Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

10 päivänä toukokuuta 2017*

Ennakkoratkaisupyyntö — Unionin kansalaisuus — SEUT 20 artikla — Sosiaaliavustuksen ja lapsilisän saamisen edellytykseksi asetettu oikeus oleskella jäsenvaltiossa — Kolmannen maan kansalainen, joka vastaa alaikäisen lapsensa, joka on kyseisen jäsenvaltion kansalainen, päivittäisestä ja tosiasiallisesta huollosta — Kolmannen maan kansalaisen velvollisuus osoittaa, ettei toinen vanhempi, joka on mainitun jäsenvaltion kansalainen, kykene huolehtimaan lapsesta — Oleskeluoikeuden epääminen, minkä johdosta lapsi voi joutua lähtemään jäsenvaltion tai jopa unionin alueelta

Asiassa C-133/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Centrale Raad van Beroep (sosiaaliturva-asioita ja julkishallinnon palvelussuhteita käsittelevä muutoksenhakutuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 16.3.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 18.3.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

H. C. Chavez-Vilchez,

P. Pinas,

U. Nikolic,

X. V. Garcia Perez,

J. Uwituze,

I. O. Enowassam,

A. E. Guerrero Chavez ja

Y. R. L. Wip

vastaan

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Arnhem,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Gravenhage,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente 's-Hertogenbosch,

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rijswijk ja

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano, jaostojen puheenjohtajat R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal ja E. Regan sekä tuomarit A. Rosas (esittelevä tuomari), C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.5.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— A. E. Guerrero Chavez, I. O. Enowassam, J. Uwituze, X. V. Garcia Perez, U. Nikolic, P. Pinas ja H. C. Chavez-Vilchez, edustajinaan E. Cerezo-Weijsenfeld, J. Kruseman, S. Çakici-Reinders ja W. Fischer, advocaten,

— Y. R. L. Wip, edustajinaan H. de Roo ja T. Weterings, advocaten,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. S. Schillemans ja M. K. Bulterman,

— Belgian hallitus, asiamiehinään C. Pochet, M. Jacobs ja S. Vanrie,

— Tanskan hallitus, asiamiehinään C. Thorning, M. Lyshøj ja M. Wolff,

— Ranskan hallitus, asiamiehenään R. Coesme,

— Liettuan hallitus, asiamiehinään R. Krasuckaitė ja V. Čepaitė,

— Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään V. Kaye, C. Crane ja M. Holt, avustajinaan D. Blundell ja B. Lask, barristers,

— Norjan hallitus, asiamiehinään I. Jansen ja K. Moen,

— Euroopan komissio, asiamiehinään D. Maidani, C. Tufvesson ja G. Wils,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.9.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 20 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asioissa, joissa ovat vastakkain H. C. Chavez-Vilchez ja seitsemän muuta kolmannen maan kansalaista, jotka ovat yhden tai useamman Alankomaiden kansalaisuuden omaavan alaikäisen lapsen äitejä, jotka vastaavat kyseisten lasten päivittäisestä ja tosiasiallisesta huollosta, ja Alankomaiden toimivaltaiset viranomaiset ja joissa on kyse mainittujen kansalaisten sosiaaliavustusta ja lapsilisää koskevien hakemusten hylkäämisestä sillä perusteella, ettei heillä ole oikeutta oleskella Alankomaissa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77 sekä oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) ’unionin kansalaisella’ henkilöä, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus;

2) ’perheenjäsenellä’:

– –

d) unionin kansalaisesta riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevassa polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia sukulaisia;

3) ’vastaanottavalla jäsenvaltiolla’ jäsenvaltiota, johon unionin kansalainen siirtyy käyttääkseen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.”

4 Saman direktiivin 3 artiklan, jonka otsikko on ”Henkilöt, joihin tätä direktiiviä sovelletaan”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

5 Direktiivin 2004/38 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus maahantuloon”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on sallittava unionin kansalaisen, jolla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja hänen perheenjäsentensä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on voimassa oleva passi, tulo alueelleen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista.

Unionin kansalaiselta ei saa vaatia viisumia eikä muun vastaavan muodollisuuden noudattamista.

2. Perheenjäseniltä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, saa vaatia ainoastaan viisumin [luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15.3.2001 annetun

neuvoston] asetuksen (EY) N:o 539/2001 [(EYVL 2001, L 81, s. 1)] tai soveltuvissa tapauksissa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tätä direktiiviä sovellettaessa ei sellaisilta perheenjäseniltä, joilla on 10 artiklassa tarkoitettu voimassa oleva oleskelukortti, saa vaatia viisumia.

Jäsenvaltioiden on kaikin tavoin helpotettava näiden henkilöiden tarvitsemien viisumien saantia. Tällaiset viisumit on myönnettävä maksutta mahdollisimman pian nopeutettua menettelyä noudattaen.

– –”

6 Mainitun direktiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

c)

— – –

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

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

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

Alankomaiden oikeus

7 Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioiden tosiseikkoihin (jäljempänä ulkomaalaislaki), 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tässä laissa ja siihen perustuvissa säännöksissä tarkoitetaan

– –

e) yhteisön kansalaisilla
   1. Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisia, joilla on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen nojalla oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä;
   2. edellä 1 alakohdassa mainittujen henkilöiden perheenjäseniä, jotka ovat kolmannen valtion kansalaisia ja joilla on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen soveltamiseksi tehtyyn päätökseen perustuva oikeus saapua jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä;

– –”

8 Mainitun lain 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalaisen oleskelu Alankomaissa on laillista vain

– –

e) yhteisön kansalaisena siltä osin kuin tämän kansalaisen oleskelu perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen tai Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen nojalla annettuun säännöstöön;

f) odotettaessa päätöstä – – oleskelulupaa koskevasta hakemuksesta, kun tässä laissa tai sen nojalla annetussa säännöksessä taikka tuomioistuimen antamassa päätöksessä säädetään tai määrätään, ettei hakijaa voida karkottaa niin kauan kuin hakemusta ei ole ratkaistu;

g) odotettaessa päätöstä – – oleskelulupaa koskevasta hakemuksesta tai – – oleskeluluvan jatkamista koskevasta hakemuksesta tai oleskeluluvan muuttamisesta, kun tässä laissa tai sen nojalla annetussa säännöksessä taikka tuomioistuimen antamassa päätöksessä säädetään tai määrätään, ettei hakijaa voida karkottaa niin kauan kuin hakemusta ei ole ratkaistu;

h) odotettaessa päätöstä oikaisuvaatimuksesta tai muutoksenhausta, kun tässä laissa tai sen nojalla annetussa säännöksessä taikka tuomioistuimen antamassa päätöksessä säädetään tai määrätään, ettei hakijaa voida karkottaa niin kauan kuin oikaisuvaatimusta tai muutoksenhakua ei ole ratkaistu.”

9 Ulkomaalaislain 10 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ulkomaalainen, jonka oleskelu ei ole laillista, ei voi vaatia hallintoelimen päätöksellä myönnettäviä etuuksia, avustuksia tai palveluja. Ensimmäistä virkettä sovelletaan vastaavasti lain tai yleisen hallintomääräyksen nojalla myönnettäviin vapautuksiin ja lupiin.

2. Edellä olevasta 1 momentista voidaan poiketa, jos vaatimus koskee opetusta, välttämätöntä sairaanhoitoa, kansanterveyden vaarantumisen estämistä tai ulkomaalaiselle annettavaa oikeusapua.

3. Vaatimuksien hyväksyminen ei anna laillista oleskeluoikeutta.”

10 Ulkomaalaisasioita koskeva vuoden 2000 yleiskirje (Vreemdelingencirculaire 2000), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioihin (jäljempänä ulkomaalaisasioita koskeva yleiskirje), käsittää Staatssecretaris van Veiligheid en Justitien (turvallisuus- ja oikeusministeriön valtiosihteeri, Alankomaat) vahvistamat eri ohjeet. Tämä yleiskirje on yleisesti saatavilla, ja kuka tahansa voi vedota sen ohjeisiin. Oleskelulupahakemuksia käsitellessään toimivaltaisen kansallisen viranomaisen eli tässä tapauksessa Immigratie- en Naturalisatiedienstin (maahanmuutto- ja kansalaisuusvirasto, Alankomaat; jäljempänä IND) on noudatettava näitä ohjeita. Se voi poiketa niistä vain perustellusta syystä ja poikkeustapauksissa, joita ei ole otettu huomioon mainittuja ohjeita laadittaessa.

11 Ulkomaalaisasioita koskevan yleiskirjeen B osan 2.2 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Ulkomaalaisen oleskelu on [ulkomaalaislain] perusteella laillista, jos kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

— ulkomaalaisella on alaikäinen lapsi, joka on Alankomaiden kansalainen,

— kyseinen lapsi on ulkomaalaisen huollettavana ja asuu tämän luona ja

— jos ulkomaalaiselta evätään oleskeluoikeus, kyseisen lapsen on seurattava ulkomaalaista ja lähdettävä Euroopan unionin alueelta.

Joka tapauksessa on niin, että IND ei katso, että lapsen [jonka isä tai äiti on ulkomaalainen] on seurattava ulkomaalaista [vanhempaansa] ja lähdettävä Euroopan unionin alueelta, jos lapsella on toinen vanhempi, jonka oleskelu on laillista – – [ulkomaalaislain] perusteella tai joka on Alankomaiden kansalainen, ja kyseinen vanhempi voi tosiasiallisesti huolehtia lapsesta.

IND katsoo joka tapauksessa, että kyseinen toinen vanhempi voi tosiasiallisesti huolehtia lapsesta, jos

— kyseinen toinen vanhempi on lapsen huoltaja tai lapsen huoltajuus voidaan vielä uskoa hänelle ja

— kyseinen toinen vanhempi voi saada lapsen hoitoon ja kasvatukseen viranomaisilta tai sosiaalialan järjestöiltä apua ja tukea. Tähän IND lukee myös julkisista varoista maksettavan etuuden, jota Alankomaissa asuvat alankomaalaiset voivat lähtökohtaisesti vaatia.

IND katsoo joka tapauksessa, että toinen vanhempi ei voi tosiasiallisesti huolehtia lapsesta, jos kyseinen vanhempi

— on vangittuna tai

— osoittaa, että lapsen huoltajuutta ei voida uskoa hänelle.”

12 Työnteosta ja sosiaalihuollosta annetun lain (Wet werk en bijstand, jäljempänä sosiaalihuoltolaki) ja yleisen lapsilisälain (Algemene Kinderbijslagwet; jäljempänä lapsilisälaki) mukaan vanhempien, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, on asuttava laillisesti Alankomaissa ja heillä on siis oltava oleskeluoikeus voidakseen vaatia sosiaaliavustusta ja lapsilisää.

13 Ulkomaalaislain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta siten, että hallintoelimiltä saatavia etuuksia, avustuksia, palveluita, vapautuksia ja lupia koskevat ulkomaalaisten oikeudet edellyttävät ulkomaalaisen laillista oleskelua Alankomaissa, 26.3.1998 annettu laki (Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland) (Stb. 1998, nro 203) tuli voimaan 1.7.1998. Kyseisen lain perusteella muille kuin unionin jäsenvaltion kansalaisille asetettiin sosiaalihuoltoa koskevaan lainsäädäntöön vaatimus toimivaltaisen viranomaisen myöntämästä oleskeluluvasta, jotta kyseinen ulkomaalainen rinnastettaisiin Alankomaiden kansalaiseen, ja lapsilisälakiin vastaava velvoite, jotta häntä pidettäisiin vakuutettuna.

14 Oleskelulupahakemus on tehtävä IND:lle. Kyseinen yksikkö antaa oleskeluoikeutta koskevat päätökset turvallisuus- ja oikeusministeriön valtiosihteerin nimissä.

15 Lapsilisälakiin perustuvat lapsilisähakemukset tehdään Sociale verzekeringsbankille (sosiaaliturvalaitos, Alankomaat; jäljempänä SvB).

16 Sosiaalihuoltolain mukaista sosiaaliavustusta koskeva hakemus on tehtävä sen kunnan kunnanhallitukselle, jossa asianomaisella on kotipaikka.

17 Sosiaalihuoltolain 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisella Alankomaissa asuvalla alankomaalaisella, joka on Alankomaissa sellaisessa tilanteessa tai vaarassa joutua sellaiseen tilanteeseen, että hänellä ei ole välttämätöntä toimeentuloa, on oikeus viranomaisen myöntämään toimeentulotukeen.

2. Edellä olevassa 1 momentissa tarkoitettuun alankomaalaiseen rinnastetaan Alankomaissa asuva ulkomaalainen, jonka oleskelu Alankomaissa on [ulkomaalaislain] 8 §:n a–e kohdassa ja l kohdassa tarkoitetulla tavalla laillista, lukuun ottamatta direktiivin [2004/38] 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tapauksia.

_ _”

18 Sosiaalihuoltolain 16 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kunnanhallitus voi kaikki olosuhteet huomioon ottaen myöntää henkilölle, jolla ei ole oikeutta tukeen, lain tästä jaksosta poiketen tukea, jos erittäin kiireelliset olosuhteet sitä vaativat.

2. Edellä olevaa 1 momenttia ei sovelleta muihin ulkomaalaisiin kuin 11 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuihin.”

19 Lapsilisälain 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tämän lain säännösten mukaisesti vakuutettu on henkilö, joka

a) asuu Alankomaissa

b) ei asu Alankomaissa mutta on tuloverovelvollinen Alankomaissa suoritetun palkatun työn perusteella.

2. Ulkomaalainen, joka ei oleskele Alankomaissa [ulkomaalaislain] 8 §:n a–e kohdassa ja l kohdassa tarkoitetulla tavalla laillisesti, ei ole vakuutettu.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

20 Kyseiset kahdeksan pääasiaa koskevat sellaisten kolmannen maan kansalaisten, jotka ovat yhden tai useamman lapsen, jotka ovat Alankomaiden kansalaisia ja joiden isä on myös Alankomaiden kansalainen, sosiaalihuoltolain ja lapsilisälain nojalla Alankomaiden toimivaltaisille viranomaisille tekemiä sosiaaliavustusta (bijstandsuitkering) ja lapsilisää (kinderbijslag) koskevia hakemuksia. Kaikkien näiden lasten isät ovat tunnustaneet lapsensa, jotka asuvat kuitenkin lähtökohtaisesti äitinsä kanssa.

21 Venezuelan kansalainen Chavez-Vilchez tuli turistiviisumilla Alankomaihin vuoden 2007 tai vuoden 2008 kuluessa. Hänen suhteestaan Alankomaiden kansalaisen kanssa syntyi 30.3.2009 lapsi, joka on Alankomaiden kansalainen. Vanhemmat ja lapsi asuivat Saksassa vuoden 2011 kesäkuuhun, jonka kuluessa Chavez-Vilchez ja hänen lapsensa joutuivat lähtemään perheen asunnosta. Viimeksi mainitut ilmoittautuivat Arnhemin kunnan (Alankomaat) hätämajoitukseen, jonne he jäivät joksikin aikaa. Chavez-Vilchez on siitä lähtien vastannut lapsensa huollosta ja ilmoittaa, ettei lapsen isä osallistu tämän elatukseen eikä kasvatukseen.

22 Surinamen kansalaisella Pinasilla oli vuodesta 2004 Alankomaissa oleskelulupa, joka peruutettiin vuonna 2006. Hän asuu Almeressa (Alankomaat) ja on neljän lapsen äiti. Yhdellä lapsista, joka syntyi 23.12.2009 hänen suhteestaan Alankomaiden kansalaisen kanssa, on tästä syystä Alankomaiden kansalaisuus. Pinasilla ja isällä on heidän lapsensa yhteishuoltajuus mutta he asuvat erillään, eikä isä osallistu lapsen elatukseen. Kummatkin vanhemmat ovat yhteydessä toisiinsa, mutta tapaamisoikeuden järjestämisestä ei ole sovittu. Pinasille ja hänen lapsilleen myönnettiin 17.5.2011 määräaikainen oleskelulupa. Kyseisen luvan ansiosta lapsilisää on myönnetty vuoden 2011 kolmannesta neljänneksestä lähtien.

23 Nikolic tuli Alankomaihin vuoden 2003 kuluessa entisestä Jugoslaviasta. Hänen kansalaisuudestaan ei ole varmuutta, koska hänellä ei ole henkilöllisyysasiakirjoja. Hänen oleskelulupahakemuksensa hylättiin vuonna 2009. Hänen suhteestaan Alankomaiden kansalaisen kanssa syntyi 26.1.2010 lapsi, jolla on Alankomaiden kansalaisuus. Nikolic asuu Amsterdamissa (Alankomaat) ja on lapsensa huoltaja. Molemmat asuvat kotikuntansa vastaanottokodissa. Nicolic on ilmoittanut, ettei hän voi asua yhdessä lapsensa isän kanssa, koska isä on sijoitettu nuorisokotiin, jossa tämä osallistuu tukiasumisohjelmaan.

24 Nicaraguan kansalainen Garcia Perez tuli Alankomaihin Costa Ricasta vuoden 2001 tai 2002 kuluessa Alankomaiden kansalaisen kanssa. Heidän suhteestaan syntyi 9.4.2008 lapsi, jolla on Alankomaiden kansalaisuus. Garcia Perezin kotipaikka on Haarlemissa (Alankomaat), ja hän asuu kyseisen kunnan vastaanottokodissa. Hän on lapsensa huoltaja, ja lapsen isä ei osallistu lapsen elatukseen eikä tämän olinpaikka ole tiedossa.

25 Ruandan kansalaiselle Uwituzelle syntyi 12.12.2011 lapsi, jolla on isänsä tavoin Alankomaiden kansalaisuus. Isä ei osallistu kyseisen lapsen hoitoon eikä kasvatukseen. Hän on ilmoittanut, ettei hän kykene eikä halua huolehtia lapsesta. Uwituzen kotipaikka on ’s-Hertogenboschissa (Alankomaat), ja hän asuu lapsensa kanssa kyseisen kunnan vastaanottokodissa.

26 Surinamen kansalaisella Wipillä on kaksi lasta, joista ensimmäinen syntyi 25.11.2009 ja jälkimmäinen 23.11.2012. Isänsä tavoin lapsilla on Alankomaiden kansalaisuus. Vanhemmat ovat muuttaneet erilleen mutta isä on edelleen yhteydessä lapsiinsa useita kertoja viikossa. Hän saa sosiaaliavustusta ja lapsilisää. Hän ei osallistu lastensa elatukseen ja vain siirtää lapsilisän Wipille. Pääasian kannalta merkityksellisen ajanjakson aikana Wipin kotipaikka oli Amsterdamissa.

27 Kamerunin kansalainen Enowassam tuli Alankomaihin vuoden 1999 kuluessa. Hänen suhteestaan Alankomaiden kansalaisen kanssa syntyi 2.5.2008 lapsi, jolla on Alankomaiden kansalaisuus. Vanhemmat ovat lapsensa yhteishuoltajia mutta asuvat erillään. Lapsi on kirjoilla isänsä osoitteessa, mutta hän asuu todellisuudessa äitinsä luona Haagin kunnan (Alankomaat) hätämajoituskeskuksessa. Lapsi on isänsä luona kolme viikonloppua kuukaudessa ja viettää joskus lomia tämän kanssa. Isä maksaa elatusapua 200 euroa kuukaudessa. Isä saa myös lapsilisää, jonka hän luovuttaa Enowassamille. Koska isä on kokopäivätyössä, hän on ilmoittanut, ettei hän tästä syystä pysty huolehtimaan lapsestaan.

28 Venezuelan kansalainen Guerrero Chavez tuli 24.10.2007 Alankomaihin ja palasi sittemmin 2.11.2009 Venezuelaan. Hän tuli vuoden 2011 tammikuussa takaisin Alankomaihin, ja hänen kotipaikkansa on Schiedamissa (Alankomaat). Hänen suhteestaan Alankomaiden kansalaisen kanssa syntyi 31.3.2011 lapsi, jolla on Alankomaiden kansalaisuus. Guerrero Chavez ei asu enää yhdessä lapsensa isän kanssa. Isä on lähes päivittäin yhteydessä lapseensa, mutta hän ei ole valmis huolehtimaan tästä ja osallistuu rajallisesti elatukseen. Guerrero Chavez huolehtii päivittäin lapsestaan ja on tämän huoltaja.

29 Kaikissa pääasioissa toimivaltaiset viranomaiset ovat hylänneet asianomaisten henkilöiden jättämät sosiaaliavustusta ja lapsilisää koskevat hakemukset sillä perusteella, ettei näillä ollut kansallisen lainsäädännön nojalla oikeutta saada tällaisia avustuksia ja lisiä.

30 Niiden vuosien 2010 ja 2013 välisten ajanjaksojen aikana, joilta pääasioiden valittajat ovat hakeneet sosiaaliavustusta ja lapsilisää, yhdelläkään heistä ei ollut oleskelulupaa Alankomaissa. Eräät heistä oleskelivat kuitenkin oleskelulupahakemuksesta tehtävää päätöstä odotettaessa laillisesti Alankomaiden alueella, kun taas toiset oleskelivat siellä laittomasti vaikkei mihinkään maastapoistamistoimenpiteisiin ollutkaan ryhdytty. Lopuksi on todettava, ettei pääasioiden valittajilla ollut lupaa työskennellä.

31 Koska pääasioiden valittajien nostamat kanteet niiden päätösten riitauttamiseksi, joilla heiltä evätään haetut avustukset ja lisät, hylättiin kansallisten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien antamilla tuomioilla, he hakivat kyseisiin tuomioihin muutosta Centrale Raad van Beroepilta (sosiaaliturva-asioita ja julkishallinnon palvelussuhteita käsittelevä muutoksenhakutuomioistuin, Alankomaat).

32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voiko pääasioiden valittajilla, jotka ovat kaikki kolmansien maiden kansalaisia, olla unionin kansalaisuuden omaavan lapsen äiteinä SEUT 20 artiklaan perustuva oleskeluoikeus heille kullekin ominaisissa olosuhteissa. Se katsoo, että jos näin on, asianomaiset henkilöt voisivat vedota sosiaalihuoltolain ja lapsilisälain säännöksiin, joiden mukaan ulkomaalaisia, jotka oleskelevat laillisesti Alankomaissa, voidaan pitää Alankomaiden kansalaisina, ja he voivat mahdollisesti saada kyseisten lakien nojalla sosiaaliavustusta ja lapsilisää, eikä tätä varten tarvita IND:n päätöstä, jolla heille myönnetään oleskelulupa tai laillisen oleskelun osoittava asiakirja.

33 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan 8.3.2011 annetusta tuomiosta Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) ja 15.11.2011 annetusta tuomiosta Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734) ilmenee, että pääasioiden valittajilla on SEUT 20 artiklan perusteella sellainen oikeus oleskella Alankomaissa, joka perustuu heidän lapsillaan, jotka ovat unionin kansalaisia, olevaan oleskeluoikeuteen, kunhan nämä lapset ovat kyseisissä tuomioissa kuvatun kaltaisessa tilanteessa. Kussakin pääasiassa on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan selvitettävä, ovatko olosuhteet sellaiset, että nämä lapset joutuisivat tosiasiassa lähtemään unionin alueelta, jos heidän äideiltään evätään oleskeluoikeus.

34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tässä tilanteessa, mitä merkitystä on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa annettava sille, että isä, joka on unionin kansalainen, oleskelee Alankomaissa tai unionissa kokonaisuudessaan.

35 Se toteaa lisäksi, että sosiaalihuoltolain ja lapsilisälain soveltamisesta vastaavien hallinnollisten elimien ja toimivaltaisten tuomioistuimien on arvioitava itsenäisesti, voiko vanhempi, joka on kolmannen maan kansalainen, vedota SEUT 20 artiklaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa kyseiseen määräykseen, jotta hänellä voidaan katsoa olevan oleskeluoikeus. Näiden hallinnollisten elinten eli kunnanhallitusten ja SvB:n on asianomaisten henkilöiden niille toimittamien tietojen ja niiden tietojen nojalla, jotka on tarvittaessa vielä mahdollisesti toimitettava, suoritettava yhteistyössä IND:n kanssa tutkinta sen määrittämiseksi, voidaanko oikeus oleskella Alankomaissa johtaa SEUT 20 artiklasta.

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa tältä osin, että eri hallinnolliset elimet tulkitsevat käytännössä 8.3.2011 annettua tuomiota Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) ja 15.11.2011 annettua tuomiota Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734) suppeasti ja katsovat, että kyseisissä tuomioissa vahvistettua oikeuskäytäntöä sovelletaan ainoastaan tilanteisiin, joissa isä ei objektiivisten kriteerien mukaan voi huolehtia lapsesta, koska hän on esimerkiksi vankeudessa, erityislaitoksessa tai sairaalassa taikka hän on kuollut. Muissa kuin näissä tilanteissa vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, on osoitettava uskottavasti, että isä ei kykene huolehtimaan lapsesta edes mahdollisesti kolmansien avulla. Tällaiset säännöt ilmenevät ulkomaalaisasioita koskevan yleiskirjeen ohjeista.

37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa vielä, että kaikissa pääasioissa asianomaiset kunnanhallitukset, SvB ja IND eivät ole pitäneet merkityksellisenä sitä, että äiti, joka on kolmannen maan kansalainen, eikä isä, joka on unionin kansalainen, huolehtii päivittäin ja tosiasiallisesti lapsesta; sitä, minkälainen lapsen ja hänen isänsä välinen yhteydenpito on; sitä, missä määrin isä osallistuu lapsen elatukseen ja kasvatukseen, tai sitä, onko isä valmis huolehtimaan lapsesta. Merkityksellisenä ei ole pidetty myöskään sitä, että isä ei ole lapsen huoltaja, sillä ei ole uskottavasti osoitettu, ettei lapsen huoltajuutta voida uskoa isälle. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä tulkittava näin suppeasti.

38 Jos unionin tuomioistuimen on katsottava kussakin pääasiassa, ettei pelkästään se, että lapsi on päivittäisessä huollossaan riippuvainen äidistään, ole ratkaiseva kriteeri sen arvioimiseksi, onko lapsi siinä määrin riippuvainen äidistään, että hän joutuisi tosiasiassa lähtemään unionin alueelta, jos äidin oleskeluoikeus evätään, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, mitkä muut kyseisiin asioihin liittyvät olosuhteet voivat tältä osin olla merkityksellisiä.

39 Näissä olosuhteissa Centrale Raad van Beroep päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko SEUT 20 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio epää kolmannen maan kansalaiselta, joka huolehtii päivittäin ja tosiasiallisesti alaikäisestä lapsestaan, joka on kyseisen jäsenvaltion kansalainen, oikeuden oleskella kyseisessä jäsenvaltiossa?

2) Onko kyseiseen kysymykseen vastattaessa merkitystä sillä, että lapsen laillinen, taloudellinen ja/tai tunnetason huolto ei ole pelkästään kyseisen vanhemman vastuulla eikä lisäksi ole pois suljettua, että toinen vanhempi, joka on jäsenvaltion kansalainen, pystyisi tosiasiallisesti huolehtimaan lapsesta?

3) Onko kyseisessä tapauksessa vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, osoitettava uskottavasti, että toinen vanhempi ei voi huolehtia lapsesta, jolloin lapsi joutuu lähtemään unionin alueelta, jos kolmannen maan kansalaisuuden omaavan vanhemman oleskeluoikeus evätään?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavat huomautukset

40 Aluksi on todettava, että pääasioissa kyseessä oleviin tilanteisiin liittyy tiettyjen yhdenmukaisuuksien lisäksi useita erityispiirteitä, jotka on syytä ottaa huomioon.

41 Kuten tämän tuomion 30 kohdassa on todettu, kaikki pääasioissa kyseessä olevat tilanteet koskevat tosin kolmannen maan kansalaista, joka oleskeli hänen sosiaaliavustusta ja lapsilisää koskevissa hakemuksissaan kyseessä olevien ajanjaksojen aikana Alankomaissa ilman oleskeluoikeuden osoittavaa asiakirjaa, oli vähintään yhden hänen kanssaan asuvan alaikäisen Alankomaan kansalaisuuden omaavan lapsen äiti, huolehti päivittäin ja tosiasiallisesti kyseisestä lapsesta ja asui erossa lapsen isästä, joka myös on Alankomaiden kansalainen ja tunnustanut lapsen.

42 Pääasioissa kyseessä olevat tilanteet eroavat kuitenkin toisistaan siltä osin kuin on kyse vanhempien ja lasten välisistä suhteista huoltoa koskevan oikeuden ja elatukseen osallistumisen osalta, äitien tilanteesta heillä olevan unionin alueella oleskelua koskevan oikeuden kannalta ja alaikäisten lasten itsensä tilanteesta.

43 Ensimmäiseksi on todettava vanhempien ja lasten välisistä suhteista, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että lapset ja heidän isänsä ovat olleet tapauksen mukaan yhteydessä toisiinsa usein, harvoin tai tuskin koskaan. Yhdessä tapauksessa siten isän olinpaikka oli tuntematon ja toisessa tämä osallistui tukiasumisohjelmaan. Kolmessa tapauksessa isä osallistui lapsen elatukseen, kun taas viidessä muussa tapauksessa mitään elatusapua ei maksettu. Kahdessa tapauksessa kahdeksasta vanhemmat olivat yhteishuoltajia, kun taas kuudessa muussa tapauksessa äiti vastasi yksin päivittäin ja tosiasiallisesti lapsen huollosta. Lopuksi puolessa tapauksista lapset asuivat äitiensä kanssa hätämajoituksessa.

44 Toiseksi on huomautettava pääasioiden valittajien tilanteesta heillä olevan unionin alueella oleskelua koskevan oikeuden kannalta, että kahdelle heistä on tällä välin myönnetty oleskelulupa.

45 Wipin ja Chavez-Vilchezin edustajat sekä Alankomaiden hallitus ovat siten todenneet istunnossa, että kyseisten henkilöiden oleskelu on nykyisin laillista. Wip on näet saanut oleskeluluvan Belgiassa, jossa hän työskentelee ja asuu tyttärensä kanssa. Chavez-Vilchezille on puolestaan myönnetty vuoden 2015 huhtikuussa Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artiklan perusteella oleskelulupa Alankomaissa, ja hän harjoittaa ammattitoimintaa Belgiassa.

46 Kolmanneksi on korostettava alaikäisten lasten itsensä tilanteesta, että Chavez-Vilchezin lapsi on asunut Saksassa vanhempiensa kanssa vuoden 2011 kesäkuuhun saakka ennen kuin hän palasi takaisin Alankomaihin äitinsä kanssa, joka teki tämän jälkeen lapsilisähakemuksen Alankomaiden viranomaisille.

47 Seitsemän muun pääasioiden valittajan alaikäiset lapset eivät sitä vastoin ole milloinkaan käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkumiseen ennen sitä ajanjaksoa, johon pääasioissa kyseessä olevat sosiaaliavustusta tai lapsilisää koskevat hakemukset liittyvät, tai kyseisen ajanjakson aikana, ja he ovat asuneet syntymästään alkaen siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat.

48 Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, on niin, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muodollisesti rajannut kysymyksensä koskemaan pelkästään SEUT 20 artiklan tulkintaa, tämä seikka ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä sille kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa sen käsiteltävänä olevia asioita, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin viitannut niihin kysymyksissään (ks. vastaavasti tuomio 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, 24 kohta; tuomio 19.9.2013, Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, 41 kohta ja tuomio 10.10.2013, Alokpa ja Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, 20 kohta).

49 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on arvioitava yhtäältä Chavez-Vilchezin lapsen ja Chavez-Vilchezin tilannetta SEUT 21 artiklan ja direktiivin 2004/38, jolla pyritään helpottamaan sen unionin kansalaisille SEUT 21 artiklan 1 kohdassa suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä ja jonka tavoitteena on erityisesti tehostaa kyseistä oikeutta (ks. vastaavasti tuomio 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, 28 kohta ja tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 35 kohta), kannalta ja toisaalta muiden pääasioiden valittajien lasten, jotka ovat oleskelleet koko ajan äitinsä kanssa ennen sitä ajanjaksoa, johon pääasioissa kyseessä olevat sosiaaliavustusta tai lapsilisää koskevat hakemukset liittyvät, ja kyseisen ajanjakson aikana siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat, ja mainittujen valittajien tilannetta SEUT 20 artiklan kannalta.

50 Chavez-Vilchezin lapsesta on todettava, että hän on käyttänyt liikkumisvapauttaan ennen kuin hänen äitinsä haki avustuksia Alankomaissa 7.7.2011 ja vuoden 2012 maaliskuun lopun välisten ajanjaksojen osalta, koska hän on oleskellut vuoden 2011 kesäkuuhun saakka vanhempiensa kanssa Saksassa, joka on jäsenvaltio, jossa hänen isänsä asuu ja työskentelee, ennen kuin hän on palannut äitinsä mukana Alankomaihin, joka on jäsenvaltio, jonka kansalainen hän on.

51 Kuten Alankomaiden hallitus on istunnossa todennut, on niin, että vaikka Chavez-Vilchez on tämän jälkeen saanut luvan oleskella Alankomaissa, hänen ja hänen lapsensa tilanteen tutkimisella unionin kansalaisuutta koskevien säännösten ja määräysten kannalta on edelleen merkitystä ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, sillä kyseinen oleskelulupa on myönnetty niiden ajanjaksojen jälkeen, joihin pääasioissa kyseessä olevat avustushakemukset liittyvät.

52 Unionin tuomioistuin on todennut SEUT 21 artiklan 1 kohtaan ja direktiiviin 2004/38 perustuvan johdetun oleskeluoikeuden olemassaolosta, että kyseisen direktiivin mukaista oikeutta tulla jäsenvaltioon ja oleskella siellä ei ole kaikilla kolmannen maan kansalaisilla vaan ainoastaan niillä, jotka ovat sellaisen unionin kansalaisen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen sijoittautumalla muuhun kuin siihen jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettuja perheenjäseniä (tuomio 15.11.2011, Dereci ym., C-256/11, EU:C:2011:734, 56 kohta; tuomio 6.12.2012, O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 41 kohta ja tuomio 18.12.2014, McCarthy ym., C-202/13, EU:C:2014:2450, 36 kohta).

53 Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että direktiivin 2004/38 ainoana tarkoituksena on säännellä unionin kansalaisen maahantulon ja oleskelun edellytyksiä muissa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on. Johdettu oleskeluoikeus kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat unionin

kansalaisen perheenjäseniä, siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen unionin kansalainen on, ei siis voi perustua kyseisen direktiivin säännöksiin (ks. vastaavasti tuomio 12.3.2014, S ja G, C-457/12, EU:C:2014:136, 34 kohta).

54 Unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että edellytykset, joilla unionin kansalaisen palatessa jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, kolmannen maan kansalaiselle, joka on kyseisen unionin kansalaisen perheenjäsen ja jonka kanssa unionin kansalainen on oleskellut vastaanottavassa jäsenvaltiossa pelkässä unionin kansalaisen ominaisuudessaan, myönnetään SEUT 21 artiklan 1 kohtaan perustuva johdettu oleskeluoikeus, eivät lähtökohtaisesti saisi olla tiukempia kuin edellytykset, joista direktiivissä 2004/38 säädetään tällaisen oleskeluoikeuden myöntämiselle kolmannen maan kansalaiselle, joka on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen asettautumalla muuhun kuin siihen jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on (ks. vastaavasti tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/11, EU:C:2014:135, 50 kohta).

55 On nimittäin niin, että vaikkei direktiivi 2004/38 katakaan tällaista palaamistapausta, sitä on sovellettava analogisesti niiden edellytysten osalta, jotka koskevat unionin kansalaisen oleskelua muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, koska molemmissa tapauksissa juuri unionin kansalainen on viitehenkilö sen kannalta, että kolmannen maan kansalainen, joka on kyseisen unionin kansalaisen perheenjäsen, voi saada johdetun oleskeluoikeuden (tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/11, EU:C:2014:135, 50 kohta).

56 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava, olivatko direktiivissä 2004/38 ja etenkin sen 5–7 artiklassa, joissa säännellään jäsenvaltioiden alueelle tuloa ja siellä oleskelua, vahvistetut edellytykset täyttyneet sen ajanjakson aikana, josta avustushakemusten hylkäämisessä on kyse, siten, että Chavez-Vilchez saattoi vedota SEUT 21 artiklaan ja direktiiviin 2004/38 perustuvaan johdettuun oleskeluoikeuteen.

57 Jos näin ei ole, lapsen, joka on unionin kansalainen, ja hänen suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisensa, joka on kolmannen maan kansalainen, tilannetta on siis tutkittava SEUT 20 artiklan valossa.

58 Wipin lapsista, jotka asuivat äitinsä kanssa Alankomaissa viimeksi mainitun hakiessa sosiaaliavustusta vuoden 2012 loka- ja marraskuulle, istunnossa on todettu, että lapset asuvat tällä hetkellä äitinsä kanssa Belgiassa, jossa äiti on saanut oleskeluluvan ja jossa hänellä on työpaikka. Koska kyseiset lapset ovat käyttäneet liikkumis- ja oleskeluvapauttaan unionin kansalaisina muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat, ja koska heidän äitinsä on saanut oleskeluluvan tuossa muussa jäsenvaltiossa sitä ajanjaksoa myöhemmin, joista pääasioissa on kyse, on edelleen tarpeen arvioida, onko heidän äidillään voinut olla tarkasteltavana olevan ajanjakson osalta johdettu oleskeluoikeus SEUT 20 artiklan valossa.

Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

59 Ensimmäisellä ja toisella ennakkoratkaisukysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEUT 20 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio epää oikeuden oleskella sen alueella vanhemmalta, joka on kolmannen maan kansalainen ja joka huolehtii päivittäin ja tosiasiallisesti alaikäisestä lapsestaan, joka on kyseisen jäsenvaltion kansalainen, jos ei ole pois suljettua, että toinen vanhempi, joka on saman jäsenvaltion kansalainen, pystyisi huolehtimaan lapsesta päivittäin ja tosiasiallisesti. Kyseinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko tältä osin merkitystä sillä, että lapsen laillinen, taloudellinen tai tunnetason huolto ei ole pelkästään kolmannen maan kansalaisen vastuulla.

60 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pääasioissa kyseessä olevat lapset voivat jäsenvaltion kansalaisina vedota – myös suhteessa siihen jäsenvaltioon, jonka kansalaisia he ovat – heille SEUT 20 artiklassa myönnettyyn unionin kansalaisen asemaan liittyviin oikeuksiin (ks. vastaavasti tuomio 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, 48 kohta; tuomio 15.11.2011, Dereci ym., C-256/11, EU:C:2011:734, 63 kohta sekä tuomio 6.12.2012, O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 43 ja 44 kohta).

61 Unionin tuomioistuin on todennut, että SEUT 20 artikla on esteenä kansallisille toimenpiteille – ja myös päätöksille, joilla unionin kansalaisten perheenjäseniltä evätään oleskeluoikeus –, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiassa voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella (tuomio 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, 42 kohta ja tuomio 6.12.2012, O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 45 kohta).

62 Unionin kansalaisuutta koskevissa perussopimuksen määräyksissä ei sitä vastoin anneta mitään itsenäistä oikeutta kolmannen maan kansalaisille. Kolmannen maan kansalaisille mahdollisesti myönnetyt oikeudet eivät nimittäin ole kyseisten kansalaisten omia oikeuksia vaan unionin kansalaisilla olevista oikeuksista johdettuja oikeuksia. Mainittujen johdettujen oikeuksien tavoite ja oikeutus perustuvat siihen toteamukseen, että niiden tunnustamisen epääminen voi loukata muun muassa unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta (tuomio 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, 72 ja 73 kohta ja tuomio 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, 27 ja 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on jo todennut, että on olemassa hyvin erityislaatuisia tilanteita, joissa oleskeluoikeus on siitä huolimatta, ettei kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeuteen liittyvää toissijaista oikeutta ole sovellettava eikä kyseinen unionin kansalainen ole käyttänyt liikkumisvapauttaan, kuitenkin myönnettävä kolmannen maan kansalaiselle, joka on kyseisen unionin kansalaisen perheenjäsen, koska unionin kansalaisuuden tehokas vaikutus jätettäisiin ottamatta huomioon, jos tällaisen oikeuden epäämisen seurauksena kyseinen unionin kansalainen tosiasiassa joutuisi lähtemään koko unionin alueelta eikä hän siis tosiasiassa voisi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on kyseisen aseman perusteella (ks. vastaavasti tuomio 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, 43 ja 44 kohta; tuomio 15.11.2011, Dereci ym., C-256/11, EU:C:2011:734, 66 ja 67 kohta; tuomio 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, 74 kohta ja tuomio 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, 29 kohta).

64 Edellä olevassa kohdassa mainituille tilanteille on ominaista se, että vaikka niitä säännellään säännöstöillä, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, eli säännöstöillä kolmansien valtioiden kansalaisten maahantulo- ja oleskeluoikeudesta unionin johdetun oikeuden sellaisten säännösten soveltamisalan ulkopuolella, joissa tietyin edellytyksin säädetään tällaisen oikeuden antamisesta, kyseisillä tilanteilla on kuitenkin erottamaton yhteys unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapauteen, joka on esteenä sille, että kyseinen maahantulo- ja oleskeluoikeus evätään kolmansien valtioiden kansalaisilta siinä jäsenvaltiossa, jossa unionin kansalainen oleskelee, jottei liikkumis- ja oleskeluvapautta loukattaisi (tuomio 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, 75 kohta ja tuomio 13.9.2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65 Tässä tapauksessa on niin, että jos – mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava – oleskeluoikeuden epääminen pääasioissa kyseessä olevilta kolmannen maan kansalaisilta johtaisi siihen, että asianomaisten henkilöiden olisi lähdettävä unionin alueelta, tällä saatettaisiin rajoittaa oikeuksia, jotka heidän lapsillaan on unionin kansalaisen aseman perusteella, ja erityisesti oleskeluoikeutta, koska mainittujen lasten voisi olla pakko matkustaa äitinsä mukana ja siis lähteä koko unionin alueelta. Sen seurauksena, että äideillä on mahdollisesti velvollisuus lähteä unionin alueelta, heidän lapsensa eivät siis tosiasiassa voisi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä kuitenkin on heidän unionin kansalaisen asemansa perusteella (ks. vastaavasti tuomio 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66 Alankomaiden hallitus väittää kuitenkin, että pelkästään sen perusteella, että vanhempi, joka on kolmannen maan kansalainen, huolehtii lapsesta päivittäin ja vastaa tosiasiallisesti – vaikkakin vain osittain – laillisesta, taloudellisesta tai tunnetason huollosta, ei voida automaattisesti päätellä, että lapsen, joka on unionin kansalainen, on pakko lähteä unionin alueelta, jos kyseiseltä kolmannen maan kansalaiselta evätään oleskeluoikeus. Se, että toinen vanhempi, joka on itse unionin kansalainen ja joka voi huolehtia lapsesta, on sen jäsenvaltion alueella, jonka kansalainen kyseinen lapsi on, tai ylipäätään unionin alueella kokonaisuudessaan, on Alankomaiden hallituksen mukaan tämän arvioinnin kannalta merkittävä tekijä.

67 Sama hallitus huomauttaa, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset pitävät tietyissä olosuhteissa osoitettuna, että vanhempi, joka on unionin kansalainen, ei voi tai ei kykene huolehtimaan lapsesta. Näin on silloin, kun kyseinen vanhempi on kuollut tai hänen olinpaikkansa on tuntematon; kun hän on vankeudessa, laitoksessa tai pitkäaikaisessa sairaalahoidossa; kun poliisin tai nuorisoviraston lausunnon kaltaisten objektiivisten lähteiden mukaan mainittu vanhempi osoittautuu kykenemättömäksi huolehtimaan lapsesta, ja lopuksi, kun hänen hakemuksensa lapsen huollosta tai jopa yhteishuollosta on hylätty tuomioistuimessa.

68 Tästä on muistettava, että unionin tuomioistuin on pitänyt 6.12.2012 antamassaan tuomiossa O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 51 ja 56 kohta) merkityksellisinä seikkoina määritettäessä sitä, johtaako se, ettei unionin kansalaisuuden omaavan lapsen vanhemmalla, joka on kolmannen maan kansalainen, katsota olevan oleskeluoikeutta, siihen, ettei kyseinen lapsi voi tosiasiassa käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on hänen asemansa perusteella, kysymystä lapsen huollosta ja kysymystä siitä, vastaako vanhempi, joka on kolmannen maan kansalainen, kyseisen lapsen laillisesta, taloudellisesta tai tunnetason huollosta.

69 Unionin tuomioistuin on todennut tämän viimeksi mainitun seikan osalta, että unionin kansalaisen, joka on pieni lapsi, ja sen kolmannen maan kansalaisen, jonka oleskeluoikeus on evätty, välinen riippuvuussuhde on omiaan asettamaan kyseenalaiseksi unionin kansalaisuuden tehokkaan vaikutuksen silloin, kun kyseinen riippuvuus johtaisi siihen, että unionin kansalainen on tällaisen epäävän päätöksen seurauksena tosiasiassa velvollinen lähtemään paitsi sen jäsenvaltion alueelta, jonka kansalainen hän on, myös koko unionin alueelta (ks. vastaavasti tuomio 8.3.2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, 43 ja 45 kohta; tuomio 15.11.2011, Dereci ym., C-256/11, EU:C:2011:734, 65–67 kohta ja tuomio 6.12.2012, O ym., C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 56 kohta).

70 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on sen vaaran arvioimiseksi, että asianomaisen lapsen, joka on unionin kansalainen, on pakko lähteä unionin alueelta eikä hän voi siis tosiasiassa käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on SEUT 20 artiklan perusteella, jos hänen vanhemmalleen, joka on kolmannen maan kansalainen, ei myönnetä oikeutta oleskella asianomaisen jäsenvaltion alueella, selvitettävä kussakin pääasiassa kyseessä olevassa asiassa, kuka vanhemmista vastaa lapsen tosiasiallisesta huollosta ja onko lapsen ja vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, välillä tosiasiallinen riippuvuussuhde. Kyseisen arvioinnin yhteydessä toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus, sellaisena kuin se on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa, jota on tulkittava yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa tunnustetun, lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa.

71 Tällaisessa arvioinnissa se, että toinen vanhempi, joka on unionin kansalainen, on todellisuudessa kykenevä ja valmis vastaamaan yksin päivittäisestä ja tosiasiallisesta huollosta, on merkityksellinen seikka, jonka perusteella pelkästään ei voida kuitenkaan todeta, ettei vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, ja lapsen välillä ole sellaista riippuvuussuhdetta, että lapsen olisi pakko lähteä unionin alueelta, jos kyseiseltä kolmannen maan kansalaiselta evätään oleskeluoikeus. Tällaisen toteamuksen on näet perustuttava asianomaisen lapsen edun mukaisesti kaikkien sellaisten käsiteltävään asiaan liittyvien seikkojen huomioon ottamiseen, joita ovat muun muassa lapsen ikä,

hänen fyysinen ja tunnetason kehityksensä, hänen tunnesiteensä lujuus sekä siihen vanhempaan, joka on unionin kansalainen, että siihen vanhempaan, joka on kolmannen maan kansalainen, ja vaara, jonka lapsen erottaminen viimeksi mainitusta aiheuttaisi kyseisen lapsen tasapainolle.

72 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 20 artiklaa on tulkittava siten, että sen arvioimiseksi, olisiko lapsen, joka on unionin kansalainen, pakko lähteä koko unionin alueelta eikä hän voisi siis tosiasiassa käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on kyseisen artiklan perusteella, jos hänen vanhemmalleen, joka on kolmannen maan kansalainen, ei tunnusteta oikeutta oleskella asianomaisessa jäsenvaltiossa, se, että toinen vanhempi, joka on unionin kansalainen, on todellisuudessa kykenevä ja valmis vastaamaan yksin lapsen päivittäisestä ja tosiasiallisesta huollosta, on merkityksellinen seikka, jonka perusteella pelkästään ei voida kuitenkaan todeta, ettei vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, ja lapsen välillä ole sellaista riippuvuussuhdetta, että lapsen olisi pakko näin lähteä unionin alueelta siinä tapauksessa, ettei oleskeluoikeutta tällä tavoin tunnusteta. Tällaisen arvioinnin on näet perustuttava lapsen edun mukaisesti kaikkien sellaisten käsiteltävään asiaan liittyvien seikkojen huomioon ottamiseen, joita ovat muun muassa lapsen ikä, hänen fyysinen ja tunnetason kehityksensä, hänen tunnesiteensä lujuus sekä siihen vanhempaan, joka on unionin kansalainen, että siihen vanhempaan, joka on kolmannen maan kansalainen, ja vaara, jonka lapsen erottaminen viimeksi mainitusta aiheuttaisi hänen tasapainolleen.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

73 Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEUT 20 artiklaa tulkittava siten, että se estää jäsenvaltiota asettamasta edellytykseksi sille, että sellainen kolmannen maan kansalainen, joka on kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden omaavan alaikäisen lapsen vanhempi ja joka huolehtii päivittäin ja tosiasiallisesti lapsesta, saa oikeuden oleskella sen alueella, velvollisuuden siitä, että kyseinen kolmannen maan kansalainen osoittaa, ettei toinen vanhempi, joka on mainitun jäsenvaltion kansalainen, voi huolehtia päivittäin ja tosiasiallisesti lapsesta.

74 Alankomaiden hallituksen mukaan sellaisen unionin oikeudessa hyväksytyn pääsäännön nojalla, jonka mukaan sen, joka vetoaa tiettyihin oikeuksiin, on osoitettava, että kyseisiä oikeuksia voidaan soveltaa sen tilanteeseen (ks. vastaavasti tuomio 8.5.2013, Alarape ja Tijani, C-529/11, EU:C:2013:290, 38 kohta ja tuomio 16.1.2014, Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, 25–27 kohta), SEUT 20 artiklaan perustuvan oleskeluoikeuden olemassaoloa koskeva todistustaakka kuuluu pääasioiden valittajille. Heidän on osoitettava, että koska vanhempi, joka on unionin kansalainen, ei voi objektiivisten esteiden vuoksi huolehtia konkreettisesti lapsesta, lapsi on siinä määrin riippuvainen vanhemmasta, joka on kolmannen maan kansalainen, että lapsi tosiasiassa joutuisi lähtemään unionin alueelta sen vaikutuksesta, ettei kolmannen maan kansalaiselle tunnusteta oleskeluoikeutta.

75 Tältä osin on huomautettava, että silloin kun on kyse sellaisesta kolmannen maan kansalaisesta, joka on jäsenvaltion kansalaisuuden omaavan alaikäisen lapsen vanhempi, joka huolehtii päivittäin ja tosiasiallisesti lapsesta ja joka haluaa, että kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset tunnustavat SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden, kyseisen kolmannen maan kansalaisen on esitettävä seikat, joiden perusteella voidaan arvioida, ovatko kyseisen artiklan soveltamisedellytykset täyttyneet, ja etenkin seikat, jotka osoittavat, että sellaisen päätöksen johdosta, jolla kolmannen maan kansalaisuuden omaavalta vanhemmalta evätään oleskeluoikeus, lapsi ei voisi tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksista, jotka liittyvät unionin kansalaisen asemaan, koska hän joutuisi lähtemään koko unionin alueelta.

76 Kuten Euroopan komissio toteaa, vaikka vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, on lähtökohtaisesti esitettävä seikat, joilla pyritään osoittamaan, että hänellä on SEUT 20 artiklaan perustuva oleskeluoikeus, ja erityisesti seikat, jotka osoittavat, että jos oleskeluoikeus evätään, lapsi joutuisi lähtemään unionin alueelta, on kuitenkin niin, että arvioitaessa edellytyksiä, joiden on

täytyttävä, jotta kolmannen maan kansalainen voi saada tällaisen oleskeluoikeuden, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on huolehdittava siitä, ettei pääasioissa kyseessä olevan kaltaisen todistustaakkaa koskevan kansallisen säännöstön soveltaminen vaaranna SEUT 20 artiklan tehokasta vaikutusta.

77 Tällaisen todistustaakkaa koskevan kansallisen säännöstön soveltaminen ei siis vapauta asianomaisen jäsenvaltion viranomaisia suorittamasta kolmannen maan kansalaisen toimittamien tietojen perusteella tutkimuksia, jotka ovat tarpeen sen selvittämiseksi, missä vanhempi, joka on kyseisen jäsenvaltion kansalainen, asuu, ja sen arvioimiseksi yhtäältä, onko kyseinen vanhempi todellisuudessa kykenevä ja valmis vastaamaan yksin lapsen päivittäisestä ja tosiasiallisesta huollosta, ja toisaalta, onko lapsen ja vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, välillä sellainen riippuvuussuhde, että päätös, jolla kyseiseltä vanhemmalta evätään oleskeluoikeus, johtaisi siihen, ettei lapsi voisi tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksista, jotka liittyvät hänen unionin kansalaisen asemaansa, koska hän joutuisi lähtemään koko unionin alueelta.

78 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että SEUT 20 artiklaa on tulkittava siten, ettei se estä jäsenvaltiota asettamasta edellytykseksi sille, että sellainen kolmannen maan kansalainen, joka on kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden omaavan alaikäisen lapsen vanhempi ja joka huolehtii päivittäin ja tosiasiallisesti lapsesta, saa oikeuden oleskella sen alueella, velvollisuutta siitä, että kyseinen kolmannen maan kansalainen esittää seikat, joilla voidaan osoittaa, että sellaisen päätöksen johdosta, jolla kolmannen maan kansalaisuuden omaavalta vanhemmalta evätään oleskeluoikeus, lapsi ei voisi tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksista, jotka liittyvät unionin kansalaisen asemaan, koska hän joutuisi lähtemään koko unionin alueelta. Asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on kuitenkin suoritettava kolmannen maan kansalaisen toimittamien tietojen perusteella tutkimukset, jotka ovat tarpeen sen arvioimiseksi, olisiko epäämispäätöksellä kaikkien käsiteltävään asiaan liittyvien seikkojen valossa tällaiset seuraukset.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

1) SEUT 20 artiklaa on tulkittava siten, että sen arvioimiseksi, olisiko lapsen, joka on Euroopan unionin kansalainen, pakko lähteä koko unionin alueelta eikä hän voisi siis tosiasiassa käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on kyseisen artiklan perusteella, jos hänen vanhemmalleen, joka on kolmannen maan kansalainen, ei tunnusteta oikeutta oleskella asianomaisessa jäsenvaltiossa, se, että toinen vanhempi, joka on unionin kansalainen, on todellisuudessa kykenevä ja valmis vastaamaan yksin lapsen päivittäisestä ja tosiasiallisesta huollosta, on merkityksellinen seikka, jonka perusteella pelkästään ei voida kuitenkaan todeta, ettei vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, ja lapsen välillä ole sellaista riippuvuussuhdetta, että lapsen olisi pakko näin lähteä unionin alueelta siinä tapauksessa, ettei oleskeluoikeutta tällä tavoin tunnusteta. Tällaisen arvioinnin on näet perustuttava lapsen edun mukaisesti kaikkien sellaisten käsiteltävään asiaan liittyvien seikkojen huomioon ottamiseen, joita ovat muun muassa lapsen ikä, hänen fyysinen ja tunnetason kehityksensä, hänen tunnesiteensä lujuus sekä siihen vanhempaan, joka on unionin kansalainen, että siihen vanhempaan, joka on kolmannen maan kansalainen, ja vaara, jonka lapsen erottaminen viimeksi mainitusta aiheuttaisi hänen tasapainolleen.

2) **SEUT 20 artiklaa on tulkittava siten, ettei se estä jäsenvaltiota asettamasta edellytykseksi sille, että sellainen kolmannen maan kansalainen, joka on kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden omaavan alaikäisen lapsen vanhempi ja joka huolehtii päivittäin ja tosiasiallisesti lapsesta, saa oikeuden oleskella sen alueella, velvollisuutta siitä, että kyseinen kolmannen maan kansalainen esittää seikat, joilla voidaan osoittaa, että sellaisen päätöksen johdosta, jolla kolmannen maan kansalaisuuden omaavalta vanhemmalta evätään oleskeluoikeus, lapsi ei voisi tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksista, jotka liittyvät unionin kansalaisen asemaan, koska hän joutuisi lähtemään koko unionin alueelta. Asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on kuitenkin suoritettava kolmannen maan kansalaisen toimittamien tietojen perusteella tutkimukset, jotka ovat tarpeen sen arvioimiseksi, olisiko epäämispäätöksellä kaikkien käsiteltävään asiaan liittyvien seikkojen valossa tällaiset seuraukset.**

Allekirjoitukset