

Asia C-488/21

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

10.8.2021

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Court of Appeal (Irlanti)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

27.7.2021

Kantaja/Vastapuoli

GV

Vastaajat/Valittajat

Chief Appeals Officer

Social Welfare Appeals Office

Minister for Employment Affairs and Social Protection, Ireland

Attorney General

[alkup. s. 1]

COURT OF APPEAL

[--]

ASIASSA, JOKA KOSKEE PERUSTUSLAKIA

**ASIASSA, JOKA KOSKEE VUODEN 2003 LAKIA EUROOPAN
IHMISOIKEUSSOPIMUKSESTA**

JA JOSSA ASIANOSAISINA OVAT

GV

KANTAJANA

JA

CHIEF APPEALS OFFICER, SOCIAL WELFARE APPEALS OFFICE,

**THE MINISTER FOR EMPLOYMENT AFFAIRS AND SOCIAL
PROTECTION, IRELAND JA**

THE ATTORNEY GENERAL

VASTAAJINA

ENNAKKORATKAISUPYYNTÖ

SEUT 267 ARTIKLA

[– –]

Court of Appeal (Irlannin ylioikeus) [– –] esittää unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisupyynnön, joka koskee seuraavia kysymyksiä.

[alkup. s. 2]

ENNAKKORATKAISUKYSYMYKSET

1 Court of Appeal esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- 1) Edellyttääkö unionin kansalaisuuden omaavan työntekijän suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 2 kohdan mukainen johdettu oleskeluoikeus sitä, että hänen riippuvuutensa kyseisestä työntekijästä jatkuu?
- 2) Onko direktiivi 2004/38/EY esteenä sille, että vastaanottava jäsenvaltio voi rajoittaa unionin kansalaisuuden omaavan työntekijän perheenjäsenen, jolla on hänen riippuvuuteensa tästä työntekijästä perustuva johdettu oleskeluoikeus, pääsemistä sosiaalihuoltoavustusten piiriin tilanteessa, jossa tällaisen korvauksen saaminen tarkoittaisi, että hän ei enää olisi riippuvainen kyseisestä työntekijästä?
- 3) Onko direktiivi 2004/38/EY esteenä sille, että vastaanottava jäsenvaltio voi rajoittaa unionin kansalaisuuden omaavan työntekijän perheenjäsenen, jolla on hänen riippuvuuteensa tästä työntekijästä perustuva johdettu oleskeluoikeus, pääsemistä sosiaalihuoltoavustusten piiriin sillä perusteella, että tällaisen etuuden maksaminen johtaa

siihen, että kyseinen perheenjäsen muodostuu kohtuuttomaksi rasitteeksi asianomaisen valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle?

Direktiivin 2004/38/EY mukainen oleskeluoikeus

- 2 Direktiivissä 2004/38/EY säädetään edellytyksistä sille, kuinka unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Direktiivin 2004/38/EY mukaista oleskeluoikeutta rajataan viittaamalla tiettyjen edellytysten täyttymiseen.
- 3 Direktiivin 3 artiklassa vahvistetaan henkilöt, joihin kyseistä direktiiviä sovelletaan ja joihin kuuluvat toiseen jäsenvaltioon siirtyvät tai siellä oleskelevat unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa ”perheenjäsenellä” tarkoitetaan

a) aviopuolisoa;

[alkup. s. 3]

- b) kumppania, jonka kanssa unionin kansalainen on rekisteröinyt parisuhteen jonkin jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, jos vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä rekisteröity parisuhde rinnastetaan avioliittoon, ja vastaanottavan jäsenvaltion asiaa koskevassa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti;
- c) unionin kansalaisen alle 21-vuotiaita tai hänestä riippuvaisia jälkeläisiä suoraan etenevässä polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia jälkeläisiä;
- d) unionin kansalaisesta riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevassa polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia sukulaisia.
- 4 Pääasian kantaja (valituksen vastapuoli) GV on 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettu perheenjäsen, joten hän kuuluu suoraan takenevassa polvessa olevien riippuvaisten sukulaisten määritelmän piiriin.
- 5 Kyseisen direktiivin III luvussa säädetään saman direktiivin edellytykset täyttävien henkilöiden oleskeluoikeuden ulottuvuudesta. Direktiivin 6 artiklassa myönnetään enintään kolmen kuukauden oleskeluoikeus ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin voimassa oleva henkilökortti tai passi.
- 6 Direktiivin 7 artiklassa säädetään yli kolmen kuukauden pituisesta oleskelusta, johon unionin kansalaiset voivat vedota,
- 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 sairausvakuutus turva 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 sairausvakuutus turva vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja he osoittavat asiaankuuluvalla 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 [alkup. s. 4] 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.
- 7 Direktiivin 2004/38/EY 14 artiklassa säädetään oleskeluoikeuden säilymisestä 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.
- 8 Direktiivissä 2004/38/EY ei suoranaisesti säännellä oikeudesta päästä jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien piiriin. Siinä sallitaan jäsenvaltioiden rajoittaa pääsyä sosiaaliturvajärjestelmiensä piiriin ja jättää niiden ulkopuolelle henkilöt, joilla ei ole oleskeluoikeutta. Direktiivin johdanto-osan 10 perustelukappaleessa säädetään seuraavaa:
- 10) Henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei kuitenkaan saisi aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa. Tämän vuoksi

olisi unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä yli kuuden kuukauden mittaiselle oleskelulle asetettava ehtoja.

9 Lisäksi direktiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleessa säädetään seuraavaa:

[alkup. s. 5]

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

10 Tässä yhteydessä on merkitystä myös kyseisen, nk. kansalaisuusdirektiivin 24 artiklalla, jossa 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.

Vuoden 2015 asetus Euroopan yhteisöistä (henkilöiden vapaa liikkuvuus)

11 Direktiivistä 2004/38/EY johtuvat velvoitteet on saatettu osaksi Irlannin oikeutta Euroopan yhteisöistä (henkilöiden vapaa liikkuvuus) vuonna 2015 annetulla asetuksella (European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (S.I 548 of 2015)) (jäljempänä vuoden 2015 asetus).

12 Vuoden 2015 asetuksen 3 §:n 5 momentin b kohdassa määritellään ”edellytykset täyttävä perheenjäsen” seuraavasti:

- i) unionin kansalaisen puoliso tai rekisteröity kumppani,

[alkup. s. 6]

- ii) unionin kansalaisen tai hänen puolisonsa tai rekisteröidyn kumppaninsa jälkeläinen suoraan etenevässä polvessa ja joka on –
 - I) alle 21-vuotias tai
 - II) riippuvainen unionin kansalaisesta tai hänen puolisostaan tai rekisteröidystä kumppanistaan, tai
- iii) unionin kansalaisesta tai hänen puolisostaan tai rekisteröidystä kumppanistaan riippuvainen sukulainen suoraan takenevassa polvessa.

- 13 Oleskeluoikeudesta Irlannissa on säädetty vuoden 2015 asetuksen 6 §:ssä, jonka 3 momentin a kohdassa todetaan:

3.a) Unionin kansalainen, johon sovelletaan asetuksen 3 §:n 1 momentin a kohtaa, saa oleskella Irlannissa enintään kolmen kuukauden ajan, jos –

- i) hän on työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja maassa,
 - ii) hänellä on riittävät varat itseään ja perheenjäseniään varten niin, että hän ei muodosta kohtuutonta rasitetta Irlannin valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja jos hänellä ja hänen perheenjäsenillään on kattava sairausvakuutus,
 - iii) hän on kirjoittautunut Irlannin valtion hyväksymään tai rahoittamaan oppilaitokseen pääasiallisena tarkoituksenaan harjoittaa siellä opintoja ja hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten kattava sairausvakuutus ja hän osoittaa Minister for Employment Affairs and Social Protectionille vakuutuksella tai muulla vastaavalla tavalla, että hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät muodostu kohtuuttomaksi rasitteeksi Irlannin valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle;
- tai
- iv) jollei 4 momentista muuta johdu, hän on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka täyttää vähintään yhden edellä i, ii tai iii alakohdassa tarkoitetuista edellytyksistä.

- 14 Vuoden 2015 asetuksen 11 §:n 1 momentissa säädetään Irlannissa oleskelua koskevan oikeuden säilymisestä. Se kuuluu seuraavasti:

11. 1) Asetuksen 6, 9 tai 10 §:n nojalla Irlannissa oleskeleva henkilö saa jatkaa oleskeluaan siellä sikäli kuin hän täyttää [alkup. s. 7] kyseisen asetuksen asiaankuuluvan säännöksen eikä muodostu kohtuuttomaksi rasitteeksi maan sosiaalihuoltojärjestelmälle.

ENNAKKORATKAISUPYYNNÖN ESITTÄMISEEN JOHTANEET TOSISEIKAT

- 15 Asian taustalla olevat tosiseikat, joiden perusteella ennakkoratkaisukysymykset on esitetty, ovat seuraavat. Romanian kansalainen GV on Irlannissa asuvan ja työskentelevän Romanian kansalaisen AC:n äiti. AC on saanut Irlannin kansalaisuuden.
- 16 GV on oleskellut Irlannissa useaan otteeseen, kuten vuosina 2009–2011, minkä jälkeen hän palasi Romaniaan. Hänen vammaisavustuksen saamiseksi jättämänsä hakemuksen sisältyvistä tiedoista ilmenee, että vuosina 2011–2016 hän oleskeli vuoroin Irlannissa, Romaniassa ja Espanjassa. Minister for Employment Affairs and Social Protectionin (jäljempänä ministeri) kantana on, että tiedot, joita GV on esittänyt kyseisestä ajanjaksosta, ovat vaihdelleet ajankohdasta toiseen.
- 17 Valaehtoisessa vakuutuksessaan GV lausuu asuneensa erillään aviomiehestään viimeksi kuluneet 15 vuotta, jona aikana hän on ollut taloudellisesti riippuvainen tyttärestään, joka on määrääjain lähettänyt hänelle rahaa. Väitteensä tueksi GV esittää näyttöä Western Unionin kautta tehdyistä rahansiirroista vuosilta 2007, 2008, 2011 ja 2016.
- 18 GV palasi Irlantiin vuonna 2017, mistä lähtien hän on asunut siellä. GV lausuu tässä oikeudenkäynnissä antamassaan valaehtoisessa vakuutuksessa, että hänen niveltulehduksessaan tapahtui rappeuttavia muutoksia vuonna 2017. Pian Irlantiin paluunsa jälkeen GV haki 28.9.2017 vammaisavustusta vuoden 2005 konsolidoidun sosiaaliturvalain, sellaisena kuin se on muutettuna, (Social Welfare Consolidation Act 2005 (as amended); jäljempänä vuoden 2005 laki) nojalla. GV väittää asuvansa Irlannissa laillisesti EU:n kansalaisuuden saaneesta työntekijästä riippuvaisena perheenjäsenenä. Ministerin kantana on, että GV oleskelee Irlannissa EU:n kansalaisuuden saaneesta työntekijästä riippuvaisena, suoraan takenevassa polvessa olevana perheenjäsenenä ja että hänen oleskelunsa laillisuus riippuu siitä, täyttääkö hän edelleen oleskeluaan koskevat edellytykset.
- 19 Marraskuussa 2017 ministeri myönsi GV:lle Irlannin henkilötunnuksen. Henkilötunnus on Irlannissa asuville henkilöille myönnettävä ainutkertainen viitenumero, joka mahdollistaa sosiaalietuuksien saamisen.

[alkup. s. 8]

- 20 Vammaisavustusta koskeva hakemus hylättiin aluksi 27.2.2018 tehdyllä päätöksellä. Päätöksestä valitettiin, ja valitus hylättiin 12.2.2019. Kussakin tilanteessa katsottiin, ettei GV:llä ollut oleskeluoikeutta Irlannissa. Valituksesta tehtyä päätöstä tarkasteltiin uudelleen Crosscare-kansalaisjärjestön pyydettyä sitä GV:n puolesta. 2.7.2019 tehdyllä päätöksellä katsottiin, että GV:llä oli oleskeluoikeus mutta ei oikeutta saada sosiaaliavustuksia.
- 21 Appeals Officerin tekemään päätöksen haettiin sen jälkeen muutosta Chief Appeals Officerilta. Uudelleenkäsitelyssä 23.7.2019 tehdyssä päätöksessä katsottiin, että GV:llä ei ollut oikeutta vammaisavustukseen. Chief Appeals Officer totesi Appeals Officerin katsoneen, että ”[GV] on Irlannissa työntekijänä olevasta unionin kansalaisesta riippuvainen sukulainen suoraan takenevassa polvessa”. Appeals Officerin todettiin myös katsoneen, että GV oli ”osoittanut olleensa riippuvainen tyttärestään jo ennen kuin seurasi tätä myöhemmin Irlantiin”. Chief Appeals Officer päätyi GV:n oleskeluoikeuden suhteen seuraavaan lopputulokseen:

”Direktiivin 2004/38/EY ja sitä täytäntöönpanevan vuoden 2015 asetuksen (S.I 548 vuodelta 2015) mukaisesti oleskeluoikeus ei kuitenkaan ole ehdoton. Kyseisessä direktiivissä ja kyseisessä asetuksessa tehdään ero taloudellisesti aktiivisten henkilöiden ja muiden välillä.

Vuodelta 2015 olevan S.I. 548:n 11 §:ssä, jossa käsitellään oleskeluoikeuden säilymistä, säädetään seuraavaa:

Asetuksen 6, 9 tai 10 §:n nojalla Irlannissa oleskeleva henkilö saa jatkaa oleskeluaan siellä sikäli kuin hän täyttää **[alkup. s. 9]** kyseisen asetuksen asiaankuuluvan säännöksen eikä muodostu kohtuuttomaksi rasitteeksi maan sosiaalihuoltojärjestelmälle.

Vaikka [GV] oleskelee Irlannissa 6 §:n nojalla, oleskeluoikeus ei ole ehdoton ja hän voi jatkaa oleskeluaan sikäli kuin hän täyttää 6 §:n säännökset eikä muodostu kohtuuttomaksi rasitteeksi maan sosiaalihuoltojärjestelmälle.

Siksi en katso, että Appeals Officer olisi tehnyt oikeudellisen virheen [GV:n] puolesta toimineen avustaja Hetheringtonin esittämien perusteiden pohjalta, eikä minun tässä tilanteessa ole syytä muuttaa Appeals Officerin päätöstä.”

Edellä oleva viittaus 6 §:ään tarkoittaa viittausta edellä tarkoitettun vuoden 2015 asetuksen 6 §:ään eikä kyseisen direktiivin 6 artiklaan. Asetuksen 6 §:n 3 momentin a kohdalla, joka vastaa kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohtaa, on saatettu jälkimmäinen osaksi Irlannin lainsäädäntöä.

VAMMAISAVUSTUS – ASIAA KOSKEVAT OIKEUSSÄÄNNÖT

- 22 Vammaisavustusta, josta säädetään vuoden 2005 lain 10 luvun 3 osassa, maksetaan henkilölle, joka täyttää saman lain 210 §:n mukaiset edellytykset, jotka ovat seuraavat:
- a) Henkilö on täyttänyt 16 vuotta mutta ei ole vielä saavuttanut eläkeikää.
 - b) Henkilöllä on määritellyn vammaisuuden vuoksi olennaisen rajalliset edellytykset tehdä työtä, joka ilman hänen vammaisuuttaan vastaisi hänen ikäänsä, kokemustaan ja pätevyyttään, riippumatta siitä, käyttääkö asianomainen vuoden 1970 terveyslain (Health Act, 1970) 68 §:n mukaista vammaisten koulutuspalvelua.
 - c) Jollei 2 momentista muuta johdu, henkilön viikkotulot eivät ylitä sen vammaisavustuksen määrää (avustuksen mahdolliset korotukset mukaan lukien), jota hänelle maksettaisiin 10 luvun nojalla, jos hänellä ei olisi tuloja.
- 23 Vammaisavustus on sosiaalihuoltoavustus, joka maksetaan edellyttämättä, että henkilö on maksanut sosiaaliturvamaksuja. Kyseinen avustus rahoitetaan verovaroin, ja Irlannin järjestelmässä se luokitellaan etuudeksi. Vammaisavustus luokitellaan asetuksen (EY) 883/2004 kannalta **[alkup. s. 10]** erityiseksi maksuihin perustumattomaksi rahaetuudeksi.¹ Se mainitaan asetuksen 883/2004 liitteessä X. Avustuksen tarkoituksena on köyhyydeltä suojaaminen (ks. Petecel v. The Minister for Social Protection [2020] IESC 41, 209 kohta). Vuonna 2018 Irlannin valtio käytti vammaisavustusten maksamiseen 1,6 miljardia euroa.
- 24 Voidakseen saada vammaisavustusta henkilön on täytettävä tietyt kelpoisuusperusteet, kuten lääketieteelliset perusteet ja varoja koskeva kriteeri. Lääketieteelliset perusteet edellyttävät, että asianomaisella on määritellyn vammaisuuden vuoksi olennaisen rajalliset edellytykset tehdä sellaista työtä, joka ilman hänen vammaisuuttaan vastaisi hänen ikäänsä, kokemustaan ja pätevyyttään, riippumatta siitä, käyttääkö asianomainen vuoden 1970 terveyslain 68 §:n mukaista vammaisten koulutuspalvelua. Varoja koskevaan kriteeriin kuuluu kaikkien varojen arvioiminen vuoden 2005 lain liitteessä 3 olevien sääntöjen mukaisesti. Siihen sisältyy henkilön kaikkien käytettävissä olevien tulojen ja varallisuuden arvioiminen. Tulojen arviointiin sisältyy henkilön perheenjäseneltään mahdollisesti saama tulo. Vammaisavustus on korvaus, joka maksetaan sikäli kuin asianomainen edelleen täyttää kelpoisuusvaatimukset.

¹ Irlannin sosiaaliturvajärjestelmä koostuu yleisistä tuista (kuten lapsilisä); etuuksista (jotka ovat sidoksissa tulosidonnaisiin sosiaaliturvamaksuihin (Pay Related Social Insurance, PRSI) ja jotka rahoittaa sosiaalivakuutuslaitos); ja avustuksista (jotka eivät ole sidoksissa tulosidonnaisten sosiaaliturvamaksujen maksamiseen ja jotka rahoitetaan yleisin verovaroin).

- 25 Vuoden 2005 lain 210 §:n 9 momentti ei salli vammaisavustuksen maksamista, ellei asianomainen asu vakinaisesti maassa. Vakainainen asuinpaikka määritellään vuoden 2005 lain 246 §:n 1 momentissa. Vuoden 2005 lain 246 §:n 5 momentti ei salli sitä, että henkilö (kyseisessä laissa tarkoitettulla tavalla) voisi asua vakinaisesti maassa, jos hänellä ei ole oleskeluoikeutta Irlannissa. GV:n kiistämän päätöksen perustana oli se, onko hänellä oleskeluoikeus Irlannissa ja voisiko hän riippuvuusasemansa menettäessään mahdollisesti muodostua kohtuuttomaksi rasitteeksi maan sosiaalihuoltojärjestelmälle.

KÄSITTELYN TÄHÄNASTISET VAIHEET

- 26 GV:lle myönnettiin High Courtin 21.10.2019 antamalla määräyksellä lupa kanteen nostamiseen Chief Appeals Officerin 23.7.2019 tekemästä päätöksestä. Asiaa käsitellyt tuomari Simons antoi tuomion 29.5.2020. High Court kumosi Chief Appeals Officerin päätöksen certiorari-määräyksellä ja lisäksi vahvisti, että Euroopan yhteisöistä (henkilöiden vapaa liikkuvuus) vuonna 2015 annetun asetuksen (vuoden 2016 S.I 548) 11 §:n 1 momentissa oleva ilmaisu ”... eikä muodostu **[alkup. s. 11]** kohtuuttomaksi rasitteeksi maan sosiaalihuoltojärjestelmälle” on ristiriidassa neuvoston direktiivin 2004/38/EY kanssa siltä osin kuin ilmaisua sovelletaan vuoden 2015 asetuksen 6 §:n 3 momentin a kohdan iv alakohdan mukaista oleskeluoikeutta käyttäviin henkilöihin silloin, kun asianomainen on vuoden 2015 asetuksen 6 §:n 3 momentin a kohdan i alakohdan edellytykset täyttävän unionin kansalaisen perheenjäsen.
- 27 Kaiken kaikkiaan High Court katsoi, että GV vastasi kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaista perheenjäsenen määritelmää ja täytti 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa esitetyn riippuvuutta koskevan vaatimuksen, sillä High Courtin tuomarin käsityksenä on, että kun riippuvuus on ensin osoitettu lähtömaassa (kyseisen unionin kansalaisen perheenjäsenen toimesta), asianomaiselta perheenjäseneltä ei hänen hakiessaan lupaa seurata myöhemmin kyseistä unionin kansalaista vastaanottavaan jäsenvaltioon edellytetä, että hän pysyisi riippuvaisena kyseisestä unionin kansalaisesta, jotta hänellä olisi oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tuomari katsoikin, että GV:llä oli oleskeluoikeus Irlannissa, eikä häntä koskenut direktiivin 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan tai 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukainen vaatimus omavaraisuudesta kyseen ollessa työntekijästä ja riippuvaisesta perheenjäsenestä. Tuomari päätyi siihen, että Chief Appeals Officer oli tehnyt virheen, ja katsoi (85 ja 86 kohdassa) seuraavaa:

”85. Niin Chief Appeals Officerin päättely kuin asetuksen 11 §:n säännökset, joihin hän vetosi, ovat ristiriidassa kansalaisuusdirektiivin vaatimusten kanssa. Unionin lainsäätäjällä on säätänyt, ettei jäsenvaltiolle muodostu kohtuutonta taakkaa, jos se myöntää siirtotyöläisistä riippuvaisille perheenjäsenille oikeuden tasavertaiseen kohteluun sosiaalivastuun suhteen. Omavaraisuutta koskeva vaatimus ei koske siirtotyöläisistä

riippuvaisia perheenjäseniä, jotka asuvat maassa laillisesti yli kolmen kuukauden ajan.

86. Vaikka onkin unionin oikeuden mukaista asettaa omavaraisuutta koskeva vaatimus muiden unionin kansalaisten ryhmille kansalaisuusdirektiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti, kansallisen asetuksen 11 § menee liian pitkälle ja on pätemätön siltä osin kuin siinä pyritään ulottamaan sellainen vaatimus siirtotyöläisestä riippuvaiseen perheenjäseniin, joka oleskelee laillisesti maassa. Tämä puoli asetuksen 11 §:stä on jätettävä soveltamatta, sillä se ei vastaa kansalaisuusdirektiivin vaatimuksia, joilla on välitön oikeusvaikutus.”

[alkup. s. 12]

- 28 Chief Appeals Officer ja ministeri valittivat kyseisestä päätöksestä Court of Appealiin, joka katsoi, että unionin tuomioistuimelle on esitettävä ennakkoratkaisukysymys SEUT 267 artiklan nojalla.

TIIVISTELMÄ ASIANOSAISTEN LAUSUMISTA

- 29 Ministeri katsoo, että vuoden 2015 asetuksen 11 §:n 1 momentin ilmaisu ”eikä muodostu kohtuuttomaksi rasitteeksi maan sosiaalihuoltojärjestelmälle” sopii yhteen kyseisen direktiivin kanssa, sellaisena kuin sitä sovelletaan GV:n kaltaisiin henkilöihin, jotka saapuvat maahan ja vaativat johdettua oleskeluoikeutta sen perusteella, että he ovat EU:n kansalaisuuden saaneesta työntekijästä riippuvaisia, suoraan takenevassa polvessa olevia perheenjäseniä, jotka harjoittavat maassa oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Ministerin mukaan direktiivin 2004/38/EY 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa olevaan perheenjäsenen määritelmään sisältyy vaatimus siitä, että perheenjäsen pysyy riippuvaisena asianomaisesta unionin kansalaisesta niin pitkään, kunnes johdettu oleskeluoikeus on vahvistettu, ja että johdettu oleskeluoikeus päättyy silloin, kun riippuvuutta ei enää ole. Ministeri katsoo, että jos GV:lle myönnettäisiin vammaisavustus, hänen väitettyä riippuvuuttaan tyttärestään ei enää olisi, joten hänellä ei enää olisi direktiivin 2004/38/EY mukaista johdettua oleskeluoikeutta.
- 30 Väitteensä tueksi ministeri huomauttaa, että kyseisen direktiivin tarkoituksena on säätää oleskeluoikeudesta, jota koskevat tietyt edellytykset, ja että oikeus vaatia sosiaaliavustuksia jäsenvaltiolta on seurausta siitä, että asianomainen henkilö voi vedota oleskeluoikeuteen (ks. tuomio C-333/13, Dano v. Jobcenter Leipzig (ECLI:EU:C:2014:2358), 68–71 kohta). Ministeri myös väittää unionin tuomioistuimen katsoneen, että jäsenvaltioilla on oikeus rajoittaa pääsyä sosiaaliturvajärjestelmiensä piiriin ja että ainoastaan henkilöillä, jotka täyttävät oleskeluoikeuden perustana olevan edellytykset, on oikeus vaatia sosiaaliturvaetuksia (ks. tuomio C-333/13, Dano v. Jobcenter Leipzig (73–75 kohta), tuomio C-140/12, Brey (ECLI:EU:C:2013:565), tuomio C-308/14,

komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (ECLI:EU:C:2016:436) ja tuomio C-67/14, Alimanovic (ECLI:EU:C:2015:597)).

- 31 Ministerin kantana on, että vuoden 2015 asetuksen 11 §:n 1 momentti ei sisällä ehdotonta kieltoa sosiaaliavustusten maksamisesta, vaan paremminkin arvion siitä, voisiko kyseessä olevan sosiaaliavustuksen myöntäminen kyseessä olevan yksittäistapauksen tosiseikkojen perusteella **[alkup. s. 13]** tarkoittaa, että kyseinen kantaja muodostuu kohtuuttomaksi rasitteeksi maan sosiaalihuoltojärjestelmälle.
- 32 High Court katsoi, että kysymys riippuvuudesta ratkaistaan viime kädessä silloin, kun perheenjäsen haluaa myöhemmin seurata kyseistä työntekijää, joka on unionin kansalainen, vastaanottavaan jäsenvaltioon; toisin sanoen riippuvuus kuuluu arvioida ainoastaan lähtömaan osalta ja ajankohtana, jona perheenjäsen hakee lupaa seurata sitä unionin kansalaista, josta hän on riippuvainen. Ministerin mukaan tällainen päätös ei juonnu siitä, millä tavoin kyseinen tuomioistuin on arvioinut riippuvuutta. Ministeri toteaa, että maan olemassa olevien tuomioistuinratkaisujen kohteena on se, kuinka riippuvuus voidaan osoittaa (erityisesti ennen saapumista Irlantiin), eivätkä niinkään tilanteet, joissa riippuvuus joko katkeaa maahan saapumisen jälkeen, tai se, kuinka riippuvuuden voidaan katsoa jatkuvan edelleen. Ministeri väittää, että riippuvuuden päättyessä myös siihen perustuva johdettu oleskeluoikeus päättyy. Tämä ilmenee muun muassa preesensin käytöstä direktiivin englanninkielisen version 2 artiklan 2 kohdassa (*”are dependants”*). Ministeri katsoo, ettei mikään unionin oikeudessa ole esteenä sen uudelleenarvioimiselle, jatkuuko väitetty johdetun oleskeluoikeuden perustana oleva riippuvuus vastaanottavassa valtiossa. Direktiivin 14 artiklan 2 kohdassa sitä vastoin vahvistetaan, että saman direktiivin 7 artiklan mukainen oleskeluoikeus säilyy sikäli kuin asianomainen perheenjäsen yhä täyttää kyseisen direktiivin mukaiset vaatimukset.
- 33 Siltä osin kuin GV vetoaa asiaan 316/85 Lebon (ECLI:EU:C:1987:302) ministeri toteaa, että asetukseen 1612/68 sisältyviä oikeuksia tarkastellessaan yhteisöjen tuomioistuin totesi siinä asiassa, että huollettavuuden arvioinnissa on kyse ”tosiasiallisesta tilanteesta eli työntekijän tarjoamasta elatuksesta ilman, että olisi mitään tarvetta määrittää sytä työntekijältä saatavaan elatukseen turvautumiseen” ja että ”perheenjäsenen asema huollettavana ei edellytä oikeutta elatusapuun” (ks. myös tuomio C-1/05, Jia (ECLI:EU:C:2007:1), 36 ja 37 kohta). Tuomiossa Lebon yhteisöjen tuomioistuin myös vahvisti, että oikeus sosiaaliavustuksiin voidaan menettää riippuvuuden katketessa (ks. 14 kohta). Tuomiossa C-218/14, Singh (ECLI:EU:C:2015:476) vahvistettiin, että unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeus vastaanottavassa jäsenvaltiossa direktiivin 7 artiklan 2 kohdan perusteella säilyy vain sikäli kuin he täyttävät kyseisessä säännöksessä säädetyt edellytykset (ks. 57 kohta).

[alkup. s. 14]

- 34 Ministeri toteaa edelleen unionin tuomioistuimen myös katsoneen, että jotta henkilön voidaan katsoa olevan riippuvainen, ”tilanteessa on osoitettava olevan kyse todellisesta riippuvuudesta” (asia C-423/12, Reyes, (ECLI:EU:C:2014:16), 20 kohta ja asia C-1/05, Jia, 20 kohta). Ministeri toteaa unionin tuomioistuimen vahvistaneen tuomiossa Reyes, että 2 artiklan 2 kohdan ehtojen täyttämisen edellytyksenä on, että riippuvuussuhde on olemassa ennen saapumista jäsenvaltioon (kohta 22), ja katsoneen, että tällainen riippuvuus voitaisiin osoittaa esittämällä selvitys rahasumman säännöllisestä maksamisesta riippuvaiselle henkilölle. Katsottiin myös, ettei riippuvuuden käsitteen tulkintaan ollut vaikutusta sillä, että perheenjäsenellä oli edellytykset löytää töitä, ja ettei jäsenvaltio voinut edellyttää, että etenevässä polvessa oleva perheenjäsen olisi yrittänyt hakea töitä lähtömaassaan, jotta hänet voitaisiin katsoa riippuvaiseksi, eikä myöskään se, että etenevässä polvessa oleva perheenjäsen saattaisi saada töitä jäsenvaltiossa, ollut esteenä hänen riippuvuuteensa säilymiselle (ks. 28 ja 33 kohta). Ministeri kuitenkin huomautti, että asia Reyes koski kysymystä maahantulosta eli riippuvuuden ennakoarvioinnista maahan saavuttaessa. Toisin kuin tässä asiassa se ei koskenut kysymystä siitä, voidaanko riippuvuusasema menettää silloin, kun asianomainen perheenjäsen asuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa.
- 35 GV väittää, että kansallisen täytäntöönpanoasetuksen 11 §:n 1 momentti on laitton ja ylittää kansalaisuusdirektiivin asettamalla kohtuutonta rasiitetta koskevan vaatimuksen maassa työskenteleville unionin kansalaisille ja heidän edellytykset täyttävälle perheenjäsenilleen, kuten sukulaiselle suoraan takenevassa polvessa, tilanteissa, joissa tällaista edellytystä ei sisälly kyseisen direktiivin 7 artiklaan. GV:n tytär on unionin kansalainen, joka on asunut ja työskennellyt Irlannissa vuosien ajan; hänellä on siksi oleskeluoikeus maassa direktiivin 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti. GV:llä on riippuvaisena sukulaisena suoraan takenevassa polvessa oleskeluoikeus maassa direktiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti. Silloin, kun GV:n kaltainen perheenjäsen asuu jäsenvaltiossa 7 artiklan 1 kohdan d alakohdan nojalla sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsenenä, joka asuu maassa 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla, kohtuutonta rasiitetta koskeva edellytys ei koske häntä. GV väittää, että kutakin unionin kansalaisten ryhmää ja heidän perheenjäseniään koskevat edellytykset on esitetty tyhjentävästi 7 artiklassa, eivätkä jäsenvaltiot voi asettaa muita kuin kyseisessä artiklassa säädettyjä lisäehtoja. Omavaraisuutta koskeva vaatimus koskee ainoastaan kansalaisia, jotka eivät ole taloudellisesti aktiivisia, ja heidän perheenjäseniään sekä opiskelijoita perheenjäsenineen. Viimeksi mainittujen osalta **[alkup. s. 15]** opiskelijoiden sellaisten perheenjäsenten ryhmä, joilla on oleskeluoikeus, on rajattu 7 artiklan 4 kohdassa.
- 36 Lisäksi High Courtin tuomari totesi tuomionsa 21 kohdassa, että oikeus tasavertaiseen kohteluun ei koske vain Euroopan unionin kansalaisia vaan myös perheenjäseniä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia ja joilla on oleskeluoikeus tai oikeus pysyvään oleskeluun. Direktiivin 24 artiklan 2 kohdassa sallitaan sellainen poikkeus, että vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää oikeutta sosiaaliavustukseen, mutta se koskee vain oleskelun kolmea ensimmäistä

kuukautta (6 artikla), tai työtä hakeville unionin kansalaisille (14 artiklan 4 kohdan b alakohta), eikä kumpikaan näistä poikkeuksista sovellu nyt käsillä olevaan asiaan.

- 37 GV väittää edelleen, että ministerin väitteelle, jonka mukaan turvautuminen sosiaaliavustuksiin tarkoittaisi, ettei GV olisi enää riippuvainen tyttärestään, ei löydy tukea riippuvuuden käsitettä koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Kuten unionin tuomioistuin katsoi tuomion Reyes 21 kohdassa:

”Tämä riippuvuus on seurausta sellaisesta tosiasiallisesta tilanteesta, jolle on ominaista se, että unionin kansalainen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, tai tämän aviopuoliso vastaa perheenjäsenen aineellisesta tukemisesta (ks. vastaavasti em. asia Jia, tuomion 35 kohta).”

- 38 Tuomion Reyes 22 kohdassa todettiin myös, että ”tarve aineelliseen tukeen on oltava olemassa siinä valtiossa, josta kyseinen jälkeläinen on lähtöisin tai josta hän tulee, sillä hetkellä, jolloin hän pyytää päästä asumaan yhdessä unionin kansalaisen kanssa” ja että tämä edellytys täyttyy silloin, kun ”unionin kansalainen siirtää – – tällaiselle jälkeläiselle säännöllisesti ja huomattavan pitkän ajanjakson ajan rahaa, joka on viimeksi mainitulle tarpeen hänen välttämättömien tarpeidensa täyttämiseksi maassa, josta hän on lähtöisin,[ja tällöin] voidaan osoittaa, että mainitun jälkeläisen ja unionin kansalaisen välillä vallitse todellinen riippuvuussuhde” (24 kohta).
- 39 Tuomiossa Reyes unionin tuomioistuin myös tarkasteli kysymystä siitä, voiko perheenjäsen (siinä tapauksessa perheenjäsen, joka ryhtyy harjoittamaan ammattitoimintaa) menettää riippuvuusasemansa oleskellessaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ja se totesi kyseisen tuomion 33 kohdassa, että ”direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 alakohdan c alakohtaa on tulkittava siten, että sillä, että perheenjäsenellä katsotaan – hänen henkilöönä liittyvien seikkojen, kuten iän, koulutuksen ja terveydentilan johdosta – olevan hyvät edellytykset saada työtä ja että hän aikoo lisäksi työskennellä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ei ole merkitystä tulkittaessa mainitussa säännöksessä tarkoitettua riippuvuutta koskevaa vaatimusta”.

[alkup. s. 16]

- 40 High Courtin tuomari katsoi nyt käsillä olevassa tapauksessa antamansa tuomion 51 ja 52 kohdassa seuraavaa:

”51. Sama logiikka pätee silloin, kun riippuvuusasema menetetään *jälkikäteen* sen seurauksena, että asianomaiselle perheenjäsenelle myönnetään vastaanottavassa jäsenvaltiossa sosiaaliavustus. Jos vaadittu riippuvuus on osoitettu lähtömaassa ajankohtana, jona johdettua oleskeluoikeutta haetaan, sosiaaliavustuksen myöntäminen ei vaikuta oleskeluasemaan.

52. Vastaajien puolesta esitetty päinvastainen tulkinta ei ole vain ristiriidassa edellä tarkastellun oikeuskäytännön kanssa vaan se olisi ristiriidassa myös kansalaisuusdirektiivin 24 artiklan kanssa...”

- 41 GV on eri mieltä ministerin puolesta esitetystä väitteestä, jonka mukaan unionin tuomioistuimen sellaisissa asioissa kuin Lebon, Jia ja Reyes antamissa ratkaisuissa tarkastellaan ensisijaisesti kysymystä siitä, kuinka riippuvuus voidaan osoittaa alkuperäisen oleskeluoikeuden vahvistamiseksi, eikä kysymystä tilanteista, joissa riippuvuus joko katkeaa, tai siitä, kuinka riippuvuuden voidaan katsoa jatkuvan edelleen. Unionin tuomioistuin tarkasteli juuri tätä kysymystä asioissa Lebon ja Reyes. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomion Lebon 20 kohdassa seuraavaa:

”Siirtotyöläisestä riippuvaisen perheenjäsenen esittämä, vähimmäistoimeentulotuen (minimex) myöntämistä koskeva hakemus ei voi vaikuttaa hakijan asemaan kyseisestä työläisestä riippuvaisena perheenjäsenenä. Toisenlainen päätös tarkoittaisi sen hyväksymistä, että vähimmäistoimeentulotuen myöntäminen voisi johtaa siihen, että asianomainen menettäisi riippuvaisen perheenjäsenen asemansa, ja sen seurauksena toimia perusteena joko vähimmäistoimeentulotuen lakkauttamiselle tai jopa oleskeluoikeuden menettämiseksi. Tällainen ratkaisu käytännössä estäisi työläisestä riippuvaista perheenjäsentä hakemasta vähimmäistoimeentulotukea, minkä vuoksi se loukkaisi kyseisen siirtotyöläisen tunnustettua oikeutta tasavertaiseen kohteluun. Työläisestä riippuvaisen perheenjäsenen asemaa pitäisi siksi tarkastella vähimmäistoimeentulotuen myöntämisestä riippumattomana kysymyksenä.”

GV väittää lisäksi, että ministerin väite, jonka mukaan ydinkysymyksenä ovat tilanteet, joissa riippuvuus joko katkeaa tai se, kuinka riippuvuuden voidaan katsoa jatkuvan edelleen, on pohjimmiltaan epälooginen. [alkup. s. 17] Jos – kuten tämän asian vastaaja esittää – tuomion Reyes ja siinä mainittujen asioiden mukaisesti vaatimus riippuvuuden osoittamisesta edellytykset täyttävän perheenjäsenen aseman vahvistamiseksi kohdistuu riippuvuuden osoittamiseen lähtömaassa, ministerin väite, jonka mukaan on myös välttämätöntä osoittaa riippuvuuden jatkuminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on täysin virheellinen.

- 42 Lopuksi todetaan, että GV:n puolesta on väitetty, että ministerin kanta loukkaisi kansalaisuusdirektiivin 24 artiklaan sisältyvää oikeutta tasavertaiseen kohteluun, jonka osalta säädetään vain kolmesta poikkeuksesta, joista yksikään ei ole sovellettavissa nyt käsillä olevaan asiaan. Unionin tuomioistuin vahvisti tämän yhdistetyissä asioissa C-22/08 ja C-23/08, Vatsouras (ECLI:EU:C:2009:344), asiassa C-75/11 komissio v. Itävalta (ECLI:EU:C:2012:605) ja asiassa C-333/13 Dano. Kuten unionin tuomioistuin vahvisti asiassa C-46/12, L.N. (ECLI:EU:C:2013:97), poikkeuksena SEUT 18 artiklassa määrätystä tasavertaisen kohtelun periaatteesta, josta direktiivin 2004/38/EY 24 artiklan 1 kohta on vain erityinen ilmaus, 24 artiklan 2 kohtaa on tulkittava suppeasti ja perussopimuksen määräysten mukaisesti, joihin kuuluvat unionin kansalaisuutta ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset. Vaikka unionin tuomioistuimen asiassa

Brey antamassa ratkaisussa todetaankin, että jäsenvaltioilla voi olla harkintavaltaa, siinä myös huomautetaan, että ne eivät saa käyttää sitä tavalla, joka olisi vastoin direktiivin 2004/38 tavoitteen saavuttamista.

PERUSTELUT ENNAKKORATKAISUPYYNNÖN ESITTÄMISELLE

- 43 Vaikka ennakkotapaukset, joihin asianosaiset vetoavat, sivuavatkin unionin tuomioistuimelle nyt esitettäviä kysymyksiä, yhdessä niistä ei käsitellä tähän ennakkoratkaisupyyntöön sisältyviä täsmällisiä kysymyksiä, joten tässä oikeudenkäynnissä esiin tulleiden seikkojen ei voida sanoa olevan *acte clair*. Asia Lebon, johon GV vetoaa, on vuodelta 1987 ja koskee asetusta 1612/68. Nyt esiin tuoduilla seikoilla on rakenteellista merkitystä, sillä kyse on sekä unionin kansalaisista riippuvaisille perheenjäsenille direktiivin 2004/38/EY nojalla myönnettävästä oleskeluoikeudesta että tällaisten perheenjäsenten oikeudesta päästä vastaanottavien jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien piiriin. Koska esiin tulleet kysymykset koskevat direktiivin 2004/38/EY ja unionin tuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön tulkintaa, Court of Appeal katsoo, että esitettyihin kysymyksiin tarvitaan ratkaisu, jotta se voi antaa tuomionsa pääasiassa.

[alkup. s. 18]

[– –]