomina tässä yhteydessä. Tässä mielessä en voi yhtyä komission väitteeseen, [65] jonka mukaan ”asetukseen N:o 883/2004 sisältyvään oleskelun käsitteeseen – – ei liity mitään laillista ennakkoedellytystä”. [66]

73. Mielestäni ei ole tarpeen käsitellä tätä pidempään, sillä on vaikea ajatella, että unionin oikeusjärjestys voisi muodostua useista erillisistä osastoista. Tämä on erityisen varmaa silloin kun kyseessä ovat unionin oikeuden kaksi säädöstä, jotka liittyvät näin läheisesti toisiinsa kuin nyt käsiteltävän asian kohteena olevat säädökset. [67] Kuten jo totesin, vaikka unionin oikeudessa asetetaan liikkumis- ja oleskeluvapauden käytölle tiettyjä rajoituksia ja edellytyksiä, jotka sisältyvät erityisesti direktiiviin 2004/38, vaikuttaa selvältä, että asetuksen N:o 883/2004 säännöksiä ei voida tulkita siten, että mitätöitäisiin edellytykset ja rajoitukset, joita liittyy kyseisen vapauden tunnustamiseen ja julistamiseen. [68] On kaiken kaikkiaan haettava tulkintaa, jolla edistetään mahdollisimman hyvin unionin kansalaisen asemaa ja unionin kansalaisten liikkumis- ja oleskeluvapautta samalla kun kunnioitetaan päämääriä, joita näillä kahdella säädöksellä tavoitellaan, ja sääntelyä, joka niihin sisältyy.

59 — Asetuksella N:o 883/2004 ei yhdenmukaisteta sosiaaliturvaa koskevia jäsenvaltioiden oikeussääntöjä, joten on edelleen jäsenvaltioiden tehtävänä ratkaista, mitä etuuksia ne myöntävät, kenelle ja millä edellytyksillä sekä miten ne rahoittavat sosiaaliturvajärjestelmänsä. Kyseisessä asetuksessa ei lähtökohtaisesti määrätä aineellisista edellytyksistä, jotka kukin jäsenvaltio vahvistaa yhteensovittamisen kohteena olevien sosiaaliturvaetuuksien myöntämiselle sen mukaisesti, kunhan siinä vahvistettuja yhteisiä periaatteita noudatetaan (ks. vastaavasti tuomio Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

60 — Kuten komissiokin myönsi istunnossa.

61 — Ks. myös julkisasiamies Whateletin ratkaisuehdotus Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, 90 kohta).

62 — C-140/12, EU:C:2013:565, 46 ja 47 kohta.

63 — C-333/13, EU:C:2014:2358, 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

64 — C-67/14, EU:C:2015:597.

65 — Ks. sen kannekirjelmän 33 kohta.

66 — Kannekirjelmän 32 kohta.

67 — Unionin tuomioistuin on käsitellyt useaan kertaan suhdetta niiden unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, tai jotka hakevat työtä, ja erilaisten sosiaalietuuksien saamisen välillä. Ks. erityisesti esim. tuomio Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217); tuomio Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458); tuomio D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432); tuomio Collins (C-138/02, EU:C:2004:172); tuomio Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488); tuomio Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169); tuomio Vatsouras and Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344) sekä tuomio Brey (C-140/12, EU:C:2013:565); tuomio Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) ja tuomio Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597).

68 — Tässä mielessä en voi yhtyä komission vastauskirjelmän 18 kohtaan sisältyvään väitteeseen siitä, että laillista oleskelua koskevalla testillä otetaan nyt käsiteltävän asian kohteena olevien kaltaisten sosiaaliturvaetuuksien osalta käyttöön liikkumisvapauden rajoitus, jota ei olisi, jos sovellettaisiin yksinomaan vakinaista asumista koskevaa testiä.

74. Muilta osin edellä esitetty näkemys vahvistetaan mielestäni unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jossa on perinteisesti yhdistetty sosiaalietuuksien saaminen yhdenvertaisin edellytyksin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa siihen, että hakija oleskelee ”laillisesti” kyseisen valtion alueella.[69] Lisäksi unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän äskettäin myös tuomiossa Brey todetessaan, 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”,[70] ja katsoessaan tuomiossa Dano, että ”unionin kansalainen voi – – sosiaalietuuksien saamisen kannalta vaatia yhdenvertaista kohtelua vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa vain, jos hänen oleskelunsa vastaanottavan jäsenvaltion alueella täyttää direktiivin 2004/38 edellytykset”.[71] Edellä mainituissa tuomioissa ei ole mielestäni mitään sellaista, mistä voitaisiin päätellä, että näitä toteamuksia sovellettaisiin yksinomaan sosiaaliavustuksiin tai erityisiin maksuihin perustumattomiin rahaetuuksiin, jotka olivat kyseisten riitojen kohteena, eikä muihin sosiaalietuuksiin.[72]

75. Tämän jälkeen on todettava, ettei voida kiistää sitä, että lähtökohta, jonka mukaan nyt käsiteltävän asian kohteena olevien kaltaisen sosiaalietuuden hakijan oleskelu ei saa olla lainvastainen, voitaisiin esittää siten, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohdellaan eri tavalla. Tällainen erilainen kohtelu oleskeluoikeuden osalta, jos asiaa halutaan tarkastella tästä näkökulmasta, kuuluu erottamattomasti järjestelmään ja tietyllä tavalla edeltävään vaiheeseen:[73] määritelmän mukaisesti jäsenvaltion kansalaiselta ei evätä oikeutta oleskella kyseisen valtion alueella.

76. Toisin sanoen ero, joka aiheutuu Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välille, kuuluu järjestelmän luonteeseen siinä mielessä, että unionin oikeuden nykytilassa ei ole merkityksetöntä, mihin jäsenvaltioon asianomainen kuuluu, kun hän käyttää liikkumis- ja oleskeluvapauttaan.

77. Viime kädessä katson kaiken edellä esitetyn perusteella, että asetuksella N:o 883/2004 velvoitetaan jäsenvaltio myöntämään nyt käsiteltävän asian kohteena olevien kaltaisia sosiaalietuuksia vain unionin kansalaiselle, joka käyttää liikkumis- ja oleskeluvapauttaan sen alueella laillisesti eli erityisesti siten, että hän täyttää direktiivissä 2004/38 vahvistetut edellytykset. Tässä mielessä Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillinen ero sijoittuu asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan soveltamista edeltävään vaiheeseen eikä näin ollen vaikuta sen tehokkaaseen soveltamiseen.

69 — Ks. erityisesti tuomio Martinez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217, 63 kohta) (”unionin kansalainen, joka *asuu laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella*, voi vedota [EY 12] artiklaan kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan” (kursivointi tässä), mikä toteamus toistetaan sanatarkasti tuomiossa Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 32 kohta) ja tuomiossa Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, 32 kohta); tuomion Bidaar 46 kohdassa todetaan, että ”direktiivin 93/96 3 artikla ei kuitenkaan ole esteenä sille, että jäsenvaltion kansalainen, joka EY 18 artiklan ja direktiivin 90/364 nojalla *oleskelee laillisesti* toisen jäsenvaltion alueella, jossa hänen aikomuksenaan on aloittaa korkeakouluopinnot tai jatkaa kyseisten opintojen suorittamista, vetoaa oleskelunsa aikana EY 12 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistettuun perustavanlaatuiseen yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen” (kursivointi tässä). Ks. myös tuomio Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), jossa korostetaan ennen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vaikutusten tutkimista Trojanin tapauksessa, että tämä ”oleskelee laillisesti Belgiassa” (37 kohta).

70 — C-140/12, EU:C:2013:565, 44 kohta, josta keskusteltiin tiiviisti asianosaisten kesken tämän oikeudenkäynnin yhteydessä.

71 — C-333/13, EU:C:2014:2358, 69 kohta.

72 — Riippumatta siitä, että kun tuomiossa Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597) siteerataan tuomion Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) 69 kohtaa, se on sanamuodoltaan täsmällisempi, sillä siinä viitataan ”pääasiassa kyseessä olevien kaltaisten sosiaaliavustusten” saamisoikeuteen (49 kohta).

73 — Ks. tästä tuomio Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358): ”epäyhdenvertaisen kohtelun mahdollinen olemassaolo sellaisten unionin kansalaisten, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, ja vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten välillä sosiaalietuuksien myöntämisessä on direktiivin 2004/38 väistämätön seuraus” (77 kohta), jossa siteerataan julkisasiamies Watheletin kyseisessä asiassa esittämää ratkaisuehdotusta (C-333/13, EU:C:2014:341, 93 ja 96 kohta).

4. Hakijan oleskelun laillisuuden selvittäminen tiettyjen sosiaalietuuksien käsittelyn yhteydessä

78. Kun edellinen periaatekysymys on selvitetty, on käsiteltävä toista seikkaa, joka mielestäni koskee suoremmin komission perustelua: kysymystä siitä, voiko jäsenvaltio edellä esitetyn perusteella rikkomatta asetuksen N:o 883/2004 4 artiklaan sisältyvää syrjintäkieltoa selvittää sellaisen unionin kansalaisen oleskelun laillisuutta, joka on jonkin toisen jäsenvaltion kansalainen, nimenomaan nyt käsiteltävän asian kohteena olevien kaltaista sosiaalietuutta koskevan hakemuksen käsittelyn yhteydessä.

79. Näin määriteltynä kysymys kohdistuu lähtökohtaisesti sen selvittämiseen, ottaako jäsenvaltio käyttöön epäyhdenvertaisia ”velvollisuuksia” – asetuksen N:o 883/2004 4 artiklan sanamuotoa käytettäessä –, sillä on vaikeaa kiistää sitä, että unionin kansalaisille, jotka eivät ole Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia, aiheutuu enemmän hankaluuksia kuin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille, kun heidän on alistuttava siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset selvittävät heidän oleskelunsa laillisuuden käsitellessään lapsilisän tai verotuksessa tehtävän lapsivähennyksen kaltaista etuutta koskevia hakemuksia – ja tarvittaessa läpäistävä tämä selvitys. Yhdistyneen kuningaskunnan istunnossa antamista selityksistä ilmenee, että tutkimuksen perusteellisuus riippuu joka tapauksessa asianomaisen erityisistä olosuhteista, ja sellaisille unionin kansalaisille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, aiheutuu todennäköisesti enemmän tällaisia hankaluuksia.

80. Tässä mielessä on ennakoitava, että tämä lisähankaluus kyseisten etuuksien käsittelyssä voitaisiin käytännössä välttää sillä, että direktiivissä 2004/38 (konkreettisesti sen 8 artiklassa)[74] säädetään mekanismeista, joiden avulla voidaan todeta unionin kansalaisen, joka ei ole vastaanottavan jäsenvaltion kansalainen, oleskelun laillisuus todistuksella, jonka antaessaan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat varmistaneet erityisesti kyseisen direktiivin 7 artiklan edellytysten täyttymisen. Jos hakijalla on kyseinen todistus, hankaluudet, joita hänelle aiheutuu sosiaalietuutta koskevan hakemuksen käsittelyn yhteydessä ovat hyvin vähäisiä tai jopa olemattomia: hakijan on vain esitettävä pyydettäessä asiakirja, joka osoittaa, että jäsenvaltio pitää hänen oleskeluaan alueellaan laillisena.

81. Yhdistynyt kuningaskunta on huomauttanut istunnossa, että vaikka unionin kansalaisilla on mahdollisuus hakea Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisilta asiakirjaa, joka osoittaa, että heillä on oleskeluoikeus kyseisessä jäsenvaltiossa (ja joka selvästi helpottaa tämän seikan toteennäyttämistä), tällaisen asiakirjan hankkiminen ei ole pakollista. Itse asiassa useimmissa tapauksissa on tavanomaista, että hakijalla ei ole hallussaan todistusta, joka osoittaa, että hänen oleskelunsa Yhdistyneessä kuningaskunnassa on laillista.

82. Se mahdollisuus, että jäsenvaltio voisi säätää, että tällaisten asiakirjojen myöntäminen on pakollista, ei sulje pois Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmän kaltaisen järjestelmän käyttökelpoisuutta – koska useimmissa tapauksissa ei ole olemassa edellä kuvatun kaltaista edeltävää tunnustamista, siinä sovelletaan laillista oleskelua koskevaa testiä sosiaalietuuksia koskevien hakemusten käsittelyn yhteydessä.

83. Näin ollen on myönnettävä, että tässä tapauksessa on kyseessä erilainen kohtelu, jota olisi pidettävä välillisenä syrjintänä, koska unionin kansalaisille, jotka eivät ole Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia (ennen kaikkea sellaisille, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia), aiheutuu suuremmassa määrin epämukavuutta ja haittaa, jota tästä käsittelystä seuraa.

74 — Ks. myös direktiivin 2004/38 19 artikla pysyvän oleskeluoikeuden osalta.

84. Tässä yhteydessä on pohdittava, onko tämä välillinen syrjintä perusteltavissa, minkä komissio kiistää. Tässä tarkoituksessa ja tarvitsematta lisäperusteluja katson, että vastaanottavan jäsenvaltion talouden suojelun tarve,[75] johon Yhdistynyt kuningaskunta on vedonnut,[76] on lähtökohtaisesti riittävä peruste mahdollisuudelle selvittää kyseisellä hetkellä oleskelun laillisuus. Kaiken kaikkiaan kyseinen selvitysmenettely on vastaanottavan jäsenvaltion käytettävissä oleva keino varmistua siitä, että se ei myönnä nyt käsiteltävän asian kohteena olevien kaltaisia sosiaalietuuksia henkilöille, joille se ei ole edellisessä kohdassa esitetyistä syistä velvollinen myöntämään niitä.

85. Katson kaiken kaikkiaan, että on lähtökohtaisesti hyväksyttävää, että vastaanottava jäsenvaltio varmistaa tarvittaessa, että unionin kansalainen ei ole laittomasti sen alueella – eli että hän kaiken kaikkiaan täyttää direktiivin 2004/38 vaatimukset – nyt käsiteltävän asian kohteena olevien kaltaisten sosiaalietuuksien käsittelyn yhteydessä ja käsittelyhetkellä, ilman että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja muiden unionin kansalaisten välinen erilainen kohtelu, joka kyseiseen selvitykseen liittyy, merkitsisi asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa kiellettyä syrjintää, koska tämä on perusteltavissa edellä esitetyillä syillä.

5. Vaatimukset, jotka kohdistuvat oleskelun laillisuuden selvittämiseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa

86. Esitetyt perustelut riittävät mielestäni siihen, että on hylättävä komission perustelut, jotka koskevat lähtökohtaisesti Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä säädetyn laillista oleskelua koskevan testin lainvastaisuutta. On kuitenkin otettava huomioon, että tämä päätelmä ei tarkoita sitä, että hyväksyttäisiin mikä tahansa tapa, jonka mukaisesti oleskelun laillisuuden selvittäminen voitaisiin toteuttaa. Katson päinvastoin, että jotta selvitysmenettely olisi unionin oikeuden mukainen, siinä on noudatettava useita prosessuaalisia ja myös aineellisia edellytyksiä, jotka esitän jäljempänä.

87. Ei pidä näet unohtaa, että nyt tarkasteltavaa selvitysmenettelyä on tulkittava liikkumis- ja oleskeluvapautta koskevan perusoikeuden mukaisesti ja sitä on käytettävä mahdollisimman vähän tähän oikeuteen puuttuvalla tavalla, koska se saattaa heikentää näitä kansalaisuuteen kuuluvia vapauksia.

88. On jälleen huomautettava siitä, että komission kanteen tarkoituksena ei ole ollut keskustella siitä, miten Yhdistynyt kuningaskunta suorittaa tämän selvityksen. Komissio on kyllä arvostellut Yhdistynyttä kuningaskuntaa siitä, että tutkimuksessa, jonka se suorittaa direktiivin 2004/38 7 artiklan vaatimusten täyttymisestä, ei taata yksittäistapauksen olosuhteiden arviointia, kuten tuomiossa Brey[77] edellytetään. Tämä perustelu esitettiin kuitenkin ensi kertaa komission vastauskirjelmässä, ilman että sitä olisi mainittu oikeudenkäyntiä edeltäneen hallinnollisen menettelyn kuluessa tai itse kannekirjelmässä. Komissio on esittänyt istunnossa, että tämä seikka ei ole uusi peruste vaan ainoastaan yksi lisätekijä, jota on tarkasteltava, kun arvioidaan, onko laillista oleskelua koskeva testi, joka on syrjivä toimenpide, oikeasuhteinen tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseksi. Olen kuitenkin Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa samaa mieltä siitä, että kyseessä on uusi peruste, johon on vedottu menettelyn sellaisessa vaiheessa, jossa sitä ei voida työjärjestyksen 127 artiklan nojalla tutkia.

89. Komissio on keskittynyt kanteessaan kiistämään sen, että jäsenvaltio voisi käsitellessään hakemuksia, jotka koskevat nyt käsiteltävän asian kohteena olevien kaltaisia sosiaalietuuksia, vaatia, että kyseisten etuuksien hakijat eivät oleskele laittomasti sen alueella, ja selvittää tämän seikan, eikä siihen, miten Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset prosessuaalisesti tai aineellisesti tutkivat, täyttääkö unionin kansalainen direktiivin 2004/38 vaatimukset.

75 — Unionin tuomioistuin on hyväksynyt tämän tavoitteen tuomiosta Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 44 kohta), lähtien. On otettava huomioon, että julkisen talouden suojelemisen tavoite ei ole yksinomaan taloudellinen, vaan unionin tuomioistuin liittää sen välitavoitteeseen, jonka mukaan ei alenneta sen tuen kokonaistasoa, jonka kyseinen valtio voi myöntää (tuomio Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, 56 kohta; tuomio Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, 61 kohta, ja tuomio Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, 63 kohta).

76 — Vastinekirjelmän 37 kohta.

77 — C-140/12, EU:C:2013:565, erityisesti 69 kohta.

90. Esitän edellä esitetystä huolimatta, siltä varalta, että unionin tuomioistuin katsoo, että tämän perustelun asiasisältö on tutkittava, ja koska Yhdistynyt kuningaskunta on vastannut tähän vastauskirjelmässään ja istunnon aikana, seuraavassa tästä muutamia näkemyksiä, jotka eivät ole tyhjentäviä.

91. Prosessuaaliselta kannalta kyseisen jäsenvaltion kansalaisten kohteluun nähden erilainen kohtelu, joka johtuu siitä, että kansallisilla viranomaisilla on edellä kuvattu selvitystä koskeva toimivalta, sopii yhteen unionin kansalaisen aseman ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa ainoastaan, jos siinä yhteydessä noudatetaan tarkasti suhteellisuusperiaatetta eli se on oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, siinä yhteydessä puututaan mahdollisimman vähän perusoikeuteen ja tehdään vain se, mikä on ehdottomasti tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

92. Toisaalta kansallisten viranomaisten kyseisten sosiaalietuuksien myöntämisen yhteydessä suorittamaa selvitystä siitä, että hakija ei oleskele lainvastaisesti sen alueella, on arvioitava yhtenä direktiivin 2004/38 mukaisena unionin kansalaisten oleskelun laillisuutta koskevana selvityksenä, johon viitataan sen 14 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa, joten sen on täytettävä myös siinä säädetyt vaatimukset.[78]

93. Kuten ilmenee Yhdistyneen kuningaskunnan istunnossa esittämistä toteamuksista, direktiivissä 2004/38 oleskeluoikeudelle vahvistettujen edellytysten täyttymistä ei tutkita kaikissa tapauksissa, ja se mielestäni kielletään kyseisen direktiivin 14 artiklan 2 kohdassa:[79] vaikka kaikkien kyseisten sosiaalietuuksien hakijoiden[80] on ilmoitettava hakulomakkeessa tiedot, joista ilmenee, onko heillä oleskeluoikeus kyseisessä jäsenvaltiossa, ainoastaan siinä tapauksessa, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat epävarmoja asiasta, ne suorittavat – sen mukaan kuin Yhdistynyt kuningaskunta on ilmoittanut vastauskirjelmän 21 kohdassa ja vahvistanut istunnossa – tarvittavia tutkimuksia selvittääkseen, täyttääkö hakija direktiivin 2004/38 (erityisesti sen 7 artiklan) edellytykset eli onko hänellä siinä tarkoitettu oleskeluoikeus.

94. Yhdistyneen kuningaskunnan toteamuksista ei mielestäni voida myöskään päätellä, että kyseinen jäsenvaltio olettaisi, että henkilö, joka hakee nyt käsiteltävän asian kohteena olevien kaltaisia etuuksia, olisi laittomasti sen alueella, mikä olisi SEUT 20 artiklan 2 kohdan ja SEUT 21 artiklan vastaista, sillä niissä tunnustetaan unionin kansalaisten oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Unionin kansalaisen asema ja erityisesti unionin kansalaiselle julistettu periaatteellinen oikeus valita asuinpaikkansa minkä tahansa jäsenvaltion alueelta unionin oikeudessa vahvistetuin edellytyksin estää sen, että kansallisessa lainsäädännössä olisi mitään sellaista lähtökohtaa, joka voitaisiin rinnastaa sellaiseen olettamaan, että tällainen kansalainen on ensimmäisten kolmen kuukauden kuluttua oleskelun alkamisesta ja ennen pysyvän oleskeluoikeuden hankkimista laittomasti kyseisellä alueella, jolloin olisi järjestelmällisesti tämän tehtävänä osoittaa, että näin ei ole. Lähtökohtaisesti olettaman on oltava pikemminkin päinvastainen.

95. Kun lisäksi hakijan oleskelun laillisuuden hyväksyttävä selvittäminen Yhdistyneessä kuningaskunnassa kuuluu direktiivin 2004/38 14 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan soveltamisalaan, se, että kansalliset viranomaiset mahdollisesti toteavat, että tällä unionin kansalaisella ei ole kyseisessä direktiivissä tarkoitettua oleskeluoikeutta, koska hän ei täytä siinä vahvistettuja edellytyksiä –

78 — On muistettava, että direktiivin 2004/38 14 artiklan 2 kohdan nojalla ”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”.

79 — Kuten Yhdistynyt kuningaskunta on todennut, tämä selvitys tehdään seuraavasti: hakijan on ilmoitettava hakulomakkeessa useita tietoja, joista ilmenee, onko hänellä oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa; kun viranomaiset, joiden tehtävänä on päättää näiden etuuksien myöntämisestä, ovat saaneet lomakkeen, niiden on selvitettävä tämä seikka; konkreettisissa tapauksissa viranomaiset vaativat hakijoita esittämään näyttöä osoittaakseen, että heillä on tosiasiallisesti oleskeluoikeus, joka ilmenee hakemuksessa ilmoitetuista tiedoista.

80 — On otettava huomioon, että tätä menettelyä ei sovelleta ainoastaan unionin kansalaisiin vaan myös kolmansien maiden kansalaisiin, jotka voivat saada kyseisiä perhe-etuuksia, jos heillä on oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja he täyttävät läsnäoloa ja tavanomaista asumista kyseisessä valtiossa koskevat edellytykset.

riippumatta siitä, ryhdytäänkö karkottamistoimenpiteeseen, ja siitä, että kyseessä on pelkästään toteava toimenpide – [81] se on kyseisen direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu päätös, jolla ”rajoitetaan unionin kansalaisen – – vapaata liikkuvuutta”, [82] ja tästä seuraa kyseisen säännöksen mukaan sen 30 ja 31 artiklan mukaisten takeiden soveltaminen.

96. Tämä tarkoittaa mielestäni sitä, että toimivaltaiset viranomaiset eivät voi tyytyä tällaisissa olosuhteissa epäämään haettua etuutta automaattisesti, vaan niiden on lisäksi kyseisen 30 artiklan mukaisesti nimenomaan direktiiviin 2004/38 perustuvan oleskeluoikeuden puuttumista koskevan toteamuksen yhteydessä ilmoitettava asianomaiselle ”täsmällisesti ja täydellisinä” ja ”siten, että hän ymmärtää päätöksen sisällön ja seuraukset”, seikat, joihin edellä mainittu toteamus perustuu, ja mainittava, missä tuomioistuimessa tai miltä hallintoviranomaiselta asianomainen henkilö voi hakea päätökseen muutosta sekä missä ajassa tämä on tehtävä. Lisäksi sovelletaan direktiivin 2004/38 31 artiklan mukaisia menettelyä koskevia takeita, mikä mahdollistaa sen, että asianomainen saattaa hallinnon arvioinnin laillisuuden (ylemmän hallintoelimen ja/tai tuomioistuimen) valvottavaksi.

97. Lopuksi on otettava asiakysymyksen osalta lähtökohtaisesti huomioon, että kun kyseessä ovat erityisesti kansalaiset, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, kansallisten viranomaisten on tutkittava direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti, onko heillä käytettävissään itseään ja perheenjäseniään varten ”riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle”, ja kattava sairausvakuutusturva. Tässä yhteydessä on muistettava, että pelkästään se seikka, että unionin kansalainen turvautuu sosiaalihuoltoon vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ei riitä perusteeksi evätä häneltä oleskeluoikeutta, [83] vaan sitä varten edellytetään, että hän on muodostunut *liialliseksi rasitteeksi* kyseisen valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Kansallisten viranomaisten on tätä seikkaa arvioidessaan noudatettava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuja sääntöjä – erityisesti sitä, että on otettava huomioon yksittäistapauksen olosuhteet, mihin viitataan tuomiossa Brey – [84] ja ilmoitettava tarvittaessa hakijalle arviointinsa kielteisestä lopputuloksesta kyseisen direktiivin 30 artiklassa säädetyn mukaisesti.

98. Edellä esitetyn perusteella ja siltä varalta, että katsotaan, että riidanalaisen kansallisen lainsäädännön laillisuutta on tutkittava tästä näkökulmasta, katson, ettei komissio ole näyttänyt toteen, että Yhdistynyt kuningaskunta ei olisi noudattanut edellä mainittuja muotovaatimuksia ja aineellisia vaatimuksia, mistä syystä nyt käsiteltävää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta ei pidä hyväksyä tälläkään perusteella.

81 — Oleskeluoikeuden menettäminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa direktiivin 2004/38 nojalla on automaattinen seuraus siitä, että siinä vahvistetut edellytykset eivät täyty.

82 — Direktiivin 2004/38 15 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäljempänä 30 ja 31 artiklassa säädettyjä menettelyjä on soveltuvin osin sovellettava kaikkiin päätöksiin, joilla rajoitetaan unionin kansalaisen tai tämän perheenjäsenten vapaata liikkuvuutta muista kuin yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen perustuvista syistä”. Kuten julkisasiamies Wahl korostaa ratkaisuehdotuksessaan Brey (C-140/12, EU:C:2013:337), ”unionin kansalaiset nauttivat lisäksi kiistatta direktiivin 15 artiklassa mainituista menettelyä koskevista takeista, joita ei voida kiertää menettelyssä, jossa käsitellään paitsi kyseisen henkilön oikeutta etuuteen myös koko hänen oleskeluoikeuttaan” (93 kohta).

83 — Siitä huolimatta, mihin kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan saksankielinen versio näyttää viittaavan; ks. tästä julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Brey (C-140/12, EU:C:2013:337, 74 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

84 — C-140/12, EU:C:2013:565, 64 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Yhdyn myös näkemykseen, jota julkisasiamies Whatelet puoltaa ratkaisuehdotuksessaan Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:210, 107 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja ratkaisuehdotuksessaan García Nieto (C-299/14, EU:C:2015:366, 85 kohta ja sitä seuraavat kohdat), siinä mielessä, että kansallisten viranomaisten on otettava tässä tarkoituksessa huomioon myös muut oleelliset seikat, joiden avulla voidaan osoittaa tosiasiallisen siteen olemassaolo unionin kansalaisen ja vastaanottavan jäsenvaltion välillä (että unionin kansalaiset ovat kaiken kaikkiaan integroituneet sosiaalisesti ja taloudellisesti sinne, minkä Yhdistynyt kuningaskunta väittää haluavansa viime kädessä taata) ja joita voisivat olla aikaisempi työskentely, kyseisessä valtiossa aikaisemmin suoritetut sosiaaliturvamaksut, huollettavien lasten kouluttaminen (ks. unionin tuomioistuimen toteamukset tuomiossa Ibrahim, C-310/08, EU:C:2010:80) tai henkilökohtaisten läheisten siteiden olemassaolo kyseisessä jäsenvaltiossa (ks. tästä tuomio Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, 50 kohta, ja tuomio Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, 100 kohta).

6. Yhteenveto

99. Katson kaiken kaikkiaan, että kyseessä ei ole asetuksen N:o 883/2004 4 artiklassa kielletty syrjintä, kun kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että jäsenvaltion viranomaiset voivat käsitellessään lapsilisän tai verotuksessa tehtävän lapsivähennyksen kaltaisia sosiaalietuuksia koskevia hakemuksia tehdä tarvittavia selvityksiä varmistuakseen siitä, että kyseisiä etuuksia hakevat muiden jäsenvaltioiden kansalaiset oleskelevat laillisesti sen alueella. Viranomaisten, joiden tehtävänä on tehdä kyseinen selvitys, on kuitenkin tässä yhteydessä joka tapauksessa noudatettava menettelyssä edellä esitettyjä periaatteita – erityisesti suhteellisuusperiaatetta – sekä direktiivin 2004/38 14 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan, 15 artiklan 1 kohdan sekä 30 ja 31 artiklan säännöksiä.

V Oikeudenkäyntikulut

100. Koska ehdotan kanteen hylkäämistä, komissio on velvoitettava unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaisesti korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VI Ratkaisuehdotus

101. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.