



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PRIIT PIKAMÄE
13 päivänä tammikuuta 2022¹

Yhdistetyt asiat C-451/19 ja C-532/19

**Subdelegación del Gobierno en Toledo
vastaan**

XU (C-451/19)

ja

**Subdelegación del Gobierno en Toledo
vastaan**

QP (C-532/19)

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Kastilia-La Manchan itsehallintoalueen ylioikeus, Espanja))

Ennakkoratkaisupyynnö – SEUT 20 artikla – Euroopan unionin kansalaisuus – Unionin kansalainen, joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan – Hänen perheenjäsenensä, joka on kolmannen maan kansalainen, oleskelukorttihakemus – Hylkääminen – Vaatimus unionin kansalaisen riittävästä varoista – Puolisoiden velvollisuus asua yhdessä – Alaikäinen lapsi, joka on unionin kansalainen – Kansallinen lainsäädäntö ja kansalliset käytännöt – Mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää unionin kansalaisille myönnettyjen oikeuksien pääosaa – Menettäminen

I Johdanto

1. Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Manchan (Kastilia-La Manchan itsehallintoalueen ylioikeus, Espanja) nyt käsiteltävissä yhdistetyissä asioissa esittämät ennakkoratkaisupyynnöt koskevat SEUT 20 artiklan tulkintaa siltä osin kuin on kyse sellaisten kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeuden tunnustamisesta, jotka ovat sellaisen Espanjan kansalaisen perheenjäseniä (yhdessä asiassa puolison poika ja toisessa puoliso), joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, sekä mahdollisesta velvollisuudesta tutkia konkreettisesti ja tapauskohtaisesti, onko ydinperheen jäsenten välillä riippuvuussuhde.

2. Nämä pyynnöt on esitetty asioissa, joissa asianosaisina ovat Subdelegación del Gobierno en Toledo (valtion aluehallintovirasto Toledossa, Espanja) (jäljempänä aluehallintovirasto) ja eräät kolmansien maiden kansalaiset ja jotka koskevat aluehallintoviraston päätöstä hylätä kyseisten henkilöiden hakemukset unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin saamisesta. Nämä viimeksi mainitut vetoavat vaatimustensa tueksi SEUT 20 artiklaan perustuvaan johdettuun

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

oleskeluoikeuteen sekä unionin kansalaisen asemaa koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Nyt käsiteltävissä asioissa unionin tuomioistuimella on tilaisuus täsmentää oikeuskäytäntöään johdetusta oleskeluoikeudesta, joka on tietyissä poikkeustilanteissa tunnustettava kolmannen maan kansalaiselle kyseisen artiklan nojalla.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. *Direktiivi 2004/38/EY*

3. Direktiivin 2004/38/EY² 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään:

- a) edellytykset, jotka koskevat sitä, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;
- b) unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltioiden alueella;

--”

4. Kyseisen direktiivin 3 artiklan, jonka otsikkona 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. Mainitun direktiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohdan sanamuoto on seuraava:

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

--

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

--

² 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77).

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.”

2. *Direktiivi 2003/86/EY*

6. Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY³ 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

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

--”

7. Kyseisen direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan, kun perheenkokoajalla on jäsenvaltion vähintään yhdeksi vuodeksi myöntämä oleskelulupa ja perustellut mahdollisuudet saada pysyvä oleskeluoikeus, silloin kun perheenkokoajan perheenjäsenet ovat kolmannen maan kansalaisia, heidän oikeudellisesta asemastaan riippumatta.

--

3. Tätä direktiiviä ei sovelleta Euroopan unionin kansalaisen perheenjäseniin.”

8. Kyseisen direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

--

c) alaikäiset lapset, mukaan luettuina perheenkokoajan adoptoimat lapset, jos perheenkokoaja on näiden huoltaja ja lapset ovat hänen huollettavanaan. Jäsenvaltiot voivat myöntää luvan perheenyhdistämiseen myös silloin, kun kyseessä on yhteishuoltajuus, jos toinen vanhemmista antaa siihen suostumuksensa;

--

³ EUVL 2003, L 251, s. 12.

6. Jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti vaatia, että alaikäisten lasten perheenyhdistämistä koskevat hakemukset on toimitettava ennen kuin lapsi on täyttänyt viisitoista vuotta, kuten tämän direktiivin täytäntöönpanopäivänä jäsenvaltiossa voimassa olevassa lainsäädännössä määrätään. Jos hakemus tehdään lapsen jo täytettyä viisitoista vuotta, jäsenvaltiot, jotka päättävät soveltaa tätä poikkeusta, sallivat tällaisten lasten maahantulon ja maassaoleskelun muulla kuin perheenyhdistämisen perusteella.”

9. Direktiivin 2003/86 5 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hakemus on esitettävä ja käsiteltävä, kun kyseiset perheenjäsenet oleskelevat sen jäsenvaltion alueen ulkopuolella, jossa perheenkokoaja oleskelee.

Jäsenvaltio voi asianmukaisissa olosuhteissa hyväksyä poikkeuksellisesti myös hakemuksen, joka esitetään sen jälkeen, kun perheenjäsenet ovat jo tulleet sen alueelle.”

B Espanjan oikeus

10. Espanjan perustuslain 32 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Miehellä ja naisella on oikeus solmia avioliitto oikeudellisesti täysin yhdenvertaisina.

2. Laissa säädetään avioliiton muodoista, avioliiton solmimiseen vaadittavasta iästä ja kelpoisuudesta, puolisoitten oikeuksista ja velvollisuuksista, asumuseron ja avioliiton purkamisen perusteista ja niiden vaikutuksista.”

11. Espanjan siviililain (Código Civil) 68 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Aviopuolisoiden on asuttava yhdessä, ja heillä on keskinäinen uskollisuus- ja avunantovelvollisuus. Lisäksi heidän on jaettava vastuut kotitaloudesta sekä suoraan ylenevää tai alenevaa polvea olevien sukulaisten ja muiden heidän huollettavinaan olevien henkilöiden hoidosta.”

12. Kyseisen lain 70 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Puolisot vahvistavat yhteisellä sopimuksella yhteisen kotinsa sijaintipaikan, ja jos he ovat erimielisiä, tuomioistuin ratkaisee kysymyksen ottaen huomioon perheen edun.”

13. Kyseisen lain 110 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Isällä ja äidillä on velvollisuus huolehtia alaikäisistä lapsistaan ja heidän elatuksestaan, vaikka heillä ei olisi vanhempainvaltaa (patria potestad).”

14. Siviililain 154 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Muut kuin täysivaltaiset lapset kuuluvat vanhempainvallan piiriin.

– –”

15. Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja muiden Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltioiden kansalaisten maahantulosta, vapaasta liikkuvuudesta ja asumisesta Espanjassa 16.2.2007 annetun kuninkaan asetuksen 240/2007 (Real Decreto 240/2007 sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo)⁴, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tässä kuninkaan asetuksessa säännellään muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja muiden Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimuspuolina olevien valtioiden kansalaisten maahantuloa ja maastalähtöä, vapaata liikkuvuutta, asumista, oleskelua, pysyvää oleskelua ja työntekoa Espanjassa koskevien oikeuksien käyttämisen edellytyksiä sekä edellä mainittujen oikeuksien rajoittamista yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä.

2. Tämän kuninkaan asetuksen sisältöä tulkitaan rajoittamatta erityislakien säännöksiä tai kansainvälisten sopimusten, joiden sopimuspuoli Espanja on, määräyksiä.”

16. Kyseisen kuninkaan asetuksen 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tätä kuninkaan asetusta sovelletaan siinä säädetyin edellytyksin myös jäljempänä lueteltuihin muun Euroopan unionin jäsenvaltion tai muun Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltion kansalaisen perheenjäseniin näiden kansalaisuudesta riippumatta, kun nämä perheenjäsenet tulevat kyseisen kansalaisen mukana tai seuraavat tätä myöhemmin:

a) puoliso, edellyttäen, ettei avioliittoa ole todettu pätemättömäksi sopimuksella tai päätöksellä eikä avioliitto ole päättynyt avioeroon eivätkä puoliset ole asumuserossa.

--

c) sellaiset hänen jälkeläisensä suoraan alenevassa polvessa samoin kuin sellaiset hänen aviopuolionsa tai rekisteröidyn kumppaninsa jälkeläiset suoraan alenevassa polvessa, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai sitä vanhempia hänestä riippuvaisia taikka vajaavaltaisia, edellyttäen, ettei avioliittoa ole todettu pätemättömäksi sopimuksella tai päätöksellä eikä avioliitto ole päättynyt avioeroon eivätkä puoliset ole asumuserossa eikä rekisteröityä parisuhdetta ole purettu;

--”

17. Mainitun kuninkaan asetuksen 7 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Jokaisella Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisella tai muun Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltion kansalaisella on oikeus oleskella Espanjan valtion alueella yli kolme kuukautta,

--

⁴ BOE nro 51, 28.2.2007, s. 8558; jäljempänä kuninkaan asetus 240/2007.

b) jos hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasisitteeksi Espanjan sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutusurva Espanjassa; tai

--

d) jos hän on a, b tai c alakohdassa tarkoitettujen edellytykset täyttävän Euroopan unionin kansalaisen tai muun Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltion kansalaisen mukana matkustava tai häntä myöhemmin seuraava perheenjäsen.

2. Edellä 1 momentissa säädetty oleskeluoikeus koskee myös perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja jotka tulevat Espanjaan Euroopan unionin kansalaisen tai muun Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltion kansalaisen mukana tai seuraavat häntä sinne myöhemmin, edellyttäen, että kyseinen kansalainen täyttää 1 kohdan a, b tai c alakohdassa tarkoitettujen edellytykset.

--

7. Riittäviksi varoiksi ei voida vahvistaa kiinteää määrää, vaan huomioon on otettava Euroopan unionin jäsenvaltion tai muun Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltion kansalaisen henkilökohtainen tilanne. Kyseinen määrä ei kuitenkaan saa ylittää sellaista taloudellisten varojen määrää, jonka alittuessa espanjalaiset saavat sosiaalihuollon etuuksia, tai sosiaaliturvajärjestelmän mukaisen vähimmäiseläkkeen määrää.”

18. Saman kuninkaan asetuksen 8 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tämän kuninkaan asetuksen 2 §:ssä tarkoitettujen Euroopan unionin jäsenvaltion tai muun Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltion kansalaisen perheenjäsenet, jotka eivät ole tällaisen valtion kansalaisia, voivat, kun he matkustavat asianomaisen kansalaisen mukana tai seuraavat häntä myöhemmin, oleskella Espanjassa yli kolmen kuukauden ajan ja ovat velvollisia hakemaan ja hankkimaan ’unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin’.”

III Tosiseikat, pääasian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

A Asia C-451/19

19. XU, joka on Venezuelan kansalainen, syntyi 19.9.2001 Venezuelassa. XU:n äidillä, joka on Venezuelan kansalainen, on unionin oleskelukortti (Tarjeta de Residencia Comunitaria), ja hän on asunut lapsensa kanssa Espanjassa vuodesta 2004 lähtien. XU oli saanut oleskeluluvan kyseisessä jäsenvaltiossa.

20. Venezuelan perheasioita käsittelevä tuomioistuin totesi 20.1.2011, että XU:n huolto uskottaisiin hänen äidilleen, joka voisi asua Espanjassa lapsensa kanssa rajoituksetta.

21. XU:n äiti ja isäpuoli, joka on Espanjan kansalainen, joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan unionissa, avioituivat El Viso de San Juanissa (Espanja) 6.9.2014. Kyseisen avioliiton pätevyyttä ei ole kyseenalaistettu.

22. Puolisot ovat asuneet yhdessä El Viso de San Juanissa 12.12.2008 lähtien. Heille syntyi 24.7.2009 lapsi, jolla on Espanjan kansalaisuus.

23. XU:n isäpuoli haki 28.9.2015 jättämällään hakemuksella XU:lle unionin kansalaisen perheenjäsenen tilapäistä oleskelukorttia kuninkaan asetuksen 240/2007 2 §:n c kohdan mukaisesti.

24. Tämä hakemus hylättiin sillä perusteella, että XU:n isäpuoli ei ollut osoittanut, että hänellä oli, kuten kuninkaan asetuksen 240/2007 7 §:ssä edellytetään, riittävät varat itseään ja perheenjäseniään varten.

25. Aluehallintovirasto vahvisti 28.1.2016 päätöksen XU:n isäpuolen esittämän hakemuksen hylkäämisestä. Isäpuoli nosti tästä päätöksestä hallinnollisen kanteen, joka käsiteltiin Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Toledossa (Toledon maakuntatason hallintotuomioistuin nro 1, Espanja).

26. Kyseinen tuomioistuin hyväksyi hänen kanteensa ja katsoi, ettei kuninkaan asetuksen 240/2007 7 §:ää voitu soveltaa käsiteltävään tapaukseen, koska XU:n isäpuoli ei ollut koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan unionissa.

27. Valtion hallintoviranomainen valitti kyseisestä päätöksestä Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Manchaan, joka päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Voiko vaatimus, jonka mukaan Espanjan kansalaisen, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, on täytettävä kuninkaan asetuksen 240/2007 7 §:n 1 momentin edellytykset, jotta hänen puolionsa alaikäiselle lapselle – kun sekä puoliso että lapsi ovat kolmannen maan kansalaisia – voidaan myöntää oleskeluoikeus kyseisen kuninkaan asetuksen 7 §:n 2 momentin mukaisesti, johtaa näiden vaatimusten jäädessä täyttymättä [SEUT] 20 artiklan rikkomiseen, jos Espanjan kansalaisen on oleskeluoikeuden epäämisen seurauksena poistuttava koko unionin alueelta? Edellä esitetyssä on otettava lähtökohtaisesti huomioon, että Espanjan siviililain 68 §:n mukaan puolisoilla on velvollisuus asua yhdessä.
- 2) Rikotaanko edellä mainitussa tilanteessa joka tapauksessa, edellä esitetystä riippumatta ja riippumatta siitä, miten ensimmäiseen kysymykseen vastataan, SEUT 20 artiklaa, kun Espanjan valtion käytäntönä on soveltaa automaattisesti kuninkaan asetuksen 240/2007 7 §:n säännöksiä ja evätä unionin kansalaisen, joka ei ole käyttänyt milloinkaan oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, puolison alaikäiseltä lapselta – kun sekä puoliso että lapsi ovat kolmannen maan kansalaisia – (puolisoilla on myös yhteinen alaikäinen lapsi, joka on Espanjan kansalainen eikä myöskään ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen) oleskelulupa yksinomaan sillä perusteella, ettei kyseinen unionin kansalainen täytä mainitun säännöksen mukaisia vaatimuksia, tutkimatta konkreettisesti ja tapauskohtaisesti, onko kyseisen unionin kansalaisen ja kolmannen maan kansalaisen välillä sellainen riippuvuusuhde, joka mistä tahansa syystä ja asiaan liittyvät olosuhteet huomioon ottaen johtaa siinä tapauksessa, että kolmannen maan kansalaisen oleskeluoikeus evätään, siihen, ettei unionin kansalainen voi erota perheenjäsenestä, joka on hänestä riippuvainen, vaan hänen on poistuttava unionin alueelta? Tämä pätee sitäkin suuremmalla syyllä tilanteessa, jossa Espanjan kansalaisella ja hänen puolisoillaan, joka on kolmannen maan kansalainen, on lisäksi alaikäinen lapsi, joka on Espanjan kansalainen ja jonka myös saattaa

olla pakko lähteä unionin alueelta vanhempiensa mukana. Kaikessa tässä otetaan huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, muun muassa 8.5.2018 annettu tuomio [K.A. ym. (Perheen yhdistäminen Belgiassa) (C-82/16, EU:C:2018:308)].”

B Asia C-532/19

28. QP, joka on Perun kansalainen, solmi 25.9.2015 avioliiton Espanjan kansalaisen kanssa, joka ei ollut koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan unionissa. Avioliiton laillisuutta ei ole milloinkaan kyseenalaistettu. QP:lle ja hänen puolisolleen syntyi 11.8.2012 tytär, joka on Espanjan kansalainen.

29. QP haki 2.10.2015 jättämällään hakemuksella Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia ja liitti hakemukseen muun muassa puolisonsa toistaiseksi voimassa olevan työ sopimuksen sekä erilaisia palkkakuitteja.

30. Asiakirja-aineiston tutkinnan aikana aluehallintovirasto ilmoitti QP:lle, jotta tämä voisi esittää asiasta huomautuksensa, kuten hän sitten tekikin, että tällä oli kolme rikostuomiota, jotka oli annettu 7.9.2010, 25.10.2010 ja 16.11.2016 ja joista ensimmäinen ja kolmas oli annettu ajoneuvon kuljettamisesta ilman ajo-oikeutta ja joista toinen oli annettu rattijuopumuksesta.

31. Aluehallintovirasto hylkäsi QP:n hakemuksen 14.12.2015 sillä perusteella, että kuninkaan asetuksessa 240/2007 säädetty edellytykset eivät täyttyneet, koska QP oli syyllistynyt rikoksiin Espanjassa ja koska hänellä ei ollut itseään ja perheenjäseniään varten riittäviä taloudellisia varoja.

32. Aluehallintovirasto vahvisti 1.2.2016 päätöksen QP:n esittämän hakemuksen hylkäämisestä. Viimeksi mainittu nosti tästä päätöksestä hallinnollisen kanteen, joka käsiteltiin Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Toledossa (Toledon maakuntatason hallintotuomioistuim nro 2, Espanja), joka hyväksyi kanteen.

33. Valtion hallintoviranomainen valitti kyseisestä päätöksestä Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Manchaan, joka päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Voiko vaatimus, jonka mukaan Espanjan kansalaisen, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, on täytettävä kuninkaan asetuksen 240/2007 7 §:n 1 momentin edellytykset, jotta hänen puolisolleen, joka on kolmannen maan kansalainen, voidaan myöntää oleskeluoikeus kyseisen kuninkaan asetuksen 7 §:n 2 momentin mukaisesti, johtaa näiden vaatimusten jäädessä täyttymättä SEUT 20 artiklan rikkomiseen, jos Espanjan kansalaisen on oleskeluoikeuden epäämisen seurauksena poistuttava koko unionin alueelta? Edellä esitetystä on otettava lähtökohtaisesti huomioon, että Espanjan siviililain 68 §:n mukaan puolisoilla on velvollisuus asua yhdessä.

2) Rikotaanko edellä mainitussa tilanteessa joka tapauksessa, edellä esitetystä riippumatta ja riippumatta siitä, miten ensimmäiseen kysymykseen vastataan, SEUT 20 artiklaa, kun Espanjan valtion käytäntönä on soveltaa automaattisesti kuninkaan asetuksen 240/2007 7 §:n säännöksiä ja evätä unionin kansalaisen, joka ei ole käyttänyt milloinkaan oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, perheenjäseneltä oleskelulupa sillä perusteella, ettei kyseinen unionin kansalainen täytä mainitun säännöksen mukaisia vaatimuksia, tutkimatta konkreettisesti ja tapauskohtaisesti, onko kyseisen unionin kansalaisen ja kolmannen maan kansalaisen välillä sellainen riippuvuussuhde, joka mistä tahansa syystä ja asiaan liittyvät olosuhteet huomioon ottaen johtaa siinä tapauksessa, että kolmannen maan kansalaisen

oleskeluoikeus evätään, siihen, ettei unionin kansalainen voi erota perheenjäsenestä, josta tämä on riippuvainen, vaan hänen on poistuttava unionin alueelta? Kaikessa tässä otetaan huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, muun muassa 8.5.2018 annettu tuomio [K.A. ym. (Perheen yhdistäminen Belgiassa) (C-82/16, EU:C:2018:308)].”

IV Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

34. Asiassa C-451/19 esitetty ennakkoratkaisupyyntö, joka oli päivätty 29.4.2019, saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 12.6.2019.

35. Asiassa C-532/19 esitetty ennakkoratkaisupyyntö, joka oli päivätty 17.6.2019, saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 11.7.2019.

36. Käsiteltävät asiat yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten 16.4.2020 annetulla unionin tuomioistuimen päätöksellä.

37. Espanjan hallitus ja Euroopan komissio esittivät kirjallisia huomautuksia Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa asetetussa määräajassa.

38. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan 2 kohdan mukaisesti unionin tuomioistuin päätti olla pitämättä istuntoa asianosaisten kuulemiseksi.

V Oikeudellinen arviointi

A Alustavat huomautukset

39. Kuten johdannossa todettiin, nyt käsiteltävät asiat koskevat lähinnä SEUT 20 artiklan tulkintaa siltä osin kuin on kyse sellaisten kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeuden tunnustamisesta, jotka ovat sellaisen unionin kansalaisen perheenjäseniä (yhdessä asiassa puolison poika ja toisessa puoliso), joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, sekä toimivaltaisten viranomaisten mahdollisesta velvollisuudesta tutkia konkreettisesti ja tapauskohtaisesti, onko ydinperheen jäsenten välillä riippuvuussuhde.

40. Selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi kyseisiä *kahta aihealuetta*, jotka vastaavat kunkin asian ensimmäistä ja toista ennakkoratkaisukysymystä, tarkastellaan tässä samassa järjestyksessä. Näin ollen selvitän ensin, onko kolmannen maan kansalaisella SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oikeus nyt käsiteltävien asioiden kaltaisissa tilanteissa.⁵ Sen jälkeen käsittelen vaatimuksia, joita unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetaan riippuvuussuhteen tutkinnalle.⁶ Otan tarkastelussani kantaa useisiin oikeudellisiin kysymyksiin, joita ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esitti ennakkoratkaisupyyntöissään. Tämän tarkastelun perusteella tehtävistä päätelmistä, jotka esitetään tiivistetysti kunkin aihealueen tarkastelun yhteenvedossa,⁷ saadaan lopulta vastaukset esitettyihin kysymyksiin.

⁵ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 41 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

⁶ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 125 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

⁷ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 124 ja 130 kohta.

B Ensimmäinen aihealue: sen tutkiminen, onko kolmansien maiden kansalaisilla johdettu oikeus nyt käsiteltävien asioiden olosuhteissa

1. Tarkastelussa huomioon otettavat seikat

41. Ensimmäistä aihealuetta, joka koskee oleskeluoikeuden mahdollista olemassaoloa nyt käsiteltävien asioiden olosuhteissa, on tarkasteltava perusteellisesti siksi, ettei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että SEUT 20 artikla on esteenä Espanjan viranomaisten käytännölle evätä oleskelulupa kolmannen maan kansalaiselta, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, vain sillä perusteella, ettei viimeksi mainitulla unionin kansalaisella ole riittäviä varoja itseään ja kyseistä kolmannen maan kansalaista varten (eikä sairausvakuutusturvaa).

42. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että unionin tuomioistuin päätyi nimenomaan tällaiseen päätelmään 27.2.2020 annetussa tuomiossa Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Unionin kansalaisen puoliso) (C-836/18, EU:C:2020:119; jäljempänä tuomio Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real). Tarkemmin sanottuna unionin tuomioistuin moitti kyseisessä tuomiossa Espanjan viranomaisten päätöstä hylätä unionin kansalaisen puolison, joka on kolmannen maan kansalainen, tekemä perheenyhdistämistä koskeva hakemus vain siksi, että kyseisellä unionin kansalaisella ei ollut itseään ja puolisoaan varten riittäviä varoja, jotta he eivät muodostuisi rasitteeksi kansalliselle sosiaalihuoltojärjestelmälle, tutkimatta, onko kyseisen unionin kansalaisen ja hänen puolisonsa välillä sellainen riippuvuussuhde, että mikäli puolison johdettu oleskeluoikeus evätään, unionin kansalaisen olisi poistuttava unionin alueelta voidakseen pysyä yhdessä puolionsa kanssa ja varmistaakseen näin tosiasiallisen tuen hänestä riippuvaiselle henkilölle. Unionin tuomioistuin totesi tämän jälkeen, että SEUT 20 artikla oli esteenä Espanjan viranomaisten hallintokäytännölle, jolla nämä vain panivat täytäntöön voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä.⁸

43. Pääasioiden olosuhteet ovat monelta osin samankaltaiset kuin mainittuun tuomioon johtaneen asian olosuhteet ensinnäkin siksi, että asianomaiset unionin kansalaiset eivät olleet käyttäneet liikkumisvapauttaan, ja toiseksi siksi, että nämä asiat koskevat täsmälleen samaa kansallista lainsäädäntöä, jolla direktiivin 2004/38 7 artiklaa pannaan täytäntöön ja jossa säädetään niin ikään kyseisen säännöksen analogisesta soveltamisesta tähän erityistilanteeseen,⁹ mikä menee näin ollen unionin oikeudessa vaadittua pidemmälle. On kuitenkin todettava, että tosiseikkojen tasolla on myös huomattavia eroja, joita on arvioitava tarkasti unionin kansalaisuutta koskevassa oikeuskäytännössä kehitettyjen periaatteiden valossa. Kun edellä mainitussa asiassa oli kyse mahdollisen aviopuolisoiden välisen riippuvuussuhteen selvittämisestä tilanteessa, jossa heillä ei ollut huollettavia lapsia, nyt käsiteltäville pääasioille on leimallista se, että ydinperheessä on huollettavia lapsia, jotka ovat unionin kansalaisia. Haluan tässä yhteydessä korostaa, että kansallisten viranomaisten on annettava alaikäisille heidän haavoittuvuutensa vuoksi erityistä suojelua, ja tämän pitäisi mielestäni näkyä siinä, miten SEUT 20 artiklaa sovelletaan käsiteltävässä asiassa. Tästä näkökulmasta, ja kun otetaan huomioon mainitut erot, on ilmeistä, että unionin tuomioistuimen on esitettävä joitain olennaisia täsmennyksiä kyseisen artiklan soveltamisalan laajuudesta.

44. Kuitenkin ennen kuin ryhdytään tarkastelemaan kysymystä siitä, voivatko kolmansien maiden kansalaiset tosiasiallisesti vedota nyt käsiteltävien asioiden kaltaisissa olosuhteissa SEUT 20 artiklaan perustuvaan johdettuun oikeuteen unionin kansalaisen perheenjäsenen aseman

⁸ Tuomio Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, 48 ja 49 kohta.

⁹ Tuomio Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, 30 kohta.

perusteella, mielestäni on tarpeen palauttaa lyhyesti mieleen unionin kansalaisuuteen sovellettavat periaatteet sellaisina, jollaisiksi ne ovat muotoutuneet unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.¹⁰ Vasta sen jälkeen, kun on valotettu oikeuskäytännön nykytilaa asianomaisella unionin oikeuden alalla, kyetään tarkistamaan, voidaanko mainittuja periaatteita soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.¹¹

2. Selostus unionin kansalaisuutta koskevan oikeuskäytännön nykytilasta

a) Oikeuskäytäntö unionin kansalaisen perheenjäsenen asemaan perustuvasta kolmansien maiden kansalaisten johdetusta oleskeluoikeudesta

45. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä, jota selostetaan tuomiossa Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, katsotaan, että SEUT 20 artiklassa annetaan kaikille henkilöille, joilla on jäsenvaltion kansalaisuus, unionin kansalaisen asema, jonka tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuisen asema. Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, jollei EUT-sopimuksessa vahvistetuista rajoituksista ja ehdoista ja niiden soveltamiseksi toteutetuista toimenpiteistä muuta johdu.¹²

46. Unionin tuomioistuin on katsonut tässä yhteydessä, että SEUT 20 artikla on esteenä sellaisille kansallisille toimenpiteille (myös päätöksille, joilla unionin kansalaisen perheenjäseniltä evätään oleskeluoikeus), joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiallisesti voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella. Unionin kansalaisuutta koskevissa EUT-sopimuksen määräyksissä ei sitä vastoin myönnetä mitään itsenäistä oikeutta kolmannen maan kansalaisille. Kolmannen maan kansalaisille mahdollisesti myönnettyt oikeudet eivät nimittäin ole kyseisten kansalaisten omia oikeuksia vaan unionin kansalaisilla olevista oikeuksista johdettuja oikeuksia. Kyseisten johdettujen oikeuksien tavoite ja oikeutus perustuvat siihen toteamukseen, että niiden tunnustamisen epääminen voi loukata muun muassa unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta.¹³

47. Unionin tuomioistuin on tältä osin jo todennut, että on olemassa hyvin erityislaatuisia tilanteita, joissa oleskeluoikeus on siitä huolimatta, ettei kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeuteen liittyvää johdettua oikeutta ole sovellettava eikä kyseinen unionin kansalainen ole käyttänyt liikkumisvapauttaan, kuitenkin myönnettävä kolmannen maan kansalaiselle, joka on kyseisen unionin kansalaisen perheenjäsen, koska muutoin unionin kansalaisuuden tehokas vaikutus vaarantuisi, jos tällaisen oikeuden epääminen seurauksena mainittu unionin kansalainen joutuisi poistumaan koko unionin alueelta eikä hän siis tosiasiallisesti voisi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on kyseisen aseman perusteella.¹⁴

48. Se, että kolmannen maan kansalaiselle ei myönnetä oleskeluoikeutta, on kuitenkin omiaan asettamaan kyseenalaiseksi unionin kansalaisuuden tehokkaan vaikutuksen vain silloin, kun kyseisen kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen, joka on hänen perheenjäsenensä, välillä on sellainen riippuvuussuhde, että se johtaisi siihen, että unionin kansalaisen on pakko

¹⁰ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

¹¹ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 57 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

¹² Tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 69 ja 70 kohta) ja tuomio Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, 35 ja 36 kohta.

¹³ Tuomio Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, 37 ja 38 kohta.

¹⁴ Tuomio Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, 39 kohta.

matkustaa kyseessä olevan kolmannen maan kansalaisen mukana ja poistua koko unionin alueelta. Tästä seuraa, että kolmannen maan kansalainen voi vaatia johdetun oleskeluoikeuden myöntämistä SEUT 20 artiklan nojalla vain, jos ilman tällaista oleskeluoikeutta sekä hänen että hänen perheenjäsenensä, joka on unionin kansalainen, olisi poistuttava unionin alueelta. Näin ollen tällaisen johdetun oleskeluoikeuden myöntämistä voidaan harkita vain silloin, kun kolmannen maan kansalainen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, ei täytä edellytyksiä, jotka on muiden säännösten perusteella ja erityisesti perheenyhdistämiseen sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla asetettu oleskeluoikeuden saamiselle siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen kyseinen unionin kansalainen on.¹⁵

49. Sen jälkeen kun on todettu, että kolmannen maan kansalaiselle, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, ei voida myöntää oleskeluoikeutta kansallisen oikeuden tai johdetun unionin oikeuden nojalla, siitä seikasta, että kyseisen kansalaisen ja kyseisen unionin kansalaisen välillä on sellainen riippuvuussuhde, että se johtaisi siihen, että kyseinen unionin kansalainen joutuisi poistumaan koko unionin alueelta, jos hänen perheenjäsenensä, joka on kolmannen maan kansalainen, palautetaan kyseisen alueen ulkopuolelle, on kuitenkin seurauksena, että SEUT 20 artiklassa veloitetaan lähtökohtaisesti asianomainen jäsenvaltio myöntämään viimeksi mainitulle henkilölle johdettu oleskeluoikeus.¹⁶

50. Tarkastelun tässä vaiheessa on todettava, että SEUT 20 artiklaan vetoaminen edellyttää, että kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen välillä on niin vahva riippuvuussuhde kuin tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä kohdassa on kuvattu. Tämän lisäksi on huomautettava, että unionin tuomioistuin erottaa yleensä selvästi toisistaan perhesuhteiden kaksi tyyppiä, nimittäin yhtäältä täysi-ikäisten puolisoitten väliset suhteet ja toisaalta vanhempien ja heidän alaikäisten lastensa väliset suhteet.

51. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt 8.5.2018 antamassaan tuomiossa K.A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa) (C-82/16, EU:C:2018:308; jäljempänä tuomio K.A. ym.), että aikuinen voi lähtökohtaisesti elää omaa elämäänsä perheenjäsenistään riippumatta. Unionin tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että kahden sellaisen aikuisen välillä, jotka ovat saman perheen jäseniä, on mahdollista katsoa olevan riippuvuussuhde, joka voi luoda johdetun oleskeluoikeuden SEUT 20 artiklan nojalla, vain sellaisissa poikkeustapauksissa, joissa asianomaista henkilöä ei kaikkien merkityksellisten olosuhteiden perusteella voitaisi millään tavalla erottaa hänen siitä perheenjäsenestään, josta hän on riippuvainen.¹⁷

b) Oikeuskäytäntö kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen välillä olevasta riippuvuussuhteesta, kun toinen kyseisistä henkilöistä on alaikäinen

52. Tilanne on toinen silloin, kun on kyse alaikäisistä lapsista, erityisesti, jos lapset ovat pieniä,¹⁸ koska he ovat pitkälti riippuvaisia vanhempiensa tuesta ja suojelusta. Unionin tuomioistuin näyttää olevan täysin tietoinen alaikäisten tarvitsemasta erityissuojelusta siinä hyvin herkässä tilanteessa, jossa annetaan kansallisten viranomaisten toimivaltaan maahanmuuton alalla kuuluva hallinnollinen päätös, jonka seurauksena saattaa olla perheyhteyden päättymisen.¹⁹ On

¹⁵ Tuomio Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, 40 ja 41 kohta.

¹⁶ Tuomio Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, 42 kohta.

¹⁷ Tuomio K.A. ym., 65 kohta.

¹⁸ Tuomio K.A. ym., 65 kohta.

¹⁹ Artikkelissa Peyrl, J., ”Kinderbetreuungsgeld für Drittstaatsangehörige, die aus der Kernbestandsdoktrin des EuGH ein Aufenthaltsrecht ableiten können”, *Das Recht der Arbeit*, 3/2018, s. 236, todetaan, että riippuvuuden asteen osoittamiselle oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset ovat alaikäisillä heidän haavoittuvuutensa takia löyhempiä kuin aikuisilla.

huomattava, että unionin tuomioistuimen mukaan oleskeluoikeuden epääminen unionin kansalaisen vanhemmalta, joka on kolmannen maan kansalainen, saattaa lähtökohtaisesti johtaa siihen, ettei unionin kansalaisella ole mitään muuta vaihtoehtoa kuin poistua unionin alueelta sen vanhemman mukana, josta hän on riippuvainen.²⁰

53. On kuitenkin täsmennettävä, että unionin tuomioistuin ei anna samaa painoarvoa kunkin vanhemman asemalle silloin, kun määritetään ratkaiseva lasten riippuvuuden aste. Perhetilanteen tapauskohtainen arviointi on tarpeen erityisesti sen vastuun osalta, joka kullakin vanhemmalla on perheen elatuksesta. Sen määrittämiseksi, johtaako se, että lapsen, joka on unionin kansalainen, vanhemmalta, joka on kolmannen maan kansalainen, evätään johdettu oleskeluoikeus, siihen, ettei kyseinen lapsi voi tosiasiallisesti käyttää pääosaa niistä oikeuksista, jotka hänellä on hänen asemansa perusteella, koska kyseisen lapsen on tosiasiallisesti pakko matkustaa vanhempansa mukana ja siis poistua koko unionin alueelta, unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään pitänyt merkityksellisinä seikkoina kysymystä *lapsen huollosta* sekä kysymystä siitä, vastaako vanhempi, joka on kolmannen maan kansalainen, kyseisen lapsen laillisesta, taloudellisesta tai tunnetason huollosta.²¹

54. Erityisesti sen riskin arvioimiseksi, että asianomaisen lapsen, joka on unionin kansalainen, on pakko poistua unionin alueelta, mikäli hänen vanhemmaltaan, joka on kolmannen maan kansalainen, evätään johdettu oleskeluoikeus asianomaisessa jäsenvaltiossa, kansallisten viranomaisten on selvitettävä, kuka vanhemmista vastaa lapsen tosiasiallisesta huollosta ja onko lapsen ja vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, välillä tosiasiallinen riippuvuussuhde. Unionin tuomioistuin on katsonut, että kyseisen arvioinnin yhteydessä toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus, sellaisena kuin se on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7 artiklassa, jota on tulkittava yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa tunnustetun lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa.²²

55. Unionin tuomioistuimen mukaan se, että toinen vanhempi, kun hän on unionin kansalainen, on todellisuudessa kykenevä ja valmis vastaamaan yksin lapsen päivittäisestä ja tosiasiallisesta huollosta, on merkityksellinen seikka, mutta pelkästään sen perusteella ei voida kuitenkaan todeta, ettei vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, ja lapsen välillä ole sellaista riippuvuussuhdetta, että lapsen olisi pakko poistua 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 muiden 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.²³

56. Tämän lisäksi unionin tuomioistuimen mukaan se, että vanhempi, joka on kolmannen maan kansalainen, asuu yhdessä sellaisen alaikäisen lapsen kanssa, joka on unionin kansalainen, on yksi niistä merkityksellisistä seikoista, jotka on otettava huomioon sen määrittämiseksi, onko heidän välillään riippuvuussuhde, mutta se ei kuitenkaan ole sen välttämätön edellytys. Sen sijaan

²⁰ Tuomio 10.5.2017, Chavez-Vilchez ym. (C-133/15, EU:C:2017:354, 65 kohta; jäljempänä tuomio Chavez-Vilchez ym.) ja tuomio 11.3.2021, Belgian valtio (Alaikäisen vanhemman palauttaminen) (C-112/20, EU:C:2021:197, 26 kohta).

²¹ Tuomio Chavez-Vilchez ym., 68 kohta ja tuomio K.A. ym., 70 kohta.

²² Tuomio Chavez-Vilchez ym., 70 kohta ja tuomio K.A. ym., 71 kohta.

²³ Tuomio Chavez-Vilchez ym., 71 kohta; tuomio K.A. ym., 72 kohta ja tuomio 11.3.2021, Belgian valtio (Alaikäisen vanhemman palauttaminen) (C-112/20, EU:C:2021:197, 27 kohta).

pelkästään sen perusteella, että jäsenvaltion kansalaiselle voisi olla taloudellisista syistä tai perheen yhtenäisyyden säilyttämiseen unionin alueella liittyvistä syistä toivottavaa, että hänen perheenjäsenensä, jotka eivät ole jäsenvaltion kansalaisia, voisivat oleskella hänen kanssaan unionin alueella, ei vielä sinänsä voida katsoa, että unionin kansalaisen olisi pakko poistua unionin alueelta, jos tällaista oikeutta ei myönnettäisi. Alaikäisen unionin kansalaisen ja hänen vanhempansa, joka on kolmannen maan kansalainen, välisen – biologisen tai oikeudellisen – perhesiteen olemassaolo ei siis voi riittää oikeuttamaan sitä, että kyseisellä vanhemmalla katsotaan SEUT 20 artiklan nojalla olevan johdettu oikeus oleskella sen jäsenvaltion alueella, jonka kansalainen alaikäinen lapsi on.²⁴

3. Unionin tuomioistuimen kehittämien oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden soveltaminen nyt käsiteltävissä asioissa

a) Kaikille oikeuskäytännössä käsitellyille asioille yhteiset seikat

57. Nyt, kun on selostettu lyhyesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä kolmansien maiden kansalaisten johdetusta oleskeluoikeudesta, joka perustuu heidän asemaansa unionin kansalaisen perheenjäseninä, sekä nimenomaisesti kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen välillä olevaan riippuvuussuhteeseen silloin, kun yksi asianomaisista henkilöistä on alaikäinen, on selvitettävä, voidaanko tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä kohdissa esiin tuotuja kyseiseen oikeuskäytäntöön perustuvia periaatteita soveltaa nyt käsiteltävissä yhdistetyissä asioissa. Kuten selitän jäljempänä yksityiskohtaisesti, tähän kysymykseen on mielestäni vastattava myöntävästi useista syistä.

58. Ensinnäkin nyt käsiteltävissä asioissa on yhtäläisyyksiä, joihin olen jo viitannut käsillä olevassa ratkaisuehdotuksessa, asian Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real kanssa.²⁵ Kuten edellä mainitussa asiassa, unionin tuomioistuinta pyydetään jälleen kerran lausumaan, joskin epäsuorasti, sen voimassa olevan Espanjan lainsäädännön yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, jossa kolmannen maan kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä, joka on jäsenvaltion kansalainen, joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan, perheen yhdistämiseksi edellytetään, että viimeksi mainitulla on riittävästi varoja, jotta hän ei muodostu rasitteeksi kansalliselle sosiaalihuoltojärjestelmälle.

59. Unionin tuomioistuin on tältä osin katsonut, että unionin oikeutta ei lähtökohtaisesti sovelleta näissä olosuhteissa esitettyyn perheenyhdistämistä koskevaan hakemukseen ja ettei se näin ollen ole lähtökohtaisesti esteenä edellisessä kohdassa kuvatun kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle.²⁶ Unionin tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, että tällaisen edellytyksen järjestelmällinen soveltaminen poikkeuksetta voi loukata johdettua oleskeluoikeutta, joka on SEUT 20 artiklan nojalla myönnettävä hyvin erityisissä tilanteissa kolmannen maan kansalaiselle, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen.²⁷ Tämä unionin tuomioistuimen tekemä täsmennys vaikuttaa minusta erittäin merkittävältä, sillä siitä on seurauksena kyseisen artiklan soveltamisalan rajojen ja näin ollen jäsenvaltioiden maahanmuuttoa koskevan toimivallan määrittely.

²⁴ Tuomio 8.5.2013, Ymeraga ym. (C-87/12, EU:C:2013:291, 38 kohta) ja tuomio K.A. ym., 73–75 kohta.

²⁵ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 43 kohta.

²⁶ Tuomio Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, 33 kohta.

²⁷ Tuomio Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, 34 kohta.

60. Unionin tuomioistuin on selostanut, millaisia ovat ne kansalliset toimenpiteet, joiden katsotaan olevan ristiriidassa SEUT 20 artiklalla käyttöön otetun unionin kansalaisen aseman kanssa, nimittäin toimenpiteet, joilla *unionin kansalaisilta evätään mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää pääosaa heidän asemaansa perustuvista oikeuksista*. Kuten totesin asioiden kannalta merkityksellistä oikeuskäytäntöä koskevassa selostuksessani, tästä on eritoten kyse tilanteessa, jossa unionin kansalaisen olisi poistettava unionin alueelta siksi, että hänen perheenjäseneltään, joka on kolmannen maan kansalainen, evätään oleskeluoikeus. Tällainen poikkeuksellisen ankara tilanne voi syntyä vain silloin, jos kolmannen maan kansalaisen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, ja viimeksi mainitun unionin kansalaisen välillä on suhde, jolle on ominaista *korkea riippuvuuden aste*. Näin ollen sen määrittämiseksi, voivatko käsiteltävässä asiassa kyseessä olevat henkilöt vedota SEUT 20 artiklaan oleskeluoikeuden saamiseksi, on syytä tutkia *kunkin henkilön perhetilannetta*.

61. On siis todettava, että asian Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real ja pääasioiden tosiseikastojen eroista huolimatta yksi arvioinnin pääkohdista on sen selvittäminen, onko esillä olevassa asiassa olemassa *riittävän voimakas riippuvuus*, joka olisi omiaan täyttämään oikeuskäytännössä kyseisen säännöksen soveltamiselle asetetut vaatimukset. Se, että kyseisissä perhesuhteissa on alaikäisiä lapsia, edellyttää arvioinnissa erityistä huomiota. Tämän takia tuomiossa K.A. ym. esitetyt ja tässä ratkaisuehdotuksessa mainitut²⁸ oikeuskäytännössä vahvistetut periaatteet voivat osoittautua merkityksellisiksi ja sovellettaviksi. Jotta lähestymistapa olisi johdonmukainen ja jotta siinä pystyttäisiin ottamaan asianmukaisesti huomioon kunkin asian erityispiirteet, ehdotan, että niitä tarkastellaan erikseen oikeuskäytännössä esitettyjen näkökohtien valossa.

62. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, ettei unionin tuomioistuimen tehtävänä ole itse arvioida pääasioissa kyseessä olevien perheiden tilannetta eikä päättää oma-aloitteisesti siitä, onko kyseisille henkilöille myönnettävä oleskeluoikeus. Tämä pätee sitäkin suuremmalla syyllä heidän taloudellisen tilanteensa arviointiin huolimatta siitä vaikutuksesta, joka SEUT 20 artiklan tulkinnalla voi olla sen kansallisen säännöksen soveltamiseen, jolla direktiivin 2004/38 7 artiklaa pannaan täytäntöön ja joka ulottuu koskemaan myös niiden Espanjan kansalaisten tilannetta, jotka eivät ole käyttäneet liikkumisvapauttaan. Mainitut tehtävät kuuluvat *kansallisten viranomaisten yksinomaiseen toimivaltaan*.²⁹ Unionin tuomioistuin on sen sijaan toimivaltainen esittämään ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle kaikki unionin oikeuteen perustuvat tulkintaseikat, joiden avulla se voi itse tehdä perusteellisen arvioinnin tosiseikoista.

²⁸ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 52–56 kohta.

²⁹ Ks. tältä osin Neier, C., ”Residence right under Article 20 TFEU not dependent on sufficient resources: Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real”, *Common Market Law Review*, osa 58, 2021, nro 2, s. 566.

b) Ydinperheen sisäisen riippuvuussuhteen määrittäminen arvioinnin keskeisenä osatekijänä

1) Asian C-532/19 tarkastelu

i) Oleskeluoikeuden olemassaolon perusteena olevat olosuhteet

63. Kyseisessä asiassa QP, joka on kolmannen maan kansalainen ja joka on solminut avioliiton Espanjan kansalaisen kanssa, joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan unionissa, haluaa saada oleskeluluvan Espanjasta. Heille on syntynyt tytär, joka on Espanjan kansalainen. Hän on vielä tällä hetkellä alaikäinen eikä myöskään ole käyttänyt liikkumisvapauttaan.

64. Minun on heti aluksi huomautettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien toteaa, että mikäli QP:ltä evättäisiin oleskelulupa Espanjassa, hänen ja hänen puolisonsa olisi oletettavasti mahdotonta noudattaa heille Espanjan oikeuden nojalla kuuluvaa velvollisuutta asua yhdessä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan mainitse mitään seikkaa, joka voisi osoittaa, että näiden kahden täysi-ikäisen henkilön välillä olisi pelkän lakisääteisen yhdessä asumista koskevan velvollisuuden ohella mitään muuta riippuvuussuhdetta.

65. Tässä ratkaisuehdotuksessa esiin tuodusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin selvästi, että kahden sellaisen aikuisen välillä, jotka ovat saman perheen jäseniä, on mahdollista katsoa olevan riippuvuussuhde, joka voi luoda johdetun oleskeluoikeuden SEUT 20 artiklan nojalla, vain *poikkeustapauksissa*.³⁰ Tuomiossa Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real unionin tuomioistuin katsoi, ettei tällaista riippuvuussuhdetta ole olemassa pelkästään sillä perusteella, että jäsenvaltion kansalainen, joka on täysi-ikäinen ja joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan, ja hänen aviopuolisonsa, joka on täysi-ikäinen kolmannen maan kansalainen, ovat velvolliset asumaan yhdessä sen jäsenvaltion oikeuden mukaisten avioliitosta johtuvien velvollisuuksien nojalla, jonka kansalainen unionin kansalainen on. Näin ollen näyttäisi lähtökohtaisesti siltä, että vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ilmenee selvästi kyseisestä tuomiosta.

66. Katson kuitenkin, että jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa *hyödyllinen vastaus*, unionin tuomioistuimen olisi tutkittava myös vaikutusta, joka SEUT 20 artiklan kannalta voi olla sillä, että QP on sellaisen alaikäisen lapsen isä, joka on unionin kansalainen ja jonka huoltaja hän on yhdessä puolisonsa kanssa, joka on Espanjan kansalainen ja kyseisen lapsen äiti. Tarkemmin sanottuna on selvitetävä, johtaisiko QP:lle asetettu velvollisuus poistua unionin alueelta tosiasiallisesti siihen, että hänen tyttärensä olisi pakko lähteä hänen mukanaan, vaikka sekä kyseinen lapsi että hänen äitinsä voivat laillisesti jäädä Espanjaan.

67. Kuten asian kannalta merkityksellistä oikeuskäytäntöä kuvaavasta selostuksestani³¹ ilmenee, kysymys lapsen huollosta sekä kysymys siitä, vastaako vanhempi, joka on kolmannen maan kansalainen, kyseisen lapsen *laillisesta, taloudellisesta tai tunnetason huollosta*, ovat merkityksellisiä seikkoja sen määrittämiseksi, onko kyseisen vanhemman ja hänen alaikäisen lapsensa, joka on unionin kansalainen, välillä riippuvuussuhde. Sellaisen SEUT 20 artiklassa tarkoitetun riippuvuussuhteen toteamisen, jossa alaikäinen lapsi joutuisi poistumaan unionin alueelta, jos tämän vanhemmalta evättäisiin oleskeluoikeus, on perustuttava asianomaisen lapsen edun mukaisesti kaikkien sellaisten käsiteltävään asiaan liittyvien seikkojen huomioon ottamiseen,

³⁰ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 51 kohta.

³¹ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 53 kohta.

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, sekä vaara, jonka lapsen erottaminen viimeksi mainitusta aiheuttaisi kyseisen lapsen tasapainolle.³²

68. Minun nähdäkseni kyseisestä oikeuskäytännöstä seuraa, että SEUT 20 artiklassa tarkoitettun riippuvuussuhteen olemassaolon arvioimiseksi on otettava huomioon paitsi kyseisen lapsen mahdollinen *aineellinen riippuvuus* siitä vanhemmastaan, joka on kolmannen maan kansalainen, myös sen *tunnesuhteen* tärkeys, joka lapsella on viimeksi mainittuun vanhempaan, ja seuraukset, joita hänen lähdöstään voi aiheutua kyseisen lapsen psyykkiselle tasapainolle.

69. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kyllä myös,³³ että pelkästään sen perusteella, että jäsenvaltion kansalaiselle saattaisi olla taloudellisista syistä tai perheen yhtenäisyyden säilyttämiseksi unionin alueella toivottavaa, että hänen perheenjäsenensä, jotka eivät ole jäsenvaltion kansalaisia, voisivat oleskella hänen kanssaan unionin alueella, ei vielä voida katsoa, että unionin kansalaisen olisi pakko poistua unionin alueelta, jos tällaista oikeutta ei myönnettäisi.

70. Tässä tarkastelussa ei kuitenkaan pidä unohtaa, että unionin tuomioistuin on useaan otteeseen muistuttanut unionin oikeudessa perhe-elämän kunnioittamiselle, sellaisena kuin siitä säädetään perusoikeuskirjan 7 artiklassa, annetusta *ensiarvoisesta merkityksestä*. Sama koskee lapsen suojelua; toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon lapsen etu perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Näiden näkökohtien huomioiminen edellyttää erityisesti sitä, että otetaan huomioon saman artiklan 3 kohdassa ilmaistu lapsen tarve ”ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti”. Tämä viimeksi mainittu seikka näyttää mielestäni ratkaisevalta käsillä olevan tarkastelun kannalta.

71. Mielestäni unionin tuomioistuin on hyvällä syyllä muistuttanut edellä mainittujen oikeuksien *perustuslain tasoisuudesta* unionin oikeusjärjestyksessä, kun se sisällytti päättelyynsä SEUT 20 artiklan lisäksi perusoikeuskirjan säännökset.³⁴ Nähdäkseni on ilmeistä, että unionin tuomioistuin on pyrkinyt varmistamaan alaikäisen lapsen, joka on unionin kansalainen, ja hänen vanhempansa, joka on kolmannen maan kansalainen, välisen perhesiteen säilymisen unionin alueella silloin, kun se on kyseisen lapsen edun mukaista.³⁵ Tästä seuraa, että kansallisten viranomaisten esiin nostamat yleiset näkökohdat, kuten näkökohdat, jotka liittyvät kansallisten sosiaalihuoltojärjestelmien väitettyyn suojelun tarpeeseen, *on asetettava sivuun*, kun perhetilanteen arvioinnin perusteella on todettu, että asianomaisten henkilöiden välillä on todellinen aineellinen riippuvuussuhde tai tunneside, jonka takia saattaa olla välttämätöntä säilyttää perheen yhtenäisyys unionin alueella. Toisin sanoen kaikkien niiden *perusoikeuksien*

³² Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 55 kohta.

³³ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohta.

³⁴ Artikkelissa Van Eijken, H. ja Phoa, P., ”The scope of Article 20 TFEU clarified in Chavez-Vilchez: Are the fundamental rights of minor EU citizens coming of age?”, *European Law Review*, osa 43, nro 6, 2018, s. 969, todetaan, että unionin tuomioistuin on luonut yhteyden unionin kansalaisuuden ja perusoikeuskirjan välille, mikä voidaan tulkita uudeksi vaiheeksi kehityksessä kohti ylikansallista ja poliittista kansalaisuutta, joka menee sen taloudellisia ja valtioiden rajat ylittäviä lähtökohtia pidemmälle.

³⁵ Artikkelissa Di Comite, V., ”Derecho de residencia de los progenitores nacionales de terceros Estados e interés superior del niño 'europeo'”, *Revista de derecho comunitario europeo*, 12/2017, nro 58, katsotaan, että viittaaminen perusoikeuskirjassa vahvistettuihin perusoikeuksiin on merkki lapsen oikeuksien kasvavasta merkityksestä unionin oikeudessa ja eritoten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

kunnioittamisen, jotka perussopimuksissa taataan jokaiselle unionin kansalaiselle heidän asemansa perusteella, *on oltava etusijalla* jäsenvaltioiden *puhtaasti taloudellisiin etuihin nähden*.³⁶

72. Edellä mainitun oikeuskäytännön valossa minusta vaikuttaa siltä, että QP:ltä ei pitäisi evätä SEUT 20 artiklan nojalla myönnettävää oleskelulupaa yksin sillä perusteella, että hänen tyttärensä äiti, joka on unionin kansalainen, voisi ottaa kokonaisuudessaan vastuulleen tyttärensä huollon Espanjan alueella. Lähestymistavassa, jossa keskityttäisiin tarkastelemaan ainoastaan äidin taloudellisia mahdollisuuksia kansallisen perheoikeuden mukaisesti ja jossa sivuutettaisiin isän mahdollinen asema lapsen kasvatuksessa, hoidossa ja elatuksessa, ei otettaisi riittävän hyvin huomioon sitä etua, joka kyseisellä lapsella liittyy *pitkäaikaisen ja suotuisasti vaikuttavan suhteen ylläpitämiseen isän kanssa*. Näin ollen tällainen lähestymistapa ei täyttäisi niitä vaatimuksia, jotka oikeuskäytännössä on asetettu tapauskohtaisen tutkinnan suorittamiseksi.

73. Saman logiikan mukaan on katsottava, että oikeuskäytännössä asetettuja vaatimuksia ei noudateta, jos isä ei ole kyennyt esittämään seikkoja, joiden perusteella voitaisiin arvioida, täytyvätkö SEUT 20 artiklan soveltamisedellytykset, kuten sitä, että hän *huolehtii päivittäin ja tosiasiallisesti alaikäisestä lapsesta*. Unionin tuomioistuimen nimenomainen viittaus tähän vaatimukseen tuomiossa Chavez-Vilchez ym. osoittaa, että se seikka, että vanhempi hoitaa huolellisesti lapsen liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksiaan, on muiden merkityksellisten seikkojen ohella todiste edellä mainitussa artiklassa tarkoitettun riippuvuussuhteen olemassaolosta.

74. Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, ettei ennakkoratkaisupyyynnössä viitata mihinkään seikkaan, jonka perusteella voitaisiin tehdä täsmällisiä päätelmiä isän asemasta tyttärensä nähden. Mielestäni tämä tietojen puuttuminen liittyy kuitenkin kahteen tekijään, joita on selostettava, jotta voidaan paremmin ymmärtää, millaisessa tosiasiallisessa tilanteessa ennakkoratkaisukysymykset on esitetty. Yhtäältä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteamukset perustuvat Espanjan viranomaisten saamiin tietoihin, mutta, kuten tuomioistuin toteaa, viranomaiset eivät tutki sellaisia seikkoja, jotka voisivat osoittautua merkityksellisiksi sellaisen riippuvuussuhteen olemassaolon toteamiseksi, joka voisi pakottaa unionin kansalaisen poistumaan unionin alueelta. Toisaalta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen huomio kohdistuu yksinomaan puolisoiden väliseen suhteeseen, eikä tuomioistuin tarkastele yksityiskohtaisesti lapsen suhdetta vanhempiinsa.

75. Näistä syistä katson, ettei tätä tietojen puuttumista voida pitää osoituksena siitä, etteivät vanhemmat, tai jompikumpi vanhemmista, olisi riittävän sitoutuneita lapsen hoitoon. Näin ollen on erittäin tärkeää, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin *kiinnittää huomionsa siihen rooliin, joka kummallakin vanhemmalla on ydinperheessä voimavarojensa mukaan*, ja soveltaa niitä tulkintaohjeita, joita unionin tuomioistuin esittää nyt käsiteltävissä asioissa annettavassa tuomiossa.

76. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on myös selvitettävä, asuvatko perheenjäsenet yhdessä, ja jos asuvat, missä olosuhteissa. Unionin tuomioistuin on katsonut oikeuskäytännössään, että se, että vanhempi, joka on kolmannen maan kansalainen, asuu yhdessä sellaisen alaikäisen lapsen kanssa, joka on unionin kansalainen, on yksi niistä merkityksellisistä

³⁶ Ks. tältä osin artikkeli Réveillère, V., ”La protection statutaire du citoyen: demeurer sur le territoire de l’Union (dans son État de nationalité)”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 11/2020, nro 3, s. 721, jossa katsotaan, että kun unionin tuomioistuin totesi tuomion Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real johdanto-osan 48 perustelukappaleessa, että unionin kansalaisen oikeudet ovat ensisijaisia asianomaisen jäsenvaltion julkisen talouden suojeluun liittyvään etuun nähden, se punnitsi arvoja juristin ja oikeusfilosofin Robert Alexyn kehittämän mallin mukaan.

seikoista, jotka on otettava huomioon sen määrittämiseksi, onko heidän välillään riippuvuussuhde. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tyytyy viittaamaan lähinnä yleisesti puolisoilla Espanjan oikeudessa olevaan velvollisuuteen asua yhdessä ja vahvistaa yhteisellä sopimuksella yhteisen kodin sijaintipaikka, voidaan kuitenkin olettaa, että *perheellä on yhteinen koti*. Tässä tapauksessa yksi niistä kysymyksistä, joita ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvennettävä, on se, onko yhdessä asumiselle ominaista *jatkuvuus ja pysyvyys*, mikä osoittaisi, että asianomaisten henkilöiden välillä on *tunnesiteitä ja kiintymyssuhteita* ja että asianomaiset henkilöt *auttavat toisiaan*.

77. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella, ja jollei tosiseikkojen arvioinnista, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, muuta johdu, minusta vaikuttaa siltä, että alaikäisen unionin kansalaisen ja hänen vanhempansa, joka on kolmannen maan kansalainen, välillä on tunnustettava olevan SEUT 20 artiklassa tarkoitettu ”riippuvuussuhde” silloin, kun viimeksi mainittu asuu yhdessä lapsen äidin kanssa ja kun lapsen vanhemmat näin ollen jakavat päivittäin vastuun kyseisen lapsen hoidosta ja laillisesta, taloudellisesta ja tunnetason huollosta, ja näin on siitäkkin huolimatta, että toinen vanhempi on unionin kansalainen ja hänellä on näin ollen ehdoton oikeus pysyä sen jäsenvaltion alueella, jonka kansalainen hän on. Tällainen päätelmä on mielestäni tehtävä sitäkin suuremmalla syyllä, koska asianomaista riippuvuussuhdetta on tulkittava erityisesti lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvoitteen valossa.

ii) Yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja yleisen turvallisuuden turvaamiseen liittyvä poikkeus

78. SEUT 20 artiklassa tarkoitetun riippuvuussuhteen olemassaolo ei kuitenkaan merkitse sitä, että oleskeluoikeus olisi myönnettävä kaikissa tapauksissa. Kyseinen toteamus pitää paikkansa erityisesti silloin, kun *yleisen järjestyksen ylläpitämiseen tai yleisen turvallisuuden turvaamiseen liittyvät syyt* ovat esteenä tällaiselle päätökselle. Esteeksi voi muodostua se, että toimivaltaiset viranomaiset kieltäytyvät tunnustamasta tällaista oikeutta siksi, että kolmannen maan kansalainen on syyllistynyt vakaviin rikoksiin.

79. Tällainen tilanne näyttää olevan kyseessä nyt käsiteltävässä asiassa, jossa on selvää, että vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, oleskeluoikeutta ei tunnustettu siitä syystä, että hänet on tuomittu liikenne rikkomuksista asuinjäsenvaltiossaan. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan QP:n rikosrekisteri sisältää kaksi tuomiota ajoneuvon kuljettamisesta ilman ajo-oikeutta ja yhden tuomion kuljettamisesta alkoholin vaikutuksen alaisena.

80. Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuin on jo katsonut, ettei SEUT 20 artiklalla ole vaikutusta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen vedota erityisesti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja yleisen turvallisuuden turvaamiseen liittyvään poikkeukseen. Unionin tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, että sikäli kuin sellaisen kolmannen maan kansalaisen tilanne, joka vetoaa kyseiseen artiklaan perustuvaan oleskeluoikeuteen, kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, hänen tilanteensa arvioinnissa on otettava huomioon oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, sellaisena kuin se on vahvistettu perusoikeuskirjan 7 artiklassa, ja kyseistä artiklaa on luettava yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa tunnustetun lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa.³⁷

³⁷ Tuomio 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, 36 kohta); tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 81 kohta) ja tuomio K.A. ym., 90 kohta.

81. Toimivaltaisten viranomaisten on toisin sanoen *arvioitava konkreettisesti kaikkia käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiä olosuhteita*, ennen kuin ne tekevät päätöksen kolmannen maan kansalaisen oleskeluoikeuden epäämisen välttämättömyydestä edellä mainituista syistä. Tässä tapauskohtaisessa arvioinnissa toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon tiettyjä kriteereitä, jotka tuon esiin jäljempänä.

82. Ensiksikin on todettava, että käsitteitä ”yleinen järjestys” ja ”yleinen turvallisuus” on unionin kansalaisten tai heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeuteen kohdistuvan poikkeuksen perusteena tulkittava suppeasti. Käsite ”yleinen järjestys” edellyttää näin ollen kaikissa tapauksissa sitä, että kyse on – paitsi yhteiskuntajärjestyksen häiriintymisestä, jota kaikki lain rikkominen merkitsee – yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta. Yleisen turvallisuuden käsitteen osalta oikeuskäytännöstä ilmenee, että tämän käsitteen piiriin kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus ja että näin ollen valtion elinten ja sen julkisten peruspalvelujen toimintaan sekä väestön eloonjäämiseen kohdistuva vaara, kuten myös ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen riski tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva vaara, voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen.³⁸

83. Unionin tuomioistuin on todennut yksiselitteisesti, että silloin, kun oleskeluoikeuden epääminen perustuu siihen, että on olemassa todellinen, välitön ja riittävän vakava yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka, kun otetaan huomioon muun muassa kolmannen maan kansalaisen tekemät rikokset, tämänkaltainen epääminen on unionin oikeuden mukaista, vaikka se johtaisi siihen, että unionin kansalainen, joka on hänen perheenjäsenensä, joutuisi poistumaan unionin alueelta.³⁹ Tätä päätelmää ei voida sitä vastoin tehdä automaattisesti pelkästään asianomaisen henkilön aiemmin tekemien rikosten perusteella. Se voidaan tarvittaessa tehdä ainoastaan sellaisen konkreettisen arvioinnin perusteella, jossa on otettu huomioon kaikki käsiteltävän asian tosiasialliset ja merkitykselliset seikat, ja niin, että päätelmässä huomioidaan suhteellisuusperiaate, lapsen etu ja perusoikeudet, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo.⁴⁰

84. Kyseisessä arvioinnissa huomioon otettavaan *kriteereihin* kuuluvat muun muassa asianomaisen henkilön oma käyttäytyminen, se, kuinka kauan asianomainen henkilö on oleskellut kyseisen jäsenvaltion alueella, ja kyseisen oleskelun laillisuus, tehdyn rikoksen luonne ja vakavuus, se, kuinka vaarallinen asianomainen henkilö on nykyisin yhteiskunnalle, mahdollisten lasten ikä ja heidän terveydentilansa sekä heidän perhe- ja taloudellinen tilanteensa.⁴¹

85. Tarkastelun tässä vaiheessa esille nousee siis kysymys siitä, voidaanko nyt käsiteltävän asian kaltaisissa olosuhteissa SEUT 20 artiklaan perustuvan oleskeluoikeuden tunnustaminen evätä sillä perusteella, että alaikäisen lapsen, joka on unionin kansalainen, vanhempi, joka on kolmannen maan kansalainen, on tuomittu liikenne rikoksista.

³⁸ Tuomio 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, 37–39 kohta); tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 82–83 kohta) ja tuomio K.A. ym., 91 kohta.

³⁹ Tuomio 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, 40 kohta); tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 85 kohta) ja tuomio K.A. ym., 92 kohta.

⁴⁰ Tuomio 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, 41 kohta); tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 85 kohta) ja tuomio K.A. ym., 93 kohta.

⁴¹ Tuomio 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, 42 kohta); tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 86 kohta) ja tuomio K.A. ym., 94 kohta.

86. *Liikenneturvallisuus* on merkittävä huolenaihe unionissa ja sen jäsenvaltioissa niiden kunkin toimivaltaan kuuluvilla aloilla, etenkin kun se on luontaisesti yhteydessä kansanterveyden turvaamiseen ja ihmiselämän suojeluun.⁴² Koskaan ei painoteta tarpeeksi sitä, millainen merkitys on tehokkaalla ja johdonmukaisella politiikalla, jolla pyritään toteuttamaan koko unionin alueella sellaisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on estää tien käyttäjiä saamasta surmansa tai vahingoittumasta vakavasti liikenneonnettomuuksissa tai lievittää niiden seurauksia.

87. Epäilen kuitenkin vahvasti, onko kyseinen toimenpide eli oleskeluoikeuden tunnustamisen epääminen oikeutettu, kun otetaan huomioon ne erityisen tiukat edellytykset, jotka oikeuskäytännössä on vahvistettu ja joita olen juuri kuvannut tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä kohdissa. Joka tapauksessa minusta vaikuttaa siltä, että tällainen toimenpide on selvästi *suhteeton* liikenneturvallisuuden takaamista koskevaan tavoitteeseen nähden eritoten silloin, kun otetaan huomioon kyseessä olevat edut.

88. Ensinnäkin on selvää, että QP:n tekemät rikokset eivät ole omiaan vaarantamaan valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaa tai väestön eloonjäämistä. Näin ollen QP:n liikenneturvallisuudelle yleisesti aiheuttama riski ei ole niin vakava, että voitaisiin kohtuudella olettaa, että yleisen turvallisuuden käsitettä, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sen määritellyt, koskevat kriteerit täyttyvät.⁴³

89. Yleiseen järjestykseen kohdistuvan uhan mahdollisen määrittelemisen osalta minusta näyttää siltä, että kyseessä olevissa rikoksissa on korkeintaan kyse sellaisesta yhteiskuntajärjestyksen häiriintymisestä, jota kaikki lain rikkominen merkitsee. Vaikka onkin totta, että liikennerikoksista annetut kolme tuomiota voivat niiden lukumäärän ja toistuvuuden perusteella olla osoitus siitä, että asianomainen henkilö on tietystä määrin haluton noudattamaan lakia, on kuitenkin todettava, että tuomiot on annettu ennen vuotta 2010 ja että sen jälkeen on kulunut huomattavan pitkä aika. Kun vastakkaisia tietoja ei ole ja jollei tosiseikkojen arvioinnista, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on suoritettava, muuta johdu, tämä seikka voitaisiin näin ollen pikemminkin tulkita osoitukseksi onnistuneesta sopeutumisesta yhteiskuntaan.

90. Se, ettei yhtäkään rikosta ole sittemmin tapahtunut, osoittaa, että QP:stä ei ole ”yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa vaaraa”. Näin ollen konkreettisten tietojen puuttumisesta huolimatta ja kun otetaan huomioon se, että SEUT 20 artiklasta tehtäviä poikkeuksia on tulkittava suppeasti, olen taipuvainen katsomaan käytettävissä olevien tietojen perusteella, että QP ei aiheuta mitään ilmeistä vaaraa yleiselle järjestykselle. Näin ollen yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden, tulkittuna lapsen edun valossa, on välttämättä oltava ensi sijalla nyt käsiteltävässä asiassa.

91. Toiseksi on huomautettava, että vaikka oletettaisiin, että toimivaltaiset viranomaiset voisivat tosiseikkojen arvioinnissa perustellusti päätellä, ettei voida sulkea pois sellaista mahdollisuutta, että QP:stä on yhä ilmeistä vaaraa liikenneturvallisuudelle, on olemassa tehokkaita keinoja tällaisten riskien ehkäisemiseen, ja ne ovat varmasti myös vähemmän radikaaleja kuin

⁴² Ks. julkisasiamies Trstenjakin ratkaisuehdotus komissio v. Portugali (C-265/06, EU:C:2007:784, 55 ja 56 kohta), jossa julkisasiamies toteaa, että ihmisten terveys ja elämä ”ovat oikeushyviä, joiden suojelu on ensisijaista [unionin] toimissa, joilla ehkäistään liikenneonnettomuuksia”.

⁴³ Ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Wiener Landesregierung ym. (Kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen) (C-118/20, EU:C:2021:530, 111–113 kohta), jossa julkisasiamies katsoo, etteivät liikennerikokset ole todellinen, välitön ja riittävän vakava yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka. Julkisasiamies katsoo, että olisi joka tapauksessa suhteetonta evätä unionin kansalaiselta mahdollisuus käyttää niitä oikeuksia, jotka hänellä on kyseisen aseman perusteella, siksi, että hän on rikkonut tieliikennelakia. Ks. myös tältä osin julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Tjebbes ym. (C-221/17, EU:C:2018:572, 88 kohta).

oleskeluoikeuden epääminen, jonka jälkeen toteutetaan mahdollisia karkottamis- ja maastapoistamistoimenpiteitä. Tätä vaihtoehtoa olisi pidettävä vasta aivan viimeisenä keinona, kun otetaan huomioon ne vakavat seuraukset, joita siitä voi aiheutua perheen yhtenäisyyden säilyttämiselle ja lapsen edulle. Tässä yhteydessä ei myöskään pidä unohtaa sitä, että mikäli isän ja hänen tyttärensä välinen riippuvuussuhde olisi vahvistettu käsiteltävässä asiassa, maasta poistamisesta pakkokeinoin seuraisi hyvin todennäköisesti, että viimeksi mainitun pitäisi seurata isäänsä unionin alueen ulkopuolella, mikä estäisi häntä käyttämästä tosiasiallisesti oikeuksiaan unionin kansalaisena. Kyseisillä toimenpiteillä on siten vaikutuksia, jotka ulottuvat selvästi QP:n henkilökohtaista tilannetta pidemmälle.

92. Lopuksi on todettava, että perheenjäsenten pakollinen erottaminen toisistaan nyt käsiteltävän asian olosuhteissa muistuttaa jossain määrin seuraamusta, vaikka QP on jo mitä ilmeisimmin tullut tuomituksi tekemistään rikoksista. Tämän takia en ymmärrä, miksi QP:lle pitäisi määrätä *lisäseuraamus*, varsinkaan, kun kyseiset teot ovat jo vanhoja. Koska käsiteltävässä asiassa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta, katson, että toimivaltaisten viranomaisten olisi pitänyt suosia toimenpiteitä, jotka eivät vaaranna perheen yhtenäisyyttä, ja pitää samalla huolta riskien ehkäisemisestä ja henkilön sopeuttamisesta yhteiskuntaan.

93. Koska toimivaltaiset viranomaiset eivät voi perustellusti vedota yleisen järjestyksen ylläpitämiseen tai yleisen turvallisuuden turvaamiseen liittyvään poikkeukseen, ne eivät mielestäni voi pätevästi vastustaa oleskeluoikeuden tunnustamista SEUT 20 artiklan perusteella.

iii) Välipäätelmä

94. Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei käsiteltävässä asiassa voida lähtökohtaisesti sulkea pois sitä mahdollisuutta, että QP:llä on SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus. Tämä toteamus pätee, ellei muuta johdu siitä arvioinnista, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on suoritettava sen selvittämiseksi, onko QP:n ja hänen alaikäisen lapsensa, joka on unionin kansalainen, välillä sellainen riippuvuussuhde, että mikäli QP:ltä evättäisiin oleskeluoikeus, QP:stä riippuvainen unionin kansalainen joutuisi poistumaan unionin alueelta ja häneltä näin ollen evättäisiin mahdollisuus käyttää tosiasiallisesti pääosaa niistä oikeuksista, jotka hänellä on asemansa perusteella.

2) Asian C-451/19 tarkastelu

95. Asian C-532/19 tavoin asia C-451/19 koskee perhettä, joka koostuu ensi sijassa kolmannen maan kansalaisesta ja hänen puolisostaan, joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan unionissa, ja heidän alaikäisestä pojastaan, joka on myös Espanjan kansalainen ja joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan. Toisin kuin asiassa C-532/19, asiassa C-451/19 oleskelulupaa ei kuitenkaan haeta alaikäisen lapsen – joka on unionin kansalainen – vanhemmalle, joka on kolmannen maan kansalainen.

96. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan kolmannen maan kansalaisella, joka on unionin kansalaisten puoliso ja äiti, on nimittäin jo oleskeluoikeus Espanjan alueella.⁴⁴ Espanjan viranomaisten päätös evätä oleskeluoikeuden myöntäminen koskee todellisuudessa mainitun kolmannen maan kansalaisen vanhinta poikaa XU:ta, joka syntyi kyseisen kansalaisen aiemmasta liitosta eikä ole unionin kansalainen ja joka oli vielä alaikäinen

⁴⁴ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 19 kohta.

silloin, kun kyseinen päätös oleskeluoikeuden epäämisestä annettiin.⁴⁵ XU on näin ollen yhtäältä kolmannen maan kansalaisen, jolla on oleskeluoikeus Espanjassa, poika ja toisaalta unionin kansalaisen poikapuoli ja unionin kansalaisen velipuoli.

97. Näissä olosuhteissa, ja kun otetaan huomioon SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden toissijainen soveltaminen,⁴⁶ katson aiheelliseksi tutkia ensin, voiko XU saada oleskeluoikeuden direktiivin 2003/86 perusteella, ennen kuin arvioidaan, voiko hän saada tällaisen oleskeluoikeuden SEUT 20 artiklan perusteella. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin rajasi ennakkoratkaisupyynnönsä koskemaan yksinomaan viimeksi mainitun säännöksen tulkintaa, on muistettava, että voidakseen antaa ennakkoratkaisupyynnön sille esittäneelle tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen unionin tuomioistuin saattaa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan joutua ottamaan huomioon sellaisia unionin oikeuden säännöksiä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole viitannut kysymyksessään.⁴⁷

i) Direktiivin 2003/86 sovellettavuus

98. Direktiivin 2003/86 ensimmäisen artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on vahvistaa edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheen yhdistämiseen. Kyseisen direktiivin johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että perheiden yhdistäminen on tarpeen, jotta perhe-elämä olisi mahdollista. Tämän lisäksi se edistää sellaisen sosiaalisen ja kulttuurisen vakauden muodostumista, joka helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista jäsenvaltioissa, ja myös lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, mikä on unionin perustavoitteita. Mainitun direktiivin johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale vaikuttaa mielestäni merkitykselliseltä tässä yhteydessä, koska siitä ilmenee, että perheen yhdistämisen olisi koskettava ainakin *ydinperheen jäseniä* eli aviopuolisoa ja *alaikäisiä lapsia*. Edellä esitetyn perusteella katson, että tietyt seikat viittaavat siihen, että käsiteltävän asian olosuhteet voisivat tosiasiallisesti kuulua direktiivin 2003/86 soveltamisalaan.

99. Ensinnäkin XU:n äitiä, joka oleskelee laillisesti Espanjan alueella, voitaisiin pitää direktiivin 2003/86 2 artiklan c alakohdassa tarkoitettuna ”perheenkokoajana”. Näin ollen ei voida sulkea pois sellaista mahdollisuutta, että hänen laillinen oleskelunsa on ollut luonteeltaan sellaista, että se saattaa antaa oikeuden perheen yhdistämiseen kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan nojalla.

100. Kirjallisissa huomautuksissaan Espanjan hallitus vastustaa tällaista tulkintaa ja väittää, että direktiivin 2003/86 3 artiklan 3 kohtaa ei sovelleta unionin kansalaisen perheenjäseniin. Espanjan hallitus vetoaa tältä osin tuomioon C-256/11, Dereci ym.,⁴⁸ jossa unionin tuomioistuin katsoi muun muassa asianomaisen direktiivin syntyprosessiin perustuneen tulkinnan pohjalta, että sitä

⁴⁵ Ongelman hahmottamisen helpottamiseksi on täsmennettävä, että nyt käsillä olevan tarkastelun lähtökohtana on se, että Espanjan viranomaisten päätös olla myöntämättä XU:lle oleskeluoikeutta velvoittaa tämän poistumaan unionin alueelta. Ennakkoratkaisupyynnön ei sisällä tarkkoja tietoja XU:n tämänhetkisestä oikeudellisesta asemasta, vaan siinä tyydytään toteamaan, että hän ”oli saanut oleskeluluvan Espanjassa” (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 19 kohta) silloin, kun hän oli muuttanut äitinsä kanssa Venezuelasta kyseiseen jäsenvaltioon, toisin sanoen vuonna 2004. Tätä tosiseikkojen tulkintaa tukevat kuitenkin useat seikat, muun muassa viittaus tarpeeseen tunnustaa XU:n oleskeluoikeus sen välttämiseksi, että hänen äitinsä sekä äidin perässä tämän nuorempi poika ja aviomies, jotka ovat molemmat Espanjan kansalaisia, joutuisivat poistumaan unionin alueelta, vaikka äidillä itsellään on jo oleskeluoikeus Espanjassa. Näin ollen on loogista olettaa, että XU:n tämänhetkiselle oikeudelliselle asemalle on ominaista tietty epävarmuus.

⁴⁶ Tuomio Chavez-Vilchez ym., 63 kohta; tuomio K.A. ym., 51 kohta ja tuomio Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, 41 kohta.

⁴⁷ Tuomio 7.8.2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, 34 kohta) ja tuomio 5.12.2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Taloudellisten seuraamusten tunnustaminen ja täytäntöönpano) (C-671/18, EU:C:2019:1054, 26 kohta).

⁴⁸ Tuomio 15.11.2011 (C-256/11, EU:C:2011:734).

ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat jäsenvaltiossa oleskelevan unionin kansalaisen perheenjäseniä ja haluavat tulla kyseiseen jäsenvaltioon ja oleskella siellä perheyhteyden säilyttämiseksi.⁴⁹

101. Tämä väite ei mielestäni ole vakuuttava, koska se koskee tilannetta, joka poikkeaa hyvin paljon nyt esillä olevan asian tilanteesta. On kyllä kiistatonta, että edellä mainitun säännöksen nojalla direktiiviä 2003/86 ei sovelleta unionin kansalaisen perheenjäseniin. Haluan kuitenkin huomauttaa, että unionin tuomioistuin viittasi asianomaiseen säännökseen erityisessä tilanteessa, jossa valittajat olivat kolmansien valtioiden kansalaisia, jotka halusivat elää yhdessä sellaisten perheenjäsentensä kanssa, jotka olivat unionin kansalaisia ja jotka asuivat jäsenvaltiossa, jonka kansalaisuus heillä oli. Kun otetaan huomioon direktiivin 2003/86 3 artiklan 3 kohdan selkeä sanamuoto, on selvää, että tällaisissa olosuhteissa perheenyhdistämistä koskeva hakemus ei voinut perustua kyseiseen direktiiviin. Nyt käsiteltävän asian tilanne on kuitenkin erilainen, koska perheenyhdistäminen koskee vain kahta kolmannen maan kansalaista eli XU:ta ja hänen äitiään.

102. Tällaista näkökantaa voitaisiin kritisoida toteamalla, että tilanne on nyt käsiteltävässä asiassa hieman monimutkaisempi, koska XU on viime kädessä yhden unionin kansalaisen poikapuoli ja toisen velipuoli. En kuitenkaan ole vakuuttunut siitä, että tämä seikka yksinään olisi omiaan estämään direktiivin 2003/86 soveltamisen nyt käsiteltävässä asiassa. Päinvastoin minusta vaikuttaa siltä, että kyseisen säännöksen liian laaja tulkinta johtaisi pikemminkin siihen, että kyseinen direktiivi menettäisi tehokkaan vaikutuksensa kaikissa niissä tapauksissa, joissa perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen tekijä on kolmannen maan kansalainen, jolla on tavalla tai toisella perheside unionin kansalaiseen. Pahimmassa tapauksessa tällainen tulkinta voisi johtaa ennakoimattomiin lopputuloksiin perheen kokoonpanon mukaan. Siitä seuraava hallintokäytäntö voisi näin ollen vaikuttaa mielivaltaiselta. Tällaisen skenaarion välttämiseksi tarvitaan johdonmukaista lähestymistapaa. Tämän lisäksi on huomautettava, että Espanjan hallitus ei ole mitenkään muuten perustellut kantaansa paitsi viittaamalla 15.11.2011 annettuun tuomioon Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734), joka ei kuitenkaan koske, kuten tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä kohdassa on jo todettu, nyt esillä olevaa tilannetta.

103. Direktiivin 2003/86 soveltamiseksi nyt käsiteltävän asian olosuhteisiin haluan viitata tuomioon O ym. (C-356/11 ja C-357/11),⁵⁰ joka mielestäni tarjoaa joitain hyödyllisiä näkökohtia. Kummassakin kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa oli kyse oleskeluluvan myöntämisen epäämisestä kolmannen maan kansalaiselta, joka oli naimisissa sellaisen kolmannen maan kansalaisen kanssa, joka oleskeli laillisesti kyseessä olleen jäsenvaltion alueella, tilanteessa, jossa avioliitosta oli syntynyt lapsi, joka myös oli kolmannen maan kansalainen ja joka asui yhdessä äitinsä kanssa kyseisessä jäsenvaltiossa. Tämän lisäksi kyseinen kolmannen maan kansalainen oli unionin kansalaisen kanssa solmitussa edellisessä avioliitossa synnyttänyt lapsen, joka oli unionin kansalainen ja jonka yksinhuoltaja hän oli.

104. Unionin tuomioistuin huomautti, että kolmannen maan kansalainen, jonka tuolloinen aviomies haki oikeutta perheenyhdistämiseen, asui laillisesti kyseisen jäsenvaltion alueella ja että heidän yhteinen lapsensa oli myös kolmannen maan kansalainen, jolla ei siis ollut unionin kansalaisen asemaa. Näissä olosuhteissa se katsoi, että ”kun otetaan huomioon direktiivin 2003/86 tavoite, eli perheenyhdistämisen edistäminen – –, ja se suojelu, joka mainitulla direktiivillä pyritään antamaan kolmansien maiden kansalaisille, erityisesti alaikäisille, direktiivin

⁴⁹ Tuomio 15.11.2011, Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 48 ja 49 kohta).

⁵⁰ Tuomio 6.12.2012, O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776).

soveltamista ei voida sulkea pois pelkästään sillä perusteella, että alaikäisen, joka on kolmannen maan kansalainen, vanhemmista toinen on myös kyseisen aikaisemmasta avioliitosta syntyneen unionin kansalaisen vanhempi”.⁵¹

105. Yhtäältä on tunnustettava, että perherakenne asiassa C-451/19 ei ole aivan samanlainen kuin 6.12.2012 annettuun tuomioon O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776) johtaneissa asioissa. Kolmannen maan kansalaisen lapsi, joka on unionin kansalainen, ei ole näet syntynyt unionin kansalaisen kanssa solmitusta ja sittemmin purkautuneesta avioliitosta. Tämän lisäksi oleskeluluvan myöntäminen evätään nyt käsiteltävässä tapauksessa XU:lta eli Espanjan alueella laillisesti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen lapselta eikä hänen puolisoiltaan.

106. Toisaalta en ole vakuuttunut siitä, että tällaiset erot ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voivat estää XU:ta vetoamasta tehokkaasti direktiiviin 2003/86 perustuvaan perheenyhdistämistä koskevaan oikeuteen. Ensinnäkin on otettava huomioon se, että silloin, kun Espanjan viranomaiset epäivät häneltä oleskeluoikeuden, XU oli alaikäinen ja näin ollen voitiin katsoa, että hänellä oli kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti oikeus perheenyhdistämiseen. Toiseksi tässä ratkaisuehdotuksessa on jo selostettu, että XU:n äiti täyttää omasta puolestaan direktiivin 2003/86 2 artiklan c alakohdassa tarkoitetun ”perheenkokoajan” asemaa koskevat edellytykset.⁵² Kolmanneksi on käsittämätöntä, että sattumanvarainen seikka, kuten se, että XU:n äiti on naimisissa unionin kansalaisen kanssa, voi estää tätä vetoamasta kyseisen direktiivin säännöksiin saadakseen poikansa yhdistetyksi perheeseensä.

107. Kuten olen jo todennut tarkasteluni yhteydessä,⁵³ hallintokäytäntö, josta seuraa, ettei mainittuun direktiiviin voida vedota, jos perheenkokoajalla, joka on kolmannen maan kansalainen, on tavalla tai toisella perheside unionin kansalaiseen, siitä huolimatta, että perheenkokoaja itse täyttää perheenyhdistämisen edellytykset, saattaa vaarantaa oikeusvarmuuden. Mielestäni vaikuttaa myös kerrassaan epäloogiselta, että nimenomaan puolison asema ”unionin kansalaisena” aiheuttaisi vakavia haittoja kolmannen maan kansalaiselle, joka haluaa yhdistää perheeseensä aiemmasta suhteesta syntyneen lapsensa. Yksi keino tällaisen lopputuloksen välttämiseksi olisi tulkita direktiivin 2003/86 3 artiklan 3 kohtaa melko suppeasti.

108. Katson näin ollen tämän ratkaisuehdotuksen edellisissä kohdissa esitettyjen perustelujen pohjalta, että, kuten unionin tuomioistuin on todennut 6.12.2012 antamassaan tuomiossa O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776), direktiivin 2003/86 soveltamista ei voida sulkea pois pelkästään sillä perusteella, että perheenkokoaja on kolmannen maan kansalainen ja unionin kansalaisen vanhempi. Oikeuskäytännössä on tunnustettava, että se, että henkilö on unionin kansalaisen puoliso, ei sulje pois mahdollisuutta hakea perheenyhdistämistä kyseisen direktiivin säännösten perusteella.

109. Koska perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättäjä ei ole XU eikä hänen äitinsä vaan äidin puoliso, joka on unionin kansalainen, on mielestäni aiheellista, että unionin tuomioistuin kiinnittää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen huomion siihen seikkaan, että XU:lla voi olla äitinsä kanssa oikeus perheenyhdistämiseen direktiivin 2003/86 nojalla.

⁵¹ Tuomio 6.12.2012, O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 69 kohta). Kursivointi tässä.

⁵² Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 99 kohta.

⁵³ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 102 kohta.

110. Tässä yhteydessä on huomautettava, että tällaisen hakemuksen käsittelyssä on tarkistettava, täyttyvätkö esillä olevassa asiassa myös kaikki muut lakisääteiset edellytykset, joihin kuuluu riittäviä varoja koskeva edellytys, josta säädetään direktiivin 2003/86 7 artiklassa.⁵⁴ Kuten olen jo todennut tässä ratkaisuehdotuksessa,⁵⁵ tällainen arviointi kuuluu kuitenkin kansallisten viranomaisten toimivallan alaan. Koska tarkkoja tietoja ei ole, ei ole myöskään mahdollista esittää tämän enempää täsmennyksiä kyseisen direktiivin tulkinnasta.

ii) SEUT 20 artiklan sovellettavuus

111. Mikäli ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoisi, ettei XU:lla ollut sinä ajankohtana, jona hänen oleskelulupahakemuksensa hylättiin, oikeutta perheen yhdistämiseen direktiivin 2003/86 perusteella, sen on tutkittava, saattoiko kyseisellä kolmannen maan kansalaisella kuitenkin olla kyseisenä ajankohtana johdettu oleskeluoikeus SEUT 20 artiklan nojalla.

112. Tässä ratkaisuehdotuksessa jo esiin tuodun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä tulee kyseeseen vain siinä tapauksessa, että XU:n ja unionin kansalaisen, joka on hänen perheenjäsenensä, välillä olisi sellainen riippuvuussuhde, että jos XU pakotettaisiin lähtemään unionin alueelta, kyseinen unionin kansalainen joutuisi tosiasiallisesti myös poistumaan tältä alueelta.⁵⁶ Hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ehdotan, että kyseistä perherakennetta tarkasteltaisiin siitä näkökulmasta, millainen vaikutus XU:n oleskeluoikeuden tunnustamisen epäämällä voisi mahdollisesti olla XU:n velipuoleen ja isäpuoleen, jotka ovat molemmat unionin kansalaisia.

113. Tältä osin on todettava, että tämä vaikutus on ennen kaikkea *välillinen*, koska äidillä on ydinperheessä keskeinen asema. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös korostaa, XU:n pakottaminen lähtemään johtaisi hyvin todennäköisesti siihen, että hänen äitinsä pitäisi matkustaa hänen mukanaan heidän lähtömaahansa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin perustaa asianomaisen arvion tiettyihin konkreettisiin seikkoihin, nimittäin äidin yksinhuoltajuuteen sekä siihen, että XU oli kyseisenä ajankohtana vielä alaikäinen. Ei ole vaikeaa kuvitella, että sillä, että XU:n äiti joutuisi käytännössä poistumaan unionin alueelta voidakseen jatkaa niiden vanhemmalle kuuluvien velvollisuuksien hoitamista, joita hänellä on alaikäistä lastaan kohtaan, olisi vääjäämättömiä ja vakavia vaikutuksia kaikkien asianomaisten henkilöiden elämään.

114. Esitän tästä näkökohdasta muutamia huomautuksia, joiden avulla voin paremmin havainnollistaa nyt käsiteltävän asian haasteita. Olen tarkastelussani kiinnittänyt huomiota siihen erityisen herkkään tilanteeseen, jossa maahanmuuton alalla toimivaltaiset viranomaiset tekevät hallinnollisen päätöksen, jonka seurauksena saattaa olla *perheyhteyden päätyminen*.⁵⁷ Mainitussa tilanteessa on otettava huomioon se, että tällainen hallinnollinen päätös asettaa yleensä perheenjäsenet erittäin vaikean valinnan eteen, sillä heidän on joko hyväksyttävä fyysinen ero tai lähdeittävä yhdessä ulkomaille. Oli perheen päätös tällaisessa tilanteessa mikä tahansa, perheen tulevaisuuteen liittyy monia epävarmuustekijöitä. Perhe joutuisi ottamaan kantaa

⁵⁴ Ks. näiden edellytysten ja niiden edellyttämän tapauskohtaisen arvioinnin osalta muun muassa tuomio 3.10.2019, X (Pitkään oleskelleet henkilöt – Vakaat, säännölliset ja riittävät varat) (C-302/18, EU:C:2019:830, 40–44 kohta).

⁵⁵ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 61 kohta.

⁵⁶ Kuten asiassa C-532/19, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen huomio kohdistuu puolisoiden väliseen suhteeseen, eikä tuomioistuin tarkastele yksityiskohtaisesti lasten suhdetta heidän vanhempiinsa. Joka tapauksessa olen jo selittänyt tämän ratkaisuehdotuksen 65 kohdassa, että pelkkä lakisääteinen velvollisuus asua yhdessä, sellaisena kuin siitä säädetään Espanjan oikeudessa, ei ole riittävä peruste sille, että voitaisiin katsoa, että kyse on sellaisesta riippuvuussuhteesta, joka voi luoda SEUT 20 artiklaan perustuvan oleskeluoikeuden.

⁵⁷ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohta.

perustavanlaatuisiin kysymyksiin, sillä perheen taloudellisen tilanteen ja perheenjäsenten lähtöpaikan mukaan tällainen ero voi olla vain tilapäinen mutta saattaa yhtä hyvin jäädä lopulliseksi. Näiden näkökohtien perusteella minusta näyttää siltä, että unionin oikeuden tulkittamista niin, että siinä sallitaan perheenjäsenten erottaminen kuvatuissa olosuhteissa, olisi vaikea sovittaa yhteen perhe-elämän kunnioittamista koskevan velvoitteen, sellaisena kuin siitä määrätään perusoikeuskirjan 7 artiklassa, kanssa.

115. Mikäli XU:n velipuolen ja isäpuolen olisi pakko seurata äitiä (ja hänen poikaansa) perheen yhtenäisyyden säilyttämiseksi unionin alueen ulkopuolelle, on ilmeistä, että heiltä evättäisiin mahdollisuus käyttää tosiasiallisesti heille unionin kansalaisina tunnustettuja oikeuksia. Tässä yhteydessä on lisäksi huomattava, että sillä, että XU ja hänen äitinsä olisivat pakotettuja lähtemään, olisi todennäköisesti samanlainen vaikutus niiden oikeuksien tosiasiallisen käytön osalta, joita velipuolella tai pojalla ja isäpuolella taikka aviomiehellä on unionin kansalaisen asemansa perusteella, kuin asiassa C-532/19, jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tosiseikkojen arvioinnin pohjalta SEUT 20 artiklassa tarkoitetun riippuvuussuhteen olemassaolon.⁵⁸

116. Se, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee nimenomaisesti mahdollisuuden, että XU:n velipuoli ja isäpuoli joutuisivat seuraamaan äitiä (ja hänen poikaansa), on nähdäkseni osoitus siitä, ettei kyse ole täysin hypoteettisesta skenaariosta. Oli miten oli, kansallisen tuomioistuimen on varmasti arvioitava tosiseikkoja selvittääkseen, onko eri perheenjäsenten välillä sellaisia suhteita, jotka voivat synnyttää XU:lle SEUT 20 artiklaan perustuvan oleskeluoikeuden, koska näille suhteille on ominaista *korkea riippuvuuden aste*.

117. Erityisesti riippuvuussuhteen toteamisen osalta nyt käsiteltävän asian olosuhteissa todetaan, että edellä esitetyistä huomautuksista tulee esiin, että nyt käsiteltävä asia on huomattavasti monimutkaisempi kuin useimmat muista unionin tuomioistuimen jo aiemmin käsittelemistä asioista, joille on ollut ominaista se, että riippuvuussuhde on ollut olemassa vain kahden henkilön eli kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen välillä, kuten asiassa Ruiz Zambrano (C-34/09),⁵⁹ johon SEUT 20 artiklaan perustuvaa oleskeluoikeutta koskeva oikeuskäytäntö perustuu. Kuten olen jo todennut edellisissä kohdissa,⁶⁰ nyt käsiteltävässä asiassa unionin kansalaisille myönnettyjen oikeuksien tosiasialliseen käyttöön kohdistuva riski ei synny suoraan siitä, että XU pakotetaan lähtemään. Riski on pikemminkin *välillinen* siksi, että äidin olisi tosiasiallisesti pakko poistua unionin alueelta seuratakseen lastaan XU:ta, vaikka hänellä itsellään on oleskeluoikeus. Näin ollen äidin (eikä välttämättä XU:n) ja alaikäisen lapsen, joka on unionin kansalainen, välillä oleva suhde on asian tarkastelun keskiössä siksi, että äidillä on keskeinen asema ydinperheessä, ja erityisesti siksi, että hän on kummankin lapsen huoltaja (yhden lapsen yksinhuoltaja ja toisen yhteishuoltaja).

118. Näin ollen katson, että on annettava etusija analyttiselle ja joustavalle lähestymistavalle, jossa voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon *välilliset vaikutukset* ydinperheessä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on näin ollen täsmennettävä SEUT 20 artiklan soveltamisalan laajentamiseksi ja myös tällaisten tapausten huomioon ottamiseksi. Käsiteltävässä asiassa ehdotan, että ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta kehoitetaan keskittymään tosiseikkojen arvioinnissa äidin ja hänen poikansa, joka on unionin kansalainen (XU:n velipuoli), välisen

⁵⁸ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 94 kohta.

⁵⁹ Tuomio 8.3.2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

⁶⁰ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 113 kohta.

riippuvuussuhteen tarkasteluun, vaikka kansallisten viranomaisten päätös evätä oleskeluoikeus vaikuttaakin suoraan XU:hun. Tämän lähestymistavan ansiosta XU:n pitäisi voida saada oleskeluoikeus edellä mainitun säännöksen perusteella.

119. Tarkastelun kattavuuden vuoksi haluan korostaa, että tällainen lähestymistapa ei millään tavoin merkitse sitä, että SEUT 20 artiklan soveltamisalaa laajennettaisiin ylimitoitetusti sellaisiin tapauksiin, joissa unionin oikeuden suoja ei varmasti tule kyseeseen. Ehdotetun lähestymistavan johdonmukaisuuden osoittamiseksi katson tarpeelliseksi mainita vielä kerran asian O ym., jonka kanssa pääasialla on tiettyjä yhteisiä piirteitä, kuten se, että niissä on molemmissa kyse lasten huollosta *uusperheissä*.

120. On muistettava, että kyseisessä asiassa annetussa tuomiossa unionin tuomioistuin täsmensi, että ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella oli mahdollisuus todeta, ettei SEUT 20 artiklassa tarkoitettua riippuvuussuhdetta ollut olemassa sen kolmannen maan kansalaisen, joka haki oleskeluoikeutta kyseisen artiklan perusteella, ja hänen aviopuolionsa, joka oli kolmannen maan kansalainen ja oleskeli laillisesti asianomaisten jäsenvaltion alueella, pojan, joka oli unionin kansalainen, välillä. Unionin tuomioistuin mainitsi tässä yhteydessä yhtäältä unionin kansalaisen äidillä olevan pysyvän oleskeluoikeuden asianomaisten jäsenvaltion alueella ja toisaalta sen, että hänen aviomiehensä ei ottanut vastuuta unionin kansalaisen, jonka isä hän ei ollut, laillisesta, taloudellisesta taikka tunnetason huollosta, vaan tämä huolto oli yksinomaisesti hänen puolionsa eli kyseisen kansalaisen äidin vastuulla. Unionin tuomioistuin näyttää myös tukeutuneen tuomiossaan siihen olettamukseen, että lapsi, joka oli kolmannen maan kansalainen ja joka oli syntynyt oleskeluluvan hakijan ja hänen puolionsa välisestä liitosta, voi jäädä asianomaisten jäsenvaltion alueelle äitinsä kanssa. Viimeksi mainittu saattoi siis elää kahden lapsensa kanssa unionin alueella.⁶¹

121. Nyt käsiteltävässä asiassa oleskelulupa on sitä vastoin evätty Espanjassa laillisesti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen lapselta. Näin ollen kyseinen kolmannen maan kansalainen ei voisi jatkaa asumistaan kyseisen jäsenvaltion alueella kahden lapsensa kanssa. Lisäksi on niin, että mikäli hän päättäisi matkustaa XU:n kanssa unionin alueen ulkopuolelle, hänen toinen lapsensa, joka on unionin kansalainen, voisi jäädä unionin alueelle mutta silloin tältä lapselta evättäisiin vanhempien yhteishuoltajuus. Tosiasiassa ainoa keino säilyttää yhteishuoltajuus olisi sitä vastoin se, että sekä kyseinen lapsi että hänen isänsä, joka myös on unionin kansalainen, poistuvat unionin alueelta.

122. Koska kyseisissä kahdessa asiassa on ratkaisevia eroja, on mielestäni perusteltua todeta, ettei asiassa O ym. ole olemassa SEUT 20 artiklassa tarkoitettua riippuvuussuhdetta, kuten unionin tuomioistuin on todennut, ja että nyt käsiteltävässä asiassa on olemassa tällainen suhde. Tällaisen riippuvuussuhteen tunnustaminen on oikeutettua vain silloin, kun oikeuskäytännössä vahvistetut kriteerit täyttyvät, mitä ei selvästikään tapahtunut asiassa O ym., kuten olen juuri osoittanut. Kyseisten kahden asian monimutkaisuudesta huolimatta ei ole epäilystäkään siitä, että nyt käsiteltävässä asiassa perheenjäsenet tarvitsevat tehokasta suojaa ennen muuta siksi, ettei kahdelta unionin kansalaiselta evättäisi mahdollisuutta käyttää tosiasiallisesti pääosaa niistä oikeuksista, jotka heillä on asemansa perusteella. Ehdotettu lähestymistapa on näin ollen kaikilta osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen.

⁶¹ Tuomio 6.12.2012, O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 51, 56 ja 57 kohta).

iii) Väli päätelmä

123. Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei käsiteltävässä asiassa voida lähtökohtaisesti sulkea pois sitä mahdollisuutta, että XU:lla on SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus. Tämä toteamus pätee, ellei muuta johdu siitä arvioinnista, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on suoritettava sen selvittämiseksi, onko XU:n äidin, joka on kolmannen maan kansalainen, ja hänen alaikäisen lapsensa, joka on unionin kansalainen, välillä sellainen riippuvuussuhde, että mikäli XU:lta evättäisiin oleskeluoikeus, riippuvainen unionin kansalainen joutuisi poistumaan unionin alueelta ja häneltä näin ollen evättäisiin mahdollisuus käyttää tosiasiallisesti pääosaa niistä oikeuksista, jotka hänellä on asemansa perusteella.

4. Yhteenveto ensimmäisen aihealueen tarkastelusta

124. Ensimmäisen aihealueen tarkastelusta ilmenee, ettei nyt käsiteltävien asioiden olosuhteissa voida lähtökohtaisesti sulkea pois mahdollisuutta, että kolmannen maan kansalaisella on SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus.⁶² Jollei muuta johdu siitä arvioinnista, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pitää suorittaa ja jossa sen tulee huomioida oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen ja velvollisuus ottaa huomioon lapsen etu, on aiheellista todeta, että *molemmassa pääasiassa vaikuttaa siltä, että unionin kansalaiset ovat riippuvuussuhteessa*, joka on luonteeltaan sellainen, että siinä tapauksessa, että kolmannen maan kansalaiselta evätään oleskeluoikeus, riippuvainen unionin kansalainen on pakotettu poistumaan unionin alueelta ja häneltä näin ollen evätään mahdollisuus käyttää tosiasiallisesti pääosaa niistä oikeuksista, jotka hänellä on asemansa perusteella.

C Toinen aihealue: riippuvuussuhteen tutkintaan sovellettavat oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset

1. Espanjan hallintokäytännön yhteensopimattomuus unionin tuomioistuimen kehittämän lähestymistavan kanssa

125. Toinen aihealue koskee lähinnä Espanjan hallintokäytännön mahdollista yhdenmukaisuutta niiden oikeuskäytännössä asetettujen vaatimusten kanssa, joita sovelletaan SEUT 20 artiklassa tarkoitetun riippuvuussuhteen tutkintaan.

126. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan kyseiselle käytännölle on ominaista se, että kolmannen maan kansalaiselta, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, evätään oleskelulupa pelkästään sillä perusteella, että unionin kansalaisella ei ole riittäviä varoja itseään ja perheenjäsentään varten (eikä sairausvakuutusturvaa), tutkimatta, onko heidän välillään SEUT 20 artiklassa tarkoitettu riippuvuussuhde eli sellainen suhde, joka tosiasiallisesti pakottaisi unionin kansalaisen poistumaan koko unionin alueelta, jos kyseiseltä perheenjäseneltä evätään oleskelulupa Espanjan alueella.

127. Kuten mainitsin ensimmäistä aihealuetta koskevassa tarkastelussani,⁶³ unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus täsmentää tuomion Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real 34–54 kohdassa, että tällainen käytäntö *ei ole yhteensopiva* SEUT 20 artiklan kanssa.

⁶² Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 94 ja 123 kohta.

⁶³ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta.

128. Kyseisessä tarkastelussa on myös esitetty merkitykselliset kriteerit sen määrittämiseksi, voiko kolmannen maan kansalaisella olla SEUT 20 artiklaan perustuvaa johdettua oleskeluoikeutta. Olen selostanut yksityiskohtaisesti, että yksi sen arvioinnin keskeisistä osatekijöistä, joka toimivaltaisten viranomaisten kuuluu suorittaa, on sen selvittäminen, onko kolmannen maan kansalaisen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, ja asianomaisen unionin kansalaisen välillä suhde, jolle on ominaista *korkea riippuvuuden aste*.⁶⁴ Olen korostanut pienten lasten suojelun ja, sikäli kuin mahdollista, perheen yhtenäisyyden säilyttämisen merkitystä ja muistuttanut, että ei riitä, että kansalliset viranomaiset ottavat huomioon lapsen mahdollisen *aineellisen riippuvuuden* siitä vanhemmastaan, joka on kolmannen maan kansalainen, vaan että on myös selvítettävä, miten tärkeä *tunnesuhde* lapsella on viimeksi mainittuun vanhempaansa ja millaisia seurauksia tämän lähdöstä voisi aiheutua kyseisen lapsen psyykkiselle tasapainolle.⁶⁵

129. Kuitenkin on korostettava, että vaikka tällainen riippuvuussuhde olisi olemassa, kolmannen maan kansalaiselta, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, voidaan evätä oleskelulupa, mikäli kyseessä oleva kansalainen on todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka yleiselle järjestykselle ja yleiselle turvallisuudelle, etenkin kun otetaan huomioon hänen tekemänsä rikokset.⁶⁶ Ensimmäistä aihealuetta koskevassa tarkastelussani ja tarkemmin sanottuna asian C-532/19 tarkastelussa esitin QP:n rikosrekisterin osalta muutamia hyödyllisiä yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden käsitteiden tulkintaan liittyviä seikkoja.⁶⁷ Lisäksi muistutin, että tällaista kyseisiin yleisiin etuihin kohdistuvan ”uhan” määritystä ei voida vahvistaa automaattisesti vaan sen on perustuttava konkreettiseen arviointiin, jossa otetaan huomioon kaikki käsiteltävän asian tosiasialliset ja merkitykselliset seikat, joita punnitaan suhteellisuusperiaatteen, lapsen edun ja perusoikeuksien valossa.⁶⁸

2. Yhteenveto toisen aihealueen tarkastelusta

130. On todettava, että sikäli kuin Espanjan hallintokäytännössä ei edellytetä tällaista tarkastelua SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden olemassaolon toteamiseksi, se ei täytä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja vaatimuksia. Näin ollen kyseistä hallintokäytäntöä *ei voida pitää unionin oikeuden mukaisena*.

131. Edellä esitetyn perusteella toisen aihealueen tarkastelu on päätettävä toteamalla, että SEUT 20 artikla, sellaisena kuin sitä on tulkittu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, *on esteenä* edellä kuvatulle hallintokäytännölle.

⁶⁴ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 60 ja 61 kohta.

⁶⁵ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 68 kohta.

⁶⁶ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 83 kohta.

⁶⁷ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 87–93 kohta.

⁶⁸ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 83 kohta.

VI Ratkaisuehdotus

132. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Manchan esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) SEUT 20 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio epää oleskeluoikeuden kolmannen maan kansalaiselta, joka on sellaisen täysi-ikäisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka on kyseisen jäsenvaltion kansalainen ja joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan, pelkästään sillä perusteella, että kyseisellä unionin kansalaisella ei ole perheyksikön jäseniä varten riittäviä taloudellisia varoja, jotta he eivät muodostu rasitteeksi kansalliselle sosiaalihuoltojärjestelmälle, silloin, kun perheen sisällä unionin kansalaisella ja etenkin alaikäisellä on sellainen riippuvuussuhde, että jos kolmannen maan kansalaiselta evätään oleskeluoikeus, riippuvaisen unionin kansalaisen olisi pakko poistua koko Euroopan unionin alueelta ja häneltä näin ollen evättäisiin mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää pääosaa asemaansa perustuvista oikeuksista.
- 2) SEUT 20 artiklaa on tulkittava niin, että sellaista riippuvuussuhdetta, joka voi oikeuttaa johdetun oleskeluoikeuden myöntämisen kyseisen artiklan nojalla, ei ole olemassa yksin sillä perusteella, että jäsenvaltion kansalaisella, joka on täysi-ikäinen ja joka ei ole koskaan käyttänyt liikkumisvapauttaan, ja hänen puolisoillaan, joka on täysi-ikäinen kolmannen maan kansalainen, on velvollisuus asua yhdessä sen jäsenvaltion oikeuden mukaisten avioliitosta johtuvien velvollisuuksien nojalla, jonka kansalainen unionin kansalainen on.