JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
5 päivänä heinäkuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Immigration Appeal Tribunal (Yhdistynyt kuningaskunta) on käsiteltävänään olevassa asiassa esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle joitakin ennakkoratkaisukysymyksiä. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa tietää, missä määrin yhteisön oikeus vaatii jäsenvaltioita turvaamaan pysyvän oleskeluoikeuden Euroopan unionin kansalaisten perheenjäsenille, jotka asettuvat vastaanottavaan valtioon työntekijän kanssa, sen jälkeen, kun olosuhteet ovat muuttuneet. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa tarkemmin sanottuna tietää, voivatko henkilöt, jotka ovat saapuneet Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle EY:n perustamissopimuksessa tarkoitettujen siirtotyöläisten perheenjäseninä, saada yhteisön oikeuden suojaa myös menetettyään sen asemansa, jonka perusteella he ovat saaneet tämän oikeuden (asemansa työntekijän perheenjäsenenä). Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan EY 18 artiklaa.

2. Nämä kysymykset koskevat kahta asiaa R:n perhe [2] ja Baumbastin perhe, jotka on yhdistetty ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa. R:n perheessä vanhemmat ovat eronneet ja lapset ovat jääneet äidille. Baumbastin perheessä isä on muuttanut työn vuoksi kolmanteen maahan mutta puolisot ovat pysyneet avioituneina.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

3. EY:n perustamissopimuksen kaksi kohtaa ovat käsiteltävänä olevan tapauksen oleskeluoikeuden kannalta erityisen mielenkiintoisia. Perustamissopimuksen toisessa osassa, joka koskee unionin kansalaisuutta, on EY 18 artikla (aiemmin EY:n perustamissopimuksen 8 a artikla). Tässä artiklassa määrätään seuraavaa:

»1. Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

2 — Asianomaisten yksityiselämän suojelemiseksi tätä perhettä kutsutaan kirjaimella R.

2. Neuvosto voi antaa säännöksiä 1 kohdassa tarkoitettujen oikeuksien käyttämisen helpottamiseksi; jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, neuvosto tekee ratkaisunsa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Neuvosto tekee ratkaisunsa kaikissa tässä tarkoitetuissa menettelyissä yksimielisesti."

d) työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle komission antamissa soveltamisasetuksissa säädetyin edellytyksin.

— — ."

Sopimuksen kolmannen osan III osasto sisältää määräyksiä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta. EY 39 artiklassa (EY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa) määrätään seuraavaa:

4. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi on annettu työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1612/68.[3] Tässä asetuksessa säädetään muun muassa seuraavaa:

"1. Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä.

"10 artikla

2. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

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

3. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi se sisältää oikeuden:

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

— —

3 — EYVL L 257, s. 2.

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.

11 artikla

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.

12 artikla

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.

Jäsenvaltioiden on tuettava toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan näille lapsille parhaat mahdolliset edellytykset osallistua tähän koulutukseen."

5. Vastaavasti työntekijän (tai entisen työntekijän) perheenjäsenet otetaan suojelun piiriin sen perusteella, mitä on säädetty työntekijöiden oikeudesta jäädä jäsenvaltion alueelle työskenneltyään siinä valtiossa 29 päivänä kesäkuuta 1970 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 1251/70 3 artiklassa.[4] Tässä artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tämän asetuksen 1 artiklassa tarkoitetuilla työntekijän perheenjäsenillä, jotka

4 — EYVL L 142, s. 124.

asuvat hänen kanssaan jäsenvaltion alueella, on oikeus oleskella siellä pysyvästi, jos työntekijä on saanut oikeuden jäädä tuon valtion alueelle 2 artiklan mukaisesti,[5] ja jatkaa oleskeluaan vielä tämän kuoleman jälkeen.

2. Jos työntekijä kuitenkin kuolee ollessaan työelämässä ennen kuin hän on saanut oikeuden jäädä kyseisen valtion alueelle, hänen perheenjäsenillään on oikeus jäädä sinne pysyvästi edellyttäen, että:

— työntekijä oli kuolinpäivänään asunut tuon jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti vähintään kaksi vuotta; tai

— hänen kuolemansa aiheutui työtapaturmasta tai ammattitaudista; taikka

— jälkeenjäävä puoliso on asuinvaltion kansalainen tai on menettänyt tuon valtion kansalaisuuden solmittuaan avioliiton työntekijän kanssa."

6. Viittaan lisäksi kahteen vanhaan mutta edelleen voimassa olevaan direktiiviin, joissa on työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä lisäsäännöksiä. Näin ollen ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamiseksi 25 päivänä helmikuuta 1964 annettu neuvoston direktiivi 64/221/ETY[6] sisältää muiden muassa sääntöjä henkilöiden maahantulosta ja maastakarkotuksesta yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella. Jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetussa neuvoston direktiivissä 68/360/ETY[7] on joitakin säännöksiä asetuksella N:o 1612/68 myönnettyjen oikeuksien haltijoiden hyväksi. Kyse on muun muassa mahdollisuudesta päästä palkattuun työhön ja matkustusasiakirjoja koskevista säännöksistä, joilla kielletään viisumipakko.

7. Oleskeluoikeudesta 28 kesäkuuta 1990 annetussa neuvoston direktiivissä 90/364/ETY[8] säädetään oleskeluoikeuden

5 — Tämän asetuksen 2 artiklassa työntekijän sallitaan säilyttää tietyin edellytyksin oleskeluoikeutensa siirryttyään vanhuuseläkkeelle, tultuaan työkyvyttömäksi tai jos hän on palkatussa työssä toisen jäsenvaltion alueella ja asuu sen jäsenvaltion alueella, jossa hän oleskeli työntekijänä.

6 — EYVL 1964, 56, s. 850.
7 — EYVL L 257, s. 13.
8 — EYVL L 180, s. 26.

perustasta. Tämän direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on myönnettävä oleskeluoikeus sellaisille jäsenvaltioiden kansalaisille, joilla ei tätä oikeutta ole yhteisön oikeuden muiden säännösten perusteella, sekä heidän 2 kohdassa tarkoitetuille perheenjäsenilleen, edellyttäen että he itse ja heidän perheenjäsenensä kuuluvat sairausvakuutuksen piiriin kaikkien riskien varalta vastaanottavassa jäsenvaltioissa ja että heillä on riittävästi tuloja ja varoja, niin, että he eivät oleskeluaikanaan joudu turvautumaan vastaanottavan maan sosiaalihuoltojärjestelmään.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut tulot ja varat katsotaan riittäviksi, jos ne ylittävät vastaanottavan jäsenvaltion omille kansalaisilleen annettavan sosiaalihuollon tulo- ja varallisuusrajan ottaen huomioon oleskeluluvan hakijan ja tarvittaessa 2 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden henkilökohtaiset olosuhteet.

Jos toisen alakohdan määritelmää ei voida jossain jäsenvaltioissa soveltaa, oleskelulupaa hakevan henkilön tulot ja varat katsotaan riittäviksi, jos ne ylittävät vastaanottavan maan vähimmäiseläkkeen määrän.

2. Kansalaisuudesta riippumatta oikeus asettua toiseen jäsenvaltioon oleskeluoikeuden saajan kanssa on:

a) puolisolla ja puolisoiden huollettavina olevilla jälkeläisillä;

b) oleskeluoikeuden saajan ja hänen puolisonsa huollettavina olevilla sukulaisilla ylenevässä polvessa."

Tämän direktiivin 3 artiklassa säädetään, että oleskeluoikeuden on oltava voimassa niin kauan kuin edunsaaja täyttää 1 artiklassa olevat edellytykset.

III Esillä olevien asioiden tosiseikat ja tausta

R

8. Asian R tosiseikat ovat seuraavat. R on Yhdysvaltain kansalainen. Hän tuli asumaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan vuonna 1990 aviopuolisona silloisen aviomiehensä luokse, joka on Ranskan kansalainen, Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa myönnettyjen oikeuksien perus-

teella. Pariskunnalla oli kaksi lasta, joilla oli kaksoiskansalaisuus (Ranskan ja Yhdysvaltain). Vuonna 1992 he erosivat. Lapset annettiin äidille. Avioerossa isälle, joka asui Yhdistyneessä kuningaskunnassa, myönnettiin tapaamisoikeus. Avioeron jälkeen lapsilla on ollut säännöllisiä yhteyksiä isäänsä, joka oli lisäksi ottanut osavastuun heidän kasvatuksestaan ja koulutuksestaan. Oleskellessaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa R perusti sisustusarkkitehtiyrityksen.

(muun muassa), että lapset olivat riittävän nuoria sopeutuakseen elämään Yhdysvalloissa, jos he seuraisivat sinne äitiään. R haki seuraavaksi muutosta Immigration Appeal Tribunalissa. Hänellä on nyt lisäksi pysyvä oleskelulupa, joka perustuu ilmeisesti avioliittoon, jonka hän on tällä välin solminut Ison-Britannian kansalaisen kanssa.

Baumbast

9. Vuonna 1992 saatu avioero ei vaikuttanut R:n oleskelulupaan, joka oli voimassa vuoteen 1995 asti. Lokakuussa 1995 hän haki Secretary of Statelta kansallisen oikeuden mukaisesti itselleen ja lapsilleen pysyvää oleskelulupaa. Hän vetosi erityisiin perhesuhteisiin ja toi esille sekä vanhempien että lasten oikeuden perhe-elämään. Lapset saivat kyseisen oleskeluluvan, mutta R ei. Hän nosti kanteen Secretary of Staten päätöksestä evätä pysyvä oleskelulupa. Tämän kanteen perusteeksi hän vetosi EY:n perustamissopimukseen perustuviin lasten oikeuksiin ja oikeuteen perhe-elämään. Hänen mukaansa kyse oli myös syrjinnästä, sillä Ison-Britannian kansalaisten aviopuolisoilla on oikeus oleskelulupaan jo vuoden kuluttua. Tämä kanne hylättiin, koska se ei perustunut yhteen sellaisista syistä, joista oli säädetty National Immigration Rulesissa (maahanmuuttoa koskevissa kansallisissa säännöissä). Secretary of State ilmoitti 5.6.1997, että perheen tilanne ei ollut niin poikkeuksellinen, että hän olisi voinut harkintavaltaansa käyttäen poiketa yleisesti pätevistä säännöistä. Hän päätteli

10. Baumbastin puolisot — mies on Saksan kansalainen ja oli avioliiton aikana palkattu työntekijä, vaimo on kolumbialainen — avioituivat Isossa-Britanniassa vuonna 1990. Perheeseen kuuluu kaksi tytärtä. Vanhempi tytär, Maria, on Maria Belen Baumbastin aikaisemmasta suhteesta, ja hänellä on Kolumbian kansalaisuus. Toisella tyttärellä, Idanellalla, on kaksoiskansalaisuus (Saksan ja Kolumbian). Pääasian asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että asian kannalta Mariaa on pidettävä Baumbastin perheen jäsenenä.

11. Perhe sai oleskeluluvan viideksi vuodeksi vuoteen 1995 asti. Vuodesta 1990 alkaen Wolfgang Baumbast oli jonkin aikaa palkattu työntekijä ja sen jälkeen itsenäinen ammatinharjoittaja. Yrityksen jouduttua vararikkoon hän sai vuodesta 1993 alkaen saksalaisilta yrityksiltä toistu-

via väliaikaisia sopimuksia, joihin kuului työskentely muiden muassa Kiinassa ja Lesothossa. Hän ei asunut missään vaiheessa Saksassa mutta on käynyt siellä lääkärissä. Wolfgang Baumbast on useaan otteeseen tuloksetta yrittänyt löytää työtä Isossa-Britanniassa. Kyseisenä aikana pariskunta omisti kiinnitetyn talon Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja lapset kävivät tässä maassa koulua. He eivät saaneet sosiaalietuuksia. Tarvittaessa perheen jäsenet kävivät lääkärissä Saksassa, sillä he kuuluivat siellä pakollisen sairausvakuutuksen piiriin.

12. Vuonna 1995 Maria Belen Baumbast haki pysyvää oleskelulupaa Isossa-Britanniassa koko perheelle. Tammikuussa 1996 Secretary of State kieltäytyi myöntämästä Maria Belen Baumbastille ja hänen lapsilleen pysyvää oleskelulupaa eikä jatkanut perheen oleskelulupaa. Asia saatettiin tuomioistuimen (Adjudicator) käsiteltäväksi ensimmäisessä oikeusasteessa 12.1.1998. Tämä totesi, että Wolfgang Baumbast ei ollut enää yhteisön oikeudessa tarkoitettu työntekijä, sillä oli erittäin epätodennäköistä, että hän ottaisi vielä vastaan työtä Isossa-Britanniassa. Hän itse (tai hänen perheensä) ei voinut myöskään vedota oleskeluoikeudesta annettuun direktiiviin 90/364/ETY, koska hänellä oli pakollinen sairausvakuutus Saksassa eikä häntä näin ollen ollut vakuutettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa direktiivin 90/364/ETY 1 artiklan vaatimusten mukaan. Wolfgang Baumbast on myöntänyt todetut tosiseikat oikeiksi. Tästä syystä hän asian myöhemmässä käsittelyssä vetoaa EY 18 artiklaan. Adjudicator myönsi kuitenkin lapsille oleskeluoikeuden asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan nojalla. Myös Maria Belen Baumbastille myönnettiin, tosin väliaikainen, oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tämä oikeus liittyy lasten oleskeluoikeuteen, joka perustuu mainitun asetuksen N:o 1612/68 12 artiklaan. Adjudicatorin mielestä Maria Belen Baumbastin oikeudet johtuvat 12 artiklasta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on tuettava toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan näille lapsille parhaat mahdolliset edellytykset osallistua opetukseen vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Toinen ennakkoratkaisukysymys johtuu tästä näkemyksestä.

13. Kansallisen oikeudenkäynnin aikana on lisäksi todettu, että Wolfgang Baumbast ja hänen perheensä jäsenet asuivat Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Maria Belen Baumbast ja hänen molemmat lapsensa ovat tällä välin saaneet pysyvän oleskeluluvan Yhdistyneessä kuningaskunnassa, mutta Wolfgang Baumbast ei.

IV Ennakkoratkaisukysymykset

14. Edellä kuvatut tosiseikat ovat johtaneet seuraaviin neljään ennakkoratkaisukysymykseen. Huomautan, että kolmannella ja

neljännellä kysymyksellä on merkitystä ainoastaan asiassa Baumbast.

Ensimmäinen kysymys

"1) a) Onko Euroopan unionin kansalaisen lapsilla, jotka itsekin ovat unionin kansalaisia ja jotka ovat peruskoulun ala-asteella asettuneet asumaan jäsenvaltioon, kun heidän isänsä (tai vanhempi) käytti oikeuksiaan oleskella työntekijänä tässä jäsenvaltioissa, jonka kansalainen hän ei ole (vastaanottava valtio), oikeus oleskella vastaanottavassa valtiossa osallistuakseen siellä peruskoulutukseen neuvoston asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan mukaisesti?

b) Koska edelliseen kysymykseen annettava vastaus voi vaihdella sellaisen tilanteen mukaan, että

i) heidän vanhempansa ovat eronneet

ii) ainoastaan toinen vanhemmista on Euroopan unionin kansalainen, eikä hän enää ole työntekijä vastaanottavassa valtiossa

iii) lapset itse eivät ole Euroopan unionin kansalaisia,

minkälaisia arviointiperusteita kansallisten viranomaisten on sovellettava?

Toinen kysymys

2) Kun lapsilla on oikeus oleskella vastaanottavassa valtiossa osallistuakseen siellä peruskoulutukseen asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan mukaisesti, onko vastaanottavan valtion velvollisuutta (tu[kea] toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan näille lapsille parhaat mahdolliset edellytykset osallistua opetukseen) tulkittava siten, että lasten tosiasiallisella huoltajalla (primary career) on riippumatta siitä, onko hän unionin kansalainen vai ei, mainitun oikeuden käyttämisen helpottamiseksi oikeus oleskella heidän kanssaan tässä valtiossa huolimatta siitä, että

i) heidän vanhempansa ovat eronneet tai

ii) isä, joka on Euroopan unionin kansalainen, ei enää ole työntekijä vastaanottavassa valtiossa?

Kolmas kysymys

3) a) Kun otetaan huomioon Wolfgang Baumbastin tapaukseen liittyvät tosiseikat, voiko hän Euroopan unionin kansalaisena saada hyväkseen toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa välittömästi vaikuttavan oleskeluoikeuden EY 18 artiklan (aiemmin perustamissopimuksen 8 a artikla) nojalla, jos hänellä ei enää ole EY 39 artiklan (aiemmin perustamissopimuksen 48 artikla) perusteella oikeutta oleskella työntekijänä ja jos hänellä ei ole oleskeluoikeutta vastaanottavassa valtiossa minkään muunkaan yhteisön oikeuden määräyksen tai säännöksen perusteella?

b) Jos vastaus on myöntävä, onko hänen vaimollaan ja lapsillaan näin ollen johdannaisia oleskelu-, työskentely- ja muita oikeuksia?

c) Jos vastaus on myöntävä, onko heillä tällaisia oikeuksia asetuksen N:o 1612/68 11 ja 12 artiklan tai jonkin muun yhteisön oikeuden määräyksen tai säännöksen perusteella (ja jos on, minkä)?

Neljäs kysymys

4) a) Sikäli kuin edelliseen kysymykseen vastataan unionin kansalaisen kannalta epäedullisesti, säilyttävätkö hänen perheenjäsenensä ne johdannaiset oikeudet, jotka he ovat alun perin saaneet tässä ominaisuudessaan asettuessaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan työntekijän kanssa?

b) Jos vastaus on myöntävä, minkälaisia edellytyksiä on sovellettava?"

V Alustava kysymys: kysymysten merkitys pääasian kannalta

15. On aiheellista kysyä, missä määrin vastauksilla, jotka yhteisöjen tuomioistuin kysymyksiin antaa, voi vielä olla merkitystä pääasian oikeudenkäynnissä. Asiassa R on nimittäin huomattava, että R on tällä

välin jo saanut pysyvän oleskeluluvan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan avioiduttuaan Ison-Britannian kansalaisen kanssa. Hänen lapsensa olivat saaneet kyseisen pysyvän oleskeluluvan jo aikaisemmin. Asiassa Baumbast on huomattava, että kansalliset viranomaiset ovat myöntäneet pysyvän oleskeluluvan Maria Belen Baumbastille ja hänen kahdelle lapselleen. Wolfgang Baumbast on ainoa, joka ei ole saanut kyseistä lupaa.

16. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen harkintavaltaan kuuluu EY 234 artiklan perusteella päättää, mitä kysymyksiä se esittää yhteisöjen tuomioistuimelle. Palautan tältä osin mieliin yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön, sellaisena kuin se esitettiin asiassa Giloy annetussa tuomiossa:[9]

"20. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 177 artiklassa [josta on tullut EY 234 artikla] määrätty menettely on väline yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteisötyön toteuttamiseksi. Tästä seuraa, että yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta — — .

21. Näin ollen silloin, kun kansallisten tuomioistuinten esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskevat yhteisön oikeuden säännöksen tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuimen on periaatteessa annettava ennakkoratkaisu — — . Sen enempää perustamissopimuksen 177 artiklan sanamuodosta kuin tällä artiklalla toteutetun menettelyn tarkoituksestakaan ei ilmene, että perustamissopimuksen laatijat olisivat tarkoittaneet, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa antaa yhteisön oikeuden säännöstä koskevaa ennakkoratkaisua siinä erityistapauksessa, että jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa viitataan kyseisen säännöksen sisältöön pelkästään tämän valtion sisäiseen tilanteeseen sovellettavien sääntöjen määrittelemiseksi — — .

22. Kansallisen tuomioistuimen tekemä ennakkoratkaisupyyntö voidaan nimittäin jättää tutkimatta ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että perustamissopimuksen 177 artiklan mukaista menettelyä käytetään väärään tarkoitukseen ja että sillä itse asiassa pyritään saamaan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu näennäisen oikeudenkäyntiasian avulla, tai kun on selvää, että yhteisön oikeutta ei suoraan eikä välillisesti sovelleta kyseisen asian olosuhteissa — — ."

17. Mielestäni on tyydyttävästi osoitettu, että kyseessä ei ole näennäinen oikeudenkäynti. Esitetyt kysymykset seuraavat kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevista, R:n ja Baumbastin perheiden oleskelulupia koskevista asioista. Lisäksi on selvää, että molempien asioiden tosiseikkoihin voidaan soveltaa yhteisön oikeutta. Molemmat rii-

9 — Asia C-130/95, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4291).

dat koskevat nimittäin henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Toinen kysymys on se, onko esitetyillä kysymyksillä vielä jotakin merkitystä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan pääasian kannalta, sillä oleskeluluvat oli ennakkoratkaisukysymyksiä esitettäessä jo myönnetty kuitenkin Wolfgang Baumbastin oleskelulupaa lukuun ottamatta.

18. Mielestäni tältä osin on syytä viitata kansallisen tuomioistuimen harkintavaltaan. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneellä tuomioistuimella voi olla syitä pyytää selvennystä siihen, miten kansallisen oikeuden perusteella myönnettyä oleskelulupaa on tarkasteltava yhteisön oikeuden kannalta. Muistutan lisäksi, että esitetyt kysymykset vaikuttavat suoraan Wolfgang Baumbastin asemaan.

VI Asioiden asiayhteys

Johdanto

19. Itse asiassa molemmat asiat koskevat sitä, kuinka pitkälle henkilöiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa ulottuu. Alkuperäisessä ETY:n perustamissopimuksessa vapaa liikkuvuus liittyi lähtökohtaisesti taloudelliseen toimintaan, joka koski ammatin harjoittamista tai yrityksen toimintaa. Viittaan tältä osin EY:n perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklaan (joista on tullut muutoksen jälkeen EY 39, EY 43 ja EY 49 artikla). Jotta EY:n perustamissopimuksessa myönnettyjen oikeuksien käyttäminen olisi ollut tosiasiallisesti mahdollista, yhteisön lainsäätäjä antoi tarkempia säädöksiä. Juuri tähän perustuu asetus N:o 1612/68. Tässä asetuksessa vahvistetaan muun muassa siirtotyöläisen aviopuolison ja muiden perheenjäsenten oleskeluoikeus.

20. Asetuksen N:o 1612/68 antamisen jälkeen yhteiskunta on kehittynyt huomattavasti, mikä voi vaikuttaa merkittävästi tämän asetuksen säännösten luonteeseen ja soveltamisalaan. Vuosien kuluessa myös henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeva yhteisön oikeus on kehittynyt. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymyksiin vastattaessa on mielestäni otettava huomioon sekä yhteiskunnan kehitys että yhteisön oikeuden kehitys. Jos yhteisöjen tuomioistuin jättäisi tämän kehityksen huomiotta, asianomaiset oikeussäännöt uhkaisivat menettää osan tehokkuudestaan.

21. Tältä osin on syytä vielä mainita, että myös pääasian kantajat (R ja Baumbast) toteavat yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään kirjallisissa huomautuksissa, että

yhteisön oikeutta on tulkittava ottamalla huomioon yhteiskunnan ja oikeuden kehitys asetuksen N:o 1612/68 antamisen jälkeen.

Yhteiskunnan kehitys

22. Käsiteltäessä yhteiskunnan 1960-luvulta alkaen esiintynyttä kehitystä, joka on syytä ottaa huomioon asetusta N:o 1612/68 tulkittaessa ja sovellettaessa, ajattelen yhtä yhteiskunnallis-kulttuurillista muutosta ja kahta luonteeltaan taloudellista muutosta.

23. Asetus N:o 1612/68 on peräisin ajalta, jolloin perhesuhteet olivat vielä jokseenkin vakaita. Sosiaalilainsäädännössä, joka luotiin 1950- ja 1960-luvulla — ja näin ollen asetuksessa — on säännöksiä perinteistä perhettä varten, jossa mies ansaitsee elannon ja nainen huolehtii kodista ja lapsista. Tämä perinteinen perhe on tietysti edelleen olemassa, mutta länsimaisessa yhteiskunnassa se on selvästi menettänyt hallitsevan asemansa. Perhesuhteet ja yhteiselämän muodot ovat muuttuneet epävakaammiksi ja moninaisemmiksi. Tästä ovat esimerkkeinä sekä R:n perhe — avioeron jälkeen — että Baumbastin perhe, joissa isä asuu yhdessä perheen kanssa ainoastaan osan aikaa. Tämän lisäksi henkilöiden liikkuvuuden lisääntyessä esiintyy yhä enemmän sellaisia perheitä, joissa aviopuolisoilla on eri kansalaisuus tai joihin kuuluu eri kansalaisuutta olevia lapsia. Niihin voi kuulua myös kolmansien maiden kansalaisia, kuten R:n sekä Maria Belen Baumbastin tapauksessa. Heillä kummallakaan ei ole yhteisön oikeuden perusteella omissa nimissään oikeutta oleskelulupaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

24. Asetus N:o 1612/68 on annettu teollisen joukkotuotannon huippukautena, jolloin työsuhteet olivat luonteeltaan suhteellisen vakaita. Yhteisön lainsäätäjä pystyi ottamaan lähtökohdaksi työyhteisöjen jonkinasteisen vakauden. Nykyisessä taloudellisissa ympäristössä työyhteisön ja myös työpaikkojen nopeat muutokset ovat yleistyneet huomattavasti. Nämä muutokset voivat olla niin nopeita, kuten Baumbastin perheen tapauksessa, että perhe voi päättää olla muuttamatta aina työntekijän mukana.

25. Toinen taloudellinen suuntaus on globalisaatio. "Maailmankylässä" yritysten järjestely ja toiminnat ovat luonteeltaan yhä kansainvälisempiä sekä Euroopan unionin sisällä että sen ulkopuolella. Wolfgang Baumbastin tapaiset tilanteet, joissa työntekijä asuu jäsenvaltiossa A ja työskentelee kolmannessa maassa jäsen-

valtiossa B sijaitsevan yhtiön palveluksessa, yleistyvät koko ajan.

Yhteisön lainsäädännön kehitys

26. Totean, että asetuksessa N:o 1612/68 ei sanota mitään esittämäni kehityksen seurauksista. Ajattelen tämän asian yhteydessä seuraavia ilmiöitä: avioeron seuraukset, aikaisemmasta suhteesta peräisin olevat lapset, perheet, joissa esiintyy eri kansalaisuuksia, mukaan lukien kolmansien valtioiden kansalaisuus, työn liikkuvuus sekä asuin- ja työpaikan poikkeaminen toisistaan. Mikään näistä ilmiöistä ei ole todella uusi, mutta ne esiintyvät nyt niin voimaperäisinä ja niin laajoina, että yhteisön lainsäätäjän on otettava ne huomioon.

28. Käsiteltäessä yhteisön oikeuden kehitystä mielestäni on merkitystä sillä, että asetusta annettaessa henkilöiden vapaa liikkuvuus koski ainoastaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta taloudellisen toiminnan harjoittamiseksi. Ainoastaan sellaiset henkilöt, jotka harjoittivat taloudellista toimintaa jossakin jäsenvaltiossa ja jotka olivat jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisia, kuuluivat ETY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan. Molemmissa käsiteltävinä olevissa asioissa kyse on oikeuksista, jotka ovat saaneet alkunsa pyrittäessä suojelemaan siirtotyöläisiä EY 39 artiklan nojalla (aiemmin EY:n perustamissopimuksen 48 artikla). EY:n perustamissopimuksen järjestelmässä tämä suojelu perustuu EY 39 artiklaan itseensä sekä johdetussa oikeudessa EY 40 artiklaan ja erityisesti asetukseen N:o 1612/68.

27. Kokonaan toinen henkilöiden vapaan liikkuvuuden kannalta tärkeä kehityssuunta liittyy kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuttoa koskevien kysymysten kasvavaan merkitykseen. Tällä kehityksellä ei ole käsiteltävänä olevassa asiassa tarkalleen ottaen mitään merkitystä, eivätkä asianosaiset ole vedonneet EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan IV osastoon. On kuitenkin hyvä tajuta, että henkilöiden vapaa liikkuvuus Euroopan unionissa on tiiviissä yhteydessä kolmansista maista tulevien henkilöiden maahanmuuttoon. Sekä R että Maria Belen Baumbast ovatkin tulleet kolmannesta maasta Euroopan unioniin niiden säännösten perusteella, jotka koskevat henkilöiden vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa.

29. Asetuksen antamisen ajankohtana 1960-luvun lopulla asetuksessa tarvitsi säätää ainoastaan, miten perheenjäsenten oleskeluoikeus saa alkunsa eikä milloin se päättyy. Tavallisesti sosiaalinen tilanne oli nimittäin vakaa. EY 40 artiklassa määrätään, että neuvosto toteuttaa direktiivein tai asetuksin ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi. Neuvosto on vahvistanut 60-luvun lopulta alkaen sääntöjä, jotka muodostavat edelleenkin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden keskeisen sisällön. Kyse on silloin asetuksesta N:o 1612/68 ja direktiivistä 68/360/ETY. Asetuksen N:o 1612/68 1 artiklalla pan-

naan täytäntöön EY 39 artikla ja myönnetään jäsenvaltioiden jokaiselle kansalaiselle asuinpaikasta riippumatta oikeus ottaa vastaan ja harjoittaa palkattua työtä jonkin toisen jäsenvaltion alueella. Direktiivin 68/360/ETY 1 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot poistamaan liikkumista ja oleskelua koskevat rajoitukset siirtotyöläisiltä ja heidän perheenjäseniltään. He voivat näin ollen olla töissä toisessa jäsenvaltiossa, eikä heiltä voida vaatia maahantulo- tai maastapoistumisviisumia.

30. Jotta tätä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta voitaisiin tosiasiallisesti käyttää, asetuksessa N:o 1612/68 myönnetään joitakin oikeuksia myös työntekijän perheenjäsenille. Kyse on asetuksen 10, 11 ja 12 artiklassa säädetyistä oikeuksista, joiden soveltamisala on käsiteltävänä olevan oikeudenkäyntiasian kohde. Niihin liittyvät ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ensimmäinen ja toinen kysymys. Vaikka asetus N:o 1251/70 sisältää täydentäviä säännöksiä, jotka koskevat työntekijän perheenjäsenten oleskeluoikeutta tämän kuoleman jälkeen, asetusta N:o 1612/68 itseään ei ole missään vaiheessa muutettu siitä huolimatta, että yhteiskunnassa on tapahtunut sen jälkeen huomattavia muutoksia. Komissio tosin esitti vuonna 1998 ehdotuksen sen muuttamiseksi. [10] Tästä ehdotuksesta ei kuitenkaan keskusteltu neuvostossa. Komissio on istunnossa huomauttanut asetuksen N:o 1612/68 muutosehdotuksen olevan virkamiesten valmisteltavana. Näillä ehdotuksilla ei voi olla mitään merkitystä tarkasteltaessa esitettyjä kysymyksiä.

31. Vuosien kuluessa henkilöiden vapaan liikkuvuuden merkitys ja soveltamisala ovat laajentuneet huomattavasti. Ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on 1980-luvulla tulkittu laajasti henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyviä säännöksiä. Siten palvelujen vapaan tarjoamisen katsottiin soveltuvan palvelun vastaanottajiin. [11] Kyse voi olla muiden muassa matkailijoista tai lääkinnällistä hoitoa tarvitsevista henkilöistä, jotka voivat siirtyä toiseen jäsenvaltioon saadakseen kyseistä palvelua. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden henkilöllinen soveltamisala on laajentunut huomattavasti vuodesta 1990 eli siitä alkaen, kun annettiin kolme direktiiviä, jotka koskivat sellaisten henkilöiden oleskeluoikeutta, jotka eivät harjoittaneet tai eivät enää harjoittaneet taloudellista toimintaa. Kyse on ensinnäkin oleskeluoikeudesta annetusta direktiivistä 90/364/ETY, jonka mainitsin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 5 kohdassa. Siihen verrattavia ovat direktiivit 90/365/ETY [12] ja 93/96/ETY, [13] joista ensimmäisessä säännellään eläkeläisten ja toisessa opiskelijoiden oleskeluoikeutta. Näissä direktiiveissä oleskeluoikeuden myöntämisen edellytyksinä on kaksi arviointiperustetta: siirtotyöläisen ja hänen

10 — Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EY) asetuksen N:o 1612/68 muuttamisesta (EYVL 1998, C 344, s. 9).

11 — Ks. mm. yhdistetyt asiat 286/82 ja 26/83, Luisi ja Carbone, tuomio 31.1.1984 (Kok. 1984, s. 377, Kok. Ep. VII, s. 455).

12 — Ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 180, s. 28).

13 — Opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annettu direktiivi (EYVL L 317, s. 59).

perheenjäsenensä on kuuluttava vastaanottavassa jäsenvaltiossa kaikki riskit kattavan sairausvakuutuksen piiriin ja heillä on oltava riittävästi tuloja ja varoja.

32. Lopuksi Maastrichtin sopimuksesta alkaen EY:n perustamissopimukseen on kuulunut erillinen unionin kansalaisuutta koskeva osa. EY 18 artiklassa määrätään, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perustamissopimuksessa määrätyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

33. Tältä osin esitän seuraavassa yhteenvedon, johon ratkaisuehdotukseni jatkossa perustuu.

34. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeva yhteisön lainsäädäntö jakaantuu kahteen lainsäädäntökokonaisuuteen. Vanhempi ryhmä liittyy taloudellisen toiminnan harjoittamiseen. Siihen kuuluu sääntöjä, jotka koskevat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisvapautta sekä palvelujen tarjoamisen vapautta. Johdettu oikeus, jota tarvittiin mahdollistamaan näiden taloudellisperäisten oikeuksien tosiasiallinen käyttäminen (kyse on erityisesti asetuksesta N:o 1612/68), ei pysynyt tyydyttävästi 1960-luvulla alkaneen yhteiskunnallis-taloudellisen kehityksen mukana. Kun kyse on näiden työntekijöiden perheenjäsenten (johdannaisista) oikeuksista, yhteisöjen lainsäädännössä säännellään ainoastaan sitä, miten nämä oikeudet saavat alkunsa. Missään säännöksessä ei oteta huomioon tilanteen muuttumista, mihin on mielestäni syynä se, että asianomaisten säännösten antamisen ajankohtana 1960-luvun lopulla lähtökohtana oli perhe- ja työsuhteiden vakaus. Asetuksessa N:o 1251/70 on säännös ainoastaan yhdestä erityisestä olosuhteenmuutoksesta, joka on sitä paitsi aina ennen pitkää odotettavissa, eli työntekijän kuolemasta. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt kaksi ensimmäistä kysymystä koskevat pitkälti sääntöjen tätä ryhmää.

35. Toisaalta direktiiveillä 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY, jotka muodostavat toisen lainsäädäntökokonaisuuden, luotiin oleskeluoikeus sellaisten henkilöiden hyväksi, jotka eivät harjoittaneet tai eivät enää harjoittaneet taloudellista toimintaa. Näissä direktiiveissä oleskeluoikeus riippuu tulojen ja varojen riittävyydestä. Näin estetään se, että siirtotyöläinen joutuu turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään.

36. Maastrichtin sopimuksella EY:n perustamissopimukseen lisättiin sanamuodoltaan yleinen oikeus Euroopan unionin kaikkien kansalaisten hyväksi. Kolmas yhteisöjen tuomioistuimelle esitetty kysymys kuuluu itse asiassa, onko tällä määräyksellä välitön oikeusvaikutus erityisesti sellaiseen henkilöön nähden (Wolfgang Baumbast), joka ei liikkumis- ja oleskeluoikeutensa tueksi voi vedota yhteisön oikeuden muihin oikeussääntöihin. Tällainen henkilö ei täytä direktiivissä 90/364/ETY säädettyjä erityisiä edellytyksiä.

VII Yhteisön oikeuden nykytilan arviointi osaksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella

37. Olen edellä esittänyt käsiteltävänä olevan oikeudenkäyntiasian kannalta merkittäviä kehityskulkuja. Jotta ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymyksiin voitaisiin antaa asianmukainen vastaus, on tarpeen tarkastella perusteellisesti yhteisön oikeuden nykytilaa.

Asetuksen N:o 1612/68 10, 11 ja 12 artikla

38. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ensimmäisessä ja toisessa kysymyksessä ovat keskeisinä asetuksen N:o 1612/68 10 ja 12 artikla. Näihin kahteen artiklaan liittyy läheisesti asetuksen 11 artikla. Asetuksella pyritään, kuten edellä jo tuli esille, henkilöiden liikkuvuuden esteiden poistamiseen, erityisesti säätämällä heille oikeus saada perheensä luokseen ja luomalla edellytykset sille, että heidän perheensä voivat integroitua vastaanottavaan maahan.

39. Asetuksen 10 artiklassa määritellään ne työntekijän perheenjäsenet, jotka voivat tulla hänen mukanaan. Ensinnäkin oikeus asettua maahan myönnetään siirtotyöläiselle ja muiden muassa hänen aviopuolisolleen. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee "aviopuolison" kirjaimellisesti. Niinpä yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että henkilö pysyy aviopuolisona niin kauan, kuin hänen avioliittonsa ei ole virallisesti päättynyt, vaikka aviopuolisot asuvat tosiasiallisesti erillään.[14] Toiseksi oikeus tulla asumaan työntekijän luokse on alle 21-vuotiailla jälkeläisillä ja myös muilla sukulaisilla alenevassa tai ylenevässä polvessa. Näihin muihin sukulaisiin pätee se rajoitus, että heidän on oltava "huollettavia".[15] Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan se, onko kyse huollettavana olevasta perheenjäsenestä, riippuu tosiasiallisesta tilanteesta. Kyseessä on oltava perheenjäsen, jonka ylläpidosta vastaa työntekijä, jolloin ei ole merkitystä sillä, minkä vuoksi tällaiseen ylläpitoon turvaudutaan, eikä sillä, kykeneekö asianomainen henkilö pitämään hänestä huolta palkatulla työllä.[16] Asiassa Diatta annetusta tuomiosta[17] ilmenee, että perheenjäsenten ei tarvitse asua pysyvästi siirtotyöläisen kanssa.

40. Asetuksen 11 artiklan sanamuodosta ilmenee, että 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. Tämän artiklan merkitys on mielestäni

14 — Asia 267/83, Diatta, tuomio 13.2.1985 (Kok. 1985, s. 567, Kok. Ep. VIII, s. 63).

15 — Asia 63/76, Inzirillo, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 2057).

16 — Asia 316/85, Lebon, tuomio 18.6.1987 (Kok. 1987, s. 2811).

17 — Mainittu edellä alaviitteessä 14.

rajallinen, koska (huolimatta hämmentävästä ilmaisusta "myös siinä tapauksessa että") sen vaikutus koskee ainoastaan niitä lapsia, joilla ei ole jäsenvaltion kansalaisuutta. Lapsilla, joilla on jäsenvaltion kansalaisuus, on nimittäin EY 39 artiklan nojalla itsenäinen oikeus työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen.

41. Asetuksen 12 artikla koskee peruskoulutusta, oppisopimuskoulutusta ja ammatillista koulutusta.[18] Arvioitaessa lasten oikeutta osallistua koulutukseen perusteena ei käytetä sitä, että toinen vanhempi on työntekijä, vaan peruste on laajempi, nimittäin se, että toinen vanhempi on tai on ollut työssä. Vaikka asianomainen vanhempi ei ole tai ei enää ole palkatussa työssä, lapsilla on oikeus osallistua koulutukseen. Asiassa Echternach ja Moritz annetussa tuomiossa[19] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jos yhteisön työntekijä on ollut työssä toisessa jäsenvaltiossa, hänen lapsensa on edelleen asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettu työntekijän perheenjäsen lapsen perheen palatessa lähtömaahan ja lapsen jäädessä vastaanottavaan maahan jonkin aikaa kestäneen keskeytyksenkin jälkeen jatkaakseen siellä opintojaan, joita hän ei voi harjoittaa lähtömaassa. Yhteisöjen tuomioistuin tukee nimenomaan sekä komission että Portugalin hallituksen tässä asiassa omaksumaa kantaa, jonka mukaan yhteisön oikeuteen kuuluvalla yhdenvertaisen kohtelun periaatteella on turvattava työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä mahdollisimman perusteellinen integroituminen vastaanottavaan valtioon.[20] Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi seuraavaksi asetuksen N:o 1612/68 12 artiklaan perustuvia lasten oikeuksia laajasti: tietyn aikaa lähtömaassa oleskeltuaan he saavat palata vastaanottavaan maahan jatkaakseen opintojaan. Asiassa Di Leo annetussa tuomiossa[21] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että neuvoston asetuksen N:o 1612/68 12 artiklaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetut lapset on opintotuen osalta rinnastettava jäsenvaltion kansalaisiin sekä silloin, kun opiskelu tapahtuu vastaanottavassa valtiossa, että silloin, kun se tapahtuu valtiossa, jonka kansalaisia lapset ovat.

42. Osallistuminen koulutukseen rajoittuu 12 artiklan sanamuodon mukaan lyhyesti sanottuna sellaisiin lapsiin, jotka kuuluvat siirtotyöläisen ja hänen aviopuolisonsa perheeseen. Ei vaadita, että työntekijä asuu yhdessä asianomaisten lasten kanssa. Tämän lisäksi asiassa Gaal annetussa tuomiossa[22] katsottiin, että asetuksen 12 artikla koskee myös sellaisia taloudellisia avustuksia, joita voivat saada opinnoissaan pitkälle edenneet opiskelijat, myös silloin kun he ovat jo täyttäneet 21 vuotta eivätkä ole enää vanhempiensa huollettavina. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan 12 artiklan soveltamisen rajoittaminen iän tai vanhempien huollettavana olemisen perusteella ei näin ollen olisi ainoastaan tämän säännöksen kirjainta, vaan myös sen henkeä vastaan. Tähän artiklaan ei voi kuitenkaan vedota lapsi, silloin kun toinen vanhemmista on viimeksi ollut työssä ja

18 — Ks. erityisesti Wölker U., *Hans von der Groeben e.a./ Kommentar zum EU/EG-Vertrag*, 5. painos, Nomos, Baden-Baden 1997, s. 1/1148.

19 — Yhdistetyt asiat 389/87 ja 390/87, tuomio 15.3.1989 (Kok. 1989, s. 723).

20 — Ks. tuomion 19 ja 20 kohta.

21 — Asia C-308/89, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4185, Kok. Ep. X, s. 607).

22 — Asia C-7/94, tuomio 4.5.1995 (Kok. 1995, s. I-1031).

asunut vastaanottavassa valtiossa ennen hänen syntymäänsä. [23]

Työntekijän käsite ja sosiaaliset edut

43. Asetuksen N:o 1612/68 10, 11 ja 12 artiklan soveltamisalan määrittelemiseksi on syytä määritellä myös työntekijän käsite ja se, milloin työntekijä menettää tämän asemansa. Täysin riippumatta 10, 11 ja 12 artiklasta yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi tarkastellut työntekijän ja hänen perheenjäsentensä sosiaalisia etuja.

44. Asiassa Martínez Sala [24] yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin antamaan työntekijän käsitteen määritelmä vapaan liikkuvuuden tai sosiaaliturvan alalla. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "perustamissopimuksen 48 artiklassa ja asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettuna työntekijänä on pidettävä henkilöä, joka suorittaa määrätyn ajanjakson aikana toisen hyväksi ja tämän valvonnan alaisena tehtäviä, joista hänelle suoritetaan vastike. Vaikka henkilö menettää asemansa työntekijänä sen jälkeen kun työsuhde on päättynyt, ei kuitenkaan pidä unohtaa, että työsuhteen lakkaamisella on määrättyjä työntekijäasemaan perustuvia vaikutuksia — — ".

45. Tässä asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies La Pergola oli sitä mieltä, että perustamissopimuksen määräyksistä ja johdetusta oikeudesta johtui, ettei yhteisössä "työntekijän" asemaa pidetä pysyvänä subjektiivisena tilana. Periaatteessa yksilö menettää tämän aseman, kun sen saamiseksi vaadittavat edellytykset eivät enää täyty. Yhteisön oikeus poikkeaa tästä säännöstä ainoastaan määrätyissä olosuhteissa ja rajoitetuin vaikutuksin.

46. Asetuksen N:o 1612/68 7 artiklassa säädetään, että työntekijän, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on saatava sosiaaliset edut toisen jäsenvaltion alueella. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan työntekijöiden lapsille myönnetty opintotuki on asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sosiaalinen etu. [25] Asiassa Bernini annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "jäsenvaltion työntekijän lapsille myöntämä opintotuki on siirtotyöläisen kannalta asetuksen N:o 1612/68 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sosiaalinen etu siirtotyöläisen vastatessa edelleen lapsen elatuksesta. Tällaisessa tapauksessa lapsi voi vedota 7 artiklan 2 kohtaan saadakseen opintotukea samoin edellytyksin kuin kansallisten työntekijöiden lapset ja erityisesti ilman että hänelle voidaan aset-

23 — Asia 197/86, Brown, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3205, Kok. Ep. IX, s. 495).

24 — Asia C-85/96, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691, 32 kohta).

25 — Asia C-3/90, Bernini, tuomio 26.2.1992 (Kok. 1992, s. I-1071, 24 kohta) ja asia C-337/97, Meeusen, tuomio 8.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3289, 19 kohta).

taa oleskeluunsa liittyvää lisäedellytystä". [26]

47. Asiassa Cristini annetussa tuomiossa [27] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että 7 artiklan 2 kohdassa esiintyvä ilmaisua "sosiaaliset edut" ei tule tulkita suppeasti ja jatkoi seuraavasti: "Tästä seuraa, säännöksen tavoitteena oleva yhdenvertainen kohtelu huomioon ottaen, että säännöksen aineelliseen soveltamisalaan on katsottava kuuluvan kaikki sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut — — riippumatta siitä, liittyvätkö ne työsopimukseen — — ."

Kysymykseen, onko tällainen etu myönnettävä leskelle ja lapsille siirtotyöläisen kuoltua, yhteisöjen tuomioistuin vastasi siten, että "se, että tällainen etu evättäisiin kuolleen työntekijän jälkeenjääneiltä silloin, kun tämä etu myönnetään omien kansalaisten jälkeenjääneille sukulaisille, olisi työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön säännöstön tavoitteen ja hengen vastaista". Yhteisöjen tuomioistuin viittaa seuraavaksi asetukseen N:o 1251/70 ja erityisesti sen 3 artiklan 1 kohtaan, jossa säädetään, että työntekijän perheenjäsenillä, jotka asuvat hänen kanssaan jäsenvaltion alueella, on oikeus oleskella siellä pysyvästi, jos työntekijä on saanut oikeuden jäädä tuon valtion alueelle, ja jatkaa oleskeluaan vielä tämän kuoleman jälkeen, sekä 7 artiklaan, jossa säädetään, että "neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 mukainen oikeus yhdenvertaiseen kohteluun koskee myös henkilöitä, joihin sovelletaan tämän asetuksen säännöksiä".

EY 18 artikla

48. Asiassa Martínez Sala annetussa tuomiossa [28] yhteisöjen tuomioistuin käsitteli Euroopan unionin kansalaisuutta. Se ei ole kuitenkaan ottanut kantaa EY 18 artiklan soveltamisalaan huolimatta kysymyksen seikkaperäisestä käsittelystä julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa. Asiassa Kaba antamassaan tuomiossa [29] yhteisöjen tuomioistuin vetosi EY 18 artiklan luonteeseen ilman, että se kuitenkaan nimenomaan käsitteli EY 18 artiklan mahdollista välitöntä oikeusvaikutusta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin, että voimassaolevan yhteisön oikeuden mukaan jäsenvaltion kansalaisten oleskeluoikeus toisen jäsenvaltion alueella ei ole ehdoton. Tämä seuraa muun muassa EY 18 artiklasta, jossa unionin kansalaisille myönnetään oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella nimenomaan viittaamalla sopimuksessa määrättyihin tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyihin rajoituksiin ja ehtoihin.

49. Asiassa Martínez Sala antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies La Pergola esittää seuraavan näkemyksen: "Nykyisin on kuitenkin olemassa perustamissopimuksen 8 a artikla [josta on tullut

26 — Ks. lisäksi asiassa Meeusen annettu tuomio, mainittu edellä alaviitteessä 25.

27 — Asia 32/75, tuomio 30.9.1975 (Kok. 1975, s. 1085, Kok. Ep. II, s. 481).

28 — Mainittu edellä alaviitteessä 24.

29 — Asia C-356/98, tuomio 11.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2623).

EY 18 artikla]. Oikeus liikkua ja valita vapaasti asuinpaikkansa unionin alueella vahvistetaan primäärioikeuden säännössä yleisesti — — . Perustamissopimuksen 8 a artiklassa määrätyt rajoitukset koskevat oikeuden tosiasiallista käyttämistä eivätkä oikeuden olemassaoloa. Direktiivillä 90/364/ETY säännellään edelleen edellytyksiä, joilla perustamissopimuksessa turvattua oikeutta käytetään." [30]

50. Julkisasiamies viittaa sen järjestelmän johdonmukaisuuteen, johon EY 18 artiklassa taattu oikeus on Maastrichtin sopimuksella sisällytetty. Hän toteaa: "Perustamissopimuksen 8 a artiklaan on siis *erotettu* henkilöiden liikkumisvapaus muista liikkumisvapauksista, eikä sitä ole muotoiltu ainoastaan liikkumisvapaudeksi vaan myös vapaudeksi *oleskella* kaikissa jäsenvaltioissa. Kyseessä on siis ensisijainen oikeus, koska se on mainittu ensimmäisenä unionin kansalaisten oikeuksista. — — Se ei siis ole johdettuun oikeuteen perustuva oikeus, sillä sitä ei voida *erottaa* unionin kansalaisuudesta, kuten ei muitakaan oikeuksia, jotka liittyvät välttämättä nimenomaan tämän uuden — — aseman muotoamiseen — — . Unionin kansalaisuus on primäärioikeuden säännöissä osoitettu välittömästi yksilöille, jotka on näin ollen tunnustettu muodollisesti oikeussubjekteiksi, jotka voivat saada ja menettää unionin kansalaisuuden sen jäsenvaltion kansalaisuuden mukana, jonka kansalaisia he ovat, eivätkä millään muulla tavoilla. Tämä on se oikeudellinen *perus*asema, joka on taattu kaikille jäsenvaltioiden kansalaisille yhteisön oikeudessa ja nykyisin unionin oikeussäännöissä — — ." [31]

51. Arvostelijoiden mukaan yhteisöjen tuomioistuimen olisi tullut käsitellä kysymystä, joka koskee EY 18 artiklan oikeusvaikutusta. Yhteisöjen tuomioistuimen esittämä perustelu, jonka mukaan käsiteltävänä olevan kaltaisissa tapauksissa ei ole tarpeen tutkia, voiko asianomainen EY 18 artiklan perusteella vaatia uutta oikeutta oleskella asianomaisen jäsenvaltion alueella, kun hänelle oli jo myönnetty oikeus siellä oleskeluun, ei ole joidenkin mielestä seurausta perusteellisesta harkinnasta. [32]

52. Myös julkisasiamies Cosmas on tarkastellut EY 18 artiklan oikeusvaikutusta. Asiassa Wijsenbeek esittämässään ratkaisuehdotuksessa [33] hän osoittaa kannattavansa tämän artiklan välitöntä oikeusvaikutusta. Ensinnäkin EY 18 artiklan sanamuoto puoltaa hänen mukaansa välitöntä oikeusvaikutusta. Jokaisen Euroopan unionin kansalaisen oikeus liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella vapaasti on nimenomaan tunnustettu. Julkisasiamies Cosmas viittaa lisäksi EY 18 artiklan omiin erityispiirteisiin ja olettaa, että sillä sisällytetään yhteisön oikeusjärjestykseen henkilökohtainen oikeus, joka vastaa jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestyksissä perustuslain tasolla tunnustettua oikeutta liikkua vapaasti. Hän jatkaa, että artiklalla on tämän perusteella välittömiä oikeusvaikutuksia, koska se velvoittaa sekä yhteisön että kansalliset viranomaiset kun-

30 — Tuomio mainittu edellä alaviitteessä 24; ratkaisuehdotuksen 18 kohta.

31 — Ks. edellä alaviitteessä 30 mainittu kohta.

32 — Tomuschat, C., "Commentaar bij zaak C-85/96 María Martínez Sala v. Freistaat Bayern", *Common Market Law Review*, 37, Kluwer Law International, Alankomaat, 2000, s. 453.

33 — Asia C-378/97, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-6207).

nioittamaan Euroopan unionin kansalaisten oikeutta liikkua vapaasti ja pidättäytymään sellaisten esteiden asettamisesta, jotka heikentäisivät tämän oikeuden keskeistä sisältöä.

53. Julkisasiamies Cosmasin mielestä EY 18 artiklan 1 kohdan varaus, jota sovelletaan liikkumis- ja oleskeluoikeuteen, ei voi yksinään asettaa EY 18 artiklan välitöntä oikeusvaikutusta kyseenalaiseksi, sillä tämä lause ei vaikuta myönnetyn oikeuden välittömyyteen. Tulkittavat määräykset ovat toisin sanoen tästä lauseesta huolimatta täsmällisiä ja ehdottomia. Julkisasiamies Cosmas voi mielestään päätellä tästä, että perustamissopimuksen 8 a artiklalla yhteisön oikeusjärjestykseen sisällytetään yksilön perusoikeus, jolla on välitön oikeusvaikutus ja jonka perusteella unionin kansalaisilla on mahdollisuus liikkua ja oleskella yhteisön alueella vapaasti. Tämän oikeuden käyttämiselle voidaan asettaa rajoituksia tai ehtoja, mutta niiden on oltava perusteltuja eivätkä ne saa heikentää tämän oikeuden keskeistä sisältöä. Kyseisessä asiassa antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin ei sanonut kuitenkaan mitään EY 18 artiklan välittömästä oikeusvaikutuksesta.

54. Viittaan lopuksi julkisasiamies Léger'n asiassa Kaur[34] esittämään ratkaisuehdotukseen, jossa todetaan, että edellytyksenä on oltava rajat ylittävä osatekijä. EY 18 artiklassa säädetään nimittäin vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella. Pääasian kaikkien osatekijöiden ei julkisasiamies Léger'n mielestä tule olla jäsenvaltion sisäisiä, sillä "yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä 'sovelletaan vain yhteisön jäsenvaltion kansalaisiin, jotka haluavat asettua asumaan toisen jäsenvaltion alueelle, taikka kyseisen valtion sellaisiin kansalaisiin, joilla on jokin liittymä johonkin yhteisön oikeudessa tarkoitettuun tilanteeseen'".

Syrjintä

55. Asiassa Martínez Sala annetun tuomion viimeisessä osassa yhteisöjen tuomioistuin tutki kysymystä, voiko vastaanottavan jäsenvaltion alueella laillisesti oleskeleva Euroopan unionin kansalainen vedota EY 12 artiklassa määrätyn syrjintäkiellon periaatteeseen. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tämä kansalainen voi vedota perustamissopimuksen 6 artiklaan kaikissa sellaisissa tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden aineelliseen soveltamisalaan. Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä yhdenvertainen kohtelu vastaanottavassa maassa on tärkeä keino työntekijöiden vapaan liikkuvuuden to-

34 — Asia C-192/99, tuomio 20.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1237, ratkaisuehdotuksen 28 kohta).

teuttamiseksi, kuten muun muassa EY 39 artiklan 2 kohdasta ilmenee.

56. Asiassa Kaba annettu tuomio [35] osoittaa selvästi, ettei voida menestyksellisesti vedota syrjintään, jonka väitetään kohdistuvan kolmansien maiden naispuolisiin kansalaisiin, jotka ovat avioituneet jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisen kanssa, verrattaessa heitä niihin, jotka ovat avioituneet vastaanottavan valtion oman kansalaisen kanssa. Tähän jälkimmäiseen ryhmään kuuluville voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa yhden vuoden oleskelun kuluttua (ainakin Yhdistyneessä kuningaskunnassa). Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioilla on oikeus omien ja toisten jäsenvaltioiden kansalaisten välisten objektiivisten erojen perusteella tehdä ero näiden henkilöryhmien välillä, silloin kun ne määrittelevät edellytyksiä, jotka on oltava täytetty, jotta ne voivat myöntää näiden henkilöiden aviopuolisoille pysyvän oleskeluluvan alueelleen. Jäsenvaltioilla on tarkemmin sanottuna oikeus vaatia sellaisten henkilöiden aviopuolisoilta, jotka eivät itse voi hakea rajoittamatonta oleskeluoikeutta, pitempikestoista oleskelua kuin sellaisten henkilöiden aviopuolisoilta, joilla tällainen oikeus jo on. Kun pysyvä oleskelulupa on jo myönnetty, luvan haltijalle ei voida nimittäin asettaa enää mitään edellytyksiä. Vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten on sen vuoksi voitava vaatia, että hakijalla on hakemusta jättäessään tähän valtioon riittävän kestävät suhteet. Nämä suhteet voivat ilmetä erityisesti siitä, että hänen aviopuolisollaan on valtion alueella pysyvä oleskeluoikeus, tai hänen oman edeltävän oleskelunsa pitkästä kestosta.

57. Voidaan esittää myös toisenlainen päättely. [36] Omien kansalaisten ja toisten jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusaseman välinen objektiivinen ero ei välttämättä merkitse sitä, että jälkimmäisten perheenjäseniä on sallittua kohdella toisin kuin omien kansalaisten perheenjäseniä. Vaikka perheenjäsenten osalta Yhdistyneessä kuningaskunnassa voimassa olevissa oleskeluoikeussäännöissä erotellaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa oleskelevat ja siellä pysyvästi asuvat henkilöt sekä toisaalta muiden jäsenvaltioiden kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä, jotka eivät täytä tätä edellytystä, yhteisöjen tuomioistuin olisi voinut ryhtyä vertailemaan keskenään asianomaisten perheenjäsenten tilanteita.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artikla

58. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan mukaan unioni pitää arvossa

35 — Mainittu edellä alaviitteessä 29.

36 — Ks. esim. Peers, S., "Dazed and confused: family members' residence rights and the Court of Justice", *European Law Review*, 26, Sweet & Maxwell, Yhdistynyt kuningaskunta, 2001, s. 76.

perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "vaikka perusoikeudet ovat erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo, tämä tapahtuu sillä edellytyksellä, että asia, joka on sen käsiteltäväksi saatettu, kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan". [37] Erityisen kiinnostava näkökohta tulee esille asiassa komissio vastaan Saksa annetussa tuomiossa, [38] jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi: "On huomattava, että asetusta (ETY) N:o 1612/68 on tulkittava ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artiklassa mainitun perhe-elämän kunnioittamisen vaatimuksen näkökulmasta."

59. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Yleisen periaatteen mukaan yksityis- ja perhe-elämästä on kyse joka tapauksessa silloin, kun on kyse tosiasiallisesta ja lainmukaisesta avioliitosta. Muut riittävän kestävät suhteet voidaan rinnastaa tällaiseen avioliittoon. Lisäksi perheside hajoaa ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa myöhempien tapahtumien vuoksi. Huomautan, että myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa [39] taataan jokaisen oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä kunnioitetaan. Yhteisön oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa tällä perusoikeuskirjalla ei ole kuitenkaan sitovaa oikeusvaikutusta.

60. Myös maahanmuuttoa varten on kehitetty joitakin periaatteita. [40] Yksi näistä periaatteista on, että se, kuinka laaja velvollisuus valtiolla on sallia maahan jo sijoittautuneiden maahanmuuttajien sukulaisten maahantulo, vaihtelee sen mukaan, mitkä ovat asianomaisten henkilöiden erityiset olosuhteet ja yleinen etu. Kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan jäsenvaltioilla on oikeus valvoa ulkomaalaisten pääsyä alueelleen, ellei kansainvälisistä sopimusvelvoitteista muuta johdu. Maahanmuutosta on huomattava, että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artiklaa ei voida tulkita siten, että sen perusteella valtiolla olisi yleinen velvollisuus kunnioittaa puolisoiden tekemää yhteisen asuinpaikan sijaintimaan valintaa ja sallia perheiden yhdistyminen alueellaan.

Yhteenveto

61. Edellä esitetyn perusteella tiivistän yhteisön oikeuden nykytilan joihinkin pääkohtiin.

37 — Ks. mm. julkisasiamies Léger'n asiassa Kaur (tuomio mainittu edellä alaviitteessä 34) 20.11.2000 esittämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta, jossa hän viittaa mm. asiaan C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2925, Kok. Ep. XI, s. I-221).

38 — Asia 249/86, tuomio 18.5.1989 (Kok. 1989, s. 1263, Kok. Ep. X, s. 43, 10 kohta).

39 — EYVL 2000, C 364, s. 1.

40 — Ks. asia Ahmut, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.11.1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-VI.

62. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus liittyy periaatteessa yksinomaan siihen ajanjaksoon, jona työntekijä on työsuhteessa. Perheenjäsenten sosiaaliset edut, jotka perustuvat työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen asetuksen N:o 1612/68 nojalla, voivat kuitenkin säilyä työsuhteen päätyttyä. Näin on nimenomaan säädetty muun muassa työntekijän kuoleman varalta. Asetuksen 10 artiklassa myönnetään erityisesti yksi tällainen sosiaalinen etu eli oleskeluoikeus työntekijän taloudessa asuville lapsille. Asetuksen 12 artiklassa näille lapsille myönnetään oikeus osallistua koulutukseen myös vanhempansa työsuhteen päätyttyä. Lisäksi 12 artiklassa ei edellytetä, että perhe elää (edelleen) perheyhteydessä. Asiassa Echternach ja Moritz annetussa tuomiossa [41] yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi tätä lasten oikeutta laajasti sallien heidän jopa palata vastaanottavaan valtioon oleskeltuaan tilapäisesti lähtömaassaan. Päättelen myös asetuksen N:o 1612/68 7 artiklaa koskevasta oikeuskäytännöstä, että yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee työntekijän perheenjäsenten oikeuksia laajasti.

63. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole vielä ottanut kantaa EY 18 artiklan mahdolliseen välittömään oikeusvaikutukseen, vaikka tämänsuuntaisia puheenvuoroja on esiintynyt muiden muassa julkisasiamiesten ratkaisuehdotuksissa. Mielestäni on varmaa, että EY 18 artiklalla on joitakin oikeusvaikutuksia. Niiden laajuus ja soveltamisala ovat kuitenkin vielä selvittämättä.

64. Syrjintäkiellon periaate on tärkeä keino työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi. Tämä periaate ei ulotu kuitenkaan niin pitkälle, että se velvoittaisi jäsenvaltion myöntämään toisen jäsenvaltion kansalaisten perheenjäsenille samanlaisen oleskeluoikeuden kuin vastaanottavan valtion kansalaisten perheenjäsenille. Lopuksi oikeus nauttia perhe-elämän kunnioittamista, joka on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, on olennainen osa sitä yhteisön oikeutta, josta nyt vireillä olevassa asiassa on kyse. Tämä oikeus ei ulotu kuitenkaan niin pitkälle, että se velvoittaisi jäsenvaltion sallimaan perheiden yhdistymisen alueellaan.

VIII Asian arviointi

Lähestymistapa

65. Yhteisöjen tuomioistuin on vastaanottanut kirjallisia huomautuksia pääasian

41 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohta.

kantajilta (R ja Baumbast, jäljempänä pääasian kantajat), komissiolta, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselta ja Saksan hallitukselta. Pääasian kantajat, komissio ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ovat perustelleet kantojaan 6.3.2001 pidetyssä istunnossa. Eri asianosaisten käyttämien puheenvuorojen laajuuden vuoksi tyydyn tässä tuomaan esille niiden keskeiset näkökohdat. Näitä näkökohtia esiteltyäni esitän oman arvioni. Valitsen arvioni lähtökohdaksi ensinnäkin ratkaisuehdotukseni VI jaksossa esitetyn kehityksen ja toisaalta VII jaksossa esitetyn yhteisön oikeuden nykytilan.

Kaksi ensimmäistä kysymystä

Huomautukset

67. Pääasian kantajat huomauttavat asiassa R, että lapset ovat saapuneet Yhdistyneeseen kuningaskuntaan siirtotyöläisen perheenjäseninä ja että heillä oli oikeus sijoittautua sinne asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohdan perusteella. Sillä, että vanhemmat ovat nyt eronneet, ei ole merkitystä.

66. Jotta voisin vastata kysymyksiin, erotan omaksi ryhmäkseen ensinnäkin kaksi ensimmäistä kysymystä, jotka liittyvät asetukseen N:o 1612/68, ja toisaalta kolmannen kysymyksen, joka koskee EY 18 artiklan tulkintaa. Kahteen ensimmäiseen kysymykseen vastattaessa keskeisellä sijalla on yhteisön lainsäädännön vanhentuneisuus. Kuten olen huomauttanut edellä 34 kohdassa, työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva lainsäädäntö ei ole mukautunut riittävästi yhteiskunnan kehitykseen. Tulkitessaan tämän alan erityistä lainsäädäntöä ja erityisesti asetuksen N:o 1612/68 10, 11 ja 12 artiklaa yhteisöjen tuomioistuin joutuu mielestäni tästä syystä ottamaan huomioon paitsi näiden säännösten varsinaisen sanamuodon myös muuttuneet elinolosuhteet.

68. Asiassa Baumbast pääasian kantajat myöntävät, että Wolfgang Baumbast ei voi enää vaatia suojelua työntekijänä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, koska hän ei etsi siellä työtä. Hän pysyy kuitenkin EY 39 artiklassa tarkoitettuna työntekijänä, koska hän on sellaisen saksalaisen yrityksen palveluksessa, jonka kotipaikka on Euroopan unionissa ja jonka hyväksi hän työskentelee Euroopan unionin alueen ulkopuolella, samalla kun hän elättää perhettään vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jossa hän oli aikaisemmin työssä ja joka on edelleen hänen tavanomainen asuinpaikkansa. Aina kun tämä työntekijä suorittaa säännöllisen matkansa omaan — ja perheensä — tavanomaiseen asuinpaikkaan, hän käyttää EY:n perustamissopimuksen perusteella hänelle kuuluvia oikeuksiaan. Pääasian kantajat päättelevät tästä, että sijoittautumisoikeus säilyy myös Baumbastin perheen lapsilla asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan 1 kohdan perusteella.

69. Pääasian kantajat huomauttavat seuraavaksi, että asetuksen N:o 1612/68 12 artikla liittyy 10 artiklaan. Asetuksen 12 artiklan soveltamisala rajoittuu lapsiin, joilla oli sijoittautumisoikeus 10 artiklan perusteella. Kantajat toteavat, että lapset täyttävät 12 artiklan vaatimukset molemmissa tapauksissa, mutta samalla he myöntävät, että oikeus sijoittautua vastaanottavaan jäsenvaltioon ja oikeus osallistua koulutukseen siellä ei ole rajoittamaton. Asiassa R lapset pysyvät vastaanottavassa valtiossa edelleen elävän työntekijän perheenjäseninä. Tilanne on vastaavanlainen asiassa Baumbast, vaikka asianomaisten lasten isä ei enää työskentele Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Asiassa Echternach ja Moritz annetussa tuomiossa[42] yhteisöjen tuomioistuin piti tällaista seikkaa merkityksettömänä lasten oikeuden säilymiselle 12 artiklan perusteella. Pääasian kantajat huomauttavat lisäksi, että molemmissa tapauksissa lasten ei ollut mahdollista muuttaa maahan, jonka kansalaisuus heillä on. Heillä ei ole siellä perhettä, eivätkä he puhu ranskaa (R:n perheen lasten tapauksessa) tai saksaa (Baumbastin perheen lasten tapauksessa). Muutto vaarantaisi heidän koulunkäyntinsä jatkuvuuden.

70. Pääasian kantajat päättelevät, että äidillä on oleskeluoikeus molemmissa asioissa seuraavin perustein. Asetuksen N:o 1612/68 12 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on taattava oikeus osallistua opetukseen "samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla" ja että sen on tuettava toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan näille lapsille "parhaat mahdolliset edellytykset" osallistua tähän opetukseen. Äidin luona pysyminen on käytännössä ainoa tapa, jolla äitinsä huollettavina olevat hajonneen perheen nuoret lapset voivat jatkaa koulunkäyntiään.

71. Pääasian kantajat toteavat lisäksi, että R:n perheen ja Baumbastin perheen lapset ovat aineellisesti huonommassa asemassa kuin Ison-Britannian kansalaisen ja ulkomaisen naisen avioliitosta syntyneet lapset. Jälkimmäisessä tapauksessa vaimo voi saada heidän mukaansa pysyvän oleskeluluvan jo 12 kuukauden kuluttua riippumatta perhesuhteiden myöhemmästä kehityksestä. Tämä on huomattava etu työntekijälle, joka tietää, että hänen perhe-elämäänsä eivät vaikuta avioerosta johtuvat maahanmuutto-ongelmat.

72. Pääasian kantajien mukaan Adjudicator on myöntänyt asiassa Baumbast, että lasten oleskeluoikeus on nurinkurinen, jos heiltä samalla riistetään mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää sitä epäämällä tämä oikeus heidän äidiltään. Pääasian kantajien mukaan Euroopan yhteisön oikeutta on tulkittava laajasti, erityisesti tämänkaltaisissa asioissa, joissa kyse on niinkin perusluonteisesta oikeudesta kuin oikeudesta perhe-elämään. He ovat sitä mieltä, että oleskeluoikeuden epääminen äidiltä on vallitsevan perhe-elämän suhteeton loukkaus ja näin ollen Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen.

42 — Mainittu edellä alaviitteessä 19.

73. Kuten huomautin jo edellä tämän ratkaisuehdotuksen 34 ja 66 kohdassa, pääasian kantajat väittävät, että yhteisön oikeutta on tulkittava asetuksen N:o 1612/68 voimaantulon jälkeen tapahtuneen yhteiskunnallisen ja oikeudellisen kehityksen näkökulmasta.

74. Yleisemmin ottaen pääasian kantajat vaativat, että sellaisten henkilöiden oleskelulupa on muutettava pysyväksi, joilla on oikeus tulla asumaan vastaanottavaan maahan asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan perusteella. Tässä artiklassa käytetään ilmaisua "tulla asumaan" työntekijän kanssa. Ilmaisun "tulla asumaan" on katsottava viittaavan ainutkertaiseen tekoon, ei jatkuvaan toimintaan. Lasten ei näin ollen tarvitse jäädä asumaan työntekijän luokse. Heidän ei tarvitse myöskään täyttää sijoittautumisensa jälkeen 10 artiklan edellytyksiä. Asiassa Gaal annetussa tuomiossa [43] yhteisöjen tuomioistuin on myöntänyt, että työntekijän lapsella, joka on jo täyttänyt 21 vuotta eikä ole enää hänen huollettavanaan, on oikeus osallistua koulutukseen. Pääasian kantajat mainitsevat esimerkkinä vielä työntekijän, joka kuolee. Joissakin olosuhteissa yhteisön oikeudessa myönnetään, että jälkeenjäävä aviopuoliso voi jäädä vastaanottavaan jäsenvaltioon (katso asetuksen N:o 1612/68 3 artiklan 2 kohta sekä asiassa Cristini annettu tuomio). [44]

75. Pääasian kantajien esittämä väite on tiivistettynä seuraava: Perheenjäsenten tultua asumaan laillisesti työntekijän kanssa vastaanottavaan valtioon ja heidän asuttuaan siellä joitakin vuosia, heidän olosuhteidensa muutokset eivät poista heiltä oikeutta jatkaa oleskeluaan. Tällöin perheenjäsenillä edellytetään kuitenkin olevan tosiasialliset siteet työntekijään, joka käyttää EY:n perustamissopimukseen perustuvia oikeuksiaan.

76. Komissio väittää, että asetuksen N:o 1612/68 10 artiklaan perustuva oikeus on johdettu oikeus, joka riippuu työntekijän oikeudesta. Asetuksen 12 artikla, joka koskee oikeutta osallistua koulutukseen, ei luo itsenäistä oleskeluoikeutta, vaan sen tarkoitus on ainoastaan huolehtia siitä, että työntekijän lapsilla on oikeus osallistua koulutukseen samoin edellytyksin kuin lapsilla, joilla on vastaanottavan valtion kansalaisuus.

77. Komission mielestä on erotettava toisistaan kaksi tilannetta: Tilanne, jossa toinen vanhemmista pysyy työntekijänä vastaanottavassa maassa (R), ja tilanne, jossa vanhempi ei enää ole tällainen työntekijä (Baumbast). Edellisessä tapauksessa lapset säilyttävät oikeutensa, koska heillä on suhde työntekijään. Tätä johtopäätöstä ei muuta se, että lapset eivät asu samassa taloudessa kuin isä. [45] Jälkimmäinen tilanne on monimutkaisempi. Oleskeluoikeuden keskeinen edellytys eli side

43 — Mainittu edellä alaviitteessä 22.

44 — Mainittu edellä alaviitteessä 27.

45 — Komissio viittaa tältä osin asiassa Diatta annettuun tuomioon, mainittu edellä alaviitteessä 14.

työntekijään puuttuu. Monimutkainen kysymys on, voiko asetuksen N:o 1612/68 12 artikla sinänsä luoda oleskeluoikeuden. Asiassa Echternach ja Moritz annetussa tuomiossa [46] yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi 12 artiklaa laajasti. Asetuksen 12 artiklaan perustuva lasten suojeleminen ei riipu siitä, säilyttääkö vanhempi asemansa siirtotyöläisenä. Komission mukaan asiassa Echternach ja Moritz annetun tuomion vaikutus on se, että entisen työntekijän lapsi voi jatkaa oleskeluaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa käyttääkseen 12 artiklaan perustuvia oikeuksiaan. Asia Baumbast on verrattavissa tilanteeseen, joka oli käsiteltävänä asiassa Echternach ja Moritz annetussa tuomiossa. Baumbastin perheen lapsia ei ole mitään syytä jättää sen oikeuden ulkopuolelle, joka myönnettiin asiassa Echternach ja Moritz annetussa tuomiossa. Komissio viittaa lisäksi yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen, jonka mukaan työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen on taattava parhaat mahdolliset edellytykset integroitua vastaanottavaan maahan.

78. Komissio käsittelee äidin oleskeluoikeutta koskevan kysymyksen molemmissa asioissa lyhyesti. R ei ole enää perheenjäsen, eikä hänelle siitä syystä voida myöntää oleskeluoikeutta. Sitä ei voida myöntää myöskään Maria Belen Baumbastille, sillä hänen oikeutensa välttämätön edellytys eli hänen aviomiehensä asema työntekijänä on lakannut. Komissio tunnustaa tämän johtopäätöksen kiistattomat seuraukset lasten oleskeluoikeudelle.

46 — Ks. samoin tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohta.

79. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa, että Baumbastin perheen lapset säilyttävät oikeutensa osallistua edelleen koulutukseen asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan perusteella, kunnes nämä opinnot on saatettu päätökseen, vaikka heidän isänsä ei ole enää tässä asetuksessa tarkoitettu työntekijä. Asiassa R lapset säilyttävät 12 artiklaan perustuvat oikeutensa, koska heidän isänsä pysyy Yhdistyneessä kuningaskunnassa edelleen siirtotyöläisenä. Seikoilla, jotka mainitaan b kohdassa, ei ole vastauksen kannalta merkitystä.

80. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa seuraavaksi, että asetuksen N:o 1612/68 12 artiklaan perustuva jäsenvaltion velvollisuus tukea toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan näille lapsille "parhaat mahdolliset edellytykset" osallistua opetukseen, ei merkitse sitä, että ensisijaisella huoltajalla on lupa oleskella sen alueella. Se perustelee tätä väitettä seuraavasti:

— Ilmaisu "parhaat mahdolliset edellytykset" viittaa opetuksen järjestämiseen eikä lapsen kotioloihin.

— Lapsilla, joilla on Ison-Britannian kansalaisuus, ei ole kansallisen oikeuden perusteella oikeutta vaatia valtiota myöntämään oleskeluoikeutta vanhemmille tai huoltajille, joilla ei ole Ison-Britannian kansalaisuutta. Jos

toisesta jäsenvaltiosta tuleva ensisijainen huoltaja saisi oleskeluoikeuden, lapset eivät olisi yhdenvertaisessa vaan etuoikeutetussa asemassa niihin lapsiin nähden, joilla on Ison-Britannian kansalaisuus.

— Myöntävä vastaus ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymykseen johtaisi nurinkuriseen tulokseen: Wolfgang Baumbastin kaltainen henkilö saisi johdetun oleskeluoikeuden lasten oikeuden perusteella, jonka he puolestaan saavat häneltä.

81. Saksan hallituksen mukaan siirtotyöläisen lapset säilyttävät asetuksen N:o 1612/68 12 artiklaan perustuvat oikeutensa heidän vanhempiensa poistuttua vastaanottavasta maasta, kuitenkin sillä edellytyksellä, että heidän opintojaan ei voida harjoittaa lähtömaassa. Saksan hallitus on lisäksi sitä mieltä, että ensimmäisen kysymyksen b osaan on tarpeetonta vastata, sillä siinä muut esitetyt arviointiperusteet eivät ole ratkaisevia, jotta kansalliset viranomaiset voivat tehdä päätöksensä. Tämän hallituksen mukaan äidillä ei ole oleskeluoikeutta. Asetuksen N:o 1612/68 12 artikla koskee nimittäin ainoastaan siirtotyöläisten lasten maahanpääsyä.

Asian arviointi

82. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee R:n perheen lasten ja Wolfgang Baumbastin oikeutta oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

83. R:n perheen lasten osalta kysymykseen on helppo vastata. Näillä lapsilla on oleskeluoikeus asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan nojalla. Tämä oikeus säilyy heidän vanhempiensa eron jälkeen niin kauan, kuin isä on EY 39 artiklassa tarkoitettu työntekijä. Asiassa Diatta annetussa tuomioissa[47] yhteisöjen tuomioistuin on itse katsonut, että ei ole välttämätöntä, että lapset ja heidän isänsä asuvat samassa taloudessa.

84. Baumbastin perheen osalta teen saman johtopäätöksen. Myös heidän oleskeluoikeutensa säilyy. Heidän oikeutensa ei kuitenkaan perustu asetuksen 10 artiklaan vaan sen 12 artiklaan. Päättelyni on seuraava. Lapsilla oli oikeus tulla asumaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 10 artiklan nojalla heidän isänsä Wolfgang Baumbastin työntekijäaseman perusteella. Hänellä ei ole enää EY 39 artiklassa tarkoitettua työntekijän asemaa. Asetuksen N:o 1612/68 12 artiklassa säädetään kuitenkin, että sellaisen henkilön lapset, joka on ollut työssä jäsenvaltion alueella EY 39 artiklassa tarkoitettuna siirtotyöläisenä, saavat osallistua koulutukseen

47 — Mainittu edellä alaviitteessä 14.

siellä (tässä tapauksessa Yhdistyneessä kuningaskunnassa), jos he asuvat asianomaisen jäsenvaltion alueella. Asiassa Echternach ja Moritz annetusta tuomiosta seuraa, että lapsilla, joiden vanhempi, joka on työntekijä on poistunut maasta, on oikeus jatkaa vastaanottavassa maassa siellä aloittamiaan opintoja. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tässä tapauksissa lapset säilyttivät asemansa asetuksessa N:o 1612/68 tarkoitettuna työntekijän perheenjäsenenä ja näin ollen myös oleskeluoikeutensa.

85. Sama päättely soveltuu mielestäni R:n perheen lapsiin siinä tosin hypoteettisessa tapauksessa, että heidän isänsä ei enää asu Yhdistyneessä kuningaskunnassa EY 39 artiklassa tarkoitettuna työntekijänä. Myös R:n perheen lasten oleskeluoikeus voi nimittäin perustua asetuksen N:o 1612/68 12 artiklaan. Tämän artiklan soveltamisen kannalta heidän tilanteensa on nimittäin aivan sama kuin Baumbastin perheen lasten.

86. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen toinen kysymys koskee lyhyesti sanottuna viime kädessä sitä, säilyykö myös äitien oleskeluoikeus. He eivät voi enää vedota suoraan asetuksen N:o 1612/68 10 artiklaan, vaan heidän olisi johdettava tämä oikeus lastensa oleskeluoikeudesta. Tähän kysymykseen on selvästi vaikeampi vastata, minkä osoittaa jo pelkästään se, että yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset poikkeavat toisistaan huomattavasti.

87. Tähän kysymykseen vastaamiseksi en voi tyytyä tutkimaan asetuksen sanamuotoa ja yhteisöjen tuomioistuimen tulkintaa siitä. Kuten olen esittänyt edellä tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohdassa, yhteisön lainsäädännössä ei ole kiinnitetty huomiota sellaisiin tilanteisiin, joissa perhesuhteet tai työtilanne muuttuvat vastaanottavaan maahan saapumisen jälkeen, kuten on tapahtunut R:n ja Baumbastin perheiden tapauksissa. Asetuksessa N:o 1251/70 on säännös ainoastaan työntekijän kuoleman varalta. Tältä osin Euroopan lainsäädäntö ei enää vastaa aikamme vaatimuksia. Se on toisin sanoen vanhentunut.

88. Tästä syystä yhteisön oikeutta on tulkittava siten, että otetaan huomioon yhteiskunnallisten olojen muutokset. Tällainen tulkinta voi estää sen, että yhteisön lainsäädännön aukot, jotka johtuvat sen vanhentuneisuudesta, johtavat ei-toivottuihin oikeudellisiin seurauksiin.

89. Mielestäni ratkaisevaa on se, että asetuksen N:o 1612/68 12 artiklassa, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut sitä, lapsille on myönnetty ehdoton oikeus jatkaa opintojaan vastaanottavassa maassa. Juuri sen vuoksi, että lapsilla on tunnustettu olevan tämä oikeus, päättelen, että heidän äideillään on rajallinen oleskeluoikeus. Pidän tässä suhteessa ratkaisevina kahta toisiaan lähellä olevaa perustelua.

90. Ensinnäkin asetuksen N:o 1612/68 tulkinnan on tehtävä oikeutta asetuksen keskeiselle tavoitteelle, joka on lyhyesti sanottuna EY 39 artiklassa asetettujen päämäärien saavuttamisen helpottaminen. On pyrittävä välttämään sitä, että perheen oleskelumahdollisuuteen liittyvät vaikeudet estävät työntekijää menemästä töihin toiseen jäsenvaltioon. Kun työntekijän on päätettävä, meneekö hän töihin toiseen jäsenvaltioon vai ei, ratkaisevassa asemassa on usein lasten koulunkäyntiä koskeva varmuus tai epävarmuus. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi tämä koulunkäynti on näin ollen syytä taata mahdollisimman pitkälti yhteisön oikeudessa.

91. Toiseksi, jos huoltajana oleva vanhempi ei voisi jäädä vastaanottavaan jäsenvaltioon, asetuksen N:o 1612/68 12 artiklaan perustuva lasten oleskeluoikeus muuttuisi näennäiseksi. Palautan mieliin, että asian Baumbast pääasian oikeudenkäynnissä Adjudicator otti itse huomioon oleskeluoikeuden näennäisyydestä lapsille mahdollisesti aiheutuvat seuraukset. Nämä seuraukset olivat hänen mielestään riittävä syy myöntää Maria Belen Baumbastille — tosin tilapäinen — oleskelulupa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.[48] Toisin sanoen kyse on asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan tehokkaasta vaikutuksesta. Lasten on voitava käyttää oikeuttaan jatkaa koulunkäyntiään vastaanottavassa jäsenvaltiossa myös tosiasiallisesti, mistä syystä 12 artiklan toisen kohdan mukaan on tuettava toimenpiteitä, joilla pyritään turvaamaan näille lapsille parhaat mahdolliset edellytykset osallistua tähän opetukseen.

92. Tässä yhteydessä viittaan vielä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoon. Asiassa Martínez Sala annetussa tuomiossa[49] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Euroopan unionin kansalainen, joka asuu laillisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa, voi vedota tähän kieltoon kaikissa tilanteissa, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden aineelliseen soveltamisalaan. Palautan seuraavaksi mieliin asiassa Echternach ja Moritz annetun tuomion.[50] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yhdenvertaisella kohtelulla verrattuna omiin kansalaisiin on edistettävä lasten integroitumista vastaanottavaan jäsenvaltioon. Luettaessa näitä kahta tuomiota rinnakkain voidaan päätellä, että lasten huoltajana olevan vanhemman oleskeluoikeutta voidaan perustella lasten oikeudella yhdenvertaiseen kohteluun.

93. Lopuksi oleskeluoikeuden myöntäminen lasten huoltajana olevalle vanhemmalle koskettaa myös Euroopan ihmisoikeussopimusta ja erityisesti sen 8 artiklaa, jossa tunnustetaan jokaisen oikeus nauttia

48 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohta sekä pääasian kantajien huomautus, joka on mainittu edellä.

49 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 55 kohta.

50 — Ks. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohta.

yksityiselämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. [51] Viittaan tältä osin pääasian kantajien esittämään kantaan, jonka mukaan oleskeluoikeuden epääminen pienten lasten äidiltä on perhe-elämän kohtuuton este ja näin ollen Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen. Olen sitä mieltä, että yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvitse ottaa kantaa siihen kysymykseen, onko oleskeluoikeuden epääminen lasten huoltajana olevalta vanhemmalta perhe-elämän kohtuuton este, mutta totean toisaalta, että päätös tämän oleskeluoikeuden myöntämiseksi tekisi oikeutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklalle.

94. Näiden seikkojen perusteella lasten huoltajana olevalla vanhemmalla on oleskeluoikeus, joka on johdettu lasten oikeudesta jatkaa koulunkäyntiään vastaanottavassa maassa. Tämä esittämäni johtopäätös perustuu asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan laajaan tulkintaan, jonka yhteisöjen tuomioistuin antoi asiassa Echternach ja Moritz antamassaan tuomiossa. On näin ollen varmaa, että yhteisöjen tuomioistuin pitää lasten oikeutta jatkaa koulunkäyntiään tärkeänä keinona edistää työntekijöiden vapaata liikkuvuutta. Tätä lasten oikeutta on voitava käyttää täysimääräisesti. Ei voida hyväksyä sitä, että yhteisön lainsäädännössä esiintyvä aukko tekee tästä keinosta (tietyin edellytyksin) täysin merkityksettömän. Lasten huoltajana olevan vanhemman oleskeluoikeuden johdannaisuus merkitsee kuitenkin sitä, että jäsenvaltio voi rajoittaa tätä oikeutta ajallisesti, esimerkiksi siihen asti, kunnes lasten koulunkäynti on saatettu päätökseen, tai siihen asti, kunnes lapset eivät ole enää huollettavina.

95. Teen sen johtopäätöksen, että koska työntekijöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi yhteisön oikeudessa myönnetään joitakin oikeuksia ja etuoikeuksia siirtotyöläisten perheenjäsenille eli tässä tapauksessa työntekijöiden lapsille, tätä oikeutta on tulkittava siten, että sitä pystytään myös käyttämään. Tämä tarkoittaa sitä, että myös lasten huoltajana olevan vanhemman on voitava jäädä maahan, jos tämä on tarpeen sille, että lapset voivat käyttää oikeuttaan.

Kolmas kysymys

Esitetyt huomautukset

96. Pääasian kantajat ovat sitä mieltä, että 18 artiklalla on välitön oikeusvaikutus. He viittaavat yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja oikeuskirjallisuuteen.

51 — Tämän ratkaisuehdotuksen 58 kohdassa olen jo tuonut esille ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksessa vahvistettujen perusoikeuksien merkityksen yhteisön oikeudelle. Ks. tämän yleissopimuksen 8 artiklan ohella Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla, joka on verrattavissa siihen mutta jolta puuttuu sitova vaikutus.

Se, että oleskeluoikeuden yhteydessä otetaan huomioon EY:n perustamissopimuksessa määrätyt tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyt rajoitukset ja ehdot, ei poista sen välitöntä oikeusvaikutusta. EY:n perustamissopimuksen muut määräykset ainoastaan tarkentavat oikeuden sisältöä. Myöskään se, että oleskeluoikeutta on tulkittava tämän oikeuden käytön helpottamiseksi toteutettavien toimenpiteiden perusteella, ei vähennä tätä välitöntä oikeusvaikutusta. Pääasian kantajien mielestä EY 18 artikla on yhtä ehdoton ja täsmällinen kuin EY 39 artikla. EY 18 artiklalla ei luoda itsenäistä oikeutta, joka syrjäyttäisi EY 39 artiklan ja tähän jälkimmäiseen artiklaan perustuvat säännökset, vaan sillä täydennetään perustamissopimuksen muita määräyksiä, kuten niitä, jotka koskevat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta.

97. Pääasian kantajat toteavat, että Wolfgang Baumbast ei käytä enää EY 39 artiklaan perustuvia oikeuksia. EY 18 artiklaa on tulkittava hänen tapauksessaan siten, että hän säilyttää oleskeluoikeutensa Yhdistyneessä kuningaskunnassa sinä aikana, jonka kuluessa hän on työntekijänä Euroopan unionin ulkopuolella. Tämä EY 18 artiklaan perustuva oikeus on tarkoitettu kattamaan ajanjakso, jonka kuluessa hän on fyysisesti poissa Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Se alkaa, kun hän poistuu maasta EY 39 artiklassa tarkoitettuna työntekijänä, ja päättyy hänen palatessaan pysyvästi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Pääasian kantajat tuovat tässä tapauksessa esille myös sen, että Baumbastin perheellä ei olisi ollut ongelmia, jos kyse olisi Ison-Britannian kansalaisen perheenjäsenistä. Kun Wolfgang Baumbastin aviovaimon oleskeluoikeus evätään, kyse on EY 12 artiklassa tarkoitetusta syrjinnästä, joka liittyy Wolfgang Baumbastin oleskeluoikeuteen, joka perustuu EY 18 artiklaan.

98. Komissio korostaa EY 18 artiklan keskeistä merkitystä. Liikkumis- ja oleskeluoikeus ei ole kuitenkaan ehdoton oikeus vaan riippuu yhteisön oikeudessa käytettävissä olevista keinoista. Oleskeluoikeus liittyy aina taloudelliseen toimintaan tai riittäviin tuloihin tai varoihin. Komissio päättelee tästä, että Wolfgang Baumbast ei voi nykyisellään saada oleskeluoikeutta EY 18 artiklan perusteella. Komissio viittaa tältä osin erityisesti asiassa Wijsenbeek annettuun tuomioon. [52]

99. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus viittaa EY 18 artiklan 1 kohdan varaukseen. Siitä seuraa sen mielestä, että EY 18 artiklalla ei luoda yleistä ja ehdotonta liikkumis- ja oleskeluoikeutta, joka ylittäisi EY:n perustamissopimuksessa määrätyt ja sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyt oikeudet. Tämä ei tarkoita sitä, että EY 18 artiklalla ei olisi oikeusvaikutuksia. Tällä artiklalla annetaan EY:n perustamissopimuksessa vahvistetun oikeuden asema oikeuksille, jotka perustuvat johdettuun oikeuteen, ja siinä neuvostolle myönnetään valtuudet toteuttaa uusia toimenpiteitä, joilla voidaan hel-

52 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohta.

pottaa liikkumis- ja oleskeluoikeuden käyttämistä. [53]

100. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on sitä mieltä, että EY 18 artiklalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta erityisesti siitä syystä, että se ei ole luonteeltaan ehdoton. Myös Saksan hallitus on sitä mieltä, että oleskeluoikeutta ei voi johtaa suoraan EY 18 artiklasta.

Asian arviointi

101. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kolmas kysymys koskee erityisesti EY 18 artiklan välitöntä oikeusvaikutusta. Tämän ratkaisuehdotuksen 49 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa olen lainannut julkisasiamies La Pergolan ratkaisuehdotusta asiassa Martínez Sala ja julkisasiamies Cosmasin ratkaisuehdotusta asiassa Wijsenbeek. Molemmat ovat ilmaisseet suhtautuvansa myönteisesti välittömän oikeusvaikutuksen tunnustamiseen. Julkisasiamies La Pergolan mielestä liikkumis- ja oleskeluoikeus on oikeus, jota ei voida erottaa kansalaisuudesta. Perustamissopimuksen 8 a artiklassa määrätyt rajoitukset koskevat oikeuden tosiasiallista käyttämistä eivätkä oikeuden olemassaoloa. Julkisasiamies Cosmasin mielestä välitön oikeusvaikutus perustuu muiden muassa EY 18 artiklan 1 kohdan sanamuotoon. Hän toteaa seuraavaksi, että tämän oikeuden käyttämiselle voidaan asettaa rajoituksia ja ehtoja, mutta niiden on oltava perusteltuja eivätkä ne saa heikentää tämän oikeuden keskeistä sisältöä.

102. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole toistaiseksi joutunut vastaamaan kysymykseen, joka koskee välitöntä oikeusvaikutusta. Asiassa Kaba annetusta tuomiosta [54] ilmenee, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo EY 18 artiklan 1 kohdan toiseen lauseeseen vedoten, että tällä artiklalla ei joka tapauksessa luoda Euroopan unionin kansalaisten hyväksi ehdotonta liikkumis- ja oleskeluoikeutta. Päättelen tästä tuomiosta, että jos EY 18 artiklalla on jo välitön oikeusvaikutus, siitä seuraava liikkumis- ja oleskeluoikeus ei joka tapauksessa ole rajoittamaton.

103. EY 18 artiklan 1 kohdan oikeudellista luonnetta koskeva keskeinen kysymys on mielestäni seuraava: myönnetäänkö EY 18 artiklan 1 kohdassa kansalaiselle oikeus liikkua ja oleskella Euroopan unionin koko alueella, vai onko EY 18 artiklan 1 kohdan määräystä pidettävä oikeusperiaatteena, jonka toteuttaminen ja täytäntöönpano edellyttävät muita yhteisön oikeuden säännöksiä? EY 18 artiklan 1 kohdan sanamuodon perusteella tähän kysymykseen voidaan vastata ainoastaan yhdellä tavalla: tällä säännöksellä luodaan liikkumis- ja oleskeluoikeus Euroopan unionin kansalaisten hyväksi. EY 18 artiklan 1 kohdan ensimmäisen lauseen selvää ja ehdotonta sanamuotoa ei voida mielestäni tulkita muulla tavalla. Toimintaa, jota tämä säännös koskee, eli liikkumista ja oleskelua ei tarvitse tarkem-

53 — Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus viittaa mm. asiaan T-66/95, Kuchlenz-Winter v. komissio, tuomio 16.4.1997 (Kok. 1997, s. II-637, IA-79, II-235, 47 kohta).

54 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohta.

min määritellä. Päättelen tästä, että EY 18 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus. Tällainen oli myös julkisasiamies Cosmasin päättely.

104. Löydän toisen perustelun välittömälle oikeusvaikutukselle EY:n perustamissopimuksen järjestelmästä ja siihen perustuvasta lainsäädännöstä. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevassa yhteisön lainsäädännössä oikeudenhaltijat jaetaan kahteen erilliseen ryhmään.[55] Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat henkilöt, jotka liikkuvat tai oleskelevat Euroopan unionissa harjoittaakseen taloudellista toimintaa. Heidän erityisiä oikeuksiaan säännellään niiden EY:n perustamissopimuksen määräysten nojalla, jotka koskevat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta (EY 39 artikla ja sitä seuraavat artiklat), sijoittautumisvapautta (EY 43 artikla ja sitä seuraavat artiklat) ja palvelujen tarjoamisen vapautta (EY 49 artikla ja sitä seuraavat artiklat). Kutsun heitä jäljempänä (taloudellisesti) aktiivisiksi. Toiseen ryhmään kuuluvat henkilöt, jotka liikkuvat tai oleskelevat Euroopan unionissa täysin riippumatta taloudellisesta toiminnasta, eli taloudellisesti ei-aktiiviset, kuten opiskelijat tai eläkeläiset. Heidän oikeutensa perustuvat yhteisön johdettuun oikeuteen eli direktiiviin 90/364/ETY ja samaa asiaa sääteleviin direktiiveihin 90/365/ETY ja 93/96/ETY. Molemmat ryhmät ovat johtaneet kahden erillisen lainsäädäntökokonaisuuden syntyyn, eivätkä ne ole myöskään suorassa yhteydessä keskenään.

55 — Ks. lisäksi tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

105. EY 18 artiklalla näihin kahteen lainsäädäntökokonaisuuteen lisätään Euroopan unionin kansalaisten yleinen oleskeluoikeus. Tätä oikeutta ei voida julkisasiamies La Pergolan sanojen mukaan erottaa unionin kansalaisuudesta. EY 18 artiklassa vahvistetaan omien sanojeni mukaan Euroopan unionin kansalaisen perusoikeus, jonka mukaan hänellä on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti Euroopan unionin alueella. Siinä yhdistyy aktiivisten ja ei-aktiivisten kansalaisten liikkumis- ja oleskeluoikeus. EY 18 artiklalla on taloudellisesti ei-aktiivisille kansalaisille vielä lisämerkitys. EY 18 artiklan tultua voimaan Maastrichtin sopimuksella myös ei-aktiivisten liikkumis- ja oleskeluoikeus perustuu suoraan EY:n perustamissopimukseen eikä tämä oikeus enää täysin riipu yhteisön lainsäätäjän harkintavallasta.

106. Kolmas välittömän oikeusvaikutuksen perustelu on luonteeltaan teleologinen. Jos liikkumis- ja oleskeluoikeus riippuisivat kokonaan erityisistä oikeuksista, jotka on kehitetty EY:n perustamissopimuksen nojalla, tämä oikeus uhkaisi jäädä vaille merkitystä eli menettää tehokkaan vaikutuksensa. EY 18 artiklan 1 kohdan tapainen määräys, jonka sanamuoto on yleisluonteinen ja jossa ei erotella oikeudenhaltijoiden kahta ryhmää (tai alaryhmää), on tarpeen, kun turvataan kaikkien kansa-

laisten vapaa liikkuvuus, joka on perussopimusten laatijoiden päämäärä.

107. En ole vielä käsitellyt EY 18 artiklan aineellista merkitystä. EY 18 artiklan 1 kohdan toisessa lauseessa liikkumis- ja oleskeluoikeus sidotaan nimittäin yhteisön oikeuden muissa oikeussäännöissä asetettuihin rajoituksiin ja ehtoihin. EY 18 artiklassa määrätyn oikeuden laajuus riippuu näin ollen yhteisön oikeuden muista oikeussäännöistä, kuten EY 39 artiklasta.

108. Olen samaa mieltä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Kaba esittämän toteamuksen (mainittu edellä alaviitteessä 29) kanssa, että EY 18 artiklassa myönnetyt oikeudet eivät ole ehdottomia. Jos ollaan kanssani samaa mieltä siitä, että näillä oikeussäännöillä on välitön oikeusvaikutus, liikkumis- ja oleskeluoikeuden käyttämisen rajoitukset ja ehdot ovat erityisen välttämättömiä. Näillä ehdoilla ja rajoituksilla pyritään nimittäin suojelemaan ilmeisiä yleisiä etuja, kuten jäsenvaltioiden yleistä järjestystä, turvallisuutta, kansanterveyttä ja taloudellisia etuja.

109. Edellä esitettyjen syiden perusteella päättelen, että EY 18 artiklan 1 kohdalla on aineellinen merkitys kahdessa suhteessa. Juuri näissä kahdessa suhteessa EY 18 artikla tuo oman lisänsä henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevaan yhteisön säännöstöön.

110. Ensinnäkin EY 18 artiklan 1 kohdan ensimmäisen lauseen ehdottomuus merkitsee sitä, että oleskeluoikeuden on oltava havaittavissa ja sillä on oltava merkitystä kansalaiselle. EY 18 artikla osoittautuu näin ollen takuusäännöksi. Artiklassa asetetaan vaatimuksia henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön oikeuden sisällölle. Yhteisön oikeudessa asetetut ehdot eivät saa olla mielivaltaisia, eikä niillä voida poistaa oleskeluoikeudelta sen aineellista sisältöä. Olen samaa mieltä julkisasiamies Cosmasin kanssa siitä, että oleskeluoikeuden ehtojen ja rajoitusten on täytettävä jotkin vaatimukset. Kantaani tukee lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirja. Perusoikeuskirjan, joka ei ole velvoittava, kuten olen jo todennut, 45 artiklassa tunnustetaan jokaisen unionin kansalaisen oleskeluoikeus,[56] ja toisaalta kyseisen perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa on seuraava määräys, joka koskee siinä myönnettyjen oikeuksien käyttämisen rajoittamista: sen on tapahduttava "kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti

56 — Tässä artiklassa toistetaan kirjaimellisesti EY 18 artiklan 1 kohdan alkuosan sanamuoto.

unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita — — ".

111. Seuraavaksi EY 18 artiklan 1 kohdassa yhteisön lainsäätäjälle määrätään velvollisuus huolehtia siitä, että Euroopan unionin kansalainen voi käyttää hänelle EY 18 artiklassa myönnettyä oikeutta. Tällä velvollisuudella on erityisen suuri merkitys, koska henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen sovelletaan yhteisön oikeudessa kahta lainsäädäntökokonaisuutta ja se on luonteeltaan näin ollen suhteellisen hajanainen. Yleistä ja tyhjentäväksi tarkoitettua lainsäädäntöä ei ole olemassa.

112. Nämä seikat tarkoittavat käytännössä seuraavaa.

113. Kun kyse on taloudellisesti aktiivisesta kansalaisesta, perustamissopimus itse ja sen nojalla annetut säännökset sisältävät vapaata liikkuvuutta koskevan säännöstön, joka tarjoaa kansalaisille tarvittavat takeet. EY 18 artikla ei tuo tähän periaatteessa mitään uutta. Toisaalta on niin, että työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevat säännöt eivät ole kaikissa olosuhteissa mukautuneet yhteiskunnallisten olojen muutoksiin (katso tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta). Yhteisön oikeuden asianomaisia säännöksiä tulkitessaan yhteisöjen tuomioistuimen on mielestäni otettava huomioon muuttuneet olosuhteet mahdollisimman hyvin. EY 18 artiklalla ei ole tältä kannalta mitään merkitystä.

114. Taloudellisesti ei-aktiivisia kansalaisia koskevat säännöt ovat direktiivissä 90/364/ETY ja kahdessa samaan ryhmään kuuluvassa direktiivissä 90/365/ETY ja 93/96/ETY. Oikeudet, jotka näissä direktiiveissä myönnetään tähän ryhmään kuuluville henkilöille, on EY 18 artiklan välityksellä vahvistettu itse perustamissopimuksessa. Tämän ryhmän näkökulmasta EY 18 artikla on luonteeltaan takaava. Lainsäätäjän on luotava ja pidettävä voimassa sellainen oikeus, jolla on merkitystä.

115. Lopuksi EY 18 artiklan 1 kohdan yksiselitteisyys merkitsee sitä, että henkilö, jolla ei ole oleskeluoikeutta yhteisön oikeuden muiden oikeussääntöjen perusteella, voi kuitenkin saada tällaisen oikeuden vedoten EY 18 artiklaan. Koska yhteisön oikeudessa ei ole yleistä ja tyhjentäväksi tarkoitettua oleskeluoikeutta koskevaa säännöstöä, niissä tapauksissa, joita varten yhteisön lainsäätäjä ei ole antanut sääntöjä, perustaksi on otettava EY 18 artikla. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että tällaisissa erityisissä tilanteissa voidaan myöntää ehdoton oleskeluoikeus. Ehtoja ja rajoituksia, joita yhteisön oikeudessa asetetaan tälle oikeudelle, on sovellettava, sikäli kuin mahdollista, samalla tavalla henkilöihin, joiden oleskeluoikeus perustuu suoraan EY 18 artiklaan. Nämä ehdot ja rajoitukset

perustuvat EY 18 artiklan 1 kohdan toisen lauseen sanamuotoon.

116. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin keskittyy kysymyksessään Wolfgang Baumbastin erityiseen tilanteeseen. Wolfgang Baumbast ei ole enää EY 39 artiklassa tarkoitettu työntekijä. Hänen oleskeluoikeutensa voi perustua direktiiviin 90/364/ETY, jonka säännökset koskevat henkilöitä, jotka eivät ole tai eivät enää ole aktiivisia. Hän ei kuitenkaan täytä direktiivissä 90/364/ETY säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä. Hän kuuluu Saksan pakollisen sairausvakuutuksen piiriin, eikä hänellä ole näin ollen sairausvakuutusta, joka kattaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa kaikki riskit, kuten direktiivissä edellytetään. Häneltä olisi näin ollen evättävä oleskeluoikeus sillä perusteella, koska hän ei täytä yhtä direktiivin 90/364/ETY edellytyksistä.

117. Siihen, että Wolfgang Baumbastille ei voida myöntää oleskeluoikeutta direktiivin 90/364/ETY perusteella, on kuitenkin paljon tärkeämpi syy. Hän on nimittäin edelleen aktiivinen työntekijä, vaikka hän ei enää työskentelekään Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tästä syystä on johdonmukaisempaa soveltaa häneen analogisesti aktiivisia kuin ei-aktiivisia henkilöitä koskevaa lainsäädäntöä.

118. Taloudellisesti aktiivisilta henkilöiltä ei vaadita sairausvakuutusta vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Kyseisellä vaatimuksella pyritään nimittäin välttämään se, että Euroopan unionissa sisällä muuttavista kansalaisista aiheutuu kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle.[57] Tätä vaaraa ei ole taloudellisesti aktiivisista henkilöistä, sillä heidän toimeentulonsa katsotaan riittäväksi heidän taloudellisen toimintansa perusteella. Wolfgang Baumbastilta ei ole näin ollen mitään syytä evätä oleskeluoikeutta sillä perusteella, että häneltä puuttuu vastaanottavan jäsenvaltion sairausvakuutus.

119. Yhteisöjen tuomioistuimen on näin ollen päätettävä, voiko Wolfgang Baumbast saada oleskeluoikeuden EY 18 artiklan perusteella, soveltaen analogisesti aktiivisia henkilöitä koskevaa omaa säännöstöä, erityisesti EY 39 artiklaa ja asetusta N:o 1612/68.

120. Syy siihen, minkä vuoksi Wolfgang Baumbastin oikeus ei voi perustua EY 39 artiklaan tai asetukseen N:o 1612/68, liittyy henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan lainsäädännön vanhentuneisuuteen. Tämä säännöstö on luotu 1960-luvun lopussa, eikä sitä ole sen jälkeen pidetty yhteiskunnallisen kehityksen tasalla. Edellä tässä ratkaisuehdotuksessa käsittelin tätä seikkaperäisesti (22 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Asetusta annetta-

57 — Ks. direktiivin neljäs perustelukappale.

essa ei selvästikään otettu huomioon sellaista tilannetta, jossa henkilön tavanomainen asuinpaikka on jossakin jäsenvaltiossa mutta hän harjoittaa toistuvaa lyhytkestoista toimintaa eri paikoissa sellaisen yrityksen palveluksessa, jonka kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa.

121. Kyse on tässä tapauksessa tilanteesta, jota varten yhteisön lainsäätäjä ei ole luonut sääntöjä. Ei ole olemassa sellaista lainsäädäntöä, jonka perusteella oleskeluoikeutta voidaan käyttää. Tästä syystä sovellan analogisesti aktiivisia henkilöitä koskevaa lainsäädäntöä. Lukuun ottamatta sitä yhteisön lainsäätäjältä sääntelemättä jäänyttä seikkaa, ettei henkilö harjoita toimintaa vastaanottavassa maassa, Wolfgang Baumbast täyttää kaikki edellytykset, jotka on asetettu oleskelulle Yhdistyneessä kuningaskunnassa: hän on Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen, hän on työntekijä, hän asuu Euroopan unionin toisessa jäsenvaltiossa (Yhdistyneessä kuningaskunnassa), ja hänen perheelleen kuuluu oleskeluoikeus asetuksen N:o 1612/68 perusteella.

122. Teen näin ollen sen johtopäätöksen, että Wolfgang Baumbastille kuuluu oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa EY 18 artiklan perusteella, luettuna yhdessä EY 39 artiklan ja asetuksen N:o 1612/68 kanssa.

123. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin käsittelee kolmannen kysymyksen b ja c kohdassa vielä Wolfgang Baumbastin perheenjäsenten oikeuksia. Näihin osakysymyksiin voidaan mielestäni tyytyä vastaamaan lyhyesti. Oleskeluoikeus, joka Wolfgang Baumbastilla on EY 18 artiklan perusteella, kuuluu myös hänen aviovaimolleen ja heidän lapsilleen. Tällä toteamuksella ei ole heille tässä tapauksessa kuitenkaan mitään merkitystä, koska heille nähdäkseni kuuluu oleskeluoikeus jo asetuksen N:o 1612/68 perusteella.

124. Viittaan lopuksi oikeuteen nauttia perhe-elämän kunnioitusta, joka on tunnustettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa.[58] Oleskeluoikeutta koskevassa yhteisön lainsäädännössä ja erityisesti asetuksessa N:o 1612/68 otetaan riittävästi huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, sillä työntekijän oleskeluoikeutta sovelletaan myös hänen perheenjäseniinsä. Asia ei ole mielestäni toisin Wolfgang Baumbastin erityisessä tapauksessa, vaikka yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että Wolfgang Baumbastilla ei ole Yhdistyneessä kuningaskunnassa yhteisön oikeuteen perustuvaa oleskeluoikeutta.

58 — Kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jolla ei kuitenkaan ole sitovaa vaikutusta (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 59 kohta).

125. Asetuksen N:o 1612/68 perusteella olen päätellyt, että lapsen huoltajana olevalla vanhemmalla on oleskeluoikeus vastaanottavassa jäsenvaltiossa lasten opiskelun vuoksi joissakin tarkoin määritellyissä olosuhteissa. Tällainen oikeus olisi mielestäni liioiteltua myöntää vanhemmalle, joka ei ole lasten huoltaja. Yhteisön oikeudessa ei ole mitään tämänsuuntaisia viitteitä. Tällainen oikeus ei perustu edes oikeuteen nauttia perhe-elämän kunnioitusta, sikäli kuin se kuuluu yhteisön oikeuteen. Baumbastin perheen vanhemmilla ja lapsilla on myös muita todellisia mahdollisuuksia elää perheyhteydessä, kuten se, että perhe seuraa isää työn mukana, tai se, että perhe sijoittautuu Saksaan. Viittaan tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen 8 artiklaa ei voida tulkita siten, että valtiolla on yleinen velvollisuus kunnioittaa puolisoiden yhteisen asuinpaikan maan valintaa ja sallia perheiden yhdistyminen alueellaan.

126. Tiivistän edellä esitetyt seikat seuraavasti. EY 18 artiklan 1 kohdassa kansalaiselle myönnetään oikeus liikkua ja oleskella Euroopan unionin alueella. Tämän oikeuden laajuus riippuu EY:n perustamissopimuksessa määrätyistä ehdoista ja rajoituksista tai EY:n perustamissopimuksen nojalla annetuista säännöksistä. Näillä ehdoilla ja rajoituksilla ei voi kuitenkaan olla sitä vaikutusta, että kansalaisille myönnetty oikeus menettää keskeisen sisältönsä. EY 18 artiklan 1 kohdan yksiselitteisyys voi johtaa siihen, että Wolfgang Baumbastin kaltaisissa erityisissä tapauksissa, joissa asianomaisella ei ole liikkumis- ja oleskeluoikeutta muiden yhteisön oikeuteen kuuluvien oikeussääntöjen perusteella, hän voi vaatia liikkumis- ja oleskeluoikeutta suoraan EY 18 artiklan 1 kohdan perusteella. Wolfgang Baumbastin oikeuden laajuus määräytyy analogisesti työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen sovellettavien ehtojen ja rajoitusten mukaisesti.

Neljännestä kysymyksestä

127. Neljänteen kysymykseen ei ole mielestäni tarpeen vastata. Jos yhteisöjen tuomioistuin noudattaa kolmanteen kysymykseen esittämääni ratkaisuehdotusta, jonka mukaan Wolfgang Baumbastilla on oleskeluoikeus Euroopan unionin kansalaisena, neljättä kysymystä ei tarvitse käsitellä. Jos yhteisöjen tuomioistuin pitää kuitenkin parempana päinvastaista näkökantaa, neljänteen kysymykseen annettava vastaus on ainoastaan ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen annettujen vastausten toistoa.

IX Ratkaisuehdotus

128. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Immigration Appeal Tribunalin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Ensimmäiseen kysymykseen: Lapset, jotka ovat tulleet asumaan vastaanottavaan jäsenvaltioon työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan nojalla, säilyttävät tämän asetuksen 12 artiklan mukaan oikeutensa osallistua vastaanottavassa jäsenvaltiossa aloitettuun koulutukseen ja tätä varten he säilyttävät oikeutensa oleskella siellä. Niin kauan, kuin toinen vanhemmista toimii siellä työntekijänä, myös heidän oleskeluoikeutensa perustuu asetuksen 10 artiklaan, vaikka vanhemmat olisivat eronneet eivätkä lapset asuisi enää työntekijäksi katsottavan vanhemman taloudessa.

Toiseen kysymykseen: Ensimmäiseen kysymykseen annettuun vastaukseen liittyvässä tilanteessa, joissa lapsilla on oleskeluoikeus jatkaakseen opiskeluaan, oleskeluoikeus kuuluu myös huoltajana olevalle vanhemmalle, sikäli kuin se on tarpeen sille, että lapset voivat käyttää oikeuttaan.

Kolmanteen kysymykseen: EY 18 artiklan 1 kohdassa kansalaisille myönnetään liikkumis- ja oleskeluoikeus Euroopan unionin alueella. Tämän oikeuden laajuus

määritellään EY:n perustamissopimuksen nojalla asetettujen ehtojen ja rajoitusten mukaisesti. EY 18 artiklan 1 kohdan yksiselitteisyys voi johtaa siihen, että Wolfgang Baumbastin kaltaisissa erityisissä tapauksissa, joissa liikkumis- ja oleskeluoikeus ei perustu yhteisön oikeuden muihin oikeussääntöihin, tämä oikeus voi perustua suoraan EY 18 artiklan 1 kohtaan. Wolfgang Baumbastin oikeuden laajuus määräytyy analogisesti työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen sovellettavien ehtojen ja rajoitusten mukaisesti.

Neljänteen kysymykseen: Tähän kysymykseen ei ole tarpeen vastata.