

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. marts 2011 *

I sag C-34/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunal du travail de Bruxelles (Belgien) ved afgørelse af 19. december 2008, indgået til Domstolen den 26. januar 2009, i sagen:

Gerardo Ruiz Zambrano

mod

Office national de l'emploi (ONEm),

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), K. Lenaerts og J.-C. Bonichot samt dommerne A. Rosas, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Löhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen og M. Berger,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 26. januar 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Gerardo Ruiz Zambrano ved avocat P. Robert

- den belgiske regering ved C. Pochet, som befuldmægtiget, bistået af avocats F. Motulsky og K. de Haes

- den danske regering ved B. Weis Fogh, som befuldmægtiget

- den tyske regering ved M. Lumma og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede

- Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af barrister D. Conlan Smyth

- den græske regering ved S. Vodina, T. Papadopoulou og M. Michelogiannaki, som befuldmægtigede

- den nederlandske regering ved C. Wissels, M. de Grave og J. Langer, som befuldmægtigede

- den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

- den polske regering ved M. Dowgielewicz, derefter ved M. Szpunar, som befuldmægtigede

- Europa-Kommissionen ved D. Maidani og M. Wilderspin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. september 2010,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12 EF, 17 EF og 18 EF samt artikel 21, 24 og 34 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret om grundlæggende rettigheder«).

- 2 Anmodningen er blevet fremsat i en sag mellem den colombianske statsborger Gerardo Ruiz Zambrano og Office national de l'emploi (ONEm) vedrørende sidstnævntes afslag på at tildele arbejdsløshedsunderstøttelse i henhold til belgisk lovgivning.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158, s. 77, og — berigtigelse — EUT 2004 L 229, s. 35), bestemmer:

»Dette direktiv finder anvendelse på enhver unionsborger, der rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer som defineret i artikel 2, nr. 2), der ledsager unionsborgeren eller slutter sig til denne.«

Nationale bestemmelser

Belgiens lov om statsborgerskab

- 4 Artikel 10, stk. 1, i Belgiens code de la nationalité (*Moniteur belge* af 12.7.1984, s. 10095), i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »Belgiens lov om statsborgerskab«), bestemmer:

»Et barn, som er født i Belgien, og som — på et hvilket som helst tidspunkt inden sit 18. år eller en tidligere myndighedsalder — ville være statsløst, hvis det ikke havde belgisk statsborgerskab, er belgisk statsborger.«

Kongelig anordning af 25. november 1991

- 5 Artikel 30, stk. 1, i kongelig anordning af 25. november 1991 om arbejdsløshed (*Moniteur belge* af 31.12.1991, s. 29888) bestemmer:

»For at have ret til understøttelse ved arbejdsløshed skal en heltidsbeskæftiget arbejdstager have tilbagelagt følgende antal arbejdsdage:

[...]

2. 468 i løbet af de 27 måneder forud for ansøgningen [om arbejdsløshedsunderstøttelse], såfremt han er mindst 36 år og under 50 år.

[...]«

- 6 Artikel 43, stk. 1, i den kongelige anordning fastsætter:

»Uden at de ovenstående bestemmelser berøres, er en udenlandsk eller statsløs arbejdstager kun berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse, hvis han overholder lovgivningen om udlændinge og om beskæftigelse af udenlandske arbejdstagere.

Arbejde i Belgien tages kun i betragtning, hvis det er i overensstemmelse med lovgivningen om beskæftigelse af udenlandske arbejdstagere.

[...]«

- 7 Artikel 69, stk. 1, i den kongelige anordning bestemmer:

»En udenlandsk eller statsløs arbejdstager skal for at få tildelt arbejdsløshedsunderstøttelse opfylde lovgivningen om udlændinge og om beskæftigelse af udenlandske arbejdstagere.«

Lovanordning af 28. december 1944

- 8 Artikel 7, stk. 14, i lovanordning af 28. december 1944 om social sikring af arbejdstagere (*Moniteur belge* af 30.12.1944), indsat ved rammelov af 2. august 2002 (*Moniteur belge* af 29.8.2002, s. 38408), er affattet således:

»En udenlandsk eller statsløs arbejdstager kan kun få tildelt arbejdsløshedsunderstøttelse, såfremt han på tidspunktet for ansøgningen om understøttelse overholder lovgivningen om ophold og om beskæftigelse af udenlandske arbejdstagere.

Arbejde udført i Belgien af en udenlandsk eller statsløs arbejdstager medregnes kun i forbindelse med opfyldelse af betingelserne om den krævede periode, hvis arbejdet er udført i overensstemmelse med lovgivningen om beskæftigelse af udenlandske arbejdstagere.

[...]«

Lov af 30. april 1999

- 9 Artikel 4, stk. 1, i lov af 30. april 1999 om beskæftigelse af udenlandske arbejdstagere (*Moniteur belge* af 21.5.1999, s. 17800) fastsætter:

»En arbejdsgiver, der ønsker at beskæftige en udenlandsk arbejdstager, skal forudgående indhente en beskæftigelsestilladelse hos den kompetente myndighed.

Arbejdsgiveren kan kun gøre brug af denne arbejdstagers tjeneste under de betingelser, som er fastsat i denne tilladelse.

Kongen kan fravige stk. 1 i de tilfælde, som han fastsætter.«

10 Denne lovs artikel 7 bestemmer:

»Kongen kan ved anordning efter høring af Conseil des ministres undtage kategorier af udenlandske arbejdstagere, som han fastsætter, fra forpligtelsen til at indhente arbejdstilladelse.

De arbejdsgivere, der beskæftiger udenlandske arbejdstagere, som er omhandlet i foregående stykke, undtages fra forpligtelsen til at indhente beskæftigelsestilladelse.«

Kongelig anordning af 9. juni 1999

11 Artikel 2, stk. 2, i kongelig anordning af 9. juni 1999 om gennemførelse af lov af 30. april 1999 om beskæftigelse af udenlandske arbejdstagere (*Moniteur belge* af 26.6.1999, s. 24162) bestemmer:

»Fra forpligtelsen til at indhente arbejdstilladelse fritages:

[...]

- 2) ægtefællen til en belgisk statsborger og på betingelse af, at vedkommende kommer for at bosætte sig eller bosætter sig sammen med denne statsborger:
- a) slægtninge i nedstigende linje, som er under 21 år, eller som forsørges af enten den belgiske statsborger eller dennes ægtefælle
 - b) slægtninge i opstigende linje, som forsørges af enten den belgiske statsborger eller dennes ægtefælle
 - c) ægtefællen til en af de i litra a) og b) omhandlede personer

[...]«

Lov af 15. december 1980

- ¹² Artikel 9 i lov af 15. december 1980 om udlændinges indrejse, etablering og ophold på samt udvisning fra statens område (*Moniteur belge* af 31.12.1980, s. 14584), i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »loven af 15. december 1980«), fastsætter:

»For at kunne opholde sig i Kongeriget i en længere periode end den, som er fastsat i artikel 6, skal den udlænding, der ikke er omfattet af et af de i artikel 10 omhandlede tilfælde, indhente tilladelse hertil fra ministeren eller hans befuldmægtigede.

Medmindre der er fastsat undtagelser herfra ved en international traktat, ved lov eller ved kongelig anordning, skal udlændingen anmode om tilladelsen ved den kompetente belgiske diplomatiske eller konsulære repræsentation på hans bopæls- eller opholdssted i udlandet.

Udlændingen kan under særlige omstændigheder anmode om tilladelsen ved borgmesteren i den kommune, hvor han opholder sig, som herefter sender anmodningen videre til ministeren eller hans befuldmægtigede. Tilladelsen bliver i dette tilfælde udstedt i Belgien.«

13 Denne lovs artikel 40 bestemmer:

»Stk. 1. Med forbehold af bestemmelser i forordninger vedtaget af Rådet [for Den Europæiske Union] og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og bestemmelser, der er mere gunstige, som EF-udlændingen kan gøre gældende, gælder følgende bestemmelser for ham.

Stk. 2. I denne lov forstås ved EF-udlænding enhver statsborger i en af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater, som opholder sig i eller begiver sig til kongeriget, og som

- 1) udøver eller har til hensigt at udøve lønnet beskæftigelse eller selvstændig virksomhed dér
- 2) modtager eller har til hensigt at modtage en tjenesteydelse dér
- 3) benytter sig af eller har til hensigt at benytte sig af retten til at tage bopæl dér

- 4) benytter sig af eller har til hensigt at benytte sig af retten til ophold dér efter at være ophørt med at udøve en erhvervmæssig beskæftigelse inden for Fællesskabet
- 5) følger eller har til hensigt at følge en faglig uddannelse i en godkendt uddannelsesinstitution dér som hovedbeskæftigelse, eller
- 6) ikke tilhører nogen af kategorierne i nr. 1)-5).

Stk. 3. Medmindre andet bestemmes i denne lov, sidestilles følgende personer med en EF-udlænding som omhandlet i stk. 2, nr. 1), 2) og 3), uanset nationalitet, såfremt de kommer for at bosætte sig eller bosætter sig sammen med den pågældende:

- 1) den pågældendes ægtefælle
- 2) den pågældendes eller dennes ægtefælles slægtninge i nedstigende linje, som er under 21 år, eller som forsørges af dem
- 3) den pågældendes eller dennes ægtefælles slægtninge i opstigende linje, som forsørges af dem
- 4) ægtefællen til en af de i nr. 2) og 3) omhandlede personer.

Stk. 4. Medmindre andet bestemmes i denne lov, sidestilles følgende personer med en EF-udlænding som omhandlet i stk. 2, nr. 4) og 6), uanset nationalitet, såfremt de kommer for at bosætte sig eller bosætter sig sammen med den pågældende:

- 1) den pågældendes ægtefælle
- 2) den pågældendes eller dennes ægtefælles slægtninge i nedstigende linje, som forsørges af dem
- 3) den pågældendes eller dennes ægtefælles slægtninge i opstigende linje, som forsørges af dem
- 4) ægtefællen til en af de i nr. 2) og 3) omhandlede personer.

Stk. 5. Medmindre andet bestemmes i denne lov, sidestilles med en EF-udlænding som omhandlet i stk. 2, nr. 5), uanset nationalitet, dennes ægtefælle og børn eller børn af ægtefællen, som forsørges af dem, såfremt de kommer for at bosætte sig eller bosætter sig sammen med den pågældende.

Stk. 6. Endvidere sidestilles med en EF-udlænding ægtefællen til en belgisk statsborger, der kommer for at bosætte sig eller bosætter sig sammen med den pågældende, såvel som deres slægtninge i nedstigende linje, som er under 21 år, eller som forsørges af dem, deres slægtninge i opstigende linje, som forsørges af dem, og ægtefællen til sådanne slægtninge i ned- eller opstigende linje, der kommer for at bosætte sig eller bosætter sig sammen med de pågældende.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- ¹⁴ Den 14. april 1999 søgte Gerardo Ruiz Zambrano om asyl i Belgien, hvortil han var ankommet med et visum udstedt af den belgiske ambassade i Bogotá (Colombia). I februar 2000 søgte hans hustru, der også er colombiansk statsborger, ligeledes om at få status som flygtning i denne medlemsstat.

- 15 Ved afgørelse af 11. september 2000 afviste de belgiske myndigheder deres ansøgninger med påbud om, at de forlod Belgien. Påbuddet var dog tilføjet en bestemmelse om non-refoulement, hvorefter de ikke måtte sendes tilbage til Colombia på grund af de herskende borgerkrigstilstande i landet.
- 16 Den 20. oktober 2000 anmodede Gerardo Ruiz Zambrano om lovliggørelse af sit ophold på grundlag af artikel 9, stk. 3, i loven af 15. december 1980. I sin anmodning henviste han til, at det ville være umuligt at vende tilbage til Colombia, og til den meget forværrede situation, der herskede i landet, idet han desuden anførte sine bestræbelser på at blive integreret i det belgiske samfund, at han var ved at lære fransk, og at hans barn gik i børnehaveklasse, foruden risikoen i tilfælde af tilbagevenden til Colombia for forværring af den betydelige post-traumatiske tilstand, som han havde lidt af i 1999 som følge af, at hans søn, der dengang var tre år, blev bortført i en uge.
- 17 Ved afgørelse af 8. august 2001 blev ansøgningen afvist. Der blev anlagt søgsmål om annullation og udsættelse af denne afgørelse ved Conseil d'État, der ved dom af 22. maj 2003 ikke gav medhold for så vidt angår udsættelse.
- 18 Siden den 18. april 2001 har Gerardo Ruiz Zambrano og hans hustru været tilmeldt folkeregisteret i Schaerbeek (Belgien). Den 2. oktober 2001 indgik sagsøgeren i hovedsagen, selv om han ikke havde en arbejdstilladelse, en tidsbegrænset ansættelseskontrakt på fuld tid med selskabet Plastoria med virkning fra den 1. oktober 2001.
- 19 Den 1. september 2003 fødte Gerardo Ruiz Zambranos hustru deres andet barn, Diego, som fik belgisk statsborgerskab i henhold til artikel 10, stk. 1, i Belgiens lov

om statsborgerskab, idet børn født uden for Colombia ikke anerkendes colombiansk statsborgerskab, hvis forældrene ikke tager særlige skridt med henblik herpå.

- 20 Det fremgår endvidere af forelæggelsesafgørelsen, at Gerardo Ruiz Zambrano på tidspunktet for sit andet barns fødsel havde tilstrækkelige midler fra sin erhvervsmæssige beskæftigelse til sit underhold. Hans arbejde blev lønnet i overensstemmelse med forskellige gældende satser, med fradrag af den lovpligtige indeholdelse af sociale bidrag, og ved betaling af arbejdsgiverbidrag.
- 21 Den 9. april 2004 indgav Gerardo Ruiz Zambrano og hans hustru en ny anmodning om lovliggørelse af deres ophold på grundlag af artikel 9, stk. 3, i loven af 15. december 1980, idet de gjorde deres andet barns fødsel gældende som ny omstændighed og støttede sig til artikel 3 i protokol nr. 4 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der er til hinder for, at dette barn tvinges til at forlade den stat, hvori han er statsborger.
- 22 Efter deres tredje barns fødsel, Jessica, den 26. august 2005, som ligesom sin bror Diego fik belgisk statsborgerskab, indgav ægteparret Zambrano den 2. september 2005 en ansøgning om bosættelse i henhold til artikel 40 i loven af 15. december 1980 som slægtninge i opstigende linje til en belgisk statsborger. Den 13. september 2005 fik de hver et registreringsbevis, som gav dem opholdsret midlertidigt frem til den 13. februar 2006.
- 23 Den 8. november 2005 blev Gerardo Ruiz Zambranos ansøgning om bosættelse afslået med den begrundelse, at han »ikke kunne gøre artikel 40 i loven af 15. december

1980 gældende, da han havde set bort fra sit eget lands lovgivning ved ikke at lade sit barn indskrive ved de diplomatiske eller konsulære myndigheder, men nøje havde fulgt den fremgangsmåde, som var en mulighed for [hans barn] for at erhverve belgisk statsborgerskab, og herefter på dette grundlag forsøgt selv at få lovligt ophold«. Den 26. januar 2006 blev hans hustrus ansøgning om bosættelse afslået med samme begrundelse.

- ²⁴ Siden Gerardo Ruiz Zambrano i marts 2006 indledte genoptagelsessagen til prøvelse af afgørelsen, hvorved der blev givet afslag på hans ansøgning om bosættelse, har han haft en særlig opholdstilladelse, der er gyldig under sagens behandling.
- ²⁵ I mellemtiden, den 10. oktober 2005, blev Gerardo Ruiz Zambrano arbejdsløs, hvilket fik ham til at indgive den første ansøgning om arbejdsløshedsunderstøttelse. Denne ansøgning blev afvist ved en afgørelse, der blev meddelt ham den 20. februar 2006. Afgørelsen er blevet anfægtet ved den forelæggende ret ved stævning af 12. april 2006.
- ²⁶ I forbindelse med sagsoplysningen i forbindelse med søgsmålet vedrørende denne afgørelse bekræftede Office des Étrangers (udlændingemyndigheden), at »den pågældende og hans hustru ikke [kunne] udøve nogen form for erhvervsmæssig beskæftigelse, men at der ikke kunne iværksættes nogen udsendelsesforanstaltning over for dem, da deres anmodning om lovliggørelse [af deres ophold] stadig var under behandling«.
- ²⁷ Ved en undersøgelse, der blev foretaget den 11. oktober 2006 af direction générale du contrôle des lois sociales (generaldirektorat for kontrol med sociallovgivningen) på Gerardo Ruiz Zambranos arbejdsgivers hjemsted, blev det konstateret, at den pågældende befandt sig på arbejde. Han måtte straks ophøre med at arbejde. Den følgende dag hævdede Gerardo Ruiz Zambranos arbejdsgiver arbejdskontrakten med ham med øjeblikkelig virkning og uden godtgørelse.

- 28 Den ansøgning om arbejdsløshedsunderstøttelse for 100 % arbejdsløshed fra og med den 12. oktober 2006, som Gerardo Ruiz Zambrano indgav, blev afvist ved en afgørelse truffet af ONEm, der blev meddelt den 20. november 2006. Denne afgørelse er også blevet genstand for et søgsmål ved den forelæggende ret, indledt ved stævning af 20. december 2006.
- 29 Den 23. juli 2007 blev Gerardo Ruiz Zambrano meddelt »Office des Étrangers« afgørelse, hvorved hans anmodning om lovliggørelse af sit ophold, som han havde indgivet den 9. april 2004, blev afslået. Søgsmålet, der blev anlagt til prøvelse af denne afgørelse ved Conseil du contentieux des étrangers, blev fundet grundløst ved dom af 8. januar 2008, da Office des Étrangers havde trukket afgørelsen tilbage.
- 30 Ved skrivelse af 25. oktober 2007 oplyste Office des Étrangers Gerardo Ruiz Zambrano, at genoptagelsessagen, som han havde anlagt i marts 2006 til prøvelse af afgørelsen om afvisning af hans ansøgning om bosættelse af 2. september 2005, skulle anlægges på ny inden for 30 dage efter meddelelsen af denne skrivelse i form af et annullationssøgsmål ved Conseil du contentieux des étrangers.
- 31 Den 19. november 2007 anlagde Gerardo Ruiz Zambrano et sådant søgsmål, som han for det første begrundede med, at han ikke var tyet til »juridiske manøvrer«, som han blev foreholdt i nævnte afgørelse, idet han anførte, at hans mindreårige belgisk fødte børns erhvervelse af belgisk statsborgerskab ikke var et resultat af nogen skridt, som han havde foretaget på en sådan måde, men derimod af anvendelsen af belgisk lovgivning. Gerardo Ruiz Zambrano påberåbte sig desuden tilsidesættelse af artikel 2 og 7 i direktiv 2004/08 og tillige krænkelse af artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), og af artikel 3, stk. 1, i protokol nr. 4 til denne konvention.

- 32 I sit skriftlige indlæg for Domstolen har den belgiske regering anført, at Gerardo Ruiz Zambrano siden den 30. april 2009 har haft en midlertidig opholdstilladelse, der kunne fornyes, medmindre der forelå omstændigheder, som tilsagde noget andet, og at han skulle have en type C-arbejdstilladelse i henhold til en vejledning af 26. marts 2009 udsendt af ministeren for indvandrings- og asylpolitik vedrørende anvendelsen af den tidligere artikel 9, stk. 3, og artikel 9a i loven af 15. december 1980.
- 33 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de to afgørelser, der er genstand for hovedsagen, hvorved ONEm afviste at indrømme Gerardo Ruiz Zambrano ret til arbejdsløshedsunderstøttelse først i de midlertidige arbejdsløshedsperioder fra den 10. oktober 2005 og siden fra den 12. oktober 2006 som følge af, at han havde mistet sit arbejde, udelukkende støttes på konstateringen af, at de arbejdsdage, som han påberåber sig med henblik på at opfylde den periode, der kræves af arbejdsløse i hans aldersgruppe, dvs. 468 arbejdsdage i løbet af de 27 måneder forud for ansøgningen om arbejdsløshedsunderstøttelse, ikke var opfyldt som krævet ifølge lovgivningen om udlændinges ophold og om beskæftigelse af udenlandske arbejdstagere.
- 34 Gerardo Ruiz Zambrano har for den forelæggende ret bestridt denne argumentation, bl.a. ved at gøre gældende, at hans opholdsret kan støttes direkte på EF-traktaten, eller at han i det mindste har en afledt opholdsret, som slægtninge i opstigende linje til et lille barn, der er statsborger i en medlemsstat, blev anerkendt i dom af 19. oktober 2004, Zhu og Chen (sag C-200/02, Sml. I, s. 9925), og at han derfor er fritaget for forpligtelsen til at have en arbejdstilladelse.

35 Af disse grunde har Tribunal de travail de Bruxelles besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Tillægger én eller flere af bestemmelserne i artikel 12 [EF], 17 [EF] og 18 [EF] — læst hver for sig eller i sammenhæng — unionsborgeren en ret til at opholde sig på den medlemsstats område, hvori unionsborgeren er statsborger, uafhængigt af, om unionsborgeren forudgående har udøvet sin ret til fri bevægelighed på medlemsstaternes område?

- 2) Skal artikel 12 [EF], 17 [EF] og 18 [EF], sammenholdt med artikel 21, 24 og 34 i chartret om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at den ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område uden forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som bestemmelserne tillægger enhver unionsborger — når unionsborgeren er et mindreårigt, lille barn, som forsørges af en slægtning i opstigende linje, der er tredjelandstatsborger — indebærer, at barnet skal sikres denne opholdsret på den medlemsstats område, hvor det er bosat og er statsborger — uafhængigt af, om barnet selv eller via sin værge forudgående har udøvet sin ret til fri bevægelighed — ved, at opholdsretten afpasses efter den tilsigtede virkning, der i Fællesskabets retsinstansers praksis [(dommen i sagen Zhu og Chen)] er fundet nødvendig, ved at tillægge en slægtning i opstigende linje, der er tredjelandstatsborger, som forsørger det nævnte barn og har rådighed over tilstrækkelige midler samt en sygeforsikring, den afledte opholdsret, som ville tilkomme selv samme tredjelandstatsborger, hvis det mindreårige barn, som forsørges af tredjelandstatsborgeren, havde været en unionsborger, som ikke har statsborgerskab i den medlemsstat, hvori det er bosat?

- 3) Skal artikel 12 [EF], 17 [EF] og 18 [EF], sammenholdt med artikel 21, 24 og 34 i chartret om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at den ret, som tilkommer et mindreårigt barn, der er statsborger i en medlemsstat, til at opholde sig på den medlemsstats område, hvori det er bosat, medfører en fritagelse for kravet om arbejdstilladelse for en slægtning i opstigende linje, der er tredjelandstatsborger, forsørger det nævnte mindreårige barn, og som — hvis det ikke var for det krav om arbejdstilladelse, som er foreskrevet i national ret i den medlemsstat,

hvor i han er bosat — ved at udøve en lønnet beskæftigelse, hvorved vedkommende er lovpligtigt underkastet den sociale sikringsordning i denne [medlems]stat, opfylder betingelsen om tilstrækkelige midler og [betingelsen om] besiddelse af en sygeforsikring, således at barnets opholdsret stemmer overens med den tilsigtede virkning, som i Fællesskabets retsinstansers praksis [(dommen i sagen Zhu og Chen)] er tillagt et mindreårigt barn, som er unionsborger og har statsborgerskab i en anden medlemsstat end den, hvor i det er bosat, og som forsørges af en slægtning i opstigende linje, der er tredjelandsstatsborger?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- ³⁶ Med spørgsmålene, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i EUF-traktaten om unionsborgerskab skal fortolkes således, at de tildeler en slægtning i opstigende linje, der er tredjelandsstatsborger, og som forsørger sine små børn, der er unionsborgere, opholdsret i den medlemsstat, hvor i de er statsborgere og er bosat, og også fritager ham for at indhente en arbejdstilladelse i denne medlemsstat.
- ³⁷ Alle de regeringer, der har afgivet indlæg for Domstolen, samt Europa-Kommissionen gør gældende, at en situation som den, Gerardo Ruiz Zambranos andet og tredje barn befinder sig i, hvor børnene er bosatte i den medlemsstat, hvor de er statsborgere og aldrig har forladt denne medlemsstat, ikke er omfattet af de situationer, der sigtes til med retten til fri bevægelighed og ophold, der er garanteret i henhold til EU-retten. Derfor finder de EU-retlige bestemmelser, som den forelæggende ret henviser til, ikke anvendelse i tvisten i hovedsagen.

- 38 Gerardo Ruiz Zambrano gør heroverfor gældende, at hans børn Diego og Jessica kan påberåbe sig bestemmelserne om unionsborgerskab, uden at dette kræver, at de skal flytte uden for den pågældende medlemsstat, og at han selv som familiemedlem har krav på opholdsret og er fritaget for at indhente arbejdstilladelse i denne medlemsstat.
- 39 Det bemærkes for det første, at ifølge stk. 1 i artikel 3 med overskriften »Berettigede personer« i direktiv 2004/38 finder direktivet anvendelse på enhver unionsborger, der »rejser til eller tager ophold i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, samt familiemedlemmer«. Direktivet finder derfor ikke anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede.
- 40 Artikel 20 TEUF tildeler enhver statsborger i en medlemsstat status som unionsborger (jf. bl.a. dom af 11.7.2002, sag C-224/98, D’Hoop, Sml. I, s. 6191, præmis 27, og af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 21). Da Gerardo Ruiz Zambranos børn har belgisk statsborgerskab, hvis betingelser for erhvervelse det henhører under den pågældende medlemsstats kompetence at definere (jf. i denne retning bl.a. dom af 2.3.2010, sag C-135/08, Rottmann, Sml. I, s. 1449, præmis 39), har de ubestrideligt denne status (jf. i denne retning Garcia Avello-dommen, præmis 21, og dommen i sagen Zhu og Chen, præmis 20).
- 41 Domstolen har flere gange udtalt, at unionsborgerskabet kan være den grundlæggende status, som tilkommer medlemsstaternes statsborgere (jf. bl.a. dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 31, af 17.9.2002, sag C-413/99, Baumbast og R, Sml. I, s. 7091, præmis 82, Garcia Avello-dommen, præmis 22, dommen i sagen Zhu og Chen, præmis 25, og Rottmann-dommen, præmis 43).

- 42 På denne baggrund er artikel 20 TEUF til hinder for nationale foranstaltninger, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere (jf. i denne retning Rottmann-dommen, præmis 42).
- 43 Nægtelsen af ophold til en tredjelandstatsborger i den medlemsstat, hvor hans små børn, som han forsørger, bor og er statsborgere, og også afvisningen af at tildele en sådan person arbejdstilladelse, har en sådan virkning.
- 44 En sådan nægtelse af ophold må derfor anses for at indebære, at disse børn, der er unionsborgere, vil blive nødsaget til at forlade Unionens område for at følge deres forældre. På tilsvarende måde forholder det sig, hvis en arbejdstilladelse ikke tildeles en sådan person, idet han risikerer ikke at have tilstrækkelige midler til at forsørge sig selv og sin familie, hvilket også for hans børn, der er unionsborgere, vil indebære, at de vil blive nødsaget til at forlade Unionens område. Under sådanne omstændigheder kan de reelt ikke udøve kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere.
- 45 Herefter skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat for det første nægter en tredjelandstatsborger, som forsørger sine små børn, der er unionsborgere, ophold i den medlemsstat, hvori de er bosat og er statsborgere, og for det andet nægter nævnte tredjelandstatsborger en arbejdstilladelse, for så vidt som disse afgørelser reelt fratager de nævnte børn den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er tilknyttet statussen som unionsborger.

Sagens omkostninger

- ⁴⁶ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat for det første nægter en tredjelandstatsborger, som forsørger sine små børn, der er unionsborgere, ophold i den medlemsstat, hvori de er bosat og er statsborgere, og for det andet nægter nævnte tredjelandstatsborger en arbejdstilladelse, for så vidt som disse afgørelser reelt fratager de nævnte børn den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er tilknyttet statussen som unionsborger.

Underskrifter