

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 8 mars 2011 *

I mål C-34/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Tribunal du travail de Bruxelles (Belgien) genom beslut av den 19 december 2008, som inkom till domstolen den 26 januari 2009, i målet

Gerardo Ruiz Zambrano

mot

Office national de l'emploi (ONEm),

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (referent), K. Lenaerts och J.-C. Bonichot samt domarna A. Rosas, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Löhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen och M. Berger,

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 januari 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Gerardo Ruiz Zambrano, genom P. Robert, avocat,
- Belgiens regering, genom C. Pochet, i egenskap av ombud, biträdd av F. Motulsky och K. de Haes, avocats,
- Danmarks regering, genom B. Weis Fogh, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom M. Lumma och N. Graf Vitzthum, båda i egenskap av ombud,
- Irland, genom D. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av D. Conlan Smyth, barrister,
- Greklands regering, genom S. Vodina, T. Papadopoulou och M. Michelogiannaki, samtliga i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom A. Czubinski, i egenskap av ombud,

- Nederländernas regering, genom C. Wissels, M. de Grave och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,

- Österrikes regering, genom E. Riedl, i egenskap av ombud,

- Polens regering, genom M. Dowgielewicz, därefter av M. Szpunar, båda i egenskap av ombud,

- Europeiska kommissionen, genom D. Maidani och M. Wilderspin, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 30 september 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 12 EG, 17 EG och 18 EG samt artiklarna 21, 24 och 34 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan om grundläggande rättigheter).

- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Gerardo Ruiz Zambrano, colombiansk medborgare, och Office national de l'emploi (den belgiska arbetsförmedlingen, nedan kallad ONEm) rörande denna myndighets beslut att neka Ruiz Zambrano arbetslöshetsersättning enligt belgisk lagstiftning.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

- 3 I artikel 3.1 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 samt i EUT L 197, 2005, s. 34), föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.”

Nationell rätt

Lagen om belgiskt medborgarskap

- 4 Artikel 10 första stycket i lagen om belgiskt medborgarskap (Code de la nationalité belge) (*Moniteur belge* av den 12 juli 1984, s. 10095), i dess lydelse vid tidpunkten för omständigheterna i förevarande mål (nedan kallad lagen om belgiskt medborgarskap), har följande lydelse:

”Ett barn förvärvar belgiskt medborgarskap om det har fötts i Belgien och om det vid någon tidpunkt innan det fyller 18 år eller förklaras myndigt skulle vara statslöst om det inte hade sådant medborgarskap.”

Kunglig kungörelse av den 25 november 1991

- 5 I artikel 30 första stycket i kunglig kungörelse av den 25 november 1991 med bestämmelser om arbetslöshet (Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage) (*Moniteur belge* av den 31 december 1991, s. 29888) föreskrivs följande:

”För att beviljas arbetslöshetsersättning ska en arbetstagare som arbetar heltid ha fullgjort följande antal arbetsdagar:

...

2. 468 dagar under de 27 månader som föregår ansökan [om arbetslöshetsersättning] om arbetstagaren har fyllt 36 men ännu inte 50 år.

...”

- 6 I artikel 43.1 i kungörelsen föreskrivs följande:

”Utan begränsning av föregående bestämmelser, har utländska eller statslösa arbetstagare rätt till arbetslöshetsersättning om de uppfyller villkoren i lagstiftningen om utlänningar och lagstiftningen om anställning av utländsk arbetskraft.

Arbete som utförs i Belgien beaktas endast om det uppfyller villkoren i belgisk lagstiftning om anställning av utländsk arbetskraft.

...”

- 7 Artikel 69.1 i kungörelsen har följande lydelse:

”För att beviljas arbetslöshetsersättning ska den arbetslösa utlänningen eller statslösa personen uppfylla villkoren i lagstiftningen om utlänningar och om anställning av utländsk arbetskraft.”

Lagdekretet av den 28 december 1944

- 8 Artikel 7.14 i lagdekret av den 28 december 1944 om social trygghet för arbetstagare (Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs) (*Moniteur belge* av den 30 december 1944), införd genom ramlagen av den 2 augusti 2002 (*Moniteur belge* av den 29 augusti 2002, s. 38408), har följande lydelse:

”Utländska eller statslösa arbetstagare har endast rätt till arbetslöshetsersättning om de vid tidpunkten för ansökan om sådan ersättning uppfyller villkoren i lagstiftningen om vistelse i landet och om anställning av utländsk arbetskraft.

Arbete utfört i Belgien av en utländsk eller statslös arbetstagare kan endast beaktas vid bedömningen av huruvida arbetsvillkoret är uppfyllt om arbetet har utförts enligt gällande lagstiftning om anställning av utländsk arbetskraft.

...”

Lagen av den 30 april 1999

- 9 I artikel 4.1 i lagen av den 30 april 1999 om anställning av utländsk arbetskraft (Loi du 30 avril 1999 relative à l’occupation des travailleurs étrangers) (*Moniteur belge* av den 21 maj 1999, s. 17800) föreskrivs följande:

”Arbetsgivare som önskar anlita utländsk arbetskraft måste i förväg erhålla anställningstillstånd från behörig myndighet.

Arbetsgivaren får endast använda en arbetstagares tjänster inom de gränser som fastställs genom anställningstillståndet.

Konungen kan föreskriva undantag från bestämmelserna i första stycket.”

10 Artikel 7 i denna lag har följande lydelse:

”Konungen kan, på villkor som fastställts av Conseil des ministres, undanta av honom fastslagna kategorier av arbetstagare från skyldigheten att inneha arbetstillstånd.

Arbetsgivare till de kategorier av utländska arbetstagare som avses i ovanstående stycke undantas från skyldigheten att inneha anställningstillstånd.”

Kunglig kungörelse av den 9 juni 1999

11 I artikel 2 i kunglig kungörelse av den 9 juni 1999 om tillämpningsföreskrifter för lag av den 30 april 1999 om anställning av utländsk arbetskraft (Arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril relative à l'occupation des travailleurs étrangers) (*Moniteur belge* av den 26 juni 1999, s. 24162), föreskrivs följande:

”Undantag från skyldigheten att inneha arbetstillstånd gäller för:

...

2. en make eller maka till en belgisk medborgare under förutsättning att de avser bosätta sig eller bosätter sig med:
 - a) släktingar i rakt nedstigande led till den belgiska medborgaren eller dennes make eller maka, som inte har fyllt 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning,
 - b) släktingar i rakt uppstigande led till den belgiska medborgaren eller dennes make eller maka, som är beroende av dem för sin försörjning
 - c) en make eller maka till någon av de personer som avses i punkt a eller b,

...”

Lagen av den 15 december 1980

- 12 I artikel 9 i lagen av den 15 december 1980 om inresa, vistelse och bosättning i landet samt avlägsnande av utlänningar (Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) (*Moniteur belge* av den 31 december 1980, s. 14584), i den lydelse som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen (nedan kallad lagen av den 15 december 1980), föreskrivs följande:

”För att vistas i riket utöver den tidsperiod som föreskrivs enligt artikel 6 krävs att en utlänning som inte befinner sig i någon av de situationer som avses i artikel 10 erhåller tillstånd från ministern eller behörig ställföreträdare.

Om inte annat föreskrivs i en internationell konvention, lag eller kunglig kungörelse, ska utlänningen ansöka om detta tillstånd vid belgiska diplomatiska och konsulära myndigheter som har behörighet i ursprungslandet eller utlänningens vistelseort i utlandet.

Om det föreligger synnerliga skäl kan ansökan om detta tillstånd göras hos borgmästaren i den stad där utlänningen vistas, som överlämnar ansökan till ministern eller behörig ställföreträdare. Tillståndet utfärdas i detta fall i Belgien.”

13 I artikel 40 i denna lag föreskrivs följande:

”1. Om inte annat föreskrivs i förordningar från [Europeiska unionens] råd och Europeiska gemenskapernas kommission eller enligt andra bestämmelser som är mer förmånliga för EG-utlänningen, ska följande bestämmelser tillämpas på denna.

2. Vid tillämpningen av denna lag avses med EG-utlänning varje medborgare i en medlemsstat i Europeiska gemenskaperna som vistas i eller reser in i kungariket och som

- 1) är eller har för avsikt att bli verksam som anställd eller som egenföretagare i landet,
- 2) mottar eller har för avsikt att motta en tjänst i landet,
- 3) utövar eller har för avsikt att utöva sin rätt att bosätta sig i landet,

- 4) utövar eller har för avsikt att utöva sin rätt att vistas i landet efter att ha upphört att utöva yrkesverksamhet inom gemenskapen,
- 5) huvudsakligen går eller har för avsikt att gå en yrkesutbildning i landet vid en erkänd utbildningsanstalt, eller
- 6) inte tillhör någon av de grupper som avses i punkterna 1–5.

3. Om inte annat föreskrivs i denna lag, likställs följande personer med en sådan EG-utlänning som avses i punkt 2.1, 2.2 och 2.3, oavsett nationalitet, under förutsättning att de har bosatt sig eller ska bosätta sig med denna person:

- 1) make eller maka,
- 2) släkting i rakt nedstigande led till EG-utlänningen eller till hans eller hennes make eller maka, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning,
- 3) släktingar i rakt uppstigande led till EG-utlänningen eller till hans eller hennes make eller maka, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning, eller
- 4) maken eller makan till de personer som avses i punkterna 2 och 3.

4. Om inte annat föreskrivs i denna lag, likställs med en sådan EG-utlänning som avses i punkt 2.4 och 2.6, oavsett nationalitet, följande personer, under förutsättning att de har bosatt sig eller ska bosätta sig med denna person:

- 1) make eller maka,
 - 2) släktingar i rakt nedstigande led till EG-utlänningen eller till hans eller hennes make eller maka, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning,
 - 3) släktingar i rakt uppstigande led till EG-utlänningen eller till hans eller hennes make eller maka, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning, eller
 - 4) maken eller maken till de personer som avses i punkterna 2 och 3.
5. Om inte annat föreskrivs i denna lag, likställs med en sådan EG-utlänning som avses i punkt 2.5, oavsett nationalitet, dennes make eller maka samt dennes barn eller de barn till maken eller maken som är beroende av dem för sin försörjning, under förutsättning att de har bosatt sig eller ska bosätta sig med denna person.
6. Med EG-utlänning likställs även en belgisk medborgares make eller maka som har bosatt sig eller ska bosätta sig med denna person samt deras släktingar i rakt nedstigande led som är högst 21 år gamla eller som är beroende av dem för sin försörjning, deras släktingar i rakt uppstigande led som är beroende av dem för sin försörjning samt make eller maka till dessa släktingar i rakt nedstigande eller uppstigande led som har bosatt sig eller ska bosätta sig med dem.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- ¹⁴ Gerardo Ruiz Zambrano sökte den 14 april 1999 asyl i Belgien dit han hade rest in med ett visum utfärdat av den belgiska ambassaden i Bogota (Colombia). I februari år 2000 ansökte även hans maka, som också är colombiansk medborgare, om att beviljas flyktingstatus i denna medlemsstat.

- 15 De belgiska myndigheterna avslag deras ansökningar genom beslut av den 11 september 2000 och förordnade att de skulle lämna landet. I beslutet angavs att utvisning inte fick verkställas till Colombia med hänsyn till att inbördeskrig rådde i landet.
- 16 Den 20 oktober 2000 ansökte Gerardo Ruiz Zambrano om uppehållstillstånd, med stöd av artikel 9 tredje stycket i lagen av den 15 december 1980. I denna ansökan gjorde han gällande att det var omöjligt att återvända till Colombia på grund av den kraftigt förvärrade situationen i detta land. Han framhöll vidare att han försökte integrera sig i det belgiska samhället, att han lärde sig franska och att hans barn börjat förskolan. Han framförde även att han riskerade återfall av det posttraumatiska stressyndrom som han drabbades av 1999 till följd av att hans barn, som vid tidpunkten var tre år gammalt, kidnappades under en vecka, om han tvingades återvända till Colombia.
- 17 Denna ansökan avslogs genom beslut av den 8 augusti 2001. Detta beslut blev föremål för en ansökan hos Conseil d'État om ogiltigförklaring och om uppskov med verkställigheten. Conseil d'État avslag uppskovsansökan genom dom av den 22 maj 2003.
- 18 Gerardo Ruiz Zambrano och hans maka har varit skrivna i Schaerbeeks kommun, Belgien, sedan den 18 april 2001. Trots att han inte hade något arbetstillstånd ingick Gerardo Ruiz Zambrano den 2 oktober 2001 ett avtal om tillsvidareanställning på heltid med företaget Plastoria, från och med den 1 oktober 2001.
- 19 Den 1 september 2003 födde Gerardo Ruiz Zambranos maka ett andra barn, Diego, som förvärvade belgiskt medborgarskap enligt artikel 10 första stycket i lagen om

belgiskt medborgarskap, eftersom colombianskt medborgarskap enligt colombiansk lag inte tillerkänns barn som föds utanför Colombia, om inte föräldrarna aktivt ansöker om sådant medborgarskap.

- 20 Det framgår av beslutet om hänskjutande att Gerardo Ruiz Zambrano vid tidpunkten för sitt andra barns födelse på grund av sin yrkesverksamhet förfogade över tillräckliga tillgångar för att kunna sörja för barnets underhåll. Yrkesverksamheten var avlönad i enlighet med tillämpliga löneskalor, med avdrag för lagstadgade socialförsäkrings- och arbetsgivaravgifter.
- 21 Gerardo Ruiz Zambrano och hans maka ansökte den 9 april 2004 på nytt om uppehållstillstånd enligt artikel 9 tredje stycket i lagen av den 15 december 1980. Till stöd för sin ansökan åberopade de som ny omständighet födelsen av deras andra barn och artikel 3 i protokoll nr 4 till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken utgör hinder för att ett barn tvingas lämna det land där det är medborgare.
- 22 Till följd av att deras tredje barn, Jessica, föddes den 26 augusti 2005 och i likhet med sin bror Diego förvärvade belgiskt medborgarskap, ansökte makarna Ruiz Zambrano den 2 september 2005 om att tillerkännas uppehållsrätt enligt artikel 40 i lagen av den 15 december 1980, i egenskap av släktingar i rakt uppstigande led till en belgisk medborgare. Den 13 september 2005 gavs vardera make tillfälligt uppehållstillstånd, som gällde för deras vistelse fram till den 13 februari 2006.
- 23 Gerardo Ruiz Zambranos ansökan om att tillerkännas permanent uppehållsrätt avslogs den 8 november 2005 med anledning av att han ”till stöd för sin talan inte kunde

åberopa artikel 40 i lagen av den 15 december 1980 på grund av att han åsidosatt sitt hemlands lagar genom att inte registrera sitt barn vid de diplomatiska eller konsulära myndigheterna utan i stället korrekt hade följt de förfaranden som stod till hans förfogande för att [hans barn] skulle förvärva belgiskt medborgarskap för att därefter försöka få rätt att själv uppehålla sig i landet”. Hans makas ansökan om att tillerkännas uppehållsrätt avslogs den 26 januari 2006 med samma motivering.

- 24 Efter det att Gerardo Ruiz Zambrano i mars 2006 begärt omprövning av avslagsbeslutet omfattades hans vistelse av ett särskilt uppehållstillstånd som var giltigt under handläggningen av hans ärende.
- 25 Under tiden, närmare bestämt den 10 oktober 2005, blev Gerardo Ruiz Zambrano arbetslös, vilket innebar att han gjorde en första ansökan om arbetslöshetsersättning. Denna ansökan avslogs genom ett beslut som delgavs honom den 20 februari 2006. Gerardo Ruiz Zambrano överklagade den 12 april 2006 beslutet till den hänskjutande domstolen.
- 26 Vid handläggningen av detta ärende konstaterade den belgiska migrationsmyndigheten (Office des Étrangers) att ”klaganden och hans maka inte [kunde] utöva någon yrkesverksamhet men inte heller kan några utvisningsåtgärder vidtas gentemot dem på grund av att ärendet avseende deras uppehållsrätt ännu inte hade avgjorts”.
- 27 Under en kontroll som genomfördes den 11 oktober 2006 av arbets- och socialförsäkringsinspektionen (Direction générale du contrôle des lois sociales) hos Gerardo Ruiz Zambranos arbetsgivare påträffades Ruiz Zambrano på arbetsplatsen. Han tvingades att genast upphöra med arbetet. Dagen efter avslutade Gerardo Ruiz Zambranos arbetsgivare anställningsförhållandet med denne med omedelbar verkan och utan någon ersättning.

- 28 Gerardo Ruiz Zambranos ansökan om att beviljas full arbetslöshetsersättning från och med den 12 oktober 2006 avslogs genom ett beslut av ONEm som delgavs den 20 november 2006. Även detta beslut överklagades den 20 december 2006 vid hänskjutandedomstolen.
- 29 Den 23 juli 2007 delgavs Gerardo Ruiz Zambrano migrationsmyndighetens beslut att avvisa hans ansökan av den 9 april 2004 om att tillerkännas uppehållsrätt. Överklagandet av detta beslut till den belgiska utlänningsnämnden (Conseil du contentieux des étrangers) förklarades sakna föremål genom ett beslut av den 8 januari 2008, eftersom migrationsmyndigheten hade återkallat det överklagade beslutet.
- 30 Migrationsmyndigheten informerade Gerardo Ruiz Zambrano genom skrivelse av den 25 oktober 2007 om att den begäran om omprövning som hade ingetts i mars 2006, av beslutet att inte tillerkänna uppehållsrätt av den 2 september 2005, måste göras om, inom 30 dagar från delgivningen av skrivelsen, genom en ansökan om ogiltigförklaring vid utlänningsnämnden.
- 31 Gerardo Ruiz Zambrano ansökte den 19 november 2007 om ogiltigförklaring och åberopade till stöd för ansökan främst att det inte förelåg något "kringgående av lagstiftningen", vilket han hade anklagats för i beslutet, samt att hans minderåriga barn som fötts i Belgien inte förvärvat belgiskt medborgarskap genom någon form av aktiv åtgärd från hans sida, utan genom tillämpning av belgisk lag. Gerardo Ruiz Zambrano har vidare gjort gällande att artiklarna 2 och 7 i direktiv 2004/38 har åsidosatts samt att artikel 8 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), och artikel 3.1 i protokoll nr 4 till denna konvention har åsidosatts.

- 32 Den belgiska regeringen har i sitt skriftliga yttrande till domstolen angett att Gerardo Ruiz Zambrano efter den 30 april 2009 tillerkändes tillfällig uppehållsrätt, som kunde förnyas om inget annat anges, och att han borde beviljas ett C-arbetsstillstånd, enligt anvisningarna från migrations- och flyktingministern av den 26 mars 2009 avseende tillämpningen av den tidigare artikel 9 tredje stycket och artikel 9 a i lagen av den 15 december 1980.
- 33 Det framgår av beslutet om hänskjutande att den omständighet som ligger till grund för de två beslut som utgör föremålet för talan i det nationella målet – enligt vilka ONEm har nekat Gerardo Ruiz Zambrano arbetslöshetsersättning, först under hans tillfälliga arbetslöshet under perioden från den 10 oktober 2005 och därefter, till följd av att han avskedades, från den 12 oktober 2006 – endast avser att de arbetsdagar som han åberopar för uppfyllande av arbetsvillkoret för arbetslösa i hans åldersgrupp, nämligen 468 arbetsdagar under loppet av de 27 månader som föregick ansökan om arbetslöshetsersättning, inte har utförts i överensstämmelse med gällande lagstiftning om utlännningar och om anställning av utländsk arbetskraft.
- 34 Gerardo Ruiz Zambrano har inför den hänskjutande domstolen bestritt detta resonemang och gjort gällande att han har uppehållsrätt direkt enligt EG-fördraget eller åtminstone sådan härledd uppehållsrätt som har tillerkänts släktingar i rakt uppstigande led till minderåriga barn som är medborgare i en medlemsstat, i EG-domstolens dom av den 19 oktober 2004 i mål C-200/02, Zhu och Chen (REG 2004, s. I-9925), och att han följaktligen är undantagen från skyldigheten att inneha arbetstillstånd.

35 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal du travail de Bruxelles att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1. Innebär artiklarna 12 [EG], 17 [EG] och 18 [EG], eller en eller några av dessa artiklar, separat eller tillsammans, att en unionsmedborgare har uppehållsrätt i den medlemsstat där vederbörande är medborgare, oavsett om han eller hon dessförinnan har utövat sin rätt till fri rörlighet i medlemsstaterna?

- 2) Ska artiklarna 12 [EG], 17 [EG] och 18 [EG], jämförda med artiklarna 21, 24 och 34 i stadgan om grundläggande rättigheter, tolkas så, att den rätt som däri genom – utan diskriminering på grund av nationalitet – tillerkänns varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaterna innebär att barnet – när unionsmedborgaren i fråga är ett minderårigt barn som för sin försörjning är beroende av en släkting i rakt uppstigande led, som är medborgare i ett tredjeland – ska garanteras möjlighet att utnyttja sin rätt att uppehålla sig i den medlemsstat där det bor och är medborgare, oavsett om det, självt eller genom sin legala ställföreträdare, dessförinnan har utövat sin rätt till fri rörlighet, genom att uppehållsrätten ges den ändamålsenliga verkan som har betraktats som nödvändig i rättspraxis [domen i det ovannämnda målet Zhu och Chen]? Enligt denna praxis tillerkänns nämligen en släkting i rakt uppstigande led som är medborgare i ett tredjeland, som är underhållsskyldig för ett barn och som förfogar över tillräckliga tillgångar samt sjukförsäkring, en härledd uppehållsrätt vilken samma tredjelandsmedborgare skulle ha haft om det minderåriga barnet för vilket vederbörande är underhållsskyldig var en unionsmedborgare som inte var medborgare i den medlemsstat där det var bosatt.

- 3) Ska artiklarna 12 [EG], 17 [EG] och 18 [EG], jämförda med artiklarna 21, 24 och 34 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att den rätt som tillkommer ett minderårigt barn som är medborgare i en medlemsstat att uppehålla sig i den medlemsstat där det är bosatt medför att dispens från kravet på arbetstillstånd ska beviljas barnets släkting i rakt uppstigande led som är tredjelandsmedborgare, som har försörjningsansvaret för barnet och som, om det

inte vore för kravet på arbetstillstånd som föreskrivs i den nationella rätten i den medlemsstat där vederbörande är bosatt, skulle uppfylla kraven på tillräckliga tillgångar samt sjukförsäkring (genom anställning som innebär att vederbörande omfattas av systemet för social trygghet i nämnda medlemsstat), för att barnets uppehållsrätt ska ha den ändamålsenliga verkan som i rättspraxis [domen i det ovannämnda målet Zhu och Chen] har erkänts till förmån för ett underårigt barn som är EU-medborgare men som är medborgare i en annan medlemsstat än den där barnet bor tillsammans med en släkting i rakt uppstigande led som är tredjelandsmedborgare?”

Prövning av tolkningsfrågorna

- ³⁶ Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor, som bör prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida bestämmelserna om unionsmedborgarskap i EUF-fördraget ska tolkas så, att de tillerkänner en släkting i rakt uppstigande led som är medborgare i ett tredjeland och som är underhållsskyldig för sina minderåriga barn, vilka är unionsmedborgare, uppehållsrätt i den medlemsstat i vilken barnen bor och är medborgare, samt befriar denne från skyldigheten att inneha arbetstillstånd.
- ³⁷ Samtliga regeringar som har yttrat sig i målet samt Europeiska kommissionen har gjort gällande att en sådan situation som den Gerardo Ruiz Zambranos andra och tredje barn befinner sig i, i den mån dessa barn bor i en medlemsstat där de är medborgare och de aldrig har lämnat denna medlemsstat, inte omfattas av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig enligt unionsrätten. De unionsbestämmelser som den hänskjutande domstolen har hänvisat till är således inte tillämpliga i det nationella målet.

- 38 Gerardo Ruiz Zambrano har däremot gjort gällande att det inte är en förutsättning att hans barn, Jessica och Diego, ska ha lämnat den ifrågavarande medlemsstaten för att de ska kunna åberopa bestämmelserna om unionsmedborgarskap. Han själv har vidare, i egenskap av deras familjemedlem, uppehållsrätt och ska medges undantag från skyldigheten att inneha arbetstillstånd.
- 39 Domstolen konstaterar inledningsvis att punkt 1 i artikel 3 i direktiv 2004/38, med rubriken "Förmånstagare", är tillämplig på alla unionsmedborgare som "reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på ... familjemedlemmar". Detta direktiv är således inte tillämpligt på en sådan situation som den i målet vid den nationella domstolen.
- 40 Enligt artikel 20 FEUF tillerkänns varje person som är medborgare i en medlemsstat även unionsmedborgarskap (se, bland annat, dom av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D'Hoop, REG 2002, s. I-6191, punkt 27, och av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcia Avello, REG 2003, s. I-11613, punkt 21). Eftersom Gerardo Ruiz Zambranos andra och tredje barn har belgiskt medborgarskap – beträffande vilket bestämmelserna om förvärv hör till den medlemsstatens befogenheter (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 2 mars 2010 i mål C-135/08, Rottmann, REU 2010, s. I-1449, punkt 39) – är de onekligen även unionsmedborgare (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Garcia Avello, punkt 21, samt Zhu och Chen, punkt 20).
- 41 Såsom domstolen vid flera tillfällen har påpekat är ställningen som unionsmedborgare avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare (se, bland annat, dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk, REG 2001, s. I-6193, punkt 31, dom av den 17 september 2002 i mål C-413/99, Baumbast och R, REG 2002, s. I-7091, punkt 82, samt domarna i de ovannämnda målen Garcia Avello, punkt 22, Zhu och Chen, punkt 25, samt Rottmann, punkt 43).

- 42 Under dessa omständigheter utgör artikel 20 FEUF hinder för nationella åtgärder som medför att unionsmedborgare berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer dem i kraft av unionsmedborgarskapet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Rottmann, punkt 42).
- 43 Att neka en tredjelandsmedborgare uppehållsrätt samt arbetstillstånd i den medlemsstat i vilken hans eller hennes minderåriga barn, för vilka tredjelandsmedborgaren är underhållsskyldig, bor och är medborgare, medför emellertid just detta.
- 44 Den omständigheten att föräldrarna nekas uppehållsrätt innebär att barnen, som är unionsmedborgare, måste lämna unionen för att följa med sina föräldrar. Om en sådan tredjelandsmedborgare inte beviljas arbetstillstånd riskerar han eller hon att inte ha tillräckliga tillgångar för att försörja sig själv och sin familj, vilket likaledes innebär att barnen, som är unionsmedborgare, tvingas lämna unionen. Under dessa omständigheter är det således omöjligt för nämnda unionsmedborgare att utöva kärnan i de rättigheter som tillkommer dem i kraft av unionsmedborgarskapet.
- 45 De ställda frågorna ska således besvaras enligt följande. Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat nekar en tredjelandsmedborgare som är underhållsskyldig för sina minderåriga barn, vilka är unionsmedborgare, uppehållsrätt i den medlemsstat i vilken barnen bor och är medborgare, och att den utgör hinder för nämnda medlemsstat att neka tredjelandsmedborgaren arbetstillstånd, i den mån sådana beslut medför att barnen berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare.

Rättegångskostnader

- ⁴⁶ 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 (stora avdelningen) följande:

Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat nekar en tredjelandsmedborgare som är underhållsskyldig för sina minderåriga barn, vilka är unionsmedborgare, uppehållsrätt i den medlemsstat i vilken barnen bor och är medborgare, och att den utgör hinder för nämnda medlemsstat att neka tredjelandsmedborgaren arbetstillstånd, i den mån sådana beslut medför att barnen berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare.

Underskrifter