

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 6 september 2012 (*)

”Förordning (EEG) nr 1612/68 – Direktiv 2004/38/EG – Permanent uppehållsrätt – Socialt bistånd – Vårdnad om barn – Vistelse innan ursprungsstaten anslöt sig till unionen”

I de förenade målen C-147/11 och C-148/11,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Förenade kungariket), av den 14 mars 2011 som inkom till domstolen den 25 mars 2011, i målen

Secretary of State for Work and Pensions

mot

Lucja Czap (C-147/11),

Margita Punakova (C-148/11),

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts samt domarna J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (referent) och D. Šváby,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 maj 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- L. Czap, genom G. King, solicitor-advocate,
- M. Punakova, genom H. Mountfield, barrister,
- Förenade kungarikets regering, genom H. Walker, i egenskap av ombud, biträdd av C. Lewis, barrister,
- Polens regering, genom M. Szpunar, D. Lutostańska och A. Siwek, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom C. Tufvesson och M. Wilderspin, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 12 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (EGT L 257, s. 2; svensk specialutgåva, område 5, volym 1, s. 33) och artikel 16.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35, EUT L 197, 2005, s. 34, och EUT L 204, 2007, s. 28).
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan, å ena sidan, Lucja Czop respektive Margita Punakova och, å andra sidan, Secretary of State for Work and Pensions, angående sistnämnda parts avslag på de berörda personernas ansökningar om försörjningsstöd ("income support").

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

- 3 Artikel 12 i förordning nr 1612/68 stadgade följande:

"Barnen till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat skall ha tillträde till denna stats allmänna skolor, lärlingsutbildning och yrkesskolekurser på samma villkor som medborgarna i denna stat, om barnen bor där.

Medlemsstaterna skall främja alla bemödanden att göra det möjligt för dessa barn att delta i utbildningen under bästa möjliga förhållanden."

- 4 År 2011 upphävdes förordning nr 1612/68 och ersattes av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 492/2011 av den 5 april 2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen (EUT L 141, s. 1). Artikel 10 i den förordningen har samma ordalydelse som artikel 12 i förordning nr 1612/68.
- 5 Enligt skäl 3 i direktiv 2004/38 bör "[u]nionsmedborgarskap ... vara grundläggande status för medborgarna i medlemsstaterna när de utövar sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig. Det är därför nödvändigt att kodifiera och se över existerande

gemenskapsinstrument som var för sig behandlar såväl arbetstagare, egenanställda som studenter och andra inaktiva personer för att förenkla och stärka rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för alla unionsmedborgare.”

6 Artikel 7 i detta direktiv, med rubriken ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”, föreskriver följande:

”1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten ...

...”

7 Artikel 16 i direktivet, med rubriken ”Allmän regel för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar”, stadgar följande:

”1. Unionsmedborgare som har uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten skall ha permanent uppehållsrätt där. Denna rätt skall inte vara underkastad villkoren i kapitel III.

...”

Förenade kungarikets lagstiftning

8 1992 års lag om socialförsäkringsavgifter och socialförsäkringsförmåner (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) och 1987 års allmänna förordning om försörjningsstöd (Income Support (General) Regulations 1987) utgör den tillämpliga lagstiftningen om försörjningsstöd.

9 Försörjningsstöd ges till olika personkategorier, baserat på deras ekonomiska förhållanden. En förutsättning för rätt till försörjningsstöd är bland annat att den berörda personens inkomst inte överstiger ett bestämt ”tröskelbelopp”. Det beloppet kan fastställas till noll, vilket i praktiken betyder att försörjningsstöd inte beviljas i det fallet. Tröskelbeloppet för en ”person från utlandet” är noll.

10 Begreppet ”person från utlandet” definieras i artikel 21AA i 1987 års allmänna förordning om försörjningsstöd. Enligt den hänskjutande domstolen ska dessa bestämmelser tillämpas enligt följande:

”Sökande som omfattas av förordning 21AA(4) [i 1987 års allmänna förordning om försörjningsstöd] är inte personer från utlandet. De har uppehållsrätt och behöver inte vara stadigvarande bosatta [i Förenade kungariket, på Kanalöarna eller Isle of Man eller i Irland].

Övriga personer måste vara stadigvarande bosatta [i Förenade kungariket, på Kanalöarna eller Isle of Man eller i Irland] för att ha rätt till försörjningsstöd (artikel 21AA(1) [i 1987 års allmänna förordning om försörjningsstöd]). I annat fall är de personer från utlandet och har inte rätt till försörjningsstöd.

För att anses vara stadigvarande bosatta [i Förenade kungariket, på Kanalöarna eller Isle of Man eller i Irland] måste de ha uppehållsrätt (artikel 21AA(2) [i 1987 års allmänna förordning om försörjningsstöd]). I annat fall är de personer från utlandet och har inte rätt till försörjningsstöd.

Personer som omfattas av artikel 21AA(3) [i 1987 års allmänna förordning om försörjningsstöd] kan emellertid inte ha uppehållsrätt och således inte vara stadigvarande bosatta [i Förenade kungariket, på Kanalöarna eller Isle of Man eller i Irland]. De är följaktligen personer från utlandet och har inte rätt till försörjningsstöd.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-147/11

- 11 Lucja Czop är polsk medborgare och kom till Förenade kungariket år 2002 på studentvisum. Den 8 december 2002 beviljades hon tillstånd att uppehålla sig i landet utan stöd av offentliga medel. Enligt den hänskjutande domstolen förnyades det tillståndet den 28 april 2004, vilket Förenade kungarikets regering har bestritt. Lucja Czop var verksam som egenföretagare från år 2003 till november 2005. Hon har fyra barn – Lukasz Czop, född i Polen den 25 oktober 1994, Simon Michal Krzyzowski, född den 20 september 2003, Kacper Krzyzowski, född den 9 januari 2005, och Wiktor Mieczyslaw Krzyzowski, född den 25 mars 2006 – vilka bor med henne i Förenade kungariket. De tre sistnämnda, som Szymon Krzyzowski är far till, är födda i Förenade kungariket. Lukasz Czop återförenades med Lucja Czop i Förenade kungariket och har gått i skolan där sedan år 2006. Inget av Lucja Czops barn gick i skolan i Förenade kungariket när hon var verksam som egenföretagare mellan åren 2003 och 2005.
- 12 Sökandens partner, Szymon Krzuzowski, som också är polsk medborgare, men som inte är far till Lucja Czops äldsta son, var egenföretagare mellan åren 2002 och 2007. År 2008 tvingades han lämna Förenade kungariket. År 2010 återförenades han med Lucja Czop och bor nu med henne och barnen i Förenade kungariket.
- 13 Lucja Czop ansökte den 29 maj 2008 om försörjningsstöd och fick avslag den 20 juni 2008. Hon återgick till verksamhet som

egenföretagare i september 2008. Detta mål rör därför endast hennes rätt till stöd från maj till september 2008.

- 14 Secretary of State for Work and Pensions avslog ansökan med hänvisning till att Lucja Czop var en "person från utlandet", eftersom hon saknade uppehållsrätt i den mening som avses i artikel 21AA(4) i 1987 års allmänna förordning om försörjningsstöd.
- 15 First-tier Tribunal biföll Lucja Czops överklagande och fann att hon hade uppehållsrätt i den mening som avses i ovannämnda bestämmelse. Den berörda personen skulle följaktligen inte betraktas som en "person från utlandet" och hade därmed rätt till försörjningsstöd.
- 16 Secretary of State for Work and Pensions överklagade First-tier Tribunals avgörande till den hänskjutande domstolen.
- 17 Mot denna bakgrund beslutade Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Med avseende på ett fall där en person

- a) är polsk medborgare,
- b) kom till Förenade kungariket innan hennes land anslöt sig till EU,
- c) etablerade sig som egenföretagare i den mening som avses i artikel 49 FEUF ...,
- d) stannade kvar [i Förenade kungariket] och fortsatte att verka som egenföretagare efter [sitt lands anslutning till EU],
- e) inte längre är verksam som egenföretagare, och
- f) har den faktiska vårdnaden om ett barn som kom till Förenade kungariket och påbörjade utbildning vid allmän skola efter anslutningen och efter det att hon hade upphört att verka som egenföretagare

önskas svar på följande:

Har nämnda person uppehållsrätt i Förenade kungariket på grundval av (enskilt eller kumulativt)

- a) att förordning nr 1612/68 är tillämplig, i förening med det resonemang som EU-domstolen utvecklade i dom av den 17 september 2002 i mål C-413/99, Baumbast och R (REG 2002, s. I-7091), och i domar av den 23 februari 2010 i mål C-310/08, Ibrahim och Secretary of State for the Home Department (REU 2010, s. I-1065), och i mål C-480/08, Teixeira (REU 2010, s. I-1107),
- b) att det finns en allmän princip i EU-rätten som likställer arbetstagare och egenföretagare, och/eller

c) att det skulle hindra eller avhålla sökanden från att utöva etableringsfriheten om vederbörande nekades uppehållsrätt?"

Mål C-148/11

18 Margita Punakova är tjeckisk medborgare. Hon kom till Förenade kungariket den 3 mars 2001 och arbetade som lokalvårdare, såsom egenföretagare, från den 16 november 2007 till den 8 september 2008. Hon har tre barn, samtliga födda i Förenade kungariket: Nikholas Buklierius, född den 1 mars 2003, Andreos Buklierius, född den 7 juli 2004, och Lukas Buklierius, född den 21 april 2007. Hennes äldsta son började i skolan en vecka innan Margita Punakova upphörde med sin verksamhet som egenföretagare.

19 Margita Punakova ansökte om försörjningsstöd den 15 september 2008. Precis som i Lucja Czops fall avlogs ansökan med hänvisning till att hon var en "person från utlandet". First-tier Tribunal biföll Margita Punakovas överklagande.

20 Secretary of State for Work and Pensions överklagade First-tier Tribunals avgörande till den hänskjutande domstolen.

21 Mot denna bakgrund beslutade Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Med avseende på ett fall där en person

a) är medborgare i Republiken Tjeckien,

b) kom till Förenade kungariket innan hennes land anslöt sig till EU,

c) stannade kvar [i Förenade kungariket] efter [sitt lands anslutning till EU],

d) därefter etablerade sig som egenföretagare i den mening som avses i artikel 49 FEUF,

e) inte längre verkar som egenföretagare, och

f) har den faktiska vårdnaden om ett barn som påbörjade utbildning vid allmän skola medan hon verkade som egenföretagare,

önskas svar på följande:

Har nämnda person uppehållsrätt i Förenade kungariket på grundval av

a) att förordning nr 1612/68 är tillämplig, i förening med det resonemang som EU-domstolen utvecklade i [domarna i de ovannämnda målen Baumbast och R, Ibrahim och Secretary of State for the Home Department samt Teixeira],

b) att det finns en allmän princip i EU-rätten som likställer arbetstagare och egenföretagare,

c) att det skulle hindra eller avhålla sökanden från att utöva etableringsfriheten om vederbörande nekades uppehållsrätt, eller

d) något annat skäl?”

22 Domstolens ordförande har genom beslut av den 31 maj 2011 förenat målen C-147/11 och C-148/11 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

23 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor för att få klarhet i huruvida personer i Lucja Czops och Margita Punakovas situation har uppehållsrätt enligt unionsrätten.

24 För att besvara dessa frågor, som den hänskjutande domstolen har ställt för att få klarlagt huruvida personer i sådan ställning kan få det försörjningsstöd som är aktuellt i de nationella målen, erinras först om att artikel 12 i förordning nr 1612/68 ger barnen till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd i en annan medlemsstat rätt till tillträde till denna stats allmänna skolor, lärlingsutbildningar och yrkesskolekurser på samma villkor som medborgarna i denna stat, om barnen bor där (domen i det ovannämnda målet Teixeira, punkt 35).

25 Enligt rättspraxis innebär denna rätt till undervisning även uppehållsrätt för ett barn till en migrerande arbetstagare eller före detta migrerande arbetstagare när barnet önskar genomgå en utbildning i den mottagande medlemsstaten, liksom en motsvarande uppehållsrätt för den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet (se domen i det ovannämnda målet Teixeira, punkt 36).

26 Det framgår vidare av rättspraxis att det räcker att det barn som genomgår en utbildning i den mottagande medlemsstaten har flyttat till den medlemsstaten i samband med att en av dess föräldrar utövade sin uppehållsrätt i egenskap av migrerande arbetstagare. Den uppehållsrätt som barnet enligt artikel 12 i förordning nr 1612/68 har i den mottagande medlemsstaten för att utbilda sig där, liksom, följaktligen, uppehållsrätten för den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet, kan således inte underkastas kravet att en av barnets föräldrar var yrkesverksam som migrerande arbetstagare i den staten vid den tidpunkt då barnet påbörjade sin utbildning (domen i det ovannämnda målet Teixeira, punkt 74).

27 Vad gäller Margita Punakova, framgår det av de handlingar som getts in till den hänskjutande domstolen att hon har den faktiska vårdnaden om sin son Nikholas Buklierius, som går i skolan sedan september 2008 och som är son till Andreos Buklierius, en litauisk medborgare

som arbetat i Förenade kungariket såsom anställd under åren 2004, 2005 och 2008.

- 28 Såsom Förenade kungarikets regering medgav vid förhandlingen, har Margita Punakova uppehållsrätt enligt artikel 12 i förordning nr 1612/68 i egenskap av mor till ett barn till en migrerande arbetstagare, ett barn som hon har den faktiska vårdnaden om och som går i skolan.
- 29 Lucja Czop kan däremot inte hävda uppehållsrätt enbart på den grunden att hon har den faktiska vårdnaden om sin son Lukasz Czop, som påbörjade sin skolgång inom Förenade kungarikets utbildningsväsende under år 2006.
- 30 Varken Lukasz Czops far eller Lucja Czop själv har arbetat i Förenade kungariket i egenskap av anställda, och det framgår av den klara och precisa ordalydelsen i artikel 12 i förordning nr 1612/68, där det talas om "[b]arnen till en medborgare i en medlemsstat som är eller har varit anställd", att denna bestämmelse enbart gäller barn till anställda.
- 31 Bokstavstolkningen av den bestämmelsen, som innebär att bestämmelsen enbart avser anställda, får ytterligare stöd av dels den allmänna systematiken i förordning nr 1612/68, som grundar sig på artikel 49 i EEG-fördraget (sedermera, efter ändring, artikel 49 i EG-fördraget, vilken i sin tur, efter ändring, blev artikel 40 EG), dels den omständigheten att artikel 12 i förordning nr 1612/98 har överförts inte till direktiv 2004/38 utan till förordning nr 492/11, som även behandlar fri rörlighet för arbetstagare och som grundar sig på artikel 46 FEUF, vilken motsvarar artikel 40 EG.
- 32 Enligt fast rättspraxis får en tolkning av en unionsrättslig bestämmelse inte leda till att bestämmelsens klara och precisa lydelse blir helt betydelselös (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2005 i mål C-220/03, ECB mot Tyskland, REG 2005, s. I-10595, punkt 31, och av den 26 oktober 2006 i mål C-199/05, Europeiska gemenskapen, REG 2006, s. I-10485, punkt 42).
- 33 Av detta följer att artikel 12 i förordning nr 1612/68, som enbart avser anställda, inte kan tolkas så, att den även är tillämplig på egenföretagare.
- 34 Lucja Czop har dock, enligt de upplysningar som Förenade kungariket tillhandahållit vid förhandlingen, permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38.
- 35 Enligt rättspraxis ska den tid som en tredjelandsmedborgare uppehöll sig i en medlemsstat innan detta tredjeland anslöt sig till unionen, i avsaknad av specifika bestämmelser i anslutningsakten, beaktas med avseende på förvärv av en permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38, förutsatt att vistelsen skett i enlighet med de villkor som föreskrivs i artikel 7.1 i direktivet (dom av den 21 december 2011

i de förenade målen C-424/10 och C-425/10, Ziolkowski och Szeja, REU 2011, s. I-0000, punkt 63).

- 36 Det är utrett att Lucja Czop före den 29 maj 2008, den dag då hon begärde försörjningsstöd, hade uppehållit sig i Förenade kungariket under en fortlöpande period på mer än fem år.
- 37 Det framgår vidare av de upplysningar som Förenade kungarikets regering lämnade vid förhandlingen att Lucja Czop uppehållit sig i Förenade kungariket "lagligt" i den mening som avses i artikel 16.1 i direktiv 2004/38.
- 38 Även om Lucja Czop inte hade varit verksam som egenföretagare i fem år i Förenade kungariket och därmed inte uppfyllde villkoren i artikel 7.1 a i direktiv 2004/38, uppfyllde hon dock, såsom Förenade kungariket uppgav vid förhandlingen, dem i artikel 7.1 b i direktivet.
- 39 Under dessa omständigheter finns det inte anledning att pröva huruvida Lucja Czop har uppehållsrätt även på någon annan unionsrättslig grund.
- 40 Mot bakgrund av dessa överväganden ska de hänskjutna frågorna besvaras på följande sätt:
- Artikel 12 i förordning nr 1612/68 ska tolkas så, att den medför uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten för en person som har den faktiska vårdnaden om ett barn till en migrerande arbetstagare eller före detta migrerande arbetstagare när barnet går i skolan i den staten. Bestämmelsen kan dock inte tolkas så, att den ger en motsvarande rätt till en person som har den faktiska vårdnaden om ett barn till en egenföretagare.
 - Artikel 16.1 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att en unionsmedborgare som är medborgare i en medlemsstat som nyligen anslutit sig till unionen har permanent uppehållsrätt enligt denna bestämmelse när denne har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under en fortlöpande period på mer än fem år, varav en del av denna tid före den förstnämnda statens anslutning till unionen, förutsatt att vistelsen skett i enlighet med villkoren i artikel 7.1 i direktiv 2004/38.

Rättegångskostnader

- 41 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 12 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen ska tolkas så, att den medför uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten för en person som har den faktiska vårdnaden om ett barn till en migrerande arbetstagare eller före detta migrerande arbetstagare när barnet går i skolan i den staten. Bestämmelsen kan dock inte tolkas så, att den ger en motsvarande rätt till en person som har den faktiska vårdnaden om ett barn till en egenföretagare.

Artikel 16.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG ska tolkas så, att en unionsmedborgare som är medborgare i en medlemsstat som nyligen anslutit sig till unionen har permanent uppehållsrätt enligt denna bestämmelse när denne har uppehållit sig i den mottagande medlemsstaten under en fortlöpande period på mer än fem år, varav en del av denna tid före den förstnämnda statens anslutning till unionen, förutsatt att vistelsen skett i enlighet med villkoren i artikel 7.1 i direktiv 2004/38.

Underskrifter