



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

12 päivänä heinäkuuta 2018*

Ennakkoratkaisupyyntö – Euroopan unionin kansalaisuus – SEUT 21 artikla – Unionin kansalaisten oikeus vapaasti liikkua ja oleskella unionin alueella – Direktiivi 2004/38/EY – 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohta – Kumppani, jonka kanssa unionin kansalainen on asianmukaisesti todistetussa pysyvässä suhteessa – Paluu jäsenvaltioon, jonka kansalaisuus unionin kansalaisella on – Oleskelulupahakemus – Hakijan olosuhteiden laaja tutkiminen – 15 ja 31 artikla – Tehokas oikeussuoja – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 47 artikla

Asiassa C-89/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (ylioikeus, maahanmuutto- ja turvapaikkajaosto, Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 20.1.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 20.2.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Secretary of State for the Home Department

vastaan

Rozanne Banger,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe (esittelevä tuomari) ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.1.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Rozanne Banger, edustajinaan A. Metzger, QC, ja S. Saifolahi, barrister,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään Z. Lavery, J. Kraehling, C. Crane ja S. Brandon, avustajanaan B. Kennelly, QC,
- Espanjan hallitus, asiamiehenään V. Ester Casas,
- Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään E. Montaguti ja M. Wilderspin,
- kuultuaan julkisasiamiehen 10.4.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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) tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Secretary of State for the Home Department (sisäasiainministeri, Yhdistynyt kuningaskunta) ja Rozanne Banger ja jossa on kyse siitä, että viimeksi mainitulta on evätty oleskelukortti.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 6, 25 ja 26 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
”(6) Perheen yhtenäisyyden säilyttämiseksi laajemmassa merkityksessä ja jollei kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellosta muuta johdu, vastaanottavan jäsenvaltion olisi kansallisen lainsäädäntönsä valossa tarkasteltava niiden henkilöiden asemaa, jotka eivät kuulu tämän direktiivin mukaisen perheenjäsenen määritelmän piiriin ja joilla siten ei ole automaattista oikeutta maahantuloon ja oleskeluun vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jotta se voi päättää, voidaanko tällaisille henkilöille myöntää maahantulo- ja oleskeluoikeus, ottaen huomioon heidän suhteensa unionin kansalaiseen tai muut olosuhteet, kuten heidän taloudellinen ja fyysinen riippuvuutensa unionin kansalaisesta.
--
(25) Olisi myös täsmennettävä menettelyä koskevat takeet, jotta voidaan varmistaa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä korkeatasoinen suojelu tilanteissa, joissa heidän ei sallita tulla toiseen jäsenvaltioon tai oleskella siellä, sekä noudattaa periaatetta, jonka mukaan viranomaisten toteuttamat toimet on aina asianmukaisesti perusteltava.
(26) Unionin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään olisi aina oltava käytettävissään oikeudellisia muutoksenhakukeinoja, jos heiltä on evätty oikeus tulla toiseen jäsenvaltioon tai oleskella siellä.”
- 4 Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:
”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:
1) ’unionin kansalaisella’ henkilöä, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus;

- 2) 'perheenjäsenellä':
- a) aviopuolisoa;
 - b) kumppania, jonka kanssa unionin kansalainen on rekisteröinyt parisuhteen jonkin jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, jos vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä rekisteröity parisuhde rinnastetaan avioliittoon, ja vastaanottavan jäsenvaltion asiaa koskevassa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti;
 - c) unionin kansalaisen alle 21-vuotiaita tai hänestä riippuvaisia jälkeläisiä suoraan etenevässä polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia jälkeläisiä;
 - d) unionin kansalaisesta riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevässä 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."

5 Direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. 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 määritelyihin perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.

2. Vastaanottavan jäsenvaltion on kansallista lainsäädäntöään noudattaen helpotettava seuraavien henkilöiden maahanpääsyä ja oleskelua, tämän kuitenkaan rajoittamatta heillä mahdollisesti olevaa henkilökohtaista oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun:

- a) muut kuin 2 artiklan 2 alakohdan määritelmän mukaiset unionin kansalaisen perheenjäsenet näiden kansalaisuuteen katsomatta, jos he lähtömaassaan ovat sellaisesta unionin kansalaisesta, joka on ensisijainen oleskeluoikeuden haltija, riippuvaisia tai asuivat samassa taloudessa tämän kanssa tai jos vakavat terveydelliset syyt ehdottomasti edellyttävät, että kyseinen unionin kansalainen antaa henkilökohtaista hoitoa asianomaiselle perheenjäsenelle;
- b) kumppani, jonka kanssa unionin kansalainen on asianmukaisesti todistetussa pysyvässä suhteessa.

Vastaanottavan jäsenvaltion on tutkittava laajasti kyseisten henkilöiden olosuhteet, ja sen on perusteltava heidän maahanpääsyt tai oleskelunsa mahdollinen epäminen."

6 Saman direktiivin 8 artiklan 5 kohdan e ja f alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Jotta unionin kansalaisen perheenjäsenille, jotka ovat itse unionin kansalaisia, voidaan antaa rekisteröintitodistus, jäsenvaltiot voivat vaatia esittämään seuraavat asiakirjat:

--

- e) edellä 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa koti- tai lähtömaan asiaankuuluvan viranomaisen antama asiakirja, josta käy ilmi, että asianomaiset ovat unionin kansalaisesta riippuvaisia tai asuivat samassa taloudessa tämän kanssa, tai selvitys vakavista terveydellisistä syistä, jotka ehdottomasti edellyttävät, että kyseinen unionin kansalainen antaa asianomaiselle perheensä jäsenelle henkilökohtaista hoitoa;
- f) edellä 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa selvitys pysyvästä suhteesta asianomaiseen unionin kansalaiseen."

7 Direktiivin 2004/38 10 artiklan 2 kohdan e ja f alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Oleskelukortin myöntämistä varten jäsenvaltioiden on vaadittava seuraavien asiakirjojen esittämistä:

--

e) edellä 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa koti- tai lähtömaan asiaankuuluvan viranomaisen antama asiakirja, josta käy ilmi, että asianomaiset ovat unionin kansalaisesta riippuvaisia tai asuivat samassa taloudessa tämän kanssa, tai selvitys vakavista terveydellisistä syistä, jotka ehdottomasti edellyttävät, että kyseinen unionin kansalainen antaa asianomaiselle perheensä jäsenelle henkilökohtaista hoitoa;

f) edellä 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa selvitys pysyvästä suhteesta asianomaiseen unionin kansalaiseen. ”

8 Direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäljempänä 30 ja 31 artiklassa säädettyjä menettelyjä on soveltuvin osin sovellettava kaikkiin päätöksiin, joilla rajoitetaan unionin kansalaisen tai tämän perheenjäsenen vapaata liikkuvuutta muista kuin yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen perustuvista syistä. ”

9 Direktiivin 31 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Henkilöllä, jonka osalta on tehty päätös yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on oltava vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisuus hakea siihen muutosta tuomioistuimessa tai soveltuviissa tapauksissa hallinnollisella muutoksenhakumenettelyllä.

--

3. Muutoksenhakumenettelyssä on voitava tarkastaa päätöksen laillisuus sekä suunnitellun toimenpiteen perustana olevat tosiseikat ja olosuhteet. Menettelyssä on varmistettava, ettei päätös ole suhteeton erityisesti 28 artiklassa säädettyihin vaatimuksiin nähden.

-- ”

Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus

10 Direktiivi 2004/38 on saatettu osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan oikeutta Euroopan talousalueelta peräisin olevasta maahanmuutosta vuonna 2006 annetulla asetuksella (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, jäljempänä vuoden 2006 asetus), jota sovellettiin pääasian tosiseikkojen ajankohtana. Vuoden 2006 asetuksen 7 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”1. Jollei jäljempänä 2 momentista muuta johdu, tässä asetuksessa toisen henkilön perheenjäsenillä tarkoitetaan seuraavia henkilöitä:

a) hänen aviopuolisonsa tai rekisteröity kumppaninsa

-- ”

11 Kyseisen asetuksen 8 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa ’perheenjäsenellä laajassa mielessä’ tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole edellä 7 §:n 1 momentin a, b tai c kohdassa tarkoitettu [Euroopan talousalueen (ETA)] kansalaisen perheenjäsen ja joka täyttää jäljempänä 2, 3, 4 tai 5 momentissa säädetyt edellytykset.

--

5. Henkilö täyttää tässä momentissa säädetyn edellytyksen, jos hän on ETA-kansalaisen kumppani (muu kuin rekisteröity kumppani) ja kykenee osoittamaan päätöksentekijälle, että hän on pysyvässä suhteessa ETA-kansalaisen kanssa.

--”

12 Saman asetuksen 9 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”1. Jos jäljempänä 2 momentin edellytykset täyttyvät, tätä asetusta sovelletaan henkilöön, joka on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen perheenjäsen, ikään kuin mainittu Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen olisi ETA-kansalainen.

2. Edellytyksenä on, että

a) Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen oleskelee ETA-valtiossa työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana tai oleskeli tällaisessa asemassa ennen paluutaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja

b) jos Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen perheenjäsen on hänen aviopuolisonsa tai rekisteröity kumppaninsa, osapuolet asuvat yhdessä ETA-valtiossa tai olivat solmineet avioliiton tai rekisteröidyn parisuhteen ja asuivat yhdessä kyseisessä ETA-valtiossa ennen kuin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen palasi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

--”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

13 Rozanne Banger on Etelä-Afrikan kansalainen. Hänen kumppaninsa Philip Rado on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen. Vuosina 2008–2010 Banger ja Rado asuivat yhdessä Etelä-Afrikassa. Toukokuussa 2010 Rado otti vastaan työtehtävän Alankomaissa. Hän asui tässä jäsenvaltiossa Bangerin kanssa vuoteen 2013. Banger sai mainitussa jäsenvaltiossa oleskelukortin unionin kansalaisen ”laajassa mielessä tarkoitettuna perheenjäsenenä”.

14 Vuonna 2013 Banger ja Rado päättivät muuttaa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Banger haki siellä sisäasiainministeriltä oleskelukorttia. Tämä kortti evättiin häneltä sillä perusteella, että hän oli Radon avopuoliso ja että vuoden 2006 asetuksen 9 §:n mukaan vain Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen aviopuolisoa tai rekisteröityä kumppania voitiin pitää tällaisen kansalaisen perheenjäsenenä.

15 Banger nosti oleskelukortin epäämispäätöksestä kanteen First-tier Tribunalissa (alioikeus, Yhdistynyt kuningaskunta). Tämä tuomioistuin hyväksyi kanteen. Sisäasiainministeri sai sitten luvan valittaa ensimmäisessä oikeusasteessa annetusta ratkaisusta Upper Tribunaliin (Immigration and Asylum Chamber) (ylioikeus, maahanmuutto- ja turvapaikkajaosto, Yhdistynyt kuningaskunta) sillä perusteella, että oli tehty oikeudellinen virhe.

- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut yhtäältä, että ainoa merkittävä ero sen käsiteltävänä olevan asian ja 7.7.1992 annettuun tuomioon Singh (C-370/90, EU:C:1992:296) johtaneen asian välillä on se, että Banger on unionin kansalaisen avopuoliso, kun taas viimeksi mainitussa asiassa Surinder ja Rashpal Singh olivat aviopuolisoita. Yhteisöjen tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa esittämiä periaatteita voidaan siis soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen asiaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut toisaalta, että sama tuomioistuin oli jo toisessa kokoonpanossa katsonut, ettei vuoden 2006 asetuksessa annettu valitusoikeutta henkilölle, jolta oli evätty oleskelukortti ”laajassa mielessä tarkoitettuna perheenjäsenenä”.
- 17 Tässä tilanteessa Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Merkitsevätkö [7.7.1992 annettuun tuomioon Singh (C-370/90, EU:C:1992:296)] sisältyvät periaatteet sitä, että jäsenvaltio on velvollinen myöntämään oleskeluluvan tai vaihtoehtoisesti helpottamaan oleskeluluvan myöntämistä henkilölle, joka ei ole unionin kansalainen ja joka on sellaisen unionin kansalaisen avopuoliso, joka käytettyään perussopimusten mukaista oikeuttaan liikkumisvapautteen työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa palaa kyseisen avopuolisonsa kanssa jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on?
- 2) Toissijaisesti kysytään, edellytetäänkö tällaisen oleskeluluvan myöntämistä tai vaihtoehtoisesti tällaisen oleskeluluvan myöntämisen helpottamista [direktiivissä 2004/38]?
- 3) Jos päätös oleskeluluvan epäämisestä ei perustu luvan hakijan olosuhteiden laajaan tutkimiseen eikä päätöstä perustella asianmukaisilla tai riittävillä syillä, onko tällainen päätös lainvastainen, koska sillä rikotaan [direktiivin 2004/38] 3 artiklan 2 kohtaa?
- 4) Sopiiko [direktiivin 2004/38] kanssa yhteen kansallisen oikeuden sääntö, jonka mukaan toimeenpanovallan antamaan päätökseen, jossa evätään oleskelukortti henkilöltä, joka väittää olevansa laajassa mielessä tarkoitettu perheenjäsen, ei ole mahdollista hakea tuomioistuimelta muutosta?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen kysymys

- 18 Aluksi on palautettava mieleen, että – kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut – vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muodollisesti rajoittanut kysymyksensä koskemaan vain 7.7.1992 annetussa tuomiossa Singh (C-370/90, EU:C:1992:296) esitettyjä periaatteita ja direktiiviä 2004/38, tämä seikka ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä sille kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänä olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin viitannut niihin kysymyksissään (ks. vastaavasti tuomio 5.6.2018, Coman ym., C-673/16, EU:C:2018:385, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 19 Niinpä on katsottava ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvien seikkojen perusteella, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, pääasiallisesti, onko SEUT 21 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä asetetaan jäsenvaltiolle, jonka kansalaisuus unionin kansalaisella on, velvollisuus myöntää oleskelulupa tai helpottaa tällaisen luvan myöntämistä unionin kansalaisen kumppanille, jonka kanssa hän ei ole rekisteröinyt parisuhdetta, joka on kolmannen valtion kansalainen ja jonka kanssa kyseinen unionin kansalainen on asianmukaisesti

todistetussa pysyvässä suhteessa, silloin, kun unionin kansalainen, käytettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa direktiivissä 2004/38 säädettyjen edellytysten mukaisesti, palaa kumppaninsa kanssa jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, oleskellakseen siellä.

- 20 Tässä yhteydessä on muistutettava, että SEUT 21 artiklan 1 kohdan mukaan ”[j]okaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätyistä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetystä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu”.
- 21 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 2004/38 tavoitteena on helpottaa sen unionin kansalaisille SEUT 21 artiklan 1 kohdassa suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä, ja mainitulla direktiivillä on erityisesti tarkoitus tehostaa kyseistä oikeutta (tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 35 kohta ja tuomio 5.6.2018, Coman ym., C-673/16, EU:C:2018:385, 18 kohta).
- 22 Direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdan mukaan tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa määriteltyihin perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.
- 23 Unionin tuomioistuin on todennut direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdan osalta, että tämän direktiivin säännösten sanamuodon mukaisesta, systemaattisesta ja teleologisesta tulkinnasta seuraa, että direktiivin ainoana tarkoituksena on säännellä unionin kansalaisen maahantulon ja oleskelun edellytyksiä muissa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja että johdettu oleskeluoikeus kolmansien valtioiden kansalaisille, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä, siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen unionin kansalainen on, ei voi perustua kyseisen direktiivin säännöksiin (tuomio 5.6.2018, Coman ym., C-673/16, EU:C:2018:385, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 24 Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee nyt käsiteltävässä asiassa, että pääasian kohteena on hakemus oleskeluluvasta Bangerille, joka on kolmannen valtion kansalainen, Yhdistyneessä kuningaskunnassa eli jäsenvaltiossa, jonka kansalainen Rado on, ja että tämän hakemuksen jättöajankohtana Rado ja Banger eivät olleet solmineet avioliittoa eivätkä myöskään rekisteröineet parisuhdettaan, mutta he olivat asuneet yhdessä jo useita vuosia.
- 25 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 28 ja 29 kohdassa, ne systemaattiset ja teleologiset näkökohdat, jotka ovat saaneet unionin tuomioistuimen toteamaan, kuten tämän tuomion 23 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että johdettu oleskeluoikeus kolmansien valtioiden kansalaisille, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä, tämän kansalaisen lähtöjäsenvaltiossa, ei voi perustua direktiivin 2004/38 säännöksiin, pätevät myös direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettujen henkilöiden osalta. Direktiivi 2004/38 ei siis voi olla perustana kolmannen valtion kansalaisen, joka on unionin kansalaisen kumppani muttei tämän kanssa rekisteröidyssä parisuhteessa, oikeudelle jäsenvaltiossa, jonka kansalaisuus unionin kansalaisella on, siihen, että tämä jäsenvaltio helpottaa hänen oleskelulupahakemustaan.
- 26 Tästä seuraa nyt käsiteltävässä asiassa, että vaikka Banger voi kuulua direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohtaan sisältyvän käsitteen ”kumppani, jonka kanssa unionin kansalainen on asianmukaisesti todistetussa pysyvässä suhteessa” piiriin, kyseinen direktiivi ei silti voi olla perustana Banger oikeudelle siihen, että Yhdistynyt kuningaskunta helpottaa hänen oleskelulupahakemustaan.

- 27 Unionin tuomioistuin on kuitenkin eräissä tapauksissa todennut, että kolmannen valtion kansalaiset, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä ja jotka eivät voi direktiivin 2004/38 säännösten perusteella saada johdettua oleskeluoikeutta jäsenvaltiossa, jonka kansalaisuus kyseisellä unionin kansalaisella on, voivat kuitenkin saada tällaisen oikeuden SEUT 21 artiklan 1 kohdan perusteella (tuomio 5.6.2018, Coman ym., C-673/16, EU:C:2018:385, 23 kohta).
- 28 Tämä näkökohta perustuu vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jossa katsotaan pääasiallisesti, että tällaisen johdetun oleskeluoikeuden puuttuminen kyseiseltä kolmannen valtion kansalaiselta tekisi unionin kansalaiselle vähemmän houkuttelevaksi lähteä jäsenvaltiosta, jonka kansalainen hän on, käyttämään SEUT 21 artiklan 1 kohtaan perustuvaa oikeuttaan oleskella toisessa jäsenvaltiossa, koska hänellä ei olisi varmuutta siitä, että hän voisi jatkaa lähtöjäsenvaltiossaan perhe-elämää, jota hän on kehittänyt tai lujittanut kyseisen kolmannen valtion kansalaisen kanssa vastaanottavassa jäsenvaltiossa heidän oleskellessaan tosiasiallisesti siellä (ks. vastaavasti tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 54 kohta ja tuomio 5.6.2018, Coman ym., C-673/16, EU:C:2018:385, 24 kohta).
- 29 Tämän oikeuskäytännön mukaan kyseisen johdetun oleskeluoikeuden myöntämisedellytykset eivät lähtökohtaisesti saisi olla ankarampia kuin edellytykset, joista direktiivissä 2004/38 säädetään tällaisen oleskeluoikeuden myöntämiseksi kolmannen valtion kansalaiselle, joka on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen asettautumalla muuhun kuin siihen jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on. On siis niin, että vaikei kyseinen direktiivi kata tapausta, jossa kyseinen unionin kansalainen palaa jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, oleskellakseen siellä, sitä on sovellettava analogisesti (ks. vastaavasti tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 50 ja 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 5.6.2018, Coman ym., C-673/16, EU:C:2018:385, 25 kohta).
- 30 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että mainitun direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohta koskee nimenomaan kumppania, jonka kanssa unionin kansalainen on asianmukaisesti todistetussa pysyvässä suhteessa. Mainitussa 3 artiklan 2 kohdassa säädetään, että vastaanottavan jäsenvaltion on kansallista lainsäädäntöään noudattaen helpotettava tällaisen kumppanin maahanpääsyä ja oleskelua.
- 31 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa ei velvoiteta jäsenvaltioita myöntämään oikeutta maahanpääsyyn ja oleskeluun mainitussa säännöksessä tarkoitetuille kolmansien valtioiden kansalaisille, mutta siinä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus antaa tietty etusija mainitussa artiklassa tarkoitettujen kolmansien valtioiden kansalaisten tekemille hakemuksille verrattuina muiden kolmansien valtioiden kansalaisten maahanpääsyä ja maassa oleskelua koskeviin hakemuksiin (ks. vastaavasti tuomio 5.9.2012, Rahman ym., C-83/11, EU:C:2012:519, 21 kohta).
- 32 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 46 ja 47 kohdassa, tämän tuomion 29 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö pätee myös siltä osin kuin kyse on direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettusta kumppanista, jonka kanssa unionin kansalainen on asianmukaisesti todistetussa pysyvässä suhteessa. Niinpä kolmannen maan kansalaista, joka on tällaisessa suhteessa sellaisen liikkumisvapauttaan käyttäneen unionin kansalaisen kanssa, joka palaa jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, oleskellakseen siellä, ei saa unionin kansalaisen palatessa viimeksi mainittuun jäsenvaltioon kohdella epäedullisemmin kuin direktiivin mukaan on kohdeltava kolmannen maan kansalaista, joka on asianmukaisesti todistetussa pysyvässä suhteessa sellaisen unionin kansalaisen kanssa, joka käyttää liikkumisvapauttaan muissa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on.
- 33 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa direktiiviä 2004/38, mukaan lukien sen 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohtaa, on siis sovellettava analogisesti siltä osin kuin kyse on edellytyksistä, joilla direktiivissä tarkoitettujen kolmansien valtioiden kansalaisten maahanpääsyä ja oleskelua on helpotettava.

- 34 Tämä päätelmä ei voi kyseenalaistua Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen argumentaatiosta, jonka mukaan 12.3.2014 annetun tuomion O ja B (C-456/12, EU:C:2014:135) 63 kohdassa johdetun oleskeluoikeuden myöntäminen lähtöjäsenvaltiossa rajoitettiin koskemaan vain sellaisia kolmansien valtioiden kansalaisia, jotka ovat direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ”perheenjäseniä”. On nimittäin niin – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 35 kohdassa –, että kun unionin tuomioistuin ratkaisi asian mainitussa tuomiossa siten, että kolmannen valtion kansalainen, jolla ei ole perheenjäsenen asemaa, ei voi saada vastaanottavassa jäsenvaltiossa johdettua oleskeluoikeutta direktiivin 2004/38 tai SEUT 21 artiklan 1 kohdan perusteella, kyseisessä tuomiossa ei kuitenkaan suljeta pois kyseisen jäsenvaltion velvollisuutta helpottaa tällaisen kansalaisen maahanpääsyä ja oleskelua kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti.
- 35 Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että SEUT 21 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä asetetaan jäsenvaltiolle, jonka kansalaisuus unionin kansalaisella on, velvollisuus helpottaa oleskeluluvan myöntämistä unionin kansalaisen kumppanille, jonka kanssa hän ei ole rekisteröinyt parisuhdetta, joka on kolmannen valtion kansalainen ja jonka kanssa unionin kansalainen on asianmukaisesti todistetussa pysyvässä suhteessa, silloin, kun unionin kansalainen, käytettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa direktiivissä 2004/38 säädettyjen edellytysten mukaisesti, palaa kumppaninsa kanssa jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, oleskellakseen siellä.

Kolmas kysymys

- 36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään pääasiallisesti, onko SEUT 21 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että kun unionin kansalaisen kumppanilta, jonka kanssa tämä ei ole rekisteröinyt parisuhdetta ja joka on kolmannen valtion kansalainen, päätetään evätä oleskelulupa tilanteessa, jossa unionin kansalainen, käytettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa direktiivissä 2004/38 säädettyjen edellytysten mukaisesti, palaa kumppaninsa kanssa jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, oleskellakseen siellä, kyseisen päätöksen on perustuttava luvan hakijan olosuhteiden laajaan tutkimiseen, ja päätös on perusteltava.
- 37 Kuten tämän tuomion 31 kohdassa todettiin, direktiivin 2004/38, jota sovelletaan analogisesti pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen paluutapaukseen, 3 artiklan 2 kohdan nojalla jäsenvaltiot ovat velvollisia antamaan tietyn etusijan mainitussa säännöksessä tarkoitettujen kolmansien valtioiden kansalaisten tekemille hakemuksille verrattuina muiden kolmansien valtioiden kansalaisten maahanpääsyä ja maassa oleskelua koskeviin hakemuksiin.
- 38 Unionin tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltioiden on tämän velvollisuuden täyttämiseksi direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti annettava tämän direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuille henkilöille mahdollisuus saada hakemuksestaan päätös, joka perustuu heidän olosuhteidensa tutkimiseen laajasti, ja kielteinen päätös on perusteltava (tuomio 5.9.2012, Rahman ym., C-83/11, EU:C:2012:519, 22 kohta).
- 39 Hakijan olosuhteiden tutkimisen yhteydessä toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon tekijöitä, jotka voivat tapauskohtaisesti olla merkityksellisiä (ks. vastaavasti tuomio 5.9.2012, Rahman ym., C-83/11, EU:C:2012:519, 23 kohta).
- 40 Kun otetaan huomioon sekä se, että direktiiviin 2004/38 ei sisälly täsmällisempiä sääntöjä, että se, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa käytetään sanamuotoa ”kansallista lainsäädäntöään noudattaen”, on todettava, että kullakin jäsenvaltiolla on laaja harkintavalta valitessaan huomioon otettavia tekijöitä. Jäsenvaltioiden on kuitenkin huolehdittava siitä, että niiden lainsäädäntöön sisältyvät perusteet ovat

yhteensopivia ilmaisen ”helpottaa” tavanomaisen merkityksen kanssa, ja siitä, ettei niillä viedä mainitulta säännökseltä sen tehokasta vaikutusta (ks. vastaavasti tuomio 5.9.2012, Rahman ym., C-83/11, EU:C:2012:519, 24 kohta).

- 41 Kolmanteen kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että SEUT 21 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että kun unionin kansalaisen kumppanilta, jonka kanssa tämä ei ole rekisteröinyt parisuhdetta ja joka on kolmannen valtion kansalainen, päätetään evätä oleskelulupa tilanteessa, jossa unionin kansalainen, käytettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa direktiivissä 2004/38 säädettyjen edellytysten mukaisesti, palaa kumppaninsa kanssa jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, oleskellakseen siellä, kyseisen päätöksen on perustuttava luvan hakijan olosuhteiden laajaan tutkimiseen, ja päätös on perusteltava.

Neljäs kysymys

- 42 Aluksi on huomattava, että ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että tämän pyynnön esittänyt tuomioistuin on toisessa kokoonpanossa jo todennut, ettei vuoden 2006 asetuksessa myönnetty direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille henkilöille valitusoikeutta (right of appeal). Neljäs kysymys on ymmärrettävä tässä asiayhteydessä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei siis pohdi mahdollista tuomioistuinvalvonnan puuttumista kyseisten henkilöiden osalta vaan sitä, edellytetäänkö direktiivissä 2004/38 sellaisen oikeussuojakeinon olemassaoloa, joka mahdollistaa tuomioistuimen toteuttaman valvonnan niin oikeudellisten seikkojen kuin tosiseikkojenkin kannalta.
- 43 Niinpä on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee neljännellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että mainitussa säännöksessä tarkoitetuilla kolmansien valtioiden kansalaisilla on oltava käytössään oikeussuojakeino, joka mahdollistaa tuomioistuimen toteuttaman valvonnan niin oikeudellisten seikkojen kuin tosiseikkojenkin osalta, oleskeluluvan epäamisestä saamansa päätöksen riitauttamiseksi.
- 44 Direktiivin 2004/38 15 artiklan 1 kohdan mukaan tämän direktiivin 30 ja 31 artiklassa säädettyjä menettelyjä on soveltuvin osin sovellettava kaikkiin päätöksiin, joilla rajoitetaan unionin kansalaisen tai tämän perheenjäsenen vapaata liikkuvuutta muista kuin yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen perustuvista syistä. Direktiivin 31 artiklan 1 kohdassa säädetään, että henkilöllä, jonka osalta on tehty päätös yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on oltava vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisuus hakea siihen muutosta tuomioistuimessa tai soveltuviissa tapauksissa hallinnollisella muutoksenhakumenettelyllä.
- 45 Näissä säännöksissä ei kuitenkaan mainita nimenomaisesti henkilöitä, joita tarkoitetaan muun muassa direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa.
- 46 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 87 kohdassa, käsitettä ”perheenjäsenet” käytetään muissa direktiivin 2004/38 säännöksissä kattamaan myös henkilöt, joita tarkoitetaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa. Erityisesti direktiivin 10 artiklan, joka koskee oleskelukortin myöntämistä unionin kansalaisen perheenjäsenille, 2 kohdan e ja f alakohdassa mainitaan asiakirjat, jotka direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a ja b alakohdassa tarkoitettujen henkilöiden on esitettävä oleskelukortin myöntämistä varten. Samoin direktiivin 2004/38 8 artiklan 5 kohdan, joka koskee esitettäviä asiakirjoja rekisteröintitodistuksen antamiseksi ”perheenjäsenille”, e ja f alakohdassa mainitaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettut henkilöt.

- 47 Lisäksi tämän tuomion 38 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti annettava direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuille henkilöille mahdollisuus saada hakemuksestaan päätös, joka perustuu heidän olosuhteidensa tutkimiseen laajasti, ja kielteinen päätös on perusteltava.
- 48 Koska direktiivin 2004/38 säännöksiä on tulkittava yhdenmukaisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuvien vaatimusten kanssa (ks. vastaavasti tuomio 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, 50 kohta), kyseisillä henkilöillä on oltava käytössään mainitun määräyksen perusteella päätöstä vastaan tehokas oikeussuojakeino, jonka avulla voidaan valvoa päätöksen lainmukaisuutta unionin oikeuteen nähden niin tosiseikkojen kuin oikeudellisten seikkojen osalta (ks. vastaavasti tuomio 17.11.2011, Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, 41 kohta).
- 49 On siis katsottava, että direktiivin 2004/38 31 artiklan 1 kohdassa säädettyjä menettelyä koskevia takeita sovelletaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohdassa tarkoitettuihin henkilöihin.
- 50 Siltä osin kuin kyse on näiden menettelyllisten takeiden sisällöstä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla henkilöllä on oikeus saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi kysymys siitä, ovatko kansallinen lainsäädäntö ja tapa, jolla sitä sovelletaan, pysyneet direktiivissä säädetyn harkintavallan rajoissa (tuomio 5.9.2012, Rahman ym., C-83/11, EU:C:2012:519, 25 kohta).
- 51 Toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla olevaan harkintavaltaan kohdistuvasta tuomioistuinvalvonnasta on huomautettava, että kansallisten tuomioistuimien on muun muassa tarkastettava, perustuuko riidanalainen päätös riittävän vankkaan tosiseikastoon. Tuomioistuimien on lisäksi valvottava, että menettelyllisiä takeita on noudatettu, mikä on olennaisen tärkeää, koska sen avulla tuomioistuimet voivat selvittää, ovatko ne tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat edellytykset, joista harkintavallan käyttäminen riippuu, täyttyneet (ks. analogisesti tuomio 4.4.2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, 45 ja 46 kohta). Näihin takeisiin kuuluu direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti kyseisten viranomaisten velvollisuus tutkia laajasti hakijan olosuhteet ja perustella kukin maahanpääsyn ja oleskelun epääminen.
- 52 Neljänteen kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetuilla kolmansien valtioiden kansalaisilla on oltava oleskeluluvan epäämisestä saamansa päätöksen riitauttamiseksi käytössään muutoksenhakekeino, jonka käyttämisen johdosta kansallisen tuomioistuimen on voitava selvittää, perustuuko epäämispäätös riittävän vankkaan tosiseikastoon ja onko menettelyllisiä takeita noudatettu. Näihin takeisiin kuuluu toimivaltaisten kansallisten viranomaisten velvollisuus tutkia laajasti luvan hakijan olosuhteet ja perustella kukin maahanpääsyn tai oleskelun epääminen.

Oikeudenkäyntikulut

- 53 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 (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) SEUT 21 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä asetetaan jäsenvaltiolle, jonka kansalaisuus unionin kansalaisella on, velvollisuus helpottaa oleskeluluvan myöntämistä unionin kansalaisen kumppanille, jonka kanssa hän ei ole rekisteröinyt parisuhdetta, joka on kolmannen valtion kansalainen ja jonka kanssa unionin kansalainen on asianmukaisesti todistetussa pysyvässä suhteessa, silloin, kun unionin kansalainen, käytettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa 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 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY säädettyjen edellytysten mukaisesti, palaa kumppaninsa kanssa jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, oleskellakseen siellä.
- 2) SEUT 21 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että kun unionin kansalaisen kumppanilta, jonka kanssa tämä ei ole rekisteröinyt parisuhdetta ja joka on kolmannen valtion kansalainen, päätetään evätä oleskelulupa tilanteessa, jossa unionin kansalainen, käytettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa direktiivissä 2004/38 säädettyjen edellytysten mukaisesti, palaa kumppaninsa kanssa jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, oleskellakseen siellä, kyseisen päätöksen on perustuttava luvan hakijan olosuhteiden laajaan tutkimiseen, ja päätös on perusteltava.
- 3) Direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että tässä säännöksessä tarkoitetuilla kolmansien valtioiden kansalaisilla on oltava oleskeluluvan epäämisestä saamansa päätöksen riitauttamiseksi käytössään muutoksenhakukeino, jonka käyttämisen johdosta kansallisen tuomioistuimen on voitava selvittää, perustuuko epäämispäätös riittävän vankkaan tosiseikastoon ja onko menettelyllisiä takeita noudatettu. Näihin takeisiin kuuluu toimivaltaisten kansallisten viranomaisten velvollisuus tutkia laajasti luvan hakijan olosuhteet ja perustella kukin maahanpääsyn tai oleskelun epääminen.

Allekirjoitukset