UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

4 päivänä maaliskuuta 2010 *

Asiassa C-578/08,

jossa on kyse EY 68 ja EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Raad van State (Alankomaat) on esittänyt 23.12.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 29.12.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Rhimou Chakroun

vastaan

Minister van Buitenlandse Zaken,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit A. Rosas (esittelevä tuomari), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh ja A. Arabadjiev,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.10.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Chakroun, edustajanaan advocaat R. Veerkamp,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. M. Wissels ja Y. de Vries,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään T. Papadopoulou, G. Kanellopoulos ja Z. Chatzipavlou,

– Euroopan komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja R. Troosters,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.12.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY (EUVL L 251, s. 12; jäljempänä direktiivi) 2 artiklan johdantokappaleen ja d alakohdan ja 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleen ja c alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Chakroun ja minister van Buitenlandse Zaken (ulkoasiainministeri, jäljempänä minister) ja jossa on kyse siitä, että pääasian valittajalta on evätty väliaikainen oleskelulupa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivissä vahvistetaan edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen.

4 Direktiivin johdanto-osan toisessa, neljännessä ja kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Perheenyhdistämistä koskevat toimenpiteet olisi hyväksyttävä perheen suojelua ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan velvoitteen mukaisesti, joka on kirjattu useisiin kansainvälisen oikeuden säädöksiin. Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti [Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus)] 8 artiklassa ja [Nizzassa 7.12.2000 julistetussa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (EYVL C 364, s. 1; jäljempänä perusoikeuskirja)] tunnustetut periaatteet.

– –

(4) Perheiden yhdistäminen on tarpeen, jotta perhe-elämä olisi mahdollista. Se edistää sellaisen sosiaalisen ja kulttuurisen vakauden muodostumista, joka helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista jäsenvaltioissa. Se myös lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, mikä on yhteisön perustavoitteita, kuten Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa todetaan.

– –

(6) Perheen suojelun ja perhe-elämän ylläpitämisen tai luomisen varmistamiseksi olisi vahvistettava perheenyhdistämistä koskevan oikeuden aineelliset edellytykset yhteisten perusteiden mukaisesti.”

5 Direktiivin 2 artiklan johdantokappaleessa ja a–d alakohdassa on seuraavat määritelmät:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’kolmannen maan kansalaisella’ henkilöä, joka ei ole Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin kansalainen;

b) ’pakolaisella’ kolmannen maan kansalaista tai kansalaisuudetonta henkilöä, jolle on myönnetty 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyssä pakolaisten oikeusasemaa koskevassa Geneven yleissopimuksessa, sellaisena kuin se on muutettuna New Yorkissa 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä pöytäkirjalla, tarkoitettu pakolaisen asema;

c) ’perheenkokoajalla’ jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista, joka hakee tai jonka perheenjäsenet hakevat perheenyhdistämistä päästäkseen muuttamaan perheenkokoajan luokse;

d) ’perheenyhdistämisellä’ jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenten maahantuloa ja oleskelua jäsenvaltiossa perheyhteyden säilyttämistä varten riippumatta siitä, ovatko perhesuhteet muodostuneet jo ennen perheenkokoajan maahantuloa vai vasta sen jälkeen.”

6 Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jollei IV luvussa sekä 16 artiklassa säädetyistä edellytyksistä muuta johdu, jäsenvaltioiden on sallittava tämän direktiivin nojalla seuraavien perheenjäsenten maahantulo ja maassaoleskelu:

a) perheenkokoajan aviopuoliso.”

7 Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltio voi vaatia hakemuksen tehneeltä henkilöltä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättämisen yhteydessä todisteita siitä, että perheenkokoajalla on:

a) asunto, jota voidaan pitää vastaavanlaisen perheen tavanomaisena asuntona samalla alueella ja joka täyttää asianomaisessa jäsenvaltiossa voimassa olevat yleiset terveys- ja turvallisuusvaatimukset;

b) sairausvakuutus, joka kattaa asianomaisessa jäsenvaltiossa sekä perheenkokoajan että hänen perheenjäsentensä kaikki sellaiset riskit, jotka se kattaa yleensä asianomaisen jäsenvaltion omien kansalaisten osalta;

c) vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Jäsenvaltioiden on arvioitava näiden tulojen ja varojen luonne ja säännöllisyys, ja ne voivat ottaa huomioon kansallisten vähimmäispalkkojen ja eläkkeiden tason sekä perheenjäsenten lukumäärän.”

8 Direktiivin 9 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän luvun säännöksiä sovelletaan jäsenvaltioissa pakolaisaseman saaneiden henkilöiden perheenyhdistämiseen.

2. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa tämän luvun säännösten soveltamisen pakolaisiin, joiden perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen heidän maahantuloaan.”

9 Direktiivin 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Päättäessään hakemuksen hylkäämisestä, oleskeluluvan peruuttamisesta tai uusimatta jättämisestä taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsentensä maastapoistamisesta jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan.”

10 Direktiivin 20 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava tämä direktiivi osaksi kansallista oikeuttaan viimeistään 3.10.2005.

Kansallinen oikeus

11 Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000) 16 §:n 1 momentin c kohdassa säädetään seuraavaa:

”– – määräaikaista oleskelulupaa koskeva hakemus voidaan hylätä, jos

– –

c. ulkomaalaisella ei ole itsenäisesti ja pysyvästi riittävää toimeentuloa tai jos henkilöllä, jonka kanssa ulkomaalainen haluaa asua, ei ole itsenäisesti ja pysyvästi riittävää toimeentuloa.”

12 Useimmat pääasiassa merkityksellisistä säännöksistä sisältyvät vuoden 2000 ulkomaalaisasetukseen (Vreemdelingenbesluit 2000, jäljempänä Vb 2000). Tätä asetusta on muutettu 29.9.2004 tehdyllä päätöksellä (Staatsblad 2004, nro 496) direktiivin panemiseksi täytäntöön.

13 Vb 2000:n 1.1 §:n r kohdan mukaan perheenmuodostuksella tarkoitetaan perheenyhdistämistä aviopuolison kanssa, jos perhesuhteet ovat muodostuneet ajankohtana, jolloin päähenkilön pääasiallinen asuinpaikka oli Alankomaissa.

14 Vb 2000:n 3.13 §:n 1 momentissa säädetään pääasiaa koskevilta osin seuraavaa:

”–– määräaikainen oleskelulupa myönnetään perheenyhdistämiseen tai perheenmuodostukseen liittyvin rajoituksin –– päähenkilön perheenjäsenelle, jos kaikki 3.16–3.22 §:ssä mainitut edellytykset täyttyvät.”

15 Vb 2000:n 3.22 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 3.13 §:n 1 momentissa tarkoitettu oleskelulupa myönnetään, jos päähenkilöllä

a. on pysyvästi ja itsenäisesti 3.74 §:n a kohdassa tarkoitetut nettotulot – –

– –

2. Perheenmuodostuksen tapauksessa oleskelulupa myönnetään 1 momentista poiketen, jos päähenkilöllä on pysyvästi ja itsenäisesti nettotulot, jotka ovat vähintään 120 prosenttia vähimmäispalkasta ja vähimmäislomakorvauksesta annetun lain [Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag] 8 §:n 1 momentin a kohdassa ja 14 §:ssä tarkoitetusta vähimmäispalkasta, mukaan lukien kyseisen lain 15 §:ssä tarkoitettu lomakorvaus.”

16 Vb 2000:n 3.74 §:n a ja d kohdassa säädetään seuraavaa:

”– – toimeentulo on riittävä, jos nettotulot

a. vastaavat työnteosta ja toimeentulotuesta annetun lain [(Wet werk en bijstand, jäljempänä Wwb)] 21 §:ssä tarkoitettuja toimeentulotuen myöntämisperusteita, mukaan lukien lomaraha, asianomaisten henkilöryhmien eli yksinasuvien, yksinhuoltajien tai avioparien ja perheiden osalta – –

– –

d. ovat perheenmuodostuksen tapauksessa 120 prosenttia vähimmäispalkasta ja vähimmäislomakorvauksesta annetun lain 8 §:n 1 momentin a kohdassa ja 14 §:ssä tarkoitetusta vähimmäispalkasta, mukaan lukien kyseisen lain 15 §:ssä tarkoitettu lomakorvaus.”

17 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä tiedoista ilmenee, että Wwb:n 21 §:n c kohdassa tarkoitettu toimeentulotuen myöntämisperuste oli pääasiassa merkityksellisenä ajankohtana 21 vuotta täyttäneiden mutta alle 65-vuotiaiden henkilöiden osalta, kun kumpikin puolisoista on alle 65-vuotias, 1 207,91 euroa

kuukaudessa, kun taas perheenmuodostuksen tapauksessa toimeentulo katsotaan riittäväksi, jos nettotulot, mukaan lukien lomakorvaus, ovat 1 441,44 euroa kuukaudessa.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

18 Herra Chakroun on Marokon kansalainen ja syntynyt 1.7.1944. Hän on asunut Alankomaissa 21.12.1970 lähtien, ja hänellä on siellä tavallinen pysyvä oleskelulupa. Hän on saanut 12.7.2005 lähtien työntekijöiden vakuutuksesta työttömyyden rahallisten seurausten varalta 6.11.1986 annetun lain (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid) mukaista avustusta, jota myönnetään tilanteen pysyessä ennallaan 12.7.2010 saakka.

19 Rouva Chakroun, joka myös on Marokon kansalainen, on syntynyt 18.7.1948, ja hän on ollut herra Chakrounin kanssa avioliitossa 31.7.1972 lähtien.

20 Rouva Chakroun haki 10.3.2006 Alankomaiden suurlähetystössä Rabatissa (Marokko) väliaikaista oleskelulupaa voidakseen asua aviopuolisonsa kanssa.

21 Minister hylkäsi tämän hakemuksen 17.7.2006 tekemällään päätöksellä, koska herra Chakrounilla ei ollut Vb 2000:ssa tarkoitettuja riittäviä tuloja. Herra Chakrounin saama nettomääräinen työttömyysavustus oli nimittäin 1 322,73 euroa kuukaudessa lomaraha mukaan lukien eli vähemmän kuin perheenmuodostuksen tapauksessa sovellettava tulovaatimus, joka oli 1 441,44 euroa.

22 Minister totesi 21.2.2007 tekemässään päätöksessä, että rouva Chakrounin kyseisestä päätöksestä tekemä oikaisuvaatimus on perusteeton.

23 Rouva Chakroun haki silloin kyseiseen 21.2.2007 tehtyyn päätökseen muutosta Rechtbank 's-Gravenhagelta, joka totesi 15.10.2007 antamassaan tuomiossa muutoksenhaun perusteettomaksi. Pääasian valittaja valitti sitten tästä tuomiosta Raad van Stateen.

24 Mainitussa tuomioistuimessa rouva Chakroun kysyy ensinnäkin, onko direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappale ja c alakohta pantu asianmukaisesti täytäntöön Vb 2000:n 3.74 §:n d kohdassa ja 3.22 §:n 2 momentissa sikäli kuin näiden säännösten mukaan perheenkokoajalla on perheenmuodostuksen tapauksessa oltava varoja, jotka ovat 120 prosenttia vähimmäispalkasta.

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että vähimmäispalkka on Wwb:ssä olennainen viitemäärä, jonka tavoitteena on taata vähimmäistoimeentulo jokaiselle Alankomaissa asuvalle Alankomaiden kansalaiselle sekä jokaiselle tähän rinnastettavalle Alankomaissa asuvalle ulkomaalaiselle, joka on sellaisessa tilanteessa tai saattaa joutua sellaiseen tilanteeseen, että hänellä ei ole välttämätöntä toimeentuloa (Wwb:n 11 §). Tämän lain soveltaminen kuuluu kuntien toimivaltaan.

26 Wwb:ssä säädetään kahdenlaisesta toimeentulotuesta. Siinä säädetään ensinnäkin yleisestä toimeentulotuesta, jolla tarkoitetaan tukea yleisten välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi (Wwb:n 5 §:n b kohta). Kyseisessä laissa säädetään toiseksi erityisestä toimeentulotuesta, johon kyseessä olevalla henkilöllä on oikeus, jos hänellä ei ole varoja erityistilanteesta aiheutuvien välttämättömien elinkustannusten kattamiseen ja jos näitä kustannuksia ei voida kunnallisen kollegion mukaan kattaa muilla käytettävissä olevilla varoilla (Wwb:n 35 §:n 1 momentti).

27 Henkilön, joka on täyttänyt 23 vuotta, vähimmäispalkkaa käytetään Wwb:ssä viitemääränä määritettäessä tuen tarvetta ja määrää, johon henkilöllä on oikeus yleisen toimeentulotuen yhteydessä. Määrä, joka on 120 prosenttia vähimmäispalkasta, on – kuten Alankomaiden hallitus huomautuksissaan esittää – määrä, jonka ylittyessä asukas ei voi enää saada yleistä tai erityistä toimeentulotukea.

28 Raad van State kysyy, että kun jäsenvaltiot panevat täytäntöön direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleen ja c alakohdan, voivatko ne ottaa huomioon vai onko niiden otettava huomioon – mahdollisesti kiinteämääräisesti – sosiaaliavustukset, jotka kuuluvat erityiseen toimeentulotukeen. Erityisellä toimeentulotuella, josta kunnallinen kollegio päättää hakijan tilanteen tutkittuaan, voi olla eri muotoja, mukaan lukien veronhuojennukset.

29 Rouva Chakroun vastustaa toiseksi erottelua, joka Alankomaiden lainsäädännössä tehdään perheenyhdistämisen ja perheenmuodostuksen välillä sen mukaan, onko perheyhteys muodostunut ennen kuin perheenkokoaja on tullut Alankomaiden alueelle vai vasta sen jälkeen; hänen mukaansa tällainen erottelu ei ilmene direktiivin 7 artiklan 1 kohdasta. Hän nimittäin toteaa, että jos pääasiassa kyseessä oleva hakemus olisi katsottu Alankomaiden lainsäädännössä tarkoitetuksi perheenyhdistämistä koskevaksi hakemukseksi, huomioon olisi otettu Wwb:n 21 §:n c kohdassa tarkoitettu toimeentulotuen myöntämisperuste Vb 2000:n 3.74 §:n a kohdan mukaisesti, jolloin herra Chakrounin varat olisivat ylittäneet vaaditun määrän.

30 Raad van State on epävarma siitä, onko jäsenvaltioilla mahdollisuus tehdä tällainen ero perheenmuodostuksen ja perheenyhdistämisen välillä, mutta se täsmentää, ettei ole mahdotonta, että direktiivi ei ole esteenä lainsäädännölle, jossa tehdään ero sen mukaan, onko perheyhteys muodostunut ennen kuin perheenkokoaja on tullut vastaanottavan jäsenvaltion alueelle vai vasta sen jälkeen. Kyseinen tuomioistuin toteaa, että tällaisesta viimeksi mainitusta erosta säädetään direktiivin 9 artiklassa, jota sovelletaan pakolaisiin, ja pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY (EUVL 2004, L 16, s. 44) 16 artiklan 1 ja 5 kohdassa.

31 Edellä esitetyn perusteella Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin] 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleessa ja c alakohdassa olevaa ilmausta ’turvauduttava sosiaalihuoltojärjestelmään’ tulkittava siten, että jäsenvaltiolle jätetään siinä harkintavalta antaa sellainen perheenyhdistämistä koskeva säännöstö, joka johtaa siihen, että perheenyhdistämistä ei sallita perheenkokoajalle, joka on esittänyt todisteet vakaista ja säännöllisistä tuloista ja varoista yleisten välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi mutta joka kuitenkin tulojensa tason vuoksi voi turvautua erityiseen toimeentulotukeen erityisten, yksilöllisesti määriteltyjen välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi, alempien viranomaisten myöntämiin tuloista riippuvaisiin veronhuojennuksiin tai kunnallisen toimeentulopolitiikan [’minimabeleid’] tulotukitoimiin?

2) Onko [direktiiviä] ja erityisesti sen 2 artiklan d alakohtaa tulkittava siten, että kyseinen säännös on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan sovellettaessa kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleessa ja c alakohdassa tarkoitettua tulovaatimusta tehdään ero sen mukaan, ovatko perhesuhteet muodostuneet ennen jäsenvaltiossa asuvan henkilön maahantuloa vai vasta sen jälkeen?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, onko direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleessa ja c alakohdassa olevaa ilmausta ”turvauduttava sosiaalihuoltojärjestelmään” tulkittava siten, että jäsenvaltiolle jätetään siinä mahdollisuus antaa sellainen perheenyhdistämistä koskeva

säännöstö, jossa perheenyhdistämistä ei sallita perheenkokoajalle, joka on esittänyt todisteet siitä, että hänellä on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon, mutta joka kuitenkin tulojensa tason vuoksi voi turvautua erityiseen toimeentulotukeen erityisten ja yksilöllisesti määriteltyjen välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi, paikallisten viranomaisten myöntämiin tuloista riippuvaisiin veronhuojennuksiin tai kunnallisen toimeentulopolitiikan (”minimabeleid”) tulotukitoimiin.

Asianosaisten esittämät huomautukset

33 Pääasian valittaja katsoo, että direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleessa ja c alakohdassa tarkoitettu ”asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmä” voi tarkoittaa vain kansallista säännöstöä, kun taas tietyt Raad van Staten mainitsemista säännöstöistä ovat kunnallisia. Pääasian valittaja vetoaa myös siihen, että direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleessa ja c alakohdassa tehty viittaus kansallisten vähimmäispalkkojen ja -eläkkeiden tasoon tarkoittaa, että tämä taso on yläraja.

34 Pääasian valittaja korostaa, kuten Euroopan yhteisöjen komissio, että harkintavalta, joka jäsenvaltioille on jätetty direktiivin täytäntöönpanossa, ei saa olla vastoin direktiivin tavoitteita ja tehokasta vaikutusta. Pääasian valittaja selittää erityisesti, että säädetty vaatimus, jonka mukaan tulojen on oltava vähintään 120 prosenttia vähimmäispalkasta, johtaa siihen, että nuoret hakijat eivät voi käytännössä koskaan täyttää toimeentulokriteeriä kokopäivätyön perusteella. Laissa nimittäin käytetään viitemääränä 23-vuotiaan henkilön vähimmäispalkkaa. Alle 23-vuotiaiden henkilöiden vähimmäispalkka on vain murto-osa 23-vuotiaan henkilön vähimmäispalkasta eli esimerkiksi 72 prosenttia 21-vuotiaan henkilön osalta, joten 21-vuotiaan henkilön olisi ansaittava 160 prosenttia ikäryhmänsä vähimmäispalkasta voidakseen täyttää kyseisen kriteerin.

35 Rouva Chakroun mainitsi istunnossa raportin, jonka on laatinut Alankomaiden oikeusministeriön alainen Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (tieteellinen tutkimus- ja dokumentaatiokeskus) ja jossa arvioidaan perheenyhdistämisen edellytyksenä olevan tulovaatimuksen korotuksen vaikutusta ulkomaisten aviopuolisoiden muuttoon Alankomaihin. Rouva Chakrounin mukaan tässä raportissa kuvatut kielteiset seikat osoittavat, että Alankomaiden säännöstö on direktiivin tavoitteen vastainen.

36 Komissio toteaa, että direktiivin mukaan ratkaisevaa on se, onko kyseessä olevalla henkilöllä itsellään riittävät tulot ja varat perustoimeentuloonsa joutumatta turvautumaan sosiaalihuoltoon. Direktiivissä säädettyä järjestelmää ei pidä tulkita siten, että siinä annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus laskea yhteen kaikki sosiaaliset edut, joita kyseessä olevat henkilöt voisivat mahdollisesti hakea, asettaakseen sitten tulorajavaatimuksen.

37 Komissio korostaa tämän osalta, kuten sen direktiivin 2003/86 soveltamisesta 8.10.2008 Euroopan parlamentille ja neuvostolle antaman kertomuksen (KOM(2008) 610) 4.3.3 kohdassa todetaan, että Alankomaiden viranomaisten vaatima määrä tulojen ja varojen riittävyyden arvioinnissa on korkein kaikista yhteisön jäsenvaltioista. Komissio toteaa lisäksi, että jos pääasiassa olisi ollut niin, että Chakrounin avioparin perhesuhteet olisivat muodostuneet ennen herra Chakrounin tuloa yhteisön alueelle, tulojen ja varojen riittävyyden arvioinnissa huomioon otettu tulojen määrä olisi ollut vähemmän kuin se, joka pääasiassa on otettu huomioon Vb 2000:n 3.74 §:n d kohdan mukaisesti. Voidaan siis katsoa, että kansallisessa säännöstössä vaadittu määrä silloin, kun perhesuhteet ovat muodostuneet ennen perheenkokoajan tuloa yhteisön alueelle, vastaa määrää, joka tavallisesti riittää perustoimeentuloon Alankomaiden yhteiskunnassa.

38 Niin rouva Chakroun kuin komissiokin katsovat lopuksi, että Alankomaiden viranomaisten olisi pitänyt ottaa pääasiassa huomioon asumisen ja avioliiton pitkä kesto ja että kun näin ei tehty, rikottiin direktiivin 17 artiklassa säädettyä vaatimusta ottaa hakemuksen tutkinnassa yksilölliset olosuhteet huomioon.

39 Alankomaiden hallitus selittää, että riittävä tulotaso, joka on 120 prosenttia lakisääteisestä vähimmäispalkasta, vastaa tulojen määrää, jonka Alankomaiden kunnat yleensä ottavat huomioon yhtenä kriteereistä, joilla voidaan määrittää henkilöt, jotka mahdollisesti voivat saada yleistä tai erityistä toimeentulotukea. Jotkin kunnat soveltavat kuitenkin eri tulotasoja, jotka ovat 110–130 prosenttia lakisääteisestä vähimmäispalkasta. Koska toimeentulotukea myönnetään tarveharkinnan perusteella, vasta jälkikäteen on mahdollista saada tilastoja, joiden avulla voidaan määrittää tulojen keskimääräinen yläraja kyseisen tuen myöntämisen osalta.

40 Kyseinen hallitus väittää siten, että tulotaso, joka on 120 prosenttia lakisääteisestä vähimmäispalkasta, on direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleen ja c alakohdan mukainen, koska kyse on tulotasosta, jonka ylittyessä ei enää ole lähtökohtaisesti mahdollista turvautua yleiseen tai erityiseen toimeentulotukeen. Sama hallitus nimittäin katsoo, että Alankomaissa sovellettavalla vähimmäispalkan tasolla voidaan täyttää vain perustarpeet, ja se voi osoittautua riittämättömäksi erityisten yksittäisten kulujen kattamiseen. Näiden seikkojen takia on perusteltua ottaa huomioon tulotaso, joka on 120 prosenttia lakisääteisestä vähimmäispalkasta.

Unionin tuomioistuimen vastaus

41 On palautettava mieleen, että direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia, jotka vastaavat selvästi määriteltyjä subjektiivisia oikeuksia, koska kyseisessä säännöksessä jäsenvaltiot velvoitetaan direktiivissä määritetyissä tapauksissa sallimaan perheenkokoajan tiettyjen perheenjäsenten perheenyhdistäminen ilman, että ne voisivat käyttää harkintavaltaansa (asia C-540/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 27.6.2006, Kok., s. I-5769, 60 kohta).

42 Mainittua säännöstä sovelletaan kuitenkin vain, jollei erityisesti direktiivin IV luvussa säädetyistä edellytyksistä muuta johdu. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappale ja c alakohta kuuluu näihin edellytyksiin, ja jäsenvaltiot voivat sen nojalla vaatia todisteita siitä, että perheenkokoajalla on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka

riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon ilman, että heidän on turvauduttava asianomaisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Samassa säännöksessä täsmennetään, että jäsenvaltioiden on arvioitava näiden tulojen ja varojen luonne ja säännöllisyys, ja ne voivat ottaa huomioon kansallisten vähimmäispalkkojen ja -eläkkeiden tason sekä perheenjäsenten lukumäärän.

43 Koska perheenyhdistämisen salliminen on pääsääntö, direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleessa ja c alakohdassa säädettyä mahdollisuutta on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltiot eivät myöskään saa käyttää niille tunnustettua harkintavaltaa tavalla, joka olisi vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheenyhdistämisen edistämistä, ja direktiivin tehokasta vaikutusta.

44 Tästä on todettava, että direktiivin johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee, että perheenyhdistämistä koskevat toimenpiteet olisi hyväksyttävä perheen suojelua ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan velvoitteen mukaisesti, joka on kirjattu useisiin kansainvälisen oikeuden asiakirjoihin. Direktiivissä nimittäin kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Tästä seuraa, että direktiivin säännöksiä ja erityisesti sen 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaletta ja c alakohtaa on tulkittava perusoikeuksien valossa ja erityisesti ottamalla huomioon perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus, joka vahvistetaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa että perusoikeuskirjassa. On lisättävä, että SEU 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan Euroopan unioni tunnustaa oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin sitä mukautettiin Strasbourgissa 12.12.2007 (EUVL C 303, s. 1), ja sillä on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla.

45 Kuten pääasian valittaja korosti istunnossa, ”jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmän” käsite on unionin oikeuden itsenäinen käsite, jota ei voida määrittää viittaamalla kansallisen oikeuden käsitteisiin. Kun otetaan erityisesti huomioon erot jäsenvaltioiden välillä sosiaalihuollon hallinnoinnissa, kyseistä käsitettä on tulkittava siten, että sillä viitataan sosiaalihuollon tukeen, jonka kansalliset, alueelliset tai paikalliset viranomaiset myöntävät.

46 Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleen ja c alakohdan ensimmäisessä virkkeessä ovat vastakkain yhtäältä käsite ”vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ylläpitoon” ja toisaalta käsite ”sosiaalihuolto”. Tästä asetelmasta ilmenee, että direktiivin sisältämällä ”sosiaalihuollon” käsitteellä tarkoitetaan tukea, jonka kansalliset, alueelliset tai paikalliset viranomaiset myöntävät ja johon turvautuu henkilö, tässä tapauksessa perheenkokoaja, jolla ei ole sellaisia vakaita ja säännöllisiä tuloja ja varoja, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon, ja josta saattaa tämän takia tulla oleskelunsa aikana rasite vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuollolle (ks. analogisesti asia C-291/05, Eind, tuomio 11.12.2007, Kok., s. I-10719, 29 kohta).

47 Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleen ja c alakohdan toisen virkkeen mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa perheenkokoajan tulojen ja varojen arvioinnissa huomioon kansallisten vähimmäispalkkojen ja -eläkkeiden tason. Kuten tämän tuomion 43 kohdassa todettiin, tällaista mahdollisuutta on käytettävä tavalla, joka ei ole vastoin direktiivin tavoitetta, eli perheenyhdistämisen edistämistä, eikä direktiivin tehokasta vaikutusta.

48 Koska henkilöiden tarpeet voivat vaihdella laajuudeltaan suuresti, kyseistä mahdollisuutta on lisäksi tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat ilmoittaa tietyn summan viitemääränä, mutta sitä ei voida tulkita siten, että ne voisivat edellyttää vähimmäispalkan määrää, jonka alittuessa perheenyhdistäminen evättäisiin tutkimatta konkreettisesti kunkin hakijan tilannetta. Tätä tulkintaa tukee direktiivin 17 artikla, jonka mukaan perheenyhdistämistä koskevat hakemukset on tutkittava ottamalla yksilölliset olosuhteet huomioon.

49 Mikäli viitemääränä käytetään tulotasoa, joka on 120 prosenttia 23-vuotiaan työntekijän vähimmäispalkasta ja jonka ylittyessä on lähtökohtaisesti mahdotonta turvautua erityiseen toimeentulotukeen, ei täytetä tavoitetta, jonka mukaan on selvitettävä, onko henkilöllä säännölliset tulot ja varat ylläpitoonsa. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa olevaa ”sosiaalihuollon” käsitettä nimittäin on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan tukea, jolla korvataan se, että henkilöllä ei ole vakaita, säännöllisiä ja riittäviä tuloja ja varoja, mutta sillä ei tarkoiteta tukea, jolla olisi mahdollista täyttää poikkeukselliset tai odottamattomat tarpeet.

50 Vb 2000:ssa säädetyn määrän vahvistamiseksi käytettävä prosenttiluku 120 on lisäksi vain keskimääräinen luku, joka määritetään, kun on saatu tilastoja Alankomaiden kuntien myöntämästä erityisestä toimeentulotuesta ja näiden kuntien huomioon ottamista tulokriteereistä. Kuten istunnossa esitettiin, jotkin kunnat käyttävät viitemääränä tuloa, jonka määrä on pienempi kuin se, joka on 120 prosenttia vähimmäispalkasta, mikä on ristiriidassa sen väitteen kanssa, jonka mukaan tulo, joka on 120 prosenttia vähimmäispalkasta, on välttämätön.

51 Lopuksi on todettava, että unionin tuomioistuimen asiana ei ole ratkaista, onko Alankomaiden lainsäädännössä säädetty vähimmäispalkka riittävä, jotta tämän valtion työntekijät voivat kattaa tavalliset tarpeensa. On kuitenkin riittävää todeta, kuten komissio perustellusti katsoo, että jos pääasiassa olisi niin, että Chakrounin avioparin perhesuhteet olisivat muodostuneet ennen herra Chakrounin tuloa yhteisön alueelle, rouva Chakrounin hakemuksen tutkinnassa huomioon otettuna tulomääränä olisi ollut vähimmäispalkka eikä 120 prosenttia vähimmäispalkasta. Tästä on pääteltävä, että Alankomaiden viranomaiset itsekin katsovat vähimmäispalkan vastaavan direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleessa ja c alakohdassa tarkoitettuja riittäviä tuloja ja varoja.

52 Ensimmäiseen kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleessa ja c alakohdassa olevaa ilmausta ”turvauduttava sosiaalihuoltojärjestelmään” on tulkittava siten, että jäsenvaltiolle ei jätetä siinä mahdollisuutta antaa sellaista perheenyhdistämistä koskevaa säännöstöä, jossa perheenyhdistämistä ei sallita perheenkokoajalle, joka on esittänyt todisteet siitä, että hänellä on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon, mutta joka kuitenkin tulojensa tason vuoksi voi turvautua erityiseen toimeentulotukeen erityisten ja yksilöllisesti määriteltyjen välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi, paikallisten viranomaisten myöntämiin tuloista riippuvaisiin veronhuojennuksiin tai kunnallisen toimeentulopolitiikan (”minimabeleid”) tulotukitoimiin.

Toinen kysymys

53 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, onko direktiiviä ja erityisesti sen 2 artiklan johdantokappaletta ja d alakohtaa tulkittava siten, että kyseinen säännös on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa tehdään direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleen ja c alakohdan mukaisten tuloedellytysten soveltamisessa ero sen mukaan, ovatko perhesuhteet muodostuneet ennen kuin perheenkokoaja tuli vastaanottavan jäsenvaltion alueelle vai vasta sen jälkeen.

Asianosaisten esittämät huomautukset

54 Rouva Chakroun selittää, että hänen aviomiehensä työskenteli heti saavuttuaan Alankomaihin vuonna 1970 kaksi vuotta tässä jäsenvaltiossa ansaitakseen riittävästi heidän avioliittoansa varten.

55 Pääasian valittaja ja komissio katsovat, että direktiivin perusteella ei voida tehdä eroa perheen säilyttämisen ja perheen perustamisen välillä. Niiden mukaan neuvoston puheenjohtajavaltion laatimasta asiakirjasta (neuvoston 31.1.2001 päivätty asiakirja 5682/01, s. 3) ilmenee erityisesti, että oli olemassa laaja yksimielisyys siitä, että perheenyhdistämisellä olisi tarkoitettava sekä yhtenäisen perheen perustamista että säilyttämistä. Pääasian valittajan ja komission mukaan tämä tulkinta saa tukea direktiivin johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta sekä direktiivin 2 artiklan johdantokappaleesta ja d alakohdasta. Direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa säädetyssä poikkeuksessa puolestaan on niiden mukaan kyse säännöksestä, joka koskee vain maastaan pakenemaan joutuneiden pakolaisten tilannetta. Rouva Chakroun mainitsee lisäksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun 11.3.2009 laatiman raportin, joka koskee tämän vierailua Alankomaihin 21.–25.9.2008 ja jossa ihmisoikeusvaltuutettu hämmästelee perheenyhdistämistä koskevan Alankomaiden lainsäädännön tiettyjä säännöksiä.

56 Komissio kysyy lisäksi, miten perhesuhteiden muodostumisajankohtaan perustuva erottelu voisi liittyä mitenkään siihen, täyttyvätkö perustarpeita koskevat aineelliset edellytykset.

57 Alankomaiden hallitus selittää, että kansallisessa lainsäädännössä tehty erottelu perheenmuodostuksen ja perheenyhdistämisen välillä ei ole direktiivin mukaan kiellettyä ja että se on yksi tapa ottaa huomioon perhesuhteiden luonne ja kiinteys, kuten direktiivin 17 artiklan mukaan on tehtävä. Kyseisen hallituksen mukaan voidaan nimittäin kuvitella, että kyseessä olevat intressit on painavammat silloin, kun perhesuhteet olivat muodostuneet jo ennen kuin päähenkilö asettui asumaan Alankomaihin. Kyseinen hallitus katsoo, että perheenmuodostuksen tapauksessa kyseessä olevat kumppanit ottavat sen riskin, että he eivät väliaikaisesti voi viettää perhe-elämäänsä Alankomaissa. Kyseisen hallituksen mukaan perhesuhteet eivät tällaisissa tapauksissa yleensä konkretisoidu yhtä intensiivisesti kuin niissä, jotka johtavat sitten perheenyhdistämistä koskeviin hakemuksiin. Juuri perheen suojelua varten Alankomaiden kuningaskunta on asettanut perheenyhdistämistä koskevien hakemusten osalta riittäväksi tulotasoksi määrän, joka on vähemmän kuin yleinen tulovaatimus, joka on 120 prosenttia vähimmäispalkasta.

58 Alankomaiden hallitus huomauttaa toissijaisesti siitä, että vaikka perhesuhteet ovatkin muodostuneet vasta sen jälkeen, kun päähenkilö on saapunut Alankomaihin, ja vaikka tuloedellytys ei täyty, perheenjäsenten oleskelu sallitaan, jos niin on Euroopan ihmissoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan tehtävä.

Unionin tuomioistuimen vastaus

59 Direktiivin 2 artiklan johdantokappaleessa ja d alakohdassa määritellään perheenyhdistäminen tekemättä eroa sen mukaan, milloin puolisoiden avioliitto on solmittu, koska siinä täsmennetään, että perheenyhdistämisellä on tarkoitettava perheenjäsenen tuloa vastaanottavan jäsenvaltion alueelle tai oleskelua siellä perheyhteyden säilyttämistä varten ”riippumatta siitä, ovatko perhesuhteet muodostuneet jo ennen perheenkokoajan maahantuloa vai vasta sen jälkeen”.

60 Vain direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa, jota sovelletaan pakolaisiin, säädetään, että ”jäsenvaltiot voivat rajoittaa [direktiivin V luvun] säännösten soveltamisen pakolaisiin, joiden perhesuhteet ovat olleet olemassa jo ennen heidän maahantuloaan”. Tämä säännös selittyy sillä suotuisammalla kohtelulla, jota pakolaisiin sovelletaan heidän maahantulonsa yhteydessä.

61 Tästä seuraa, että direktiivin sääntöjä, paitsi sen 9 artiklan 2 kohtaa, sovelletaan sekä siihen, mikä Alankomaiden lainsäädännössä luokitellaan perheenyhdistämiseksi, että siihen, mikä siinä määritellään perheenmuodostukseksi.

62 Tämä tulkinta saa tukea direktiivin johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta, jossa viitataan ”perheen suojeluun ja perhe-elämän ylläpitämiseen tai luomiseen”. Tulkinta saa tukea myös pääasian valittajan mainitsemista direktiivin esitöistä, joista ilmenee, että oli päästy laajaan yksimielisyyteen siitä, että perheenyhdistämisellä olisi tarkoitettava sekä yhtenäisen perheen perustamista että säilyttämistä.

63 Kyseinen tulkinta vastaa lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa ja perusoikeuskirjan 7 artiklaa, joissa ei tehdä mitään eroa perheen muodostumisen olosuhteiden ja ajankohdan mukaan.

64 Koska unionin lainsäätäjä ei ole halunnut tehdä eroa perheen muodostumisen ajankohdan mukaan ja koska direktiivin säännöksiä ei pidä tulkita suppeasti eikä niiltä saa riistää niiden tehokasta vaikutusta, jäsenvaltioilla ei ollut harkintavaltaa, jonka nojalla ne olisivat voineet säätää tällaisesta erosta kansallisessa lainsäädännössään, jolla ne panivat direktiivin täytäntöön (ks. analogisesti asia C-127/08, Metock ym., tuomio 25.7.2008, Kok., s. I-6241, 93 kohta). Sitä paitsi perheenkokoajan kyky hankkia säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleessa ja c alakohdassa tarkoitetulla tavalla, ei voi mitenkään riippua ajankohdasta, jolloin hän on muodostanut perheensä.

65 Alankomaiden hallituksen argumentista, jonka mukaan lupa olisi myönnettävä, jos niin on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan tehtävä, on lopuksi riittävää todeta, että kuten istunnossa kävi ilmi, rouva Chakroun ei ole vieläkään saanut lupaa muuttaa aviomiehensä luokse, jonka kanssa hän on ollut avioliitossa 37 vuotta.

66 Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että direktiiviä ja erityisesti sen 2 artiklan johdantokappaletta ja d alakohtaa on tulkittava siten, että tämä säännös on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa tehdään direktiivin 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleen ja c alakohdan mukaisten tuloedellytysten soveltamisessa ero sen mukaan, ovatko perhesuhteet muodostuneet ennen kuin perheenkokoaja tuli vastaanottavan jäsenvaltion alueelle vai vasta sen jälkeen.

Oikeudenkäyntikulut

67 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 (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY 7 artiklan 1 kohdan johdantokappaleessa ja c alakohdassa olevaa ilmausta ”turvauduttava sosiaalihuoltojärjestelmään” on tulkittava siten, että jäsenvaltiolle ei jätetä siinä mahdollisuutta antaa sellaista perheenyhdistämistä koskevaa säännöstöä, jossa perheenyhdistämistä ei sallita perheenkokoajalle, joka on esittänyt todisteet siitä, että hänellä on vakaat ja säännölliset tulot ja varat, jotka riittävät perheenkokoajan ja hänen perheenjäsentensä ylläpitoon, mutta joka kuitenkin tulojensa tason vuoksi voi

turvautua erityiseen toimeentulotukeen erityisten ja yksilöllisesti määriteltyjen välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi, paikallisten viranomaisten myöntämiin tuloista riippuvaisiin veronhuojennuksiin tai kunnallisen toimeentulopolitiikan (”minimabeleid”) tulotukitoimiin.

2) Direktiiviä 2003/86 ja erityisesti sen 2 artiklan d alakohtaa on tulkittava siten, että tämä säännös on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa tehdään direktiivin 2003/86 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisten tuloedellytysten soveltamisessa ero sen mukaan, ovatko perhesuhteet muodostuneet ennen kuin perheenkokoaja tuli vastaanottavan jäsenvaltion alueelle vai vasta sen jälkeen.

Allekirjoitukset