

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

8 päivänä maaliskuuta 2011*

Asiassa C-34/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunal du travail de Bruxelles (Belgia) on esittänyt 19.12.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 26.1.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Gerardo Ruiz Zambrano

vastaan

Office national de l'emploi (ONEm),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari), K. Lenaerts ja J.-C. Bonichot sekä tuomarit A. Rosas, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Löhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen ja M. Berger,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: hallintovirkkamies R. Şereş

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 26.1.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Gerardo Ruiz Zambrano, edustajanaan avocat P. Robert,
- Belgian hallitus, asiamiehenään C. Pochet, avustajinaan avocat F. Motulsky ja avocat K. de Haes,
- Tanskan hallitus, asiamiehenään B. Weis Fogh,
- Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja N. Graf Vitzthum,
- Irlanti, asiamiehenään D. O’Hagan, avustajanaan barrister D. Conlan Smyth,
- Kreikan hallitus, asiamiehinään S. Vodina, T. Papadopoulou ja M. Michelogiannaki,
- Ranskan hallitus, asiamiehenään A. Czubinski,

- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels, M. de Grave ja J. Langer,

- Itävallan hallitus, asiamiehenään E. Riedl,

- Puolan hallitus, asiamiehenään M. Dowgielewicz ja sittemmin M. Szpunar,

- Euroopan komissio, asiamiehinään D. Maidani ja M. Wilderspin,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.9.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee EY 12, EY 17 ja EY 18 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 21, 24 ja 34 artiklan tulkintaa.

- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Kolumbian kansalainen Gerardo Ruiz Zambrano ja Office national de l'emploi (ONEm) ja jossa on kyse siitä, että ONEm on evännyt Zambranolta oikeuden saada Belgian lainsäädäntöön perustuvaa työttömyyskorvausta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77 sekä oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän 2 artiklan 2 alakohdassa määriteltyihin perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.”

Kansallinen oikeus

Belgian kansalaisuuslaki

- 4 Belgian kansalaisuuslain (code de la nationalité belge; Moniteur belge 12.7.1984, s. 10095), sellaisena kuin se oli voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan (jäljempänä Belgian kansalaisuuslaki), 10 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Belgian kansalainen on Belgiassa syntynyt lapsi, joka ennen 18 vuoden ikää tai tätä aiempaa ikää, jona hänet julistetaan täysivaltaiseksi, olisi kansalaisuudeton, ellei hän olisi Belgian kansalainen.”

Kuninkaan päätös, joka on tehty 25.11.1991

- 5 Työttömyyttä koskevasta sääntelystä 25.11.1991 tehdyn kuninkaan päätöksen (arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage; Moniteur belge 31.12.1991, s. 29888) 30 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kokoaikainen työntekijä saa oikeuden työttömyyskorvaukseen vasta sellaisen odotusajan jälkeen, johon sisältyy

--

- 2) 468 työpäivää hakijan korvaushakemusta edeltävien 27 kuukauden ajalta, jos hän on vähintään 36-vuotias ja enintään 50-vuotias

--”

- 6 Kuninkaan päätöksen 43 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ulkomaisella tai kansalaisuudettomalla työntekijällä on oikeus työttömyyskorvaukseen, jos hän noudattaa ulkomaalaisista ja ulkomaisen työvoiman palvelukseen ottamisesta annettua lainsäädäntöä, sanotun kuitenkin rajoittamatta edellä olevien säännösten soveltamista.

Belgiassa tehty työ otetaan huomioon vain, jos se on tehty ulkomaisen työvoiman palvelukseen ottamisesta annetun lainsäädännön mukaisesti.

--”

- 7 Kuninkaan päätöksen 69 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Työttömyyskorvausta saadakseen ulkomaisen tai kansalaisuudettoman työttömän on noudatettava ulkomaalaisista ja ulkomaisen työvoiman palvelukseen ottamisesta annettua lainsäädäntöä.”

Laki, joka on annettu 28.12.1944

- 8 Työntekijöiden sosiaaliturvasta 28.12.1944 annetun lain (arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs; Moniteur belge 30.12.1944) 7 §:n 14 momentissa, joka on lisätty kyseiseen lakiin 2.8.2002 annetulla ohjelmalla (loi-programme du 2 août 2002; Moniteur belge 29.8.2002, s. 38408), säädetään seuraavaa:

”Ulkomaisella tai kansalaisuudettomalla työntekijällä on oikeus työttömyyskorvaukseen vain, jos hän sitä hakiessaan noudattaa oleskelusta ja ulkomaisen työvoiman palvelukseen ottamisesta annettua lainsäädäntöä.

Ulkomaisen tai kansalaisuudettoman työntekijän Belgiassa tekemä työ otetaan odotusaikaa koskevien edellytysten täyttymisessä huomioon vain, jos työ on tehty ulkomaisen työvoiman palvelukseen ottamisesta annetun lainsäädännön mukaisesti.

--”

Laki, joka on annettu 30.4.1999

- 9 Ulkomaisten työntekijöiden palvelukseen ottamisesta 30.4.1999 annetun lain (loi du 30 avril 1999 relative à l’occupation des travailleurs étrangers; Moniteur belge 21.5.1999, s. 17800) 4 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Työnantajan, joka haluaa ottaa palvelukseen ulkomaisen työntekijän, on etukäteen saatava palvelukseen ottamista koskeva lupa toimivaltaiselta viranomaiselta.

Työnantaja voi käyttää tällaisen työntekijän palveluksia vain mainitussa luvassa asetetuissa rajoissa.

Kuningas voi määrittämissään tapauksissa poiketa 1 momentissa säädetystä.”

10 Kyseisen lain 7 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kuningas voi ministerien neuvostossa tehdyllä päätöksellä vapauttaa määrittelemänsä ulkomaisten työntekijöiden ryhmät velvollisuudesta hankkia työlupa.

Edellisessä momentissa tarkoitettujen ulkomaisten työntekijöiden työnantajat vapautetaan velvollisuudesta hankkia palvelukseen ottamista koskeva lupa.”

Kuninkaan päätös, joka on tehty 9.6.1999

11 Ulkomaisten työntekijöiden palvelukseen ottamisesta 30.4.1999 annetun lain täytäntöönpanosta 9.6.1999 tehdyn kuninkaan päätöksen (arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers; Moniteur belge 26.6.1999, s. 24162) 2 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Työluvan hankkimisvelvollisuudesta vapautetaan

--

- 2) Belgian kansalaisen aviopuoliso ja seuraavat henkilöt, jos he tulevat asumaan tai asettuvat asumaan kyseisen Belgian kansalaisen tai hänen aviopuolisensa luokse:
- a) Belgian kansalaisen tai hänen aviopuolisensa jälkeläiset, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai huollettavia
 - b) Belgian kansalaisen tai hänen aviopuolisensa suoraan takenevassa polvessa olevat sukulaiset, jotka ovat huollettavia
 - c) a ja b alakohdassa tarkoitettujen henkilöiden aviopuoliso

– –”

Laki, joka on annettu 15.12.1980

- ¹² Ulkomaalaisten maahantulo-oikeudesta, oleskelusta, asettumisesta ja käännättämisestä 15.12.1980 annetun lain (loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; Moniteur belge 31.12.1980, s. 14584), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä 15.12.1980 annettu laki), 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Voidakseen oleskella Belgian kuningaskunnassa 6 §:ssä säädetyn määräajan päätyttyä ulkomaalaisen, joka ei ole jossakin 10 §:ssä tarkoitetuista tilanteista, on saatava siihen lupa ministeriltä tai tämän valtuuttamalta henkilöltä.

Jollei kansainvälisen sopimuksen, lain tai kuninkaan päätöksen mukaisista poikkeuksista muuta johdu, ulkomaalaisen on haettava tällaista lupaa Belgian diplomaatti- tai konsuliyksiköltä, joka on toimivaltainen hänen ulkomailla olevaan asuin- tai olinpaikkaansa nähden.

Poikkeusolosuhteissa ulkomaalainen voi hakea kyseistä lupaa oleskelupaikkakuntansa pormestarilta, joka välittää hakemuksen ministerille tai tämän valtuuttamalle henkilölle. Lupa myönnetään tässä tapauksessa Belgiassa.”

13 Saman lain 40 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. EY-ulkomaalaiseen sovelletaan seuraavia säännöksiä, sanotun kuitenkin rajoittamatta [Euroopan unionin] neuvoston ja Euroopan yhteisöjen komission asetusten säännösten ja sellaisten edullisempien säännösten ja määräysten, joihin EY-ulkomaalainen voisi vedota, soveltamista.

2. Tätä lakia sovellettaessa EY-ulkomaalaisella tarkoitetaan Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaista, joka oleskelee Belgian kuningaskunnassa tai tulee sinne ja

1) joka työskentelee tai aikoo työskennellä Belgiassa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana

2) joka on tai aikoo olla siellä palvelun vastaanottajana

3) jolla on oikeus jäädä maahan tai joka aikoo saada tällaisen oikeuden

- 4) jolla on Belgiassa oleskeluoikeus tehtyään ansiotyötä yhteisössä tai joka aikoo saada tällaisen oikeuden
- 5) joka osallistuu tai aikoo osallistua päätoimisesti ammatilliseen koulutukseen tähän tarkoitukseen hyväksytyssä oppilaitoksessa
- 6) ei kuulu mihinkään edellä 1–5 kohdassa mainituista henkilöryhmistä.

3. Mikäli tässä laissa ei toisin säädetä, edellä 2 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettuun EY-ulkomaalaiseen rinnastetaan jäljempänä mainitut henkilöt heidän kansalaisuudesta riippumatta, jos he tulevat asumaan tai asettuvat asumaan yhdessä kyseisen EY-ulkomaalaisen kanssa:

- 1) EY-ulkomaalaisen aviopuoliso
- 2) EY-ulkomaalaisen tai hänen aviopuolisonsa jälkeläiset, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai heidän huollettaviaan
- 3) EY-ulkomaalaisen tai hänen aviopuolisonsa suoraan takenevassa polvessa olevat sukulaiset, jotka ovat heidän huollettaviaan
- 4) edellä 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden aviopuolisot.

4. Mikäli tässä laissa ei toisin säädetä, edellä 2 momentin 4 ja 6 kohdassa tarkoitettuun EY-ulkomaalaiseen rinnastetaan jäljempänä mainitut henkilöt heidän kan-

salaisuudestaan riippumatta, jos he tulevat asumaan tai asettuvat asumaan yhdessä kyseisen EY-ulkomaalaisen kanssa:

- 1) EY-ulkomaalaisen aviopuoliso
- 2) EY-ulkomaalaisen tai hänen aviopuolisonsa jälkeläiset, jotka ovat heidän huollettaviaan
- 3) EY-ulkomaalaisen tai hänen aviopuolisonsa suoraan takenevassa polvessa olevat sukulaiset, jotka ovat heidän huollettaviaan
- 4) edellä 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden aviopuolisot.

5. Mikäli tässä laissa ei toisin säädetä, edellä 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun EY-ulkomaalaiseen rinnastetaan heidän kansalaisuudestaan riippumatta tällaisen henkilön aviopuoliso ja hänen lapsensa tai hänen aviopuolisonsa lapset, jotka ovat heidän huollettaviaan, jos he tulevat asumaan tai asettuvat asumaan yhdessä kyseisen EY-ulkomaalaisen kanssa.

6. EY-ulkomaalaiseen rinnastetaan myös Belgian kansalaisen aviopuoliso, joka tulee asumaan tai asettuu asumaan yhdessä hänen kanssaan, sekä heidän alle 21-vuotiaat tai heidän huollettavinaan olevat jälkeläisensä, heidän huollettavinaan olevat sukulaisensa suoraan takenevassa polvessa sekä tällaisten jälkeläisten tai sukulaisten aviopuolisot, jotka tulevat asumaan tai asettuvat asumaan heidän kanssaan.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- ¹⁴ Ruiz Zambrano haki 14.4.1999 turvapaikkaa Belgiasta, jonne hän oli tullut Belgian Bogotan-suurlähetystön (Kolumbia) myöntämällä viisumilla. Helmikuussa 2000 hänen vaimonsa, joka myös on Kolumbian kansalainen, haki samoin pakolaisasemaa kyseisessä jäsenvaltiossa.

- 15 Belgian viranomaiset kieltäytyivät 11.9.2000 tekemällään päätöksellä hyväksymästä heidän hakemuksiaan mutta sisällyttivät heille tiedoksi antamaansa maastapoistumismääräykseen kiellon palauttaa heidät Kolumbiaan siellä vallinneen sisällissotatilanteen takia.
- 16 Ruiz Zambrano haki 20.10.2000 oleskelunsa laillistamista 15.12.1980 annetun lain 9 §:n 3 momentin perusteella. Hakemuksessaan hän vetosi siihen, että Kolumbiaan oli täysin mahdotonta palata ja että tilanne siellä oli muuttunut äärimmäisen huonoksi, ja lisäksi hän korosti ponnistelujaan integroitua Belgian yhteiskuntaan, ranskan kielten oppimistaan ja lapsensa esikoulussa käyntiä sekä riskiä siitä, että jos hän palaisi Kolumbiaan, hänen merkittävä posttraumaattinen oireyhtymänsä, josta hän oli kärsinyt vuonna 1999 hänen tuolloin kolmivuotiaan lapsensa oltua kaapattuna viikon ajan, pahentuisi entisestään.
- 17 Hakemus hylättiin 8.8.2001 tehdyllä päätöksellä. Päätöksestä nostettiin kumoamiskanne ja täytäntöönpanon lykkäämistä koskenut kanne Conseil d'État:ssa, joka hylkäsi jälkimmäisen kanteen 22.5.2003 antamallaan tuomiolla.
- 18 Ruiz Zambrano ja hänen vaimonsa ovat olleet 18.4.2001 lähtien kirjoilla Schaerbeekissä (Belgia). Pääasian kantaja teki 2.10.2001 toistaiseksi voimassa olleen työsopimuksen kokoaikatyöstä – vaikkei hänellä ollut työlupaa – Plastoria-nimisen yhtiön palveluksessa 1.10.2001 alkaen.
- 19 Ruiz Zambranon vaimo synnytti 1.9.2003 toisen lapsen, jolle annettiin etunimeksi Diego ja joka sai Belgian kansalaisuuden Belgian kansalaisuuslain 10 §:n 1 momentin

nojalla, koska Kolumbian lainsäädännössä ei tunnusteta Kolumbian kansalaisuutta maan alueen ulkopuolella syntyneille lapsille silloin, kun vanhemmat eivät ole toteuttaneet nimenomaisia toimenpiteitä sen tunnustamiseksi.

- 20 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee vielä, että Ruiz Zambranolla oli toisen lapsensa syntyessä työskentelynsä ansiosta riittävät varat tämän elatukseen. Kyseisestä työstä maksettiin erilaisten sovellettavien taulukoiden mukainen palkka, josta vähennettiin lakisääteiset sosiaaliturvamaksut ja suoritettiin työnantajamaksut.
- 21 Ruiz Zambrano ja hänen vaimonsa hakivat 9.4.2004 uudelleen oleskelunsa laillistamista 15.12.1980 annetun lain 9 §:n 3 momentin perusteella ja vetosivat hakemuksensa tueksi uuteen seikkaan eli toisen lapsensa syntymään sekä nojautuivat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklaan, joka heidän mukaansa oli esteenä sille, että kyseinen lapsi joutuisi lähtemään valtion, jonka kansalainen hän on, alueelta.
- 22 Zambranot jättivät saatuaan 26.8.2005 kolmannen lapsen Jessican, joka oli veljensä Diegon tavoin saanut Belgian kansalaisuuden, 2.9.2005 maahan asettautumista koskeneen hakemuksen (demande d'établissement) 15.12.1980 annetun lain 40 §:n nojalla Belgian kansalaisen suoraan takenevassa polvessa olevina sukulaisina. Kummallekin annettiin 13.9.2005 rekisteröintitodistus, joka kattoi väliaikaisesti heidän oleskelunsa 13.2.2006 asti.
- 23 Ruiz Zambranon maahanasettautumishakemus hylättiin 8.11.2005, koska hän "ei voi vedota 15.12.1980 annetun lain 40 §:n soveltamiseen sillä perusteella, ettei hän

ottanut maansa lakeja huomioon jättäessään rekisteröimättä lapsensa diplomaatti- tai konsuliviranomaisissa mutta noudatti asianmukaisesti menettelyjä, jotka olivat hänen käytössään Belgian kansalaisuuden saamiseksi [kyseiselle lapselle], eikä hän voi sen jälkeen tämän perusteella yrittää saada omaa oleskeluaan laillistetuksi”. Hänen vaimonsa vastaava hakemus hylättiin 26.1.2006 samalla perusteella.

- 24 Ruiz Zambranolla on ollut siitä lähtien, kun hän haki maaliskuussa 2006 maahanasettautumishakemuksensa hylkäämisestä tehdyn päätöksen uudelleenkäsitelyä (recours en révision), erityinen oleskeluasiakirja, joka on voimassa kyseisen hakemuksen käsitellyn ajan.
- 25 Tällä välin, eli 10.10.2005, Ruiz Zambrano oli joutunut työttömäksi taloudellisista ja tuotannollisista syistä, minkä vuoksi hän oli jättänyt ensimmäisen työttömyyskorvaushakemuksen, josta tehty hylkäävä päätös annettiin hänelle tiedoksi 20.2.2006. Kyseinen päätös riitautettiin ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa 12.4.2006 päivätyllä kirjelmällä.
- 26 Päätöksestä nostetun kanteen tutkinnan yhteydessä Office des Étrangers (ulkomaalaisvirasto) vahvisti, että ”Ruiz Zambrano ja hänen aviopuolisonsa eivät voi harjoittaa minkäänlaista ammattitoimintaa, mutta heitä ei silti voida käännyttää, sillä heidän hakemuksensa oleskelunsa laillistamiseksi on edelleen käsiteltävänä”.
- 27 Direction générale du contrôle des lois socialesin (sosiaalilainsäädännön valvonnan pääosasto) 11.10.2006 Ruiz Zambranon työnantajan toimipaikassa tekemässä tutkinnassa hänen todettiin olevan töissä. Hänen oli lopetettava työnteko välittömästi. Seuraavana päivänä Ruiz Zambranon työnantaja päätti hänen työsopimuksensa välittömin oikeusvaikutuksin ja korvauksetta.

- 28 Hakemus, jonka Ruiz Zambrano jätti saadakseen täyttä työttömyyskorvausta 12.10.2006 alkaen, hylättiin ONEmin päätöksellä, joka annettiin tiedoksi 20.11.2006. Myös tästä päätöksestä on nostettu kanne ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa 20.12.2006 toimitetulla kirjelmällä.
- 29 Ruiz Zambrano sai 23.7.2007 tiedon Office des Étrangersin päätöksestä, jolla hänen 9.4.2004 toimittamansa hakemus oleskelun laillistamisesta jätettiin tutkimatta. Tästä päätöksestä Conseil du contentieux des étrangersissa nostettu kanne todettiin 8.1.2008 annetulla tuomiolla tarkoituksettomaksi, koska Office des Étrangers oli peruuttanut päätöksen.
- 30 Office des Étrangers ilmoitti 25.10.2007 päivätyllä kirjeellä Ruiz Zambranolle, että uudelleen käsittelyhakemus, jonka hän oli jättänyt maaliskuussa 2006 päätöksestä, jolla hänen 2.9.2005 jättämänsä maahanasettautumishakemus oli hylätty, oli jätettävä uudelleen 30 päivän kuluessa kirjeen tiedoksi antamisesta Conseil du contentieux des étrangersissa nostettavana kumoamiskanteena.
- 31 Ruiz Zambrano nosti 19.11.2007 tällaisen kanteen ensinnäkin sillä perusteella, ettei kyse ollut ”oikeudellisesta taiteilusta”, josta häntä kyseisessä päätöksessä moititaan, sekä muistutti, etteivät hänen Belgiassa syntyneet alaikäiset lapsensa saaneet Belgian kansalaisuutta minkään tällaisen toimenpiteen ansiosta vaan Belgian säännösten soveltamisen seurauksena. Ruiz Zambrano vetoaa lisäksi siihen, että direktiivin 2004/38 2 ja 7 artiklaa samoin kuin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklaa sekä saman yleissopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan 1 kappaletta on rikottu.

- 32 Belgian hallitus toteaa unionin tuomioistuimessa esittämässään kirjallisissa huomautuksissa, että Ruiz Zambranolla on ollut 30.4.2009 alkaen väliaikainen oleskeluoikeus, joka on uusittavissa, ellei toisin todeta, ja että hänen pitäisi saada C-työlupa niiden ohjeiden mukaisesti, jotka siirtolais- ja turvapaikkapolitiikasta vastaava ministeri on 26.3.2009 antanut 15.12.1980 annetun lain entisen 9 §:n 3 momentin ja 9 bis §:n soveltamisesta.
- 33 Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että pääasian kohteena olevat kaksi päätöstä, joilla ONEm on kieltäytynyt tunnustamasta Ruiz Zambranolle oikeutta työttömyyskorvaukseen ensinnäkin 10.10.2005 alkaneilta tilapäisen työttömyyden jaksoilta ja sittemmin 12.10.2006 alkaen hänen menetettyä työpaikkansa, perustuvat yksinomaan toteamukseen, jonka mukaan työpäivät, joihin hän vetoaa ikäryhmänsä työttömiltä edellytettävän odotusajan – eli 468 työpäivää työttömyyskorvaushakemusta edeltävien 27 kuukauden ajalta – osalta, eivät ole täyttyneet ulkomaalaisten oleskelusta ja ulkomaisen työvoiman palvelukseen ottamisesta annetun lainsäädännön mukaisesti.
- 34 Ruiz Zambrano on ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kiistänyt tällaisen argumentaation ja väittänyt erityisesti, että hänellä on oleskeluoikeus suoraan EY:n perustamissopimuksen nojalla tai ainakin johdettu oleskeluoikeus, joka on asiassa C-200/02, Zhu ja Chen, 19.10.2004 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-9925) tunnustettu pienen lapsen, joka on jäsenvaltion kansalainen, suoraan takenevassa polvessa oleville sukulaisille, ja että hänellä ei siis ollut työlupavelvollisuutta.

35 Näin ollen Tribunal du travail de Bruxelles on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Myönnetäänkö [EY] 12, [EY] 17 ja [EY] 18 artiklassa tai yhdessä tai useammassa niistä, luettuina erikseen tai yhdessä, unionin kansalaiselle oikeus oleskella sen jäsenvaltion alueella, jonka kansalainen kyseinen henkilö on, riippumatta siitä, onko hän aiemmin käyttänyt oikeuttaan liikkua jäsenvaltioiden alueella?

- 2) Onko [EY] 12, [EY] 17 ja [EY] 18 artiklaa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan – – 21, 24 ja 34 artiklan kanssa, tulkittava siten, että niissä unionin jokaiselle kansalaiselle ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää tunnustettu oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella merkitsee silloin, kun kyseinen kansalainen on alaikäinen pieni lapsi, joka on sellaisen suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen, joka on kolmannen valtion kansalainen, huollettava, sitä, että kyseiselle lapselle on taattava oleskeluoikeus sen jäsenvaltion alueella, jossa hän oleskelee ja jonka kansalainen hän on, riippumatta siitä, onko hän itse tai laillisen edustajansa välityksellä aiemmin käyttänyt liikkumisoikeutta, antamalla tälle oleskeluoikeudelle tehokas vaikutus, jonka välttämättömyys on tunnustettu oikeuskäytännössä [(em. asiassa Zhu ja Chen annettu tuomio)], myöntämällä kolmannen valtion kansalaiselle, joka on kyseisen lapsen suoraan takenevassa polvessa oleva sukulainen, jonka huollettava tämä lapsi on ja jolla on riittävät varat ja sairausvakuutus, sellainen johdettu oleskeluoikeus, joka samalla kolmannen valtion kansalaisella olisi, jos alaikäinen lapsi, joka on hänen huollettavansa, olisi unionin kansalainen, jolla ei ole oleskelujäsenvaltionsa kansalaisuutta?

- 3) Onko [EY] 12, [EY] 17 ja [EY] 18 artiklaa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 21, 24 ja 34 artiklan määräysten kanssa, tulkittava siten, että alaikäisen lapsen, joka on oleskelujäsenvaltionsa kansalainen, oleskeluoikeuden on merkittävä sitä, että hänen suoraan takenevassa polvessa olevalle sukulaiselleen, joka on kolmannen valtion kansalainen, jonka huollettava kyseinen alaikäinen lapsi on ja joka täyttää – ellei jäsenvaltion, jossa tämä sukulainen oleskelee, kansallisissa säännöksissä

edellyttäisi työlupaa – vaatimuksen riittävästä varoista ja sairausvakuutuksesta sellaisen palkkatyön ansiosta, jonka perusteella hän kuuluu kyseisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään, on myönnettävä vapautus työlupavelvollisuudesta, jotta tämän lapsen oleskeluoikeudelle annetaan tehokas vaikutus, joka on oikeuskäytännössä [(em. asiassa Zhu ja Chen annettu tuomio)] tunnustettu alaikäiselle lapselle, joka on unionin kansalainen ja muun kuin sen jäsenvaltion kansalainen, jossa hän oleskelee sellaisen suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen huollettavana, joka on kolmannen valtion kansalainen?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- ³⁶ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään, jotka on tutkittava yhdessä, pääasiallisesti sitä, onko EUT-sopimukseen sisältyviä unionin kansalaisuutta koskevia määräyksiä tulkittava siten, että suoraan takenevassa polvessa olevalla sukulaisella, joka on kolmannen valtion kansalainen ja pienten lastensa, jotka ovat unionin kansalaisia, huoltaja, on niiden nojalla oikeus oleskella jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia nämä lapset ovat ja jossa he asuvat, ja saada siellä vapautus työlupavelvollisuudesta.
- ³⁷ Kaikki unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet hallitukset sekä Euroopan komissio katsovat, että Ruiz Zambranon toisen ja kolmannen lapsen kaltainen tilanne, jossa nämä asuvat jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat ja josta he eivät ole koskaan lähteneet, ei kuulu tilanteisiin, joista unionin oikeudessa taatuissa liikkumis- ja oleskeluvapauksissa on kyse. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemia unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä ei siis ole sovellettava pääasiassa.

- 38 Ruiz Zambrano sitä vastoin väittää, että hänen lapsensa Diego ja Jessica voivat vedota unionin kansalaisuutta koskeviin säännöksiin ja määräyksiin riippumatta siitä, ovatko he liikkuneet kyseessä olevan jäsenvaltion ulkopuolella, ja että hänellä itsellään on perheenjäsenenä oikeus oleskella tässä jäsenvaltiossa ja saada siellä vapautus työlupavelvollisuudesta.
- 39 Heti aluksi on todettava, että direktiivin 2004/38 3 artiklan, jonka otsikko on ”Henkilöt, joihin tätä direktiiviä sovelletaan”, 1 kohdan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka ”siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän – perheenjäseniinsä”. Mainittua direktiiviä ei siis ole sovellettava pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa.
- 40 SEUT 20 artiklan mukaan jokaisella, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on unionin kansalaisen asema (ks. mm. asia C-224/98, D’Hoop, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6191, 27 kohta ja asia C-148/02, Garcia Avello, tuomio 2.10.2003, Kok., s. I-11613, 21 kohta). Koska pääasian kantajan toisella ja kolmannella lapsella on Belgian kansalaisuus, jonka saamisen edellytykset kuuluvat kyseisen jäsenvaltion toimivaltaan (ks. vastaavasti mm. asia C-135/08, Rottmann, tuomio 2.3.2010, Kok., s. I-1449, 39 kohta), heillä kiistatta on unionin kansalaisen asema (ks. vastaavasti em. asia Garcia Avello, tuomion 21 kohta ja em. asia Zhu ja Chen, tuomion 20 kohta).
- 41 Oikeuskäytännössä on todettu useaan otteeseen, että unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuisen asema (ks. mm. asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001, Kok., s. I-6193, 31 kohta; asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002, Kok., s. I-7091, 82 kohta; em. asia Garcia Avello, tuomion 22 kohta; em. asia Zhu ja Chen, tuomion 25 kohta ja em. asia Rottmann, tuomion 43 kohta).

- 42 SEUT 20 artikla on siten esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiallisesti voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella (ks. vastaavasti em. asia Rottmann, tuomio 42 kohta).
- 43 Tällainen vaikutus on sillä, että henkilöltä, joka on kolmannen valtion kansalainen, evätään oleskelu jäsenvaltiossa, jossa hänen pienet lapsensa, jotka ovat kyseisen jäsenvaltion kansalaisia ja hänen huollettaviaan, asuvat, sekä sillä, ettei tällaiselle henkilölle myönnetä työlupaa.
- 44 Tällaisesta oleskelun epäämisestä on nimittäin katsottava seuraavan se, että kyseiset lapset, jotka ovat unionin kansalaisia, joutuvat lähtemään unionin alueelta vanhempiensa mukana. Samoin on niin, että jos kyseiselle henkilölle ei myönnetä työlupaa, hänellä ei ehkä ole tarvittavia varoja itsensä ja perheensä elatukseen, mistä myös seuraisi, että hänen lapsensa, jotka ovat unionin kansalaisia, joutuisivat lähtemään unionin alueelta. Tällaisessa tilanteessa kyseisten unionin kansalaisten on tosiasiallisesti mahdoton käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella.
- 45 Esitettyihin kysymyksiin on näin ollen vastattava, että SEUT 20 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio yhtäältä epää kolmannen valtion kansalaiselta, joka on pienten lastensa, jotka ovat unionin kansalaisia, huoltaja, oleskelun jäsenvaltiossa, jossa nämä lapset asuvat ja jonka kansalaisia he ovat, ja toisaalta epää kyseiseltä kolmannen valtion kansalaiselta työluvan, siltä osin kuin tällaisten päätösten takia kyseiset lapset eivät tosiasiallisesti voisi käyttää pääosaa unionin kansalaisen asemaan liittyvistä oikeuksista.

Oikeudenkäyntikulut

- 46 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

SEUT 20 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio yhtäältä epää kolmannen valtion kansalaiselta, joka on pienten lastensa, jotka ovat unionin kansalaisia, huoltaja, oleskelun jäsenvaltiossa, jossa nämä lapset asuvat ja jonka kansalaisia he ovat, ja toisaalta epää kyseiseltä kolmannen valtion kansalaiselta työluvan, siltä osin kuin tällaisten päätösten takia kyseiset lapset eivät tosiasiallisesti voisi käyttää pääosaa unionin kansalaisen asemaan liittyvistä oikeuksista.

Allekirjoitukset