UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

23 päivänä helmikuuta 2010 *

Asiassa C-310/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 21.4.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.7.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

London Borough of Harrow

vastaan

Nimco Hassan Ibrahim ja

Secretary of State for the Home Department,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot ja P. Lindh sekä tuomarit C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, P. Kūris, E. Juhász, L. Bay Larsen, T. von Danwitz ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.9.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– London Borough of Harrow, edustajanaan barrister K. Rutledge,

– Ibrahim, edustajanaan barrister N. Rogers, solicitor S. Morsheadin valtuuttamana,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään V. Jackson, avustajanaan C. Lewis, QC,

– Tanskan hallitus, asiamiehenään R. Holdgaard,

– Irlanti, asiamiehinään D. O'Hagan ja B. O'Moore, avustajanaan barrister D. Conlan Smyth,

– Italian hallitus, asiamiehenään I. Bruni, avustajanaan avvocato dello Stato W. Ferrante,

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

– EFTAn valvontaviranomainen, asiamiehinään N. Fenger, F. Simonetti ja I. Hauger,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.10.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2), sellaisena kuin se on muutettuna 27.7.1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2434/92 (EYVL L 245, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1612/68) 12 artiklan tulkintaa sekä Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen 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; EUVL 2005, L 197, s. 34 ja EUVL 2007, L 204, s. 28) tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä London Borough of Harrow (Harrow'n hallintoalue Lontoossa) sekä toisaalta Nimco Hassan Ibrahim ja Secretary of State for the Home Department ja joka koskee Ibrahimin asuntoapuhakemuksen hylkäämistä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Asetuksen N:o 1612/68 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"[J]otta oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen voisi käyttää puolueettomien arviointiperusteiden mukaan vapaasti ja arvokkaasti, on turvattava niin tosiasiallinen kuin oikeudellinenkin tasa-arvo kaikessa, mikä liittyy toimimiseen palkatussa työssä ja asunnon saantiin; kaikki esteet työvoiman vapaan liikkuvuuden tieltä tulee poistaa ottaen erityisesti huomioon työntekijän oikeus elää perheensä kanssa ja edellytysten luominen perheen sopeutumiselle vastaanottavan maan oloihin."

4 Asetuksen N:o 1612/68 10 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Seuraavilla henkilöillä on kansalaisuudesta riippumatta oltava oikeus tulla asumaan sellaisen työntekijän luokse, joka on jäsenvaltion kansalainen ja työssä toisen jäsenvaltion alueella:

a) hänen aviopuolisonsa sekä heidän jälkeläisensä, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai huollettavia

b) työntekijän ja hänen aviopuolisonsa sukulainen ylenevässä polvessa, jos hän on työntekijän huollettava.

2. Jäsenvaltioiden on helpotettava sellaisten perheenjäsenten muuttoa, joita ei ole mainittu 1 kohdassa mutta jotka ovat työntekijän huollettavia tai jotka asuvat lähtömaassa työntekijän taloudessa.

3. Sovellettaessa 1 ja 2 kohtaa työntekijällä on voitava olla perheensä käyttöön asunto, joka täyttää ne vaatimukset, joita pidetään normaaleina sen alueen kotimaisten työntekijöiden asumisessa, jossa työntekijä on työssä; tällä säännöksellä ei kuitenkaan saa saattaa kotimaisia työntekijöitä ja työntekijöitä, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, eriarvoiseen asemaan.”

5 Asetuksen N:o 1612/68 11 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Jos jäsenvaltion kansalainen on palkatussa työssä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana toisen jäsenvaltion alueella, hänen aviopuolisollaan ja lapsellaan, joka on alle 21-vuotias

tai huollettava, on oikeus ryhtyä mihin tahansa palkattuun työhön koko kyseisen jäsenvaltion alueella myös siinä tapauksessa, että he eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia.”

6 Asetuksen N:o 1612/68 10 ja 11 artikla on kumottu 30.4.2006 alkaen direktiivin 2004/38 38 artiklan 1 kohdalla.

7 Asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos jäsenvaltion kansalainen on tai on ollut työssä toisen jäsenvaltion alueella, on hänen lapsillaan, jos he asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa, oikeus osallistua peruskoulutukseen, oppisopimuskoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla.”

8 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 3 ja 16 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) Unionin kansalaisuuden olisi oltava jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusaseman perusta, kun he käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Sen vuoksi on välttämätöntä kodifioida ja tarkistaa olemassa olevat yhteisön säädökset, jotka koskevat erikseen työntekijöitä, ammattitoimintaa harjoittavia henkilöitä sekä opiskelijoita ja muita työmarkkinoiden ulkopuolella olevia henkilöitä, jotta voidaan yksinkertaistaa ja tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.

– –

(16) Oleskeluluvan haltijaa ei saisi karkottaa niin kauan kuin hän ei aiheuta kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Siksi sosiaalihuoltojärjestelmään turvautumisesta ei saisi automaattisesti seurata karkottamistoimenpide. Vastaanottavan jäsenvaltion olisi tarkasteltava, onko kyse väliaikaisista vaikeuksista, ja otettava huomioon oleskelun pituus, henkilökohtaiset olosuhteet ja myönnetyn avustuksen määrä arvioidessaan, aiheuttaako henkilö kohtuuttoman rasituksen vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle ja voidaanko hänet karkottaa. Työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja työnhakijoihin, siten kuin yhteisöjen tuomioistuin on nämä määritellyt, ei missään tapauksessa saisi kohdistaa karkottamistoimenpidettä, paitsi yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.”

9 Kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella yli kolmen kuukauden ajan

a) jos he ovat työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai

b) jos heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai

c) – jos he ovat kirjoittautuneet yksityiseen tai julkiseen laitokseen, jonka vastaanottava jäsenvaltio on hyväksynyt tai jota se rahoittaa lainsäädäntönsä tai hallinnollisen käytäntönsä mukaisesti, pääasiallisena tarkoituksenaan osallistua koulutukseen, ammattikoulutus mukaan lukien, ja

– jos heillä on kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja he osoittavat asiaankuuluvalle kansalliselle viranomaiselle vakuutuksella tai muulla vastaavalla valitsemallaan tavalla, että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, tai

d) jos he ovat a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset täyttävän unionin kansalaisen mukana matkustavia tai häntä myöhemmin seuraavia perheenjäseniä.

2. Edellä 1 kohdassa säädetty oleskeluoikeus koskee myös perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja jotka tulevat unionin kansalaisen mukana vastaanottavaan jäsenvaltioon tai seuraavat häntä sinne myöhemmin, edellyttäen, että kyseinen unionin kansalainen täyttää 1 kohdan a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset."

10 Direktiivin 2004/38 12 artiklan, jonka otsikkona on "Perheenjäsenten oleskeluoikeuden säilyminen unionin kansalaisen kuoltua tai poistuttua jäsenvaltiosta", 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Unionin kansalaisen poistuessa vastaanottavan jäsenvaltion alueelta tai kuollessa hänen lapsensa tai lasten tosiasiallisena huoltajana toimiva vanhempi eivät, kansalai-

suudestaan riippumatta, menetä oleskeluoikeuttaan ennen lasten opintojen päättymistä, jos lapset oleskelevat vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja ovat kirjoilla oppilaitoksessa opiskellakseen siellä."

11 Kyseisen direktiivin 24 artiklan, jonka otsikkona on "Tasavertainen kohtelu", 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jollei [EY:n] perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa annetuista nimenomaisista erityismääräyksistä muuta johdu, kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella tämän direktiivin nojalla asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Tämä oikeus on ulotettava koskemaan perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, mutta joilla on oleskeluoikeus tai oikeus pysyvään oleskeluun."

Kansallinen säännöstö

12 Euroopan talousalueelta peräisin olevasta maahanmuutosta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan vuonna 2006 annetun asetuksen (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006) 6 §:n mukaan "edellytykset täyttävällä henkilöllä" (qualified person) tarkoitetaan kyseistä asetusta sovellettaessa Euroopan talousalueen valtion kansalaista, joka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa työnhakijana, työntekijänä, itsenäisenä ammatinharjoittajana, itsenäisesti toimeentulevana henkilönä tai opiskelijana.

13 Kyseisen asetuksen 19 §:n 3 momentin a kohdan mukaan henkilö voidaan poistaa Yhdistyneestä kuningaskunnasta, jos hän ei ole tai ei ole enää mainitussa asetuksessa tarkoitettu edellytykset täyttävä henkilö.

14 Vuoden 1996 asuntolain (Housing Act 1996) sekä asuntojen jaosta ja asunnottomuudesta (kriteerit) vuonna 2006 annetun asetuksen (Allocation of Housing and Homelessness (Eligibility) Regulations 2006) mukaan henkilöllä on oikeus hakea asuntoapua vain, jos hänellä on oikeus oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa unionin oikeuden nojalla.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15 Nimco Hassan Ibrahim on Somalian kansalainen ja naimisissa Yusuf-nimisen Tanskan kansalaisen kanssa.

16 Yusuf saapui Yhdistyneeseen kuningaskuntaan syksyllä 2002 ja työskenteli siellä lokakuusta 2002 toukokuuhun 2003. Hän sai työkyvyttömyyskorvausta kesäkuusta 2003 maaliskuuhun 2004. Kun Yusuf oli todettu työkykyiseksi tämän ajanjakson lopussa, hän poistui Yhdistyneestä kuningaskunnasta mutta palasi sinne joulukuussa 2006.

17 On riidatonta, että työskentelyn lopettamisen ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta poistumisen välisenä ajanjaksona Yusuf lakkasi olemasta Euroopan talousalueelta peräisin olevasta maahanmuutosta vuonna 2006 annetun asetuksen 6 §:ssä tarkoitettu ”edellytykset täyttävä henkilö”. Palattuaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan Yusuf ei saanut takaisin sellaisen ”edellytykset täyttävän henkilön” asemaa, joka saa oleskeluoikeuden unionin oikeuden nojalla.

18 Ibrahim tuli maahanmuuttoviranomaisten luvalla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan helmikuussa 2003 voidakseen olla yhdessä miehensä kanssa.

19 Avioparilla on neljä lasta, jotka ovat Tanskan kansalaisia ja iältään 1–9-vuotiaita. Kolme vanhinta lasta saapui Yhdistyneeseen kuningaskuntaan äitinsä kanssa, ja neljäs lapsi syntyi Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Kaksi vanhinta lasta on käynyt valtion koulua saavuttuaan kyseisen jäsenvaltion alueelle.

20 Sen jälkeen kun Ibrahimin puoliso oli poistunut Yhdistyneestä kuningaskunnasta vuonna 2004, Ibrahim otti hänestä asumuseron. Ibrahim ei ole koskaan ollut itsenäisesti toimeentuleva. Hän ei käy työssä, ja hänen peruselatuksensa ja asumiskulunsa ovat täysin sosiaalietuuksien varassa. Hänellä ei ole kattavaa sairausvakuutusturvaa, ja hän on riippuvainen Yhdistyneen kuningaskunnan julkisesta terveydenhoitojärjestelmästä (National Health Service).

21 Ibrahim haki tammikuussa 2007 asuntoapua itselleen ja lapsilleen. London Borough of Harrow'n toimivaltainen virkamies hylkäsi hakemuksen 1.2.2007 tekemällään päätöksellä. Hän katsoi, että Ibrahim tai hänen miehensä ei oleskellut Yhdistyneessä kuningaskunnassa unionin oikeuden mukaisesti. Virkamies, jonka tehtävänä on tutkia asuntoavun epäämistä koskevista päätöksistä tehdyt oikaisuvaatimukset, piti hylkäävän päätöksen voimassa 29.3.2007.

22 Ibrahim haki kyseisiin päätöksiin muutosta Clerkenwell and Shoreditch County Courtilta (Clerkenwell and Shoreditchin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin), joka hyväksyi muutoksenhaun 18.10.2007 antamallaan tuomiolla sillä perusteella, että Ibrahimilla on lasten äitinä ja heidän tosiasiallisena huoltajanaan oikeus oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan nojalla, koska lapset käyvät koulua ja koska hänen puolisonsa on unionin kansalainen, joka on työskennellyt kyseisessä jäsenvaltiossa.

23 London Borough of Harrow valitti tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

24 Tässä tilanteessa Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”Onko tilanteessa, jossa

– puoliso, joka ei ole unionin kansalainen, ja hänen lapsensa, jotka ovat unionin kansalaisia, tulivat unionin kansalaisen mukana Yhdistyneeseen kuningaskuntaan

– unionin kansalainen oli Yhdistyneessä kuningaskunnassa työntekijänä

– tämän jälkeen unionin kansalainen lopetti työskentelyn ja poistui sittemmin Yhdistyneestä kuningaskunnasta

– unionin kansalainen, puoliso, joka ei ole unionin kansalainen, ja lapset eivät ole itsenäisesti toimeentulevia, vaan he ovat riippuvaisia Yhdistyneen kuningaskunnan sosiaalihuollosta ja

– lapset aloittivat peruskoulutuksen Yhdistyneessä kuningaskunnassa hieman maahan saapumisensa jälkeen, kun unionin kansalainen oli työntekijä:

1) puolisolla ja lapsilla oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa vain, jos he täyttävät – – direktiivissä 2004/38 asetetut edellytykset

vai

2) a) onko heillä oleskeluoikeus – – asetuksen N:o 1612/68 – – 12 artiklan nojalla, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, ilman että heidän on täytettävä – – direktiivissä 2004/38 asetetut edellytykset, ja

b) jos näin on, onko heillä oltava riittävät varat niin, etteivät he aikomansa oleskelun aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja onko heillä oltava kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa?

3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko tilanne erilainen nyt käsiteltävän kaltaisessa tilanteessa, jossa lapset aloittivat peruskoulutuksen ja työntekijä, joka on unionin kansalainen, lopetti työskentelyn ennen kuin – – direktiivi 2004/38 oli pantava täytäntöön jäsenvaltioissa?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen kysymys

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kahdella ensimmäisellä kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, pääasiallisesti sitä, voivatko lapset ja vanhempi, joka on heidän tosiasiallinen huoltajansa, vedota pääasian olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa oikeuteen oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa pelkästään asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan nojalla joutumatta täyttämään direktiivissä 2004/38 säädettyjä edellytyksiä vai voidaanko heillä katsoa olevan oleskeluoikeus vain, jos he täyttävät kyseiset edellytykset. Jos oleskeluoikeus perustuu pelkkään asetuksen N:o 1612/68 12 artiklaan, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee myös, onko lapsilla ja

vanhemmalla, joka on heidän tosiasiallinen huoltajansa, oltava riittävät varat ja kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

26 Asetuksen N:o 1612/68 12 artiklassa säädetään, että jos jäsenvaltion kansalainen on tai on ollut työssä toisen jäsenvaltion alueella, on hänen lapsillaan, jos he asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa, oikeus osallistua peruskoulutukseen, oppisopimuskoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla.

27 Asetuksen N:o 1612/68 10 artiklassa säädettiin työntekijän, joka on jäsenvaltion kansalainen ja työssä toisen jäsenvaltion alueella, aviopuolison ja jälkeläisten oikeudesta tulla asumaan hänen luokseen jälkimmäiseen valtioon.

28 Direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdasta ja 2 kohdasta ilmenee, että unionin kansalaisen, joka oleskelee toisen jäsenvaltion alueella olematta työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, perheenjäsenillä on kansalaisuudestaan riippumatta oikeus tulla tällaisen kansalaisen mukana vastaanottavaan jäsenvaltioon tai seurata häntä sinne myöhemmin, edellyttäen, että kyseisellä kansalaisella on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat ja kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

29 Oikeuskäytännössä on jo katsottu, että unionin kansalaisen lapsilla, jotka ovat asettuneet jäsenvaltioon silloin, kun vanhempi käytti oleskeluoikeuksiaan siirtotyöläisenä tässä jäsenvaltiossa, on oikeus oleskella siellä osallistuakseen peruskoulutukseen asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan mukaisesti. Sillä seikalla, että kyseisten lasten vanhemmat ovat tällä välin eronneet, ja sillä, että ainoastaan toinen vanhemmista on unionin kansalainen eikä tämä ole siirtotyöläinen vastaanottavassa valtiossa, ei ole tässä

yhteydessä mitään merkitystä (ks. vastaavasti asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002, Kok., s. I-7091, 63 kohta).

30 Oikeuskäytännössä on katsottu myös, että jos lapsilla on asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan perusteella oikeus jatkaa koulunkäyntiään vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kun taas huoltajina olevat vanhemmat saattavat menettää oleskeluoikeutensa, se, että mainituilta vanhemmilta evätään mahdollisuus jäädä vastaanottavaan jäsenvaltioon lastensa koulunkäynnin ajaksi, voi olla omiaan viemään näiltä lapsilta unionin lainsäätäjän näille vahvistaman oikeuden (ks. vastaavasti em. asia Baumbast ja R, tuomion 71 kohta).

31 Kun kyseisessä asiassa Baumbast ja R annetun tuomion 72 kohdassa oli lisäksi muistutettu, että asetusta N:o 1612/68 on tulkittava Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artiklassa mainitun perhe-elämän kunnioittamista koskevan vaatimuksen valossa, saman tuomion 73 kohdassa katsottiin, että kyseisen asetuksen 12 artiklassa siirtotyöläisen lapselle tunnustettu oikeus saada parhaat mahdolliset edellytykset osallistua koulutukseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa merkitsee väistämättä sitä, että tällä lapsella on oltava oikeus sen henkilön läsnäoloon, joka on hänen tosiasiallinen huoltajansa, ja näin ollen sitä, että tämän henkilön on voitava oleskella lapsen kanssa kyseisessä jäsenvaltiossa lapsen opintojen ajan.

32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, perustuuko edellä mainitussa asiassa Baumbast ja R annettu tuomio asetuksen N:o 1612/68 10 ja 12 artiklan yhteiseen soveltamiseen vai ainoastaan viimeksi mainittuun artiklaan. Kyseinen tuomioistuin kysyy tarkemmin sanoen, onko jäsenvaltion kansalaisen, joka on tai on ollut työssä

vastaanottavassa jäsenvaltiossa, lapsilla samoin kuin sillä vanhemmalla, joka on lasten tosiasiallinen huoltaja, oleskeluoikeus implisiittisesti mainitun 12 artiklan nojalla.

33 Ensinnäkin oikeus, joka siirtotyöläisten lapsilla on asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan nojalla yhdenvertaiseen kohteluun osallistumisessa koulutukseen, koskee vain lapsia, jotka ”asuvat” sen jäsenvaltion alueella, jossa toinen heidän vanhemmistaan on tai on ollut työssä.

34 Oikeus osallistua koulutukseen riippuu siten siitä, että lapsi on ensin asettunut vastaanottavaan jäsenvaltioon.

35 Asetuksen N:o 1612/68 12 artiklassa, sellaisena kuin sitä tulkittiin edellä mainitussa asiassa Baumbast ja R annetussa tuomiossa, annetaan mahdollisuus tunnustaa lapselle itsenäinen oleskeluoikeus koulutukseen osallistumista koskevan oikeuden yhteydessä. Erityisesti on huomattava, että koulutukseen osallistumista koskevan oikeuden käytön edellytykseksi ei asetettu, että lapsi säilyttää koko opintojensa ajan oleskeluoikeuden erityisesti kyseisen asetuksen 10 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla, kun tämä säännös oli vielä voimassa.

36 Asiassa C-7/94, Gaal, 4.5.1995 annetun tuomion (Kok., s. I-1031) 21–24 kohdassa hylättiin nimenomaisesti Saksan hallituksen argumentaatio, jossa tämä väitti, että yhtäältä asetuksen N:o 1612/68 10 ja 11 artiklan ja toisaalta saman asetuksen 12 artiklan välillä oli läheinen suhde ja että näin ollen tässä viimeksi mainitussa säännöksessä myönnetään oikeus yhdenvertaiseen kohteluun osallistumisessa koulutukseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa vain lapsille, jotka täyttävät mainituissa 10 ja 11 artiklassa

säädetyt edellytykset. Kyseisessä asiassa Gaal annetun tuomion 23 kohdassa katsottiin nimenomaisesti, että asetuksen N:o 1612/68 12 artiklassa ei viitata millään tavoin kyseisiin 10 ja 11 artiklaan.

37 Olisi nimittäin asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan asiayhteyden ja tämän artiklan tarkoituksen vastaista asettaa koulutukseen osallistumista koskevan oikeuden käytön edellytykseksi se, että lapsella on erillinen oleskeluoikeus, jota arvioidaan saman asetuksen muiden säännösten kannalta (ks. vastaavasti em. asia Gaal, tuomion 25 kohta).

38 Tästä seuraa, että kun lapsi on saavuttanut kyseisen asetuksen 12 artiklan nojalla oikeuden osallistua koulutukseen, koska hän on asettunut vastaanottavaan jäsenvaltioon, hänellä säilyy oleskeluoikeus eikä sitä voida enää kyseenalaistaa sillä perusteella, että edellytykset, joista säädettiin saman asetuksen 10 artiklassa, eivät täyty.

39 Toiseksi on todettava, että – kuten asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan sanamuodostakin jo ilmenee – oikeus yhdenvertaiseen kohteluun osallistumisessa koulutukseen ei koske vain siirtotyöläisten lapsia. Sitä sovelletaan myös entisten siirtotyöläisten lapsiin.

40 Oikeuden, joka lapsilla on asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan nojalla, edellytyksenä ei myöskään ole heidän vanhempiensa oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisessä 12 artiklassa edellytetään ainoastaan, että lapsi on asunut jäsenvaltiossa vanhempiensa tai toisen vanhempansa kanssa sinä aikana, jolloin ainakin toinen vanhemmista oleskeli siellä työntekijänä (ks. asia 197/86, Brown, tuomio 21.6.1988, Kok., s. 3205, Kok. Ep. IX, s. 495, 30 kohta ja em. asia Gaal, tuomion 27 kohta).

41 Kun entisten siirtotyöläisten lasten katsotaan voivan osallistua koulutukseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa, vaikka heidän vanhempansa eivät enää asu siellä, tämä tarkoittaa sitä, että heillä katsotaan olevan oleskeluoikeus, joka on riippumaton heidän vanhemmilleen myönnetystä oleskeluoikeudesta, ja tällainen oikeus perustuu kyseiseen 12 artiklaan.

42 Asetuksen N:o 1612/68 12 artiklaa on siten sovellettava itsenäisesti suhteessa unionin oikeuden säännöksiin, joilla säännellään edellytyksiä, jotka koskevat oleskeluoikeuden käyttöä toisessa jäsenvaltiossa. Tällainen 12 artiklan itsenäisyys suhteessa saman asetuksen 10 artiklaan on ollut perustana tämän tuomion 29–31 kohdassa mainitulle oikeuskäytännölle, ja kyseisen artiklan on pysyttävä itsenäisenä suhteessa direktiivin 2004/38 säännöksiin.

43 Päinvastainen ratkaisu olisi omiaan vaarantamaan asetuksen N:o 1612/68 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa mainitun kaltaisen tavoitteen, jolla pyritään siihen, että siirtotyöläisen perhe sopeutuu vastaanottavan jäsenvaltion oloihin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaisen sopeutumisen onnistumiseksi on välttämätöntä, että työntekijän, joka on jäsenvaltion kansalainen, lapsella on mahdollisuus aloittaa koulunkäyntinsä ja opintonsa vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja tarvittaessa saattaa ne siellä menestykselliseen päätökseen (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 389/87 ja 390/87, Echternach ja Moritz, tuomio 15.3.1989, Kok., s. 723, 21 kohta ja em. asia Baumbast ja R, tuomion 69 kohta).

44 London Borough of Harrow, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Tanskan hallitukset sekä Irlanti väittävät, että direktiivi 2004/38 on voimaan tultuaan ainoa perusta edellytyksille, joilla säännellään unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeuden käyttöä jäsenvaltioissa, joten mitään oleskeluoikeutta ei voida enää johtaa asetuksen N:o 1612/68 12 artiklasta.

45 Tästä on todettava, ettei minkään seikan perusteella voida ajatella, että direktiivin 2004/38 antaessaan unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli muuttaa kyseisen 12 artiklan, sellaisena kuin sitä oli oikeuskäytännössä tulkittu, ulottuvuutta ja rajoittaa jatkossa sen normatiivinen sisältö koskemaan pelkkää oikeutta osallistua koulutukseen.

46 Samoin on huomattava, että – toisin kuin tehtiin asetuksen N:o 1612/68 10 ja 11 artiklan osalta – direktiivillä 2004/38 ei kumottu kyseisen asetuksen 12 artiklaa. Tällainen valinta voi vain ilmentää sitä, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut rajoittaa kyseisen artiklan, sellaisena kuin sitä oli tulkittu, soveltamisalaa.

47 Edellisessä kohdassa omaksuttua tulkintaa tukee se, että direktiivin 2004/38 esitöiden mukaan tämä direktiivi laadittiin siten, että se on johdonmukainen edellä mainitussa asiassa Baumbast ja R annetun tuomion kanssa (KOM(2003) 199 lopullinen, s. 7).

48 Jos asetuksen N:o 1612/68 12 artiklassa olisi annettu vain oikeus yhdenvertaiseen kohteluun osallistumisessa koulutukseen säätämättä kuitenkaan oleskeluoikeudesta siirtotyöläisten lapsille, mainitusta artiklasta olisi tullut turha direktiivin 2004/38 tultua voimaan. Kyseisen direktiivin 24 artiklan 1 kohdassa nimittäin säädetään, että kaikkia vastaanottavan jäsenvaltion alueella asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa yhdenvertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, ja asia on näin, kun ei ole epäilystä siitä, että osallistuminen koulutukseen kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan (ks. mm. asia 293/83, Gravier, tuomio 13.2.1985, Kok., s. 593, Kok. Ep. VIII, s. 73, 19 kohta).

49 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa sitä paitsi todetaan, että direktiivin tarkoituksena on erityisesti yksinkertaistaa ja tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun (ks. vastaavasti asia C-127/08, Metock ym., tuomio 25.7.2008, Kok., s. I-6241, 59 kohta). Siten on huomattava, että jos siirtotyöläisten lapsiin sovellettaisiin asetuksen N:o 1612/68 12 artiklaa sekä direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b ja d alakohtaa ja 2 kohtaa, näiden lasten oikeuteen oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa opintojen aloittamiseksi tai jatkamiseksi siellä sovellettaisiin edellytyksiä, jotka olisivat tiukempia kuin ne, joita heihin sovellettiin ennen direktiivin 2004/38 voimaantuloa.

50 Tästä seuraa, että jäsenvaltion kansalaisen, joka on tai on ollut työssä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, lapset samoin kuin vanhempi, joka on heidän tosiasiallinen huoltajansa, voivat vedota jälkimmäisessä valtiossa oleskeluoikeuteen pelkästään asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan nojalla joutumatta täyttämään direktiivissä 2004/38 säädettyjä edellytyksiä.

51 Vielä on selvitettävä, onko tämän oleskeluoikeuden käytön edellytyksenä, että asianomaisilla on riittävät varat ja kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

52 Heti aluksi on täsmennettävä, ettei tällainen edellytys sisälly asetuksen N:o 1612/68 12 artiklaan ja ettei – kuten oikeuskäytännössä on jo katsottu – tätä artiklaa voida tulkita suppeasti eikä siltä saa missään tapauksessa viedä sen tehokasta vaikutusta (em. asia Baumbast ja R, tuomion 74 kohta).

53 Oikeuskäytännöstä ei myöskään ilmene edellytystä, joka koskee työntekijän, joka on jäsenvaltion kansalainen, perheenjäsenten itsenäistä toimeentuloa ja heidän suojaansa vastaanottavassa jäsenvaltiossa sairaustapauksessa.

54 Oikeuskäytännössä on ollut kyse lasten – jotka asuivat jäsenvaltiossa, jossa heidän isänsä, joka oli toisen jäsenvaltion kansalainen, oli ollut palkkatyössä ennen palaamistaan lähtövaltioonsa – oikeudesta saada asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan nojalla valtion myöntämää tukea koulutuskulujen, elatuskulujensa ja huollettavinaan olleiden henkilöiden elatuskulujen sekä sairausvakuutuskulujen kattamiseksi, ja siinä on katsottu lausumatta kyseessä olleiden opiskelijoiden taloudellisesta tilanteesta, että asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitetun työntekijän, joka on jäsenvaltion kansalainen, lasten asema merkitsee unionin oikeudessa aivan erityisesti sitä, että tällaisten lasten on voitava saada opintotukea valtiolta, jotta heille voitaisiin tehdä mahdolliseksi integroitua vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan; tätä vaatimusta sovelletaan sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun henkilöt, jotka kuuluvat kyseisen asetuksen säännösten soveltamisalaan, ovat opiskelijoita, jotka tulivat vastaanottavaan valtioon jo

ennen sitä ikää, jona heidän oli mentävä kouluun (ks. em. yhdistetyt asiat Echternach ja Moritz, tuomion 35 kohta).

55 Edellä mainitussa asiassa Baumbast ja R annetussa tuomiossa oli kyseessä lasten oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan nojalla, ja Baumbastilla eli heidän isällään oli varoja, joiden ansiosta hän ja hänen perheensä eivät olleet riippuvaisia sosiaalihuoltojärjestelmästä. Ennakkoratkaisukysymyksiin, jotka koskivat lasten ja heidän äitinsä, joka oli heidän huoltajansa, oleskeluoikeutta, annetut vastaukset eivät kuitenkaan perustuneet näiden itsenäiseen toimeentuloon vaan seuraaviin seikkoihin: asetuksen N:o 1612/68 tavoite eli työntekijöiden vapaa liikkuvuus edellyttää, että työntekijän perheellä on parhaat mahdolliset edellytykset integroitua vastaanottavaan jäsenvaltioon, ja se, että vanhemmilta, jotka ovat lasten huoltajia, evätään mahdollisuus jäädä vastaanottavaan jäsenvaltioon lastensa koulunkäynnin ajaksi, voi olla omiaan viemään näiltä lapsilta unionin lainsäätäjän näille vahvistaman oikeuden (em. asia Baumbast ja R, tuomion 50 ja 71 kohta).

56 Myös direktiivin 2004/38 mukaan on niin, ettei tietyissä tilanteissa lasten, jotka opiskelevat, ja vanhemman, joka on heidän tosiasiallinen huoltajansa, oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa riipu siitä, että viimeksi mainituilla on riittävät varat ja kattava sairausvakuutusturva.

57 Tulkinta, jonka mukaan lasten, jotka opiskelevat vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ja vanhemman, joka on heidän tosiasiallinen huoltajansa, oikeus oleskella kyseisessä valtiossa ei edellytä riittäviä varoja eikä kattavaa sairausvakuutusturvaa, saa tukea direktiivin 2004/38 12 artiklan 3 kohdasta, jossa säädetään, että unionin kansalaisen poistuessa vastaanottavan jäsenvaltion alueelta tai kuollessa hänen lapsensa tai lasten tosiasiallisena huoltajana toimiva vanhempi eivät, kansalaisuudestaan riippumatta,

menetä oleskeluoikeuttaan ennen lasten opintojen päättymistä, jos lapset oleskelevat vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja ovat kirjoilla oppilaitoksessa opiskellakseen siellä.

58 Vaikka tätä säännöstä ei ole sovellettava pääasiaan, se kuvastaa sitä erityistä huomiota, jota direktiivissä 2004/38 kiinnitetään vastaanottavassa jäsenvaltiossa opiskelevien lasten ja heidän huoltajinaan toimivien vanhempiensa tilanteeseen.

59 Kahteen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että pääasian olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa jäsenvaltion kansalaisen, joka on tai on ollut työssä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, lapset sekä vanhempi, joka on heidän tosiasiallinen huoltajansa, voivat vedota jälkimmäisessä valtiossa oleskeluoikeuteen pelkästään asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan nojalla eikä tällaisen oikeuden edellytyksenä ole, että heillä on riittävät varat ja kattava sairausvakuutusturva kyseisessä valtiossa.

Kolmas kysymys

60 Kun otetaan huomioon kahteen ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

61 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:

Pääasian kaltaisissa olosuhteissa jäsenvaltion kansalaisen, joka on tai on ollut työssä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, lapset sekä vanhempi, joka on heidän tosiasiallinen huoltajansa, voivat vedota viimeksi jälkimmäisessä oleskeluoikeuteen pelkästään työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68, sellaisena kuin se on muutettuna 27.7.1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2434/92, 12 artiklan nojalla, eikä tällaisen oikeuden edellytyksenä ole, että heillä on riittävät varat ja kattava sairausvakuutusturva kyseisessä valtiossa.

Allekirjoitukset