



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
27 päivänä maaliskuuta 2012¹

Asia C-83/11

Secretary of State for the Home Department

vastaan

Muhammad Sazzadur Rahman, Fazly Rabby Islam ja Mohibullah Rahman

(Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) Londonin (Yhdistynyt kuningaskunta) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Unionin kansalaisten oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella — Direktiivi 2004/38/EY — Velvollisuus helpottaa ”muiden perheenjäsenten” maahanpääsyä ja oleskelua — Ulottuvuus — Välitön oikeusvaikutus

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö antaa unionin tuomioistuimelle ensimmäistä kertaa tilaisuuden lausua Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY² 3 artiklan 2 kohdan säännösten ulottuvuudesta.
2. Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Bangladeshin kansalaiset Muhammad Sazzadur Rahman, Fazly Rabby Islam ja Mohibullah Rahman sekä Secretary of State for the Home Department, joka kieltäytyi myöntämästä heille oleskelulupaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa Euroopan talousalueen (ETA) jäsenvaltion kansalaisesta riippuvaisina perheenjäseninä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Euroopan unionin perusoikeuskirja
3. Euroopan unionin perusoikeuskirjan³ 7 artiklassa määrätään, että ”jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan”.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL L 158, s. 77 ja oikaisut EUVL L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34.

3 — Jäljempänä perusoikeuskirja.

2. Direktiivi 2004/38

4. Direktiivissä 2004/38 toteutetaan kodifikaatio yhdistämällä yhteen tekstiin asetus ja yhdeksän direktiiviä ja integroimalla siihen tähänastinen oikeuskäytäntö. Siinä korvataan erillisiin oikeudellisiin luokkiin, jotka perustuvat kykyyn harjoittaa taloudellista toimintaa, kuulumista vastaavat oikeudelliset järjestelmät yhdellä ainoalla unionin kansalaisuuteen perustuvalla asemalla, ja annetaan siten uusi ulottuvuus liikkumisvapaudelle, josta kehittyy unionin kansalaisuuteen kiinnittyvä perustavanlaatuinen ominaisuus.

5. Direktiivissä 2004/38 tunnustetaan asteittaisen järjestelmän mukaisesti oleskeluoikeus ”perheenjäsenille”, jotka määritellään direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa siten, että niillä tarkoitetaan aviopuolisoa tai kumppania, jonka kanssa unionin kansalainen on rekisteröinyt parisuhteen, joka vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä rinnastetaan avioliittoon, unionin kansalaisen alle 21-vuotiaita tai hänestä riippuvaisia jälkeläisiä suoraan etenevässä polvessa samoin kuin hänen aviopuolisensa tai kumppaninsa vastaavanlaisia jälkeläisiä sekä unionin kansalaisesta tai hänen aviopuolisostaan tai kumppanistaan riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevässä polvessa.

6. Direktiivissä 2004/38 otetaan huomioon myös henkilöt, jotka ovat perheenjäseniä, kun perhe käsitetään laajassa merkityksessä, sillä tavoin, että siinä veloitetaan jäsenvaltiot tietyin edellytyksin helpottamaan heidän maahanpääsyään ja oleskeluaan maassa.

7. Direktiivin johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Perheen yhtenäisyyden säilyttämiseksi laajemmassa merkityksessä ja jollei kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellosta muuta johdu, vastaanottavan jäsenvaltion olisi kansallisen lainsäädäntönsä valossa tarkasteltava niiden henkilöiden asemaa, jotka eivät kuulu – perheenjäsenen määritelmän piiriin ja joilla siten ei ole automaattista oikeutta maahantuloon ja oleskeluun vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jotta se voi päättää, voidaanko tällaisille henkilöille myöntää maahantulo- ja oleskeluoikeus, ottaen huomioon heidän suhteensa unionin kansalaiseen tai muut olosuhteet, kuten heidän taloudellinen ja fyysinen riippuvuutensa unionin kansalaisesta”.

8. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

9. Direktiivin 2004/38 8 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

--

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

--”

10. Direktiivin 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Sellaisten unionin kansalaisen perheenjäsenten oleskeluoikeus, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, on osoitettava myöntämällä heille viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä asiakirja Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti. Todistus oleskelukorttia koskevan hakemuksen jättämisestä on annettava välittömästi.

2. Oleskelukortin myöntämistä varten jäsenvaltioiden on vaadittava seuraavien asiakirjojen esittämistä:

--

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

--”

B Kansallinen oikeus

11. Direktiivin 2004/38 säännökset on saatettu osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestystä Euroopan talousalueelta peräisin olevasta maahanmuutosta vuonna 2006 annetulla asetuksella (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006), sellaisena kuin se on muutettuna maahanmuutosta vuonna 2009 annetulla asetuksella (Immigration (European Economic Area) Regulations 2009).⁴

12. Vuoden 2006 asetuksen 7 §:ssä, jonka otsikko on ”Perheenjäsen”, säädetään seuraavaa:

”(1) Jollei 2 momentista muuta johdu, tässä asetuksessa toisen henkilön perheenjäsenillä tarkoitetaan

- (a) hänen aviopuolisoaan tai rekisteröityä kumppaniaan
- (b) sellaisia hänen jälkeläisiään suoraan etenevässä polvessa samoin kuin sellaisia hänen aviopuolionsa tai rekisteröidyn kumppaninsa jälkeläisiä suoraan etenevässä polvessa, jotka ovat
- (i) alle 21-vuotiaita tai
- (ii) hänestä tai hänen aviopuolisostaan tai rekisteröidystä kumppanistaan riippuvaisia;
- (c) hänestä tai hänen aviopuolisostaan tai rekisteröidystä kumppanistaan riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevassa polvessa

⁴ — Jäljempänä vuoden 2006 asetetus.

- (d) jokaista, jota on 3 momentin nojalla pidettävä kyseisen toisen henkilön perheenjäsenenä.
- (2) Henkilöä ei ole pidettävä 1 momentin b tai c kohdan nojalla Yhdistyneessä kuningaskunnassa asuvan opiskelijan perheenjäsenenä sen kolmen kuukauden kuluttua, joka alkoi päivänä, jolloin opiskelija otettiin vastaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jollei
- (a) [1 momentin] b kohdassa tarkoitettussa tilanteessa henkilö ole opiskelijasta tai hänen aviopuolisostaan tai rekisteröidystä kumppanistaan riippuvainen lapsi tai
- (b) opiskelija kuulu myös johonkin muuhun asetuksen 6 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset täyttävien henkilöiden ryhmään.
- (3) Jollei 4 momentista muuta johdu, jokaista sellaista perheenjäsentä laajassa mielessä, jolle on myönnetty ETA-alueen perheoleskelulupa, rekisteröintitodistus tai oleskelukortti, on kohdeltava asianomaisen ETA-kansalaisen perheenjäsenenä niin kauan kuin hän täyttää 8 §:n 2, 3, 4 tai 5 momentissa säädetty edellytykset suhteessa kyseiseen ETA-kansalaiseen, eikä lupa, todistus tai kortti ole lakannut olemasta voimassa eikä sitä ole peruutettu.
- (4) Jos asianomainen ETA-kansalainen on opiskelija, perheenjäsentä laajassa mielessä pidetään kyseisen kansalaisen perheenjäsenenä 3 momentin nojalla vain, jos ETA-alueen perheoleskelulupa myönnettiin 12 §:n 2 momentin nojalla, rekisteröintitodistus myönnettiin 16 §:n 5 momentin nojalla tai oleskelukortti myönnettiin 17 §:n 4 momentin nojalla.”

13. Vuoden 2006 asetuksen 8 §:ssä, jonka otsikko on ”Perheenjäsen laajassa mielessä”, säädetään seuraavaa:

”(1) Tässä asetuksessa perheenjäsenellä laajassa mielessä tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole ETA-kansalaisen 7 §:n 1 momentin a, b tai c kohdassa tarkoitettu perheenjäsen ja joka täyttää 2, 3, 4 tai 5 momentissa säädetty edellytykset.

(2) Henkilö täyttää tässä pykälässä säädetty edellytykset, jos hän on ETA-kansalaisen, tämän puolison tai rekisteröidyn kumppanin sukulainen ja

- (a) jos hän asuu ETA-valtiossa⁵, jossa ETA-kansalainen myös asuu, ja on riippuvainen ETA-kansalaisesta tai asuu tämän kanssa samassa taloudessa
- (b) jos hän täyttää a kohdassa tarkoitettujen edellytyksien ja saapuu Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ETA-kansalaisen kanssa tai haluaa seurata myöhemmin tätä sinne tai
- (c) jos hän täyttää a kohdassa tarkoitettujen edellytyksien, on seurannut myöhemmin ETA-kansalaista Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja on edelleen tästä riippuvainen tai asuu edelleen tämän kanssa samassa taloudessa.

(3) Henkilö täyttää tässä pykälässä säädetty edellytykset, jos hän on ETA-kansalaisen, tämän puolison tai rekisteröidyn kumppanin sukulainen ja jos vakavat terveydelliset syyt ehdottomasti edellyttävät, että ETA-kansalainen taikka hänen puolisonsa tai rekisteröity kumppaninsa antaa hänelle henkilökohtaista hoitoa.

5 — Vuoden 2011 maahanmuuttoasetuksessa (Euroopan talousalue) (Muutos) (Immigration (European Economic Area) (amendment) Regulations 2011) sanat ”ETA:n jäsenvaltio” korvattiin sanoilla ”muu maa kuin Yhdistynyt kuningaskunta”. Se, että tätä muutosta, joka tehtiin sen jälkeen, kun ennakkoratkaisukysymys saatettiin unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, sovellettaisiin välittömästi vireillä olevissa oikeudenkäynneissä, ei mielestäni aseta kyseenalaiseksi Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) Londonin (Yhdistynyt kuningaskunta) esittämän kolmannen kysymyksen merkityksellisyttä, koska edellytys aiemmasta oleskelusta samassa valtiossa kuin unionin kansalainen säilyy.

(4) Henkilö täyttää tässä pykälässä säädetty edellytykset, jos hän on ETA-kansalaisen sukulainen ja täyttäisi maahanmuuttosääntöjen (muut kuin selvitystä maahantulo-oikeudesta koskevat) vaatimukset, jotka koskevat oikeutta pysyvään maahantuloon Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tai pysyvään oleskeluun Yhdistyneessä kuningaskunnassa ETA-kansalaisesta riippuvaisena sukulaisena, kun ETA-kansalainen olisi Yhdistyneessä kuningaskunnassa oleskeleva ja sinne asettautunut henkilö.

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

(6) Tässä asetuksessa ”asianomaisella ETA-kansalaisella” tarkoitetaan suhteessa laajassa mielessä määriteltyyn perheenjäsenen sitä ETA-kansalaista, joka tai jonka puoliso tai rekisteröity kumppani on laajassa mielessä määritellyn perheenjäsenen sukulainen 2, 3 tai 4 momentissa tarkoitettussa merkityksessä tai sitä ETA-kansalaista, joka on 5 momentissa tarkoitettun laajassa mielessä määritellyn perheenjäsenen kumppani.”

14. Vuoden 2006 asetuksen 17 §:ssä, jonka otsikko on ”Oleskelukortin myöntäminen”, säädetään seuraavaa:

” _ _

(4) Secretary of State voi hakemuksesta myöntää oleskelukortin laajassa mielessä määritellylle perheenjäsenelle, joka ei kuulu 7 §:n 3 momentin soveltamisalaan eikä ole ETA-kansalainen, jos

- (a) asianomainen ETA-kansalainen on suhteessa laajassa mielessä määriteltyyn perheenjäsenen vaaditut edellytykset täyttävä tai ETA-kansalainen, jolla on 15 §:n mukainen pysyvä oleskeluoikeus ja
- (b) jos Secretary of State pitää kaikki olosuhteet huomioon ottaen asianmukaisena myöntää oleskelukortti.

(5) Kun Secretary of State käsiteltäväksi tulee 4 momentissa tarkoitettu hakemus, hän tutkii perusteellisesti hakijan henkilökohtaiset olosuhteet, ja jos hän hylkää hakemuksen, hän ilmoittaa hylkäämisen syyt, jollei se ole vastoin kansallisen turvallisuuden etua.

– –”

II Tosiseikat ja oikeudenkäyntimenettely pääasiassa

15. Bangladeshin kansalainen Mahbur Rahman avioitui 31.5.2006 Yhdistyneessä kuningaskunnassa työskentelevän Irlannin kansalaisen kanssa. Mahbur Rahmanin veli Muhammad Sazzadur Rahman, hänen velipuolensa Fazly Rabby Islam ja veljen- tai sisarenpoikansa Mohibullah Rahman hakivat ETA:n jäsenvaltion kansalaisen perheenjäseninä oleskelulupaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

16. Koska Secretary of State for the Home Department hylkäsi hakemuksen, he hakivat tästä päätöksestä muutosta maahanmuuttoasioita käsittelevältä tuomioistuimelta, joka hyväksyi heidän vaatimuksensa katsoen, että he olivat ”riippuvaisia” ja että heidän asiassaan piti käyttää harkintavaltaa vuoden 2006 asetuksen 17 §:n 4 momentissa säädetyn tavoin. Secretary of State for the Home Department vaati asian uudelleen käsittelemistä Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) Londonissa, joka päätti lykätä asian käsittelyä ja totesi, että asiaan liittyi tosiseikkakysymys siitä, oliko esillä riippuvaisuustilanne, mutta että siinä tuli esiin myös sellaisia oikeudellisia kysymyksiä, joiden ratkaiseminen edellyttää unionin oikeussääntöjen ulottuvuuden ymmärtämistä selkeästi.

III Ennakkoratkaisukysymykset

17. Sen toteamiseksi, onko Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö yhdenmukainen direktiivin 2004/38 kanssa, Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) katsoi tarpeelliseksi esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Edellytetäänkö direktiivin [2004/38] 3 artiklan 2 kohdassa, että jäsenvaltio toteuttaa lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla helpotetaan sellaisten muiden perheenjäsenten maahanpääsyä jäsenvaltioon ja/tai siellä oleskelua, jotka eivät ole – – unionin kansalaisia, jos he täyttävät 10 artiklan 2 kohdassa asetetut edellytykset?
- 2) Voiko edellä 1 kohdassa tarkoitettu muu perheenjäsen vedota [kyseisen] direktiivin – – 3 artiklan 2 kohdan välittömään sovellettavuuteen, jos hän ei täytä kansallisessa lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä?
- 3) Kuuluvatko direktiivin [2004/38] 3 artiklan 2 kohdassa ja 10 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun muiden perheenjäsenten luokkaan ainoastaan ne muut perheenjäsenet, jotka ovat oleskelleet samassa maassa kuin unionin kansalainen ja hänen aviopuolisonsa ennen kuin unionin kansalainen tuli vastaanottavaan valtioon?
- 4) Onko kyseisen direktiivin – – 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen riippuvaisuuden, johon muu perheenjäsen vetoaa perustellakseen sitä, että hänen on päästävä vastaanottavaan valtioon, pitänyt olla olemassa vähän ennen kuin unionin kansalainen muutti vastaanottavaan valtioon?
- 5) Voiko jäsenvaltio asettaa erityisiä edellytyksiä tällaisen [kyseisen] direktiivin – – 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen muun perheenjäsenen riippuvaisuuden luonteelle tai kestolle estääkseen sen, että tällainen riippuvaisuus olisi keksittyä tai epäoleellista oikeuttamaan sitä, että kolmannen maan kansalainen pääsee sen alueelle tai jatkaa oleskeluaan sen alueella?
- 6) Onko direktiivin [2004/38] 10 artiklassa tarkoitettujen oleskelukortin myöntämisen tai voimassaolon jatkamisen edellytyksenä se, että sen riippuvaisuuden, johon muu perheenjäsen vetoaa päästäkseen johonkin jäsenvaltioon, on jatkuttava vastaanottavassa valtiossa tietyn ajanjakson tai määräämättömän ajan, ja jos on, miten tällainen riippuvaisuus on osoitettava?”

IV Asian tarkastelu

A Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

18. Euroopan komissio ei esitä ennakkoratkaisupyynnöstä nimenomaista oikeudenkäyntiväitettä mutta ei pidä ensimmäistä kysymystä asian kannalta merkityksellisenä todeten, että Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta on antanut lainsäädäntöä helpottaakseen sellaisten henkilöiden maahanpääsyä ja oleskelua, joiden kyseinen jäsenvaltio katsoo kuuluvan direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, ja että koska pääasian vastaajat eivät ole esittäneet vaatimusta sen toteamisesta, että he ovat automaattisesti saaneet oleskeluoikeuden Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa tulee oikeudenkäynnin tässä vaiheessa esiin kysymys ainoastaan siitä, onko hakemuksia arvioitaessa käytettävä harkintavaltaa kyseisen kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

19. Tältä osin on palautettava mieliin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa määrätty menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita ne tarvitsevat ratkaistakseen niiden käsiteltäviksi saatetut asiat.

20. Tässä yhteistyössä yksinomaan sen kansallisen tuomioistuimen tehtävänä, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.⁶

21. Esillä olevassa asiassa on todettava, että kansallinen tuomioistuin on toimittanut unionin tuomioistuimelle yksityiskohtaisen esityksen pääasian tosiseikoista ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä sekä niistä syistä, joiden vuoksi se katsoo vastauksen sen esittämiin kysymyksiin olevan tarpeen, jotta se voi ratkaista asian.

22. Se pohtii erityisesti direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan henkilöllistä soveltamisalaa sekä sitä, minkälainen liikkumavara jäsenvaltioille tässä säännöksessä annetaan. Kuten Saksan hallitus oikein huomauttaa, nämä kysymykset eivät tule esiin, jos säännöksellä ei ole mitään pakottavaa luonnetta eikä siinä edellytetä jäsenvaltioilta lainsäädäntötoimia. Kysymys direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ulottuvuudesta on näin ollen esikysymysluonteinen.

23. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on myös täsmentänyt, että se pohtii, pitäisikö maahanpääsyn ja oleskelun helpottamista koskevan velvollisuuden kansallisen lainsäädännön mukaisesti olla tuomioistuimen takaama sen sijaan, että se on hallinnon käyttämän harkintavallan kohteena.⁷ Se haluaa erityisesti selvittää, onko direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohta esteenä Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan hallinnolle vapaa harkintavalta tämän tutkiessa laajassa mielessä määriteltyjen perheenjäsenten esittämät maahantuloa ja oleskelua koskevat hakemukset. Koska ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei näytä pitävä mahdollisena sitä, että pääasian vastaajille tunnustettaisiin käsittelyn kuluessa tämän direktiivin perusteella oikeus maahantuloon tai oleskeluun, pyydetyllä unionin oikeuden tulkinnalla on välitön vaikutus heidän tilanteeseensa.

24. Näistä seikoista johtuu, että sen sijaan, että oletama unionin oikeuden tulkintaa koskevan kysymyksen merkityksellisyydestä olisi kumoutunut, sitä vahvistavat ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen esittämät tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joista käy ilmi, että se ei voi ratkaista käsiteltäväkseen saatettua kysymystä tietämättä, voidaanko pääasian vastaajia pitää direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina ”muina riippuvaisina perheenjäseninä”, ja voivatko he tässä ominaisuudessaan vedota unionin oikeuteen perustuvaan johdettuun oleskeluoikeuteen. Käsitelmäni mukaan ensimmäinen kysymys, samoin kuin toinen, kolmas neljäs ja viides kysymys, on näin ollen otettava tutkittaviksi.

25. Kuudennen kysymyksen tutkittavaksi ottamista on sen sijaan pohdittava.

26. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi,⁸ että kansallinen tuomioistuin haluaa tällä kysymyksellään tosiasiallisesti tietää, onko aikuisten, jotka ovat saaneet luvan oleskella Yhdistyneen kuningaskunnan alueella perheenjäseninä ja jotka tämän vuoksi saavat työskennellä, pysyttävä ”riippuvaisina” oleskelulupansa voimassaoloajan voidakseen saada luvan voimassaoloaikaa pidennettyä tai pysyvän oleskeluluvan. Mielestäni kysymys on hypoteettinen, eikä sillä ole vaikutusta pääasiaan, koska ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehtyyn päätökseen sisältyvistä seikoista ei millään tavoin käy ilmi, että pääasian vastaajat pyytäisivät oleskelulupansa voimassaolon jatkamista tai uudistamista, kun

6 — Ks. asia C-310/10, Agafiței ym., tuomio 7.7.2011 (Kok., s. I-5989, 25–27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

7 — Ks. erityisesti ennakkoratkaisupyynnön 37 kohta.

8 — Ks. sen 9 kohta.

he eivät enää ole riippuvaisia Rahmanin puolisoista. Kysymykseen ei voida vastata yleisesti ja abstraktisti ottamatta huomioon syitä, joiden johdosta he lakkaisivat olemasta riippuvaisia. Vastaus voisi olla erilainen esimerkiksi sen mukaan, onko perheenjäsen saanut töitä vastaanottavasta jäsenvaltiosta tai huolehtiiko hänestä vastedes joku toinen henkilö, joka asuu hänen kotivaltiossaan.

27. Koska unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole ratkaista – yli sen konkreettisen tapauksen, joka on saatettu tuomioistuimen ratkaistavaksi – kaikkia niitä tulkintavaikeuksia, joita säännökset, joilla direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohta on pantu täytäntöön Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ovat voineet tuoda esiin, kuudes kysymys on jätettävä tutkittavaksi ottamatta.

B Vastaukset kysymyksiin

1. Alustavat huomautukset

28. Ennakkoratkaisupyynnön koskevan päätöksen päätösosassa esitetyt kysymykset koskevat kolmea erillistä ongelmaa.

29. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen pääasiallisena huolena, sellaisena kuin se ilmenee ensimmäisestä ja toisesta kysymyksestä, on määrittää direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa säädetyn helpottamista koskevan velvollisuuden ulottuvuus. Jotta voidaan esittää kansalliselle tuomioistuimelle ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita se tarvitsee ratkaistakseen käsiteltävikseen saatetun asian, katson, että on tarpeen muotoilla uudelleen ensimmäinen kysymys, jonka on ymmärrettävä käsittävän kaksi osaa, joista ensimmäisessä halutaan selvittää, asetetaanko direktiivissä 2004/38 jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa toimenpiteitä direktiivin 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden maahanpääsyn ja oleskelun helpottamiseksi, ja – jos vastaus on myöntävä – toisessa osassa pohditaan ongelmaa jäsenvaltioilta edellytettävien toimenpiteiden luonteesta.

30. Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London pohtii sitten kolmannessa ja neljännessä kysymyksessään direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan henkilöllistä soveltamisalaa kysyen, kuuluvatko tämän säännöksen soveltamisalaan ainoastaan ne muut perheenjäsenet, jotka ovat oleskelleet samassa maassa kuin unionin kansalainen ja jotka ovat olleet tästä riippuvaisia vähän ennen kuin tämä asettautui vastaanottavaan jäsenvaltioon. Koska kansallinen tuomioistuin on epävarma siitä, onko vuoden 2006 asetuksen 8 §:n 2 momentin a kohta, jossa edellytetään oleskelua samassa valtiossa kuin unionin kansalainen ja johon pääasian vastaajien hakemusta vastaan voidaan vedota, yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, kolmas kysymys on käsitykseni mukaan ymmärrettävä siten, että sillä pyritään selvittämään, onko direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohta esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jolla rajoitetaan tämän säännöksen soveltamisala vain niihin muihin perheenjäseniin, jotka ovat oleskelleet samassa valtiossa kuin unionin kansalainen ennen kuin tämä muutti vastaanottavaan jäsenvaltioon.

31. Kansallinen tuomioistuin pohtii lopuksi viidennellä kysymyksellään sitä, minkä laajuinen liikkumavara jäsenvaltioille on annettu direktiivissä 2004/38 siltä osin kuin kysymys on muiden perheenjäsenten maahanpääsyä ja oleskelua koskevan oikeuden tunnustamisen edellytyksistä, ja erityisemmin sitä, voivatko jäsenvaltiot asettaa oleskeluluvan myöntämiselle tai uudistamiselle edellytyksiä, jotka liittyvät sen riippuvuuden laatuun tai keston, jonka on vallittava hakijan ja unionin kansalaisen välillä.

32. Vaikka unionin tuomioistuin ei ole vielä lausunut direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ulottuvuudesta, ratkaisut, joissa se on tulkinnut muita kyseisen direktiivin säännöksiä, antavat kuitenkin valaistusta siihen, millaista ajatuskulkua se tulee noudattamaan, ja mahdollistavat tämän vuoksi sellaisen tulkintakehyksen hahmottamisen, jota voidaan soveltaa tähän säännökseen ja joka voi ohjata eri kysymyksiin annettavaa vastausta.

33. Oikeuskäytännöstä käy ilmi neljä tulkintasääntöä.

34. Nojautuen direktiivin 2004/38 johdanto-osan kolmanteen perustelukappaleeseen, jonka mukaan direktiivin tavoitteena on erityisesti tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, unionin tuomioistuin on ensiksi vahvistanut säännön, jonka mukaan unionin kansalaiset eivät voi tämän direktiivin perusteella saada vähemmän oikeuksia kuin he saivat niiden johdetun oikeuden säädösten perusteella, joita muutettiin tai jotka kumottiin tällä direktiivillä.⁹

35. Toiseksi unionin tuomioistuin on katsonut, että kyseisen direktiivin säännöksiä on tulkittava teleologisesti ja hyödyllisesti niiden tavoite huomioon ottaen.¹⁰ Tältä osin on korostettava, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohta vastaa vielä kahteen huolenaiheeseen.

36. Kyseisen säännöksen ensimmäinen tavoite on helpottaa unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta. Direktiivin 2004/38 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaankin, että unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella perustamissopimuksessa asetettujen rajoitusten ja ehtojen sekä sen soveltamiseksi toteutettujen toimenpiteiden mukaisesti.¹¹ Tästä näkökulmasta oikeutta perheenyhdistämiseen pidetään unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden välittömänä seurauksena lähtien siitä ajatuksesta, että unionin kansalainen voisi luopua jäsenvaltiosta toiseen liikkumisesta, jos hänen perheenjäsenensä eivät voisi seurata häntä. Perheenyhdistäminen saa siten epäsuorasti ilmenevää suojaa sen haitan vuoksi, joka voisi aiheutua unionin kansalaisuuden tehokkaalle vaikutukselle.

37. Direktiivin 2004/38 johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta käy ilmi, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan toinen tavoite on perheen yhtenäisyyden edistäminen. Unionin kansalaisen perheenjäsenten liikkumista ei näin ollen suojata yksinomaan unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta koskevasta oikeudesta johdettuna oikeutena, koska se saa suojaa myös perheen – laajasti käsitettynä – yhtenäisyyden säilyttämistä koskevan oikeuden kautta.

38. Kolmanneksi unionin tuomioistuin on katsonut, että säännöksiä, joilla vahvistetaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden kaltainen perustavanlaatuinen periaate, on tulkittava laajasti eikä niiltä pidä viedä niiden tehokasta vaikutusta.¹² Se on sen sijaan soveltanut suppean tulkinnan sääntöä vapaan liikkuvuuden rajoituksiin.¹³

39. Neljänneksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen säännöksen sisällön ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhdenmukaisesti.¹⁴ Tästä seuraa, että koska direktiivin 2004/38 säännöksen sanamuodossa ei täsmennetä, millä tavoin säännöksessä käytetyt sanat on ymmärrettävä, eikä siinä myöskään viitata

9 — Ks. asia C-145/09, Tsakouridis, tuomio 23.11.2010 (Kok., s. I-11979, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

10 — Ks. asia C-127/08, Metock ym., tuomio 5.7.2008 (Kok., s. I-6241, 68 kohta).

11 — Ks. asia C-162/09, Lassal, tuomio 7.10.2010 (Kok., s. I-9217, 29 kohta) ja asia C-434/09, McCarthy, tuomio 5.5.2011 (Kok., s. I-3375, 27 kohta).

12 — Ks. em. asia Lassal, tuomion 31 kohta.

13 — Ks. asia 139/85, Kempf, tuomio 3.6.1986 (Kok., s. 1741, 13 kohta).

14 — Ks. yhdistetyt asiat C-424/10 ja C-425/10, Ziolkowski ja Szeja, tuomio 21.12.2011 (Kok., s. I-14035, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

jäsenvaltioiden oikeuteen sanoille annettavan merkityksen osalta, niiden on katsottava direktiiviä sovellettaessa olevan unionin oikeuden itsenäinen käsite, jota on tulkittava yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa erityisesti siten, että otetaan huomioon sanojen asiayhteys ja sen säännösten tavoitteet, johon ne kuuluvat.¹⁵

40. Tulen tarkastelemaan ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen eri kysymyksiä näiden johtojatukseksi toimivien eri tulkintasääntöjen avulla.

2. Kysymysten tarkastelu

a) Ensimmäinen kysymys

41. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään selvittää, asetetaanko direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa toimenpiteitä muiden perheenjäsenien, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia ja jotka voivat täyttää direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa säädetty edellytykset, maahantulon ja oleskelun helpottamiseksi, ja jos vastaus on myöntävä, minkä laatuista toimenpiteitä jäsenvaltioiden on toteutettava.

42. Vaikka direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa toistetaan säännös, joka sisältyi – tosin hieman eri sanamuodossa – jo työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisössä 15.10.1968 annettuun neuvoston asetukseen (ETY) N:o 1612/68¹⁶ ja sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21.5.1973 annettuun neuvoston direktiiviin 73/148/ETY,¹⁷ unionin tuomioistuimella ei ole vielä ollut tilaisuutta lausua sen täsmällisestä ulottuvuudesta. Kun vertaillaan menettelytapoja, joilla direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohta on saatettu osaksi jäsenvaltioiden oikeutta, käy ilmi huomattavia eroavaisuuksia,¹⁸ joiden vuoksi selvitys on sitäkin tarpeellisempi.

43. On syytä esittää kaksi alustavaa huomautusta, jotka koskevat kyseisen säännöksen henkilöllistä soveltamisalaa.

44. On ensiksi todettava, että vaikka kysymys on esitetty asiassa, joka koskee kolmannen maan kansalaisia, se voi tulla esiin myös unionin kansalaisten osalta, jotka siitä huolimatta, että heillä on tämän ominaisuutensa vuoksi henkilökohtainen ja itsenäinen oleskeluoikeus, hakevat johdettua oleskeluoikeutta perheenjäsenen ominaisuudessa.¹⁹ Kysymys voi tulla esiin myös sellaisen henkilön osalta, jonka tilanteessa vakavat terveydelliset syyt ehdottomasti edellyttävät, että unionin kansalainen antaa hänelle henkilökohtaista hoitoa, sekä sellaisen kumppanin osalta, jonka kanssa unionin kansalainen on asianmukaisesti todistetussa pysyvässä suhteessa, koska näiden kahden henkilöryhmän maahanpääsyä ja oleskelua on myös helpotettava.

15 — Ibid., tuomion 33 ja 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksiineen.

16 — EYVL L 257, s. 2. Asetuksen N:o 1612/68 10 artiklan 2 kohdassa säädettiin, että ”jäsenvaltioiden on helpotettava edellä 1 kohdan a tai b alakohdassa tarkoitettun kansalaisen tai hänen puolisonsa muun perheenjäsenen maahanpääsyä, jos perheenjäsen on mainitun kansalaisen tai tämän puolison huollettavana tai jos hän siinä maassa, josta hän on peräisin, asui samassa taloudessa heidän kanssaan”.

17 — EYVL L 172, s. 14. Direktiivin 73/148 1 artiklan 2 kohdassa säädettiin, että ”jäsenvaltioiden on helpotettava edellä 1 kohdan a tai b alakohdassa tarkoitettun kansalaisen tai hänen puolisonsa muun perheenjäsenen maahanpääsyä, jos perheenjäsen on mainitun kansalaisen tai tämän puolison huollettavana tai jos hän siinä maassa, josta hän on peräisin, asui samassa taloudessa heidän kanssaan”.

18 — Ks. komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiivin 2004/38 soveltamisesta (KOM(2008) lopullinen). Tässä 10.12.2008 laaditussa kertomuksessa todetaan, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan täytäntöönpano ei ole asianmukaista kolmessatoista jäsenvaltiossa, kun taas toisaalta kymmenessä jäsenvaltiossa on laajennettu automaattinen oikeus oleskella jäsenvaltiossa unionin kansalaisen kanssa myös tähän perheenjäsenien ryhmään (3.1 kohta).

19 — Näin voi olla esimerkiksi sellaisen unionin kansalaisen tilanteessa, joka ei työskentele ja jolla ei ole riittäviä varoja, jotta hänen oleskelunsa voisi kestää direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan nojalla yli kolme kuukautta.

45. Tämän jälkeen on otettava huomioon, että vaikka direktiivillä 2004/38 on epäilyksettä laajennettu unionin kansalaisen perheenjäsenien perheen yhdistämistä koskevan oikeuden henkilöllistä soveltamisalaa siten, että tähän direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa määriteltyyn ryhmään on sisällytetty kumppani, jonka kanssa unionin kansalainen on rekisteröinyt parisuhteen, se pysyy kuitenkin suhteellisen rajoitettuna, koska – toisin kuin aiemmassa lainsäädännössä – siinä sisällytetään soveltamisalaan vain jälkeläiset ”suoraan” etenevässä ja sukulaiset ”suoraan” takenevassa polvessa, ja toisaalta siinä asetetaan perheenjäsenen ominaisuuden tunnustamiselle ikää ja riippuvaisuutta koskevia edellytyksiä.

46. Annettavalla tuomiolla, joka koskee kaikkia direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvia henkilöryhmiä, on näin ollen aivan erityinen merkitys, vaikka sillä ei poistetaakaan kaikkia tämän ulottuvuudeltaan suhteellisen epävarman säännöksen aiheuttamia vaikeuksia. Merkitys on ensiksikin käytännöllinen, koska tilanteita, joissa unionin kansalaiset toivovat direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 kohtaan sisältyvän määritelmän alaan kuulumattomien perheenjäsentensä voivan tulla heidän mukanaan tai seuraavan myöhemmin heitä, voi esiintyä usein. Merkitys on myös teoreettinen, koska ratkaisu on jatkoa unionin tuomioistuimen vielä muotoutumassa olevalle oikeuskäytännölle, jolla edistetään unionin kansalaisen aseman rakentamista.

47. Tässä kohtaavat kaksi täysin vastakkaista tulkintaa.

48. Laajimman tulkinnan mukaan direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan voidaan ymmärtää velvoittavan jäsenvaltiot toteuttamaan toimenpiteitä, joilla lähtökohtaisesti vahvistetaan maahanpääsyä ja oleskelua koskeva subjektiivinen oikeus muun muassa sellaisille unionin kansalaisen muille perheenjäsenille, jotka ovat hänestä riippuvaisia tai asuvat hänen kanssaan samassa taloudessa.

49. Suppean tulkinnan mukaan tätä säännöstä voidaan pitää pelkkänä kehotuksena, jolla ei ole sitovaa oikeudellista merkitystä. Tästä näkökulmasta jäsenvaltioita ainoastaan kehoitetaan toteuttamaan toimenpiteitä muiden perheenjäsenien maahanpääsyn ja oleskelun helpottamiseksi, eikä siinä näin ollen aseteta niille mitään sanktioita toimimattomuuden varalta. Kun kyseinen säännös olisi näin rinnastettavissa toivomukseen tavasta, jolla jäsenvaltiot käyttäytyvät, tai pelkkään suositukseen, joka ei sido,²⁰ se olisi uusi ilmaus pehmeästä sääntelystä, jolla ei ole minkäänlaista pakottavaa luonnetta.

50. Käsitykseni mukaan kumpaakaan näistä äärimmäisistä käsityksistä ei tule hyväksyä.

51. Laajinta tulkintaa vastaan voidaan esittää useita väitteitä.

52. Ensiksi on otettava huomioon itse direktiivin 2004/38 sanamuoto. Vaikka direktiivissä annetaan sen 2 artiklan 2 kohdassa luetelluille ”perheenjäsenille” automaattinen maahanpääsy- ja oleskeluoikeus, sen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään ainoastaan, että jäsenvaltioiden on ”helpotettava” laajassa mielessä määriteltyjen perheenjäsenien maahanpääsyä ja oleskelua. Näistä säännöksistä käy selvästi ilmi, että unionin lainsäätäjällä on halunnut erottaa unionin kansalaisen perheessä tämän lähimmät perheenjäsenet, joilla on todellinen ja automaattinen oikeus päästä jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä unionin kansalaisen kanssa, ja kaukaisemmat perheenjäsenet, joilla ei ole direktiivistä 2004/38 johtuvaa subjektiivista oikeutta maahanpääsyyn ja oleskeluun. Direktiivissä säädetään lisäksi, että kunkin jäsenvaltion on helpotettava muiden perheenjäsenien maahanpääsyä ja oleskelua ”kansallista lainsäädäntöään noudattaen”, mistä voidaan päätellä, että maahanpääsyä ja oleskelua koskevien oikeuksien syntyminen ei seuraa suoraan direktiivistä 2004/38, vaan johtuu välttämättä jäsenvaltion sisäisestä oikeudesta.

20 — SEUT 288 artiklan viimeinen kohta.

53. Tätä eroa vahvistaa direktiivin 2004/38 johdanto-osan kuudes perustelukappale, joka on ratkaiseva tekijä direktiivin 3 artiklan 2 kohdan tulkinnassa, koska se on otettu käyttöön nimenomaan säännöksen ulottuvuuden selventämiseksi. Vaikkei komission 23.5.2001 esittämään ehdotukseen²¹ eikä sen 15.4.2003 esittämään muutettuun ehdotukseen²² sisältynyt selittävää perustelukappaletta, Euroopan unionin neuvoston 5.12.2003 vahvistamasta yhteisestä kannasta (EY) N:o 6/2004²³ käy ilmi, että neuvosto lisäsi kuudennen perustelukappaleen ”3 artiklassa säädetyn käsitteen ”helpottaminen” selkeyttämiseksi”. Tässä uudessa perustelukappaleessa asetetaan henkilöt, jotka kuuluvat direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun perheenjäsenten määritelmän alaan ja joilla on automaattinen oikeus maahanpääsyyn ja oleskeluun, vastakkain muiden perheenjäsenten kanssa, joilla ei ole tätä oikeutta.

54. Suppea tulkinta ei myöskään voi vakuuttaa.

55. Siitä, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa käytetään indikatiivin preesensia [suomeksi imperatiivina], on pääteltävä, että säännöksessä asetetaan muodollisesti pakottavin sanamuodoin velvollisuus jäsenvaltioille, joiden on helpotettava muiden perheenjäsenten maahanpääsyä ja oleskelua.

56. Säännöksen laatijoiden ajatuksissa kyseisellä säännöksellä ei siis ilmaistu toivetta, vaan päinvastoin se oli pakottava jäsenvaltioihin nähden, olipa niille annettu liikkumavara minkäläajuinen hyvänsä.

57. Direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan sanamuodon vertaaminen oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY²⁴ 4 artiklan 2 ja 3 kohdan sanamuotoon on valaiseva. Kun direktiivissä 2004/38 säädetään, että jäsenvaltiot ”helpottavat” niiden unionin kansalaisen perheenjäsenten maahanpääsyä ja oleskelua, jotka eivät kuulu ydinperheen määritelmän alaan, direktiivin 2003/86 mukaan ne ”voivat sallia” perheenkokoajan ylenevää polvea olevien sukulaisten, täysi-ikäisten naimattomien lasten, jotka eivät itse voi huolehtia toimeentulostaan, sekä hänen kanssaan avioliitonomaisissa olosuhteissa elävän henkilön maahanpääsyn ja oleskelun.

58. Näin ollen katson, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdalla ei pelkästään anneta jäsenvaltioille mahdollisuutta, vaan niille luodaan tosiasiallinen velvollisuus toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet säännöksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden maahanpääsyn ja oleskelun helpottamiseksi. Määritettäväksi jää, mikä on tämän velvollisuuden sisältö ja täsmällinen ulottuvuus.

59. Kun Tanskan, Puolan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio katsovat, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohta merkitsee vain menettelyllisiä velvollisuuksia, AIRE Centre puolestaan toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, että siitä seuraa ”hyväksymisolettama” siten, että kun muiden perheenjäsenien ryhmään kuuluvat henkilöt voivat esittää direktiivin 10 artiklan 2 kohdan e alakohdassa edellytetyn näytön, mutta eivät täytä vastaanottavan jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä, kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista, ovatko kansalliset säännökset riittäviä antamaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa vahvistetulle olettamalle täyden vaikutuksen.

21 — Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (KOM(2001)257 lopullinen).

22 — Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (KOM(2003) 199 lopullinen).

23 — EUVL 2004, C 54 E, s. 12.

24 — EUVL L 251, s. 12..

60. Mielestäni menettelyllisten velvollisuuksien olemassaoloa on vaikea kiistää. Käsitykseni mukaan direktiivissä 2004/38 veloitetaan jäsenvaltiot mahdollistamaan vähintään se, että kyseisen säännöksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt voivat saada päätöksen, jossa ratkaistaan heidän maahanpääsyä ja oleskelua koskeva hakemuksensa, joka perustuu heidän henkilökohtaisen tilanteensa perusteelliseen tutkimiseen ja joka, jos se on kielteinen, on perusteltu ja siihen voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa.

61. Tämä direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ulottuvuuden tulkinta vastaa unionin lainsäätäjän tahtoa sellaisena kuin sitä ilmentää direktiivin johdanto-osan kuudes perustelukappale, jossa säädetään, että vastaanottavan jäsenvaltion on tarkasteltava hakijan tilannetta ottaen huomioon tiettyjä olosuhteita, kuten hakijan suhde unionin kansalaiseen tai hänen taloudellinen ja fyysinen riippuvuutensa unionin kansalaisesta.

62. Minusta tätä vahvistaa etenkin direktiivin 3 artiklan 2 kohdan viimeinen alakohta, jossa säädetään nimenomaisesti, että ”vastaanottavan jäsenvaltion on tutkittava laajasti [ensimmäisessä alakohdassa mainittujen] henkilöiden olosuhteet, ja sen on perusteltava heidän maahanpääsytään tai oleskelunsa mahdollinen epäminen”.

63. En sitä vastoin yhdy AIRE Centren näkemykseen, jonka mukaan muita perheenjäseniä koskisi hyväksymisolettama. Ensiksikin direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa asetettu riippuvaisuus unionin kansalaisesta ei mielestäni ole olettama, vaan säännöksen soveltamisen ennakoedellytys. Toiseksi suoraan direktiivistä johtuvan hyväksymisolettaman tunnustaminen olisi mielestäni ristiriidassa sen viittauksen kanssa, jonka mukaan jäsenvaltioiden lainsäädännössä määritellään maahanpääsyä ja oleskelua koskevan oikeuden saamisen edellytykset, mitä osoittaa lauseen osa ”kansallista lainsäädäntöään noudattaen”.

64. Helpottamista koskeva velvollisuus on muotoiltu yleiseen sanamuotoon, jossa jätetään jäsenvaltioille laaja liikkumavara, jonka väljyyttä vielä korostaa nimenomainen viittaus kansalliseen lainsäädäntöön. Näin ollen siitä ei voida päätellä minkäänlaista hyväksymisolettamaa. Näkemykseni mukaan direktiivissä 2004/38 edellytetään vain tiettyä yhdenmukaistamisen tasoa sellaisen säännöksen avulla, johon sisältyvät vain vähimmäisvaatimukset ja jolla näin ollen annetaan niiden erojen, joita jäsenvaltioiden välillä vallitsee direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden maahanpääsyn ja oleskelun edellytysten osalta, pysyä ennallaan.

65. Tämä ei merkitse, että jäsenvaltioilla olisi täysi vapaus tahtonsa mukaan helpottaa tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden maahanpääsyä ja oleskelua.

66. Vaikka unionin oikeuden säännöstä, jossa nimenomaisesti viitataan jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, ei lähtökohtaisesti voidakaan tulkita itsenäisesti ja yhdenmukaisesti,²⁵ unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti on tutkittava tarkoin ne täsmälliset sanat joilla kansalliseen lainsäädäntöön on viitattu, jotta voidaan määritellä täsmällisesti jäsenvaltioille jätetty liikkumavara.²⁶

67. Niiden sanojen täsmällisyys, joita unionin lainsäätaja on käyttänyt direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa helpottamista koskevan velvollisuuden henkilöllisen soveltamisalan määrittelemiseksi – vaikkakin pois sulkemalla –, edellyttää käsitykseni mukaan niiden käsitteiden itsenäistä ja yhdenmukaista tulkintaa, joita säännöksessä on käytetty soveltamisalaan kuuluvien määrittelemiseksi siten, että harkintavalta suljetaan pois. Tästä seuraa, että jäsenvaltio ei voi supistaa soveltamisalaa suoraan päättämällä esimerkiksi sulkea helpottamistoimenpiteiden ulkopuolelle suoraan etenevässä tai takenevassa polvessa olevia sukulaisia tietyn sukulaisuusasteen ylittäviltä osin, sivusukulaisia tai kumppania, jonka kanssa unionin kansalainen on pysyvässä suhteessa, taikka

25 — Tämä ehdotus voidaan johtaa a contrario edellä 39 kohdassa mainitusta tulkintasäännöstä.

26 — Ks. erityisesti asia C-173/99, BECTU, tuomio 26.6.2001 (Kok., s. I-4881, 53 kohta).

epäsuorasti asettamalla edellytyksiä, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on tiettyjen soveltamisalaan kuuluvien ryhmien pois sulkeminen. Katson, ettei ole mahdollista esimerkiksi asettaa kumppanin, jonka kanssa unionin kansalainen on pysyvässä suhteessa, oikeuksien edellytykseksi kumppanuuden rekisteröintiä tai edellytystä siitä, että kumppanuus rinnastetaan avioliittoon, kuten direktiivin 2004/38 2 artiklan b alakohdassa säädetään.

68. Käsitökseni mukaan jäsenvaltioille annettua harkintavaltaa on lisäksi rajoitettu kahdella tavalla.

69. Ensiksi kun sovelletaan asiassa Garcia Avello²⁷ 2.10.2003, asiassa Grunkin ja Paul²⁸ 14.10.2008 ja asiassa Sayn-Wittgenstein²⁹ 22.12.2010 annetuista tuomioista ilmenevää arviointiperustetta, joka on toistettu edellä mainitussa asiassa McCarthy annetussa tuomiossa,³⁰ kyseessä olevan kansallisen toimenpiteen vaikutuksena ei saa olla se, että unionin kansalaisten liikkumis- ja oleskeluvapautta jäsenvaltioiden alueella rajoitetaan perusteettomasti. Käsitökseni mukaan tällaisesta rajoituksesta on kysymys, jos on osoitettu, että unionin kansalaisen oli poistuttava vastaanottavan jäsenvaltion alueelta tai jopa koko unionin alueelta. Viimeksi mainitussa tilanteessa tästä seuraisi lisäksi unionin tuomioistuimen asiassa Dereci ym. 15.11.2011 antamassa tuomiossa³¹ esittämien täsmennysten mukaisesti unionin kansalaisen asemaan perustuvien oikeuksien pääosan tosiasiallisen nauttimisen menettäminen, mikä edellyttäisi oleskeluoikeuden tunnustamista perheenjäsenille, koska unionin tuomioistuin käyttää tätä käsitettä paitsi liittymäkriteerinä unionin oikeuteen tuodakseen tämän oikeuden suojan piiriin tilanteet, jotka eivät siihen tavallisesti kuuluisi rajatylittävän elementin puuttuessa, myös aineellisena sääntönä, koska se, että unionin kansalainen käyttää tosiasiallisesti oleskeluoikeuttaan, johtaa siihen, että hänen perheenjäsenilleen annetaan oleskeluoikeus.

70. Toiseksi jäsenvaltioiden harkintavaltaa rajoittaa velvollisuus noudattaa perusoikeuskirjan, jolla unionisopimuksen 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan on sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla, 7 artiklassa vahvistettua oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen.

71. Unionin tuomioistuin on tunnustanut, että perhe-elämää koskeva perusoikeus kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin. Se on täsmäntänyt edellä mainitussa asiassa Metock ym. antamassaan tuomiossa, että ”jos unionin kansalaiset eivät saisi viettää normaalia perhe-elämää vastaanottavassa jäsenvaltiossa, heille perustamissopimuksessa taattujen vapauksien käyttämistä estettäisiin vakavasti.”³² Edellä mainitussa asiassa Dereci ym. antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin muistutti, että perusoikeuskirjan 7 artiklaan sisältyvät oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen³³ 8 artiklan 1 kappaleeseen sisältyviä oikeuksia ja ensiksi mainitulle artiklalle on siis annettava sama merkitys ja ulottuvuus kuin toiseksi mainitulle, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut, minkä jälkeen se katsoi, että kyseisessä asiassa ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen oli tutkittava, loukattiinko sillä, että unionin kansalaisen perheenjäseniltä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, evättiin oleskeluoikeus, oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen.³⁴

27 — Asia C-148/02 (Kok., s. I-11613).

28 — Asia C-353/06 (Kok., s. I-7639).

29 — Asia C-208/09 (Kok., s. I-13693).

30 — Mainitun tuomion 49–53 kohta.

31 — Asia C-256/11 (Kok., s. I-11315, 66 kohta).

32 — 62 kohta.

33 — Jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus.

34 — Em. asia Dereci ym., tuomion 70–72 kohta.

72. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toistuvasti katsonut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ei taata ulkomaan kansalaisille ”oikeutta valita sopivinta paikkaa perhe-elämän luomiseksi”³⁵ ja että siihen ei sisälly jäsenvaltioihin kohdistuvaa ”yleistä velvollisuutta kunnioittaa sellaisia valintoja, joita avioparit ovat tehneet yhteisen asuinpaikkansa osalta, ja sallia perheenyhdistämisen alueellaan”.³⁶ Se on kuitenkin katsonut, että artikla voi synnyttää positiivisia velvollisuuksia, jotka liittyvät perhe-elämän tosiasialliseen kunnioittamiseen³⁷ siten, että valtion on sallittava henkilön pääsy alueelleen.

73. Unionin tuomioistuin on tämän tulkinnan perusteella katsonut, että vaikka yleissopimuksessa ei sellaisenaan taatakaan ulkomaalaisen oikeutta saapua tietyn maan alueelle tai oleskella siellä, henkilön maahanpääsyn tai oleskelun estäminen valtiossa, jossa hänen lähiomaisensa elävät, saattaa merkitä puuttumista perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden käyttämiseen, sellaisena kuin tätä oikeutta suojataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kappaleella. Tällaisella puuttumisella rikotaan Euroopan ihmisoikeussopimusta, jollei se täytä tämän sopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa määrättyjä edellytyksiä eli jos sitä ei ole säädetty laissa, jollei sen taustalla ole yksi tai useampia tämän kappaleen mukaisia laillisia tavoitteita ja jollei se ole ”välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa” eli ”perusteltavissa ehdottoman tärkeällä yhteiskunnallisella tarpeella” ja erityisesti oikeassa suhteessa tavoiteltuun lailliseen päämäärään.³⁸

74. Unionin kansalaisuuteen liittyvän oleskeluoikeuden ja yksityiselämän ja perhe-elämän suojan, sellaisena kuin se on toteutettu unionin oikeudessa, yhdistelmä voi siis johtaa oleskeluoikeuden perustamiseen unionin kansalaisen perheenjäsenille.

75. Näkemykseni mukaan tätä oikeutta ei tarvitse varata vain lähimmille perheenjäsenille. Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taataan ainoastaan ”olemassaolevan” perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden käyttäminen ja vaikka ulkomaalaisten maahanpääsyä, oleskelua ja maasta poistamista koskevalla erityisellä alalla on katsottu, että perheellä tulisi katsoa tarkoitettavan vain ”ydinperhettä”,³⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin soveltaa yleensä laajaa perhe-elämän käsitettä,⁴⁰ jolle ovat ominaisia sellaiset oikeudelliset seikat tai tosiseikat, jotka osoittavat läheisen henkilökohtaisen suhteen olemassaoloa, mikä mahdollistaa esimerkiksi tietyin edellytyksin isovanhempien ja lastenlasten⁴¹ välisten tai veljien ja sisarten välisten suhteiden⁴² huomioon ottamisen. Jopa tosiasialliset suhteet ilman mitään sukulaisuussuhdetta on luokiteltu perhe-elämäksi.⁴³

76. Näkemykseni mukaan syrjintäkiellon periaate estää käyttämästä perheen määritelmää, jota voidaan muuttaa sen mukaan, ovatko asianomaisen unionin kansalaisen perheenjäsenet itse unionin kansalaisia vai kolmannen maan kansalaisia. Määritettäessä yksityiselämää ja perhe-elämää koskevaa perusoikeutta perheen käsite ei voi vaihdella myöskään sille johdetun oikeuden säännöksissä annettujen enemmän tai vähemmän rajoittavien määritelmien mukaan.

35 — Ks. asia *Ahmut v. Alankomaat*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.11.1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-VI, s. 2030, § 71.

36 — Ks. asia *Gül v. Sveitsi*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.2.1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-I, s. 174, § 38, ja em. asia *Ahmut v. Alankomaat*, § 67.

37 — Ks. asia *Sen v. Alankomaat*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.12.2001, Recueil des arrêts et décisions 2001-I, § 31.

38 — Asia C-109/01, tuomio 23.9.2003 (Kok., s. I-9607, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 — Asia *Slivenko v. Latvia*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.10.2003, 94 kohta, Recueil des arrêts et décisions 2003-X, § 94.

40 — Sen lisäksi, että se voi suojata yksityiselämän näkökulmasta suhteita, joita ei voida suojata perhe-elämää koskevan oikeuden nojalla (ks. em. asia *Slivenko v. Latvia*, § 95).

41 — Ks. asia *Marckx v. Belgia*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.6.1979, A-sarja nro 31, § 45.

42 — Ks. asia *Moustaquim v. Belgia*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.2.1991, A-sarja nro 193. Katsoessaan, että Belgia oli rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa karkottaessaan Marokon kansalaisen Belgiasta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin otti huomioon, että tällä oli veljiä ja sisaria Belgiassa.

43 — Ks. asia X, Y ja Z v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.4.1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-II, § 36.

77. Päätelen tästä, että kaikki direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa mainitut henkilöryhmät voivat lähtökohtaisesti vedota yksityiselämää ja perhe-elämää koskevaan perusoikeuteen.

78. Pääasian vastaajien tilanteessa ei ole osoitettu, kun otetaan huomioon vain ennakkoratkaisupyyntöä esitetyt tosiseikat, että se, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät myöntäneet oleskelulupaa Rahmanin veljelle, velipuolelle ja veljenpojalle, loukkaisi Rahmanin aviopuolison yksityis- ja perhe-elämää. Mielestäni tämä kysymys voidaan kuitenkin ratkaista vain tapauskohtaisesti kunkin yksittäisen tapauksen erityisten olosuhteiden perusteella, ja tehtävä kuuluu näin ollen kansalliselle tuomioistuimelle, jonka on tutkittava, onko Rahmanin aviopuolison yksityis- ja perhe-elämää suhteettomasti loukattu.

79. Päätelen edellä esitetystä seuraavaa:

- Yhtäältä, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että siinä veloitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet, joilla helpotetaan kaikkien tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden pääsyä niiden alueelle ja oleskelua siellä, mikä merkitsee, että asianomaisilla henkilöillä on mahdollisuus saada oikeus maahanpääsyyn ja oleskeluun sen jälkeen, kun heidän hakemuksensa on tutkittu perusteellisesti heidän henkilökohtainen tilanteensa huomioon ottaen, ja hakemuksen tullessa hylätyksi mahdollisuus saada riittävästi perusteltu päätös, johon voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa. Kyseisessä säännöksessä ei veloiteta jäsenvaltioita tunnustamaan muille perheenjäsenille, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia ja täyttävät direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa asetetut edellytykset, automaattista oikeutta maahanpääsyyn ja oleskeluun.
- Toisaalta, että unionin primäärioikeus, erityisesti sen unionin kansalaisuutta ja yksityis- ja perhe-elämän suojaa koskevat määräykset, ja direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohta, ovat esteenä sille, että jäsenvaltio kieltää säännöksen soveltamisalaan kuuluvan kolmannen maan kansalaisen oleskelun alueellaan, kun kyseisen kansalaisen tarkoituksena on asua perheenjäsenensä kanssa, joka on unionin kansalainen, jos tämän kieltämisen vaikutuksena on, että asianomaisen unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapautta jäsenvaltioiden alueella rajoitetaan perusteettomasti tai hänen oikeuttaan yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen vahingoitetaan suhteettomasti, minkä tutkiminen on ennakkoratkaisupyyntöä esittäneen tuomioistuimen tehtävä.

b) Toinen kysymys

80. Ennakkoratkaisun esittänyt tuomioistuin haluaa toisella kysymyksellään tietää ennen kaikkea, voiko muu perheenjäsen, joka ei voi täyttää kansallisessa lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä, vedota direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohtaan.

81. Ilman että olisi tarpeen yksityiskohtaisesti tarkastella niitä hyvin vakiintuneita periaatteita, jotka ohjaavat direktiivin välitöntä vaikutusta, palautettakoon mieleen, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että ”aina kun direktiivin säännökset ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä ja kun toimenpiteitä direktiivin täytäntöönpanemiseksi ei ole toteutettu määräajassa, näihin direktiivin säännöksiin voidaan vedota kaikkia direktiivin vastaisia kansallisia säännöksiä vastaan tai siltä osin kuin näissä direktiivin säännöksissä määritellään oikeuksia, joihin yksityiset voivat vedota suhteessa valtioon”.⁴⁴ Unionin tuomioistuin luopuu toisinaan edellyttämästä sekä täsmällisyyttä että ehdottomuutta ja kiinnittää huomiota vain jäsenvaltioilla olevaan harkintavaltaan kehottaen tällaisessa tapauksessa kansallista tuomioistuinta tutkimaan, onko kansallinen lainsäätäjät pysynyt direktiivin edellyttämässä harkintavallan rajoissa.⁴⁵

44 — Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok., s. I-5357, 11 kohta). Ks. tämän säännön soveltamisesta direktiivin 2004/38 säännöksen asia C-434/10, tuomio 17.11.2011 (Kok., s. I-11659, 32 kohta).

45 — Asia C-127/02, Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging, tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7405, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82. Kuten on todettu, direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohtaan sisältyy käsitykseni mukaan erityinen jäsenvaltioita koskeva velvollisuus mahdollista se, että kyseisen säännöksen soveltamisalaan kuuluvat henkilöt voivat saada maahanpääsyä ja oleskelua koskevan luvan heidän hakemuksensa perusteellisen tutkimisen perusteella. Tällä menettelyllisellä vähimmäisvaatimuksella on ne kaksi ominaisuutta eli täsmällisyys ja ehdottomuus, joita edellytetään, jotta direktiiviin sisältyvällä säännöksellä voisi olla välitön vaikutus.

83. Huolimatta jäsenvaltioille annetusta suhteellisen suuresta liikkumavarasta erityisesti maahanpääsyä tai oleskelua koskevien oikeuksien edellytysten määrittämisessä, olen korostanut, että jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei voida rajoittaa direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalaa siten, että rajoitetaan sen soveltamisalaan kuuluvien luokkia suoraan tai epäsuorasti. Katson tämän vuoksi, että yksityiset, jotka suljetaan niiden kansallisten säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, joilla helpottamista koskeva velvollisuus pannaan täytäntöön, sellaisten erityisten vaatimusten vuoksi, joista direktiivissä ei säädetä, voivat vedota kansallisessa tuomioistuimessa siihen, että kyseinen lainsäädäntö ei ole yhteensopiva direktiivin 3 artiklan 2 kohdan säännösten kanssa.

84. Siltä osin kuin erityisemmin on kyse pääasian vastaajien tilanteesta, on niin, että jos osoitetaan, että he tosiasiallisesti kuuluvat direktiivissä 2004/38 tarkoitettujen riippuvaisten muiden perheenjäsenien ryhmään, he voisivat riitauttaa sen, että heidän hakemuksiaan ei tutkittu sen vuoksi, että he eivät olleet asuneet samassa valtiossa kuin Rahmanin aviopari ennen kuin viimeksi mainittu muutti Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.⁴⁶

85. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toiseen kysymykseen, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa annetaan muille perheenjäsenille, jotka täyttävät kyseisessä säännöksessä asetetut edellytykset, oikeus vedota siihen kansallisessa tuomioistuimessa muun muassa sen estämiseksi, että heihin sovellettaisiin erityisiä vaatimuksia, joilla rajoitettaisiin sen soveltamisalaa.

c) Kolmas ja neljäs kysymys

86. Kansallinen tuomioistuin haluaa kolmannella kysymyksellään selvittää pääasiallisesti, kuuluvatko direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun muiden perheenjäsenien luokkaan ainoastaan ne, jotka ovat oleskelleet samassa valtiossa kuin unionin kansalainen ja hänen aviopuolisonsa ennen kuin unionin kansalainen muutti vastaanottavaan jäsenvaltioon.

87. Kansallinen tuomioistuin haluaa neljännellä kysymyksellään selvittää pääasiallisesti, onko direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa edellytetyn riippuvaisuuden unionin kansalaisesta tai hänen aviopuolisostaan pitänyt olla olemassa vähän ennen kuin unionin kansalainen muutti vastaanottavaan valtioon.

88. Totean alustavasti, että edellä 39 kohdassa ilmaistun periaatteen ja ehdottamani jäsenvaltioiden lainsäädäntöä koskevan viittauksen tulkinnan mukaisesti katson, että käsitteitä, joita direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa käytetään säännöksen soveltamisalaan kuuluvien määrittelemiseksi, on tulkittava itsenäisesti ja yhdenmukaisesti.

89. Koska kyseistä säännöstä sovelletaan kaikkiin muihin perheenjäseniin, jotka olivat ”riippuvaisia [unionin kansalaisesta] tai⁴⁷ asuivat samassa taloudessa tämän kanssa”, katson komission tavoin, että on erotettava niiden henkilöiden tilanne, jotka olivat ”riippuvaisia” unionin kansalaisesta, niiden henkilöiden tilanteesta, jotka ”asuivat samassa taloudessa” tämän kanssa.

46 — Ks. kolmanteen kysymykseen annettavaan vastaukseen sisältyvä kehittäely.

47 — Kursivointi tässä.

90. Vaikka minusta näyttää olevan itsestään selvää, että perheenjäsenen, joka ilmoittaa asuvansa samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa, on osoitettava, että hän asuu tämän kanssa ja siis väistämättä samassa valtiossa, katson sitä vastoin, että ”riippuvaista” perheenjäsentä ei voida sulkea direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan soveltamisalan ulkopuolella sillä perusteella, että hän ei ole asunut samassa valtiossa kuin unionin kansalainen, jonka mukana hän tahtoo tulla tai jota hän tahtoo myöhemmin seurata. Tämä näkemys johtuu niin direktiivin säännösten sanamuodosta ja direktiivin tarkoituksesta kuin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstäkin.

91. On todettava, että perheenjäsenet, joiden maahanpääsyä ja oleskelua jäsenvaltioiden on helpotettava, ovat direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan sisältyvän määritelmän mukaan niitä, jotka ”lähtömaassaan” olivat sellaisesta unionin kansalaisesta, joka on ensisijainen oleskeluoikeuden haltija, riippuvaisia tai asuivat samassa taloudessa tämän kanssa. Säännöksen sanamuodossa ei ole mitään, minkä perusteella voitaisiin katsoa, että yleinen ilmaus ”lähtömaa”, joka kattaa sekä jäsenvaltiot että kolmannet valtiot, tarkoittaisi vain sitä unionin valtiota, josta oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttänyt unionin kansalainen tulee. Eräät kieliversiot osoittavat sitä paitsi, että lähtömaan käsite liittyy väistämättä perheenjäseniin eikä unionin kansalaiseen.⁴⁸

92. Samoin direktiivin 2004/38 10 artiklan 2 kohdan e alakohdassa, jossa luetellaan tyhjentävästi asiakirjat, jotka direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun luokkaan kuuluvia kolmannen maan kansalaisia voidaan vaatia esittämään vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelukortin saamiseksi, säädetään, että nämä asiakirjat voivat olla ”koti- tai lähtömaan” toimivaltaisen viranomaisen antamia, eikä siinä säädetä vastaanottavan jäsenvaltion mahdollisuudesta vaatia asiakirjoja, jotka osoittaisivat mahdollista oleskelua samassa valtiossa kuin unionin kansalainen.

93. Tätä tulkintaa vahvistaa direktiivin 2004/38 tarkoitus, kun direktiivillä pyritään helpottamaan unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta ja säilyttämään hänen perheensä yhtenäisyys riippumatta siitä, mistä muut perheenjäsenet ovat kotoisin tai lähtöisin.

94. Unionin tuomioistuin on noudattanut samanlaista lähestymistapaa määritellessään suoraan etenevässä tai takenevässä polvessa olevan riippuvaisen sukulaisen käsitettä, sellaisena kuin se sisältyi direktiiviä 2004/38 edeltäneisiin säädöksiin, jotka koskivat työntekijöiden ja ammatinharjoittajien sekä palveluntarjoajien vapaata liikkuvuutta.

95. Sen sijaan, että unionin tuomioistuin olisi millään tavoin asettanut riippuvaisuussuhteen olemassaolon edellytykseksi sitä, että perheenjäsen ja unionin jäsen olisivat aiemmin oleskelleet samassa valtiossa, se on katsonut, että ”huollettavana olevan” perheenjäsenen asema on seurausta sellaisesta tosiasiallisesta tilanteesta, jolle on ominaista se, että unionin kansalainen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, tai tämän aviopuoliso vastaa perheenjäsenen aineellisesta tukemisesta.⁴⁹

96. Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt lisäksi direktiivin 73/148 6 artiklan osalta, että tarpeen aineelliseen tukeen on oltava olemassa siinä valtiossa, josta kyseiset ylenevässä polvessa olevat sukulaiset ovat lähtöisin tai josta he tulevat, ”sillä hetkellä, jolloin he pyytävät päästä asumaan yhdessä [unionin] kansalaisen kanssa”.⁵⁰

48 — Esim. englanninkielinen versio kuuluu seuraavasti:

”any other family members, irrespective of their nationality, not falling under the definition in point 2 of Article 2 who, in the country from which *they* have come, are dependants or members of the household of the Union citizen –”

49 — Asia C-1/05, Jia, tuomio 9.1.2007 (Kok., s. I-1, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 — Ibid., tuomion 37 kohta.

97. Tällainen päätelmä on yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tehtävä, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15.10.1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY⁵¹ 4 artiklan 3 kohta, jonka mukaan näyttö siitä, että suoraan ylenevässä polvessa oleva sukulainen on asetuksen N:o 1612/68 10 artiklassa tarkoitettulla tavalla työntekijän tai tämän aviopuolison huollettavana, esitetään valtion, ”josta henkilö on peräisin tai josta hän tulee”, toimivaltaisen viranomaisen antamalla asiakirjalla, joka osoittaa kyseisen suoraan ylenevässä polvessa olevan sukulaisen olevan mainitun työntekijän tai tämän aviopuolison huollettavana.⁵²

98. On turha etsiä syytä, jotka voisivat johtaa siihen, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettulle ”riippuvaisen” henkilön käsitteelle omaksuttaisiin jokin muu määritelmä, ja siihen, että tämän ominaisuuden edellytykseksi asetettaisiin samassa valtiossa asuminen unionin kansalaisen kanssa.

99. Mielestäni mikään ei näytä myöskään oikeuttavan sitä, että edellytettäisiin, että riippuvaisuus on ollut olemassa vähän ennen kuin unionin kansalainen muutti vastaanottavaan jäsenvaltioon, koska huomioon otettava kriteeri on ajankohta, jolloin maahanpääsyä ja oleskelua koskeva hakemus tehdään. Jos riippuvaisuus oli olemassa ajankohtana, jolloin vastaanottavaan jäsenvaltioon asetettiin, mutta jos se on tämän jälkeen keskeytynyt, direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa asetettu edellytys ei täyty. Jos sitä vastoin riippuvaisuus on syntynyt unionin kansalaisen vastaanottavaan jäsenvaltioon saapumisen jälkeen, perheenjäsentä voidaan pitää ”riippuvaisena”. Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun liikkumisvapauttaan käyttänyt unionin kansalainen joutuu ottamaan huolehdittavakseen veljenpoikansa, jonka vanhemmat ovat juuri kuolleet.

100. Edellä 34 kohdassa mainittu tulkintaperiaate johtaa siihen, että oikeuskäytännössä aikaisempien säännösten voimassaolon aikana vahvistettuja sääntöjä sovelletaan direktiiviin 2004/38 ilman että voitaisiin esittää mitään syytä, jonka perusteella ”riippuvaisen” henkilön käsitettä arvioitaisiin eri lailla sen mukaan, kuuluuko asianomainen kolmannen maan kansalainen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun perheenjäsenten luokkaan vai direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun muiden perheenjäsenten luokkaan.

101. Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan a alakohdalla on tulkittava seuraavasti:

- Se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa rajoitetaan säännöksen soveltamisala niihin muihin perheenjäseniin, jotka ovat oleskelleet samassa valtiossa kuin unionin kansalainen ennen kuin tämä muutti vastaanottavaan jäsenvaltioon, ja
- ”riippuvaisen” henkilön käsite ei edellytä, että riippuvaisuus on ollut olemassa vähän ennen kuin unionin kansalainen muutti vastaanottavaan jäsenvaltioon.

d) Viides kysymys

102. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa viidennellä kysymyksellään selvittää ennen kaikkea, voiko jäsenvaltio asettaa muun perheenjäsenen maahanpääsulle ja oleskelulle erityisiä direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua riippuvaisuuden luonnetta tai kestoja koskevia edellytyksiä.

103. Vastaus tähän kysymykseen seuraa väistämättä edellä esitetystä vastauksista.

51 — EYVL L 257, s. 13.

52 — Em. asia Jia, tuomion 38 kohta.

104. Direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu ”riippuvaisen” henkilön käsite on määriteltävä yhdenmukaisesti ja itsenäisesti siten, että helpottamista koskevalta velvollisuudelta – jonka on tulkittu merkitsevän jokaisella kyseisen säännöksen soveltamisalaan kuuluvalla henkilöllä olevaa mahdollisuutta saada hakemuksensa perusteellisesti tutkituksi ja hakemuksen tultua hylätyksi saada riittävästi perusteltu päätös – ei voida vaatia sellaisten erityisten edellytysten täyttämistä, jotka liittyvät riippuvaisuuden luonteeseen tai kestoan.

105. Koska katson, että tämä säännös ei merkitse oleskeluoikeuden automaattista myöntämistä, en sen sijaan näe periaatteellista estettä sille, että jäsenvaltio määrittelee maahanpääsyä ja oleskelua koskevien oikeuksien erityiset edellytykset sen varmistamiseksi, että riippuvaisuus on tosiasiallista ja kestävä.

106. Näiden edellytysten on kuitenkin oltava tehokkuusperiaatteen mukaisia, mikä edellyttää, ettei niillä saada tehdä unionin oikeusjärjestyksessä annettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi. Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden asettamalla edellytyksillä ei saada viedä de facto säännöksen soveltamisalaan kuuluvilta henkilöiltä mahdollisuutta saada oikeus maahanpääsyyn ja oleskeluun. Ei voitaisi hyväksyä esimerkiksi kansallista säännöstä, jossa edellytettäisiin, että kolmannen maan kansalaisen olisi oleskeluoikeuden saadakseen osoitettava, että hän on ollut riippuvainen unionin kansalaisesta yli 20 vuoden ajan.

107. Lisäksi riippuvaisuuden luonnetta tai kestoja koskevat edellytykset voivat toimia rajoituksena muiden perheenjäsenten maahanpääsulle, jota jäsenvaltioiden on kuitenkin helpotettava. Jotta edellytykset voidaan hyväksyä, niillä on myös oltava hyväksyttävä tavoite, niiden on oltava omiaan takaamaan tämän tavoitteen toteuttaminen eikä niillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

108. Näin ollen katson, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan 2 alakohta ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan kolmannen maan kansalaisen maahanpääsulle ja oleskelulle erityisiä riippuvaisuuden luonnetta tai kestoja koskevia edellytyksiä, kunhan näillä edellytyksillä on hyväksyttävä tavoite, ne ovat omiaan takaamaan tämän tavoitteen toteuttamisen eivätkä ne ylitä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

V Ratkaisuehdotus

109. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) Londonin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 3 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että siinä velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet, joilla helpotetaan kaikkien tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden pääsyä niiden alueelle ja oleskelua siellä, mikä merkitsee, että asianomaisilla henkilöillä on mahdollisuus saada oikeus maahanpääsyyn ja oleskeluun sen jälkeen, kun heidän hakemuksensa on tutkittu perusteellisesti heidän henkilökohtainen tilanteensa huomioon ottaen, ja hakemuksen tullessa hylätyksi mahdollisuus saada riittävästi perusteltu päätös, johon voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa. Kyseisessä säännöksessä ei velvoiteta jäsenvaltioita tunnustamaan muille perheenjäsenille, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia ja täyttävät direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa asetetut edellytykset, automaattista oikeutta maahanpääsyyn ja oleskeluun.

- 2) Unionin primäärioikeus, erityisesti sen unionin kansalaisuutta ja yksityis- ja perhe-elämän suojaa koskevat määräykset, ja direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohta, ovat esteenä sille, että jäsenvaltio kieltää säännöksen soveltamisalaan kuuluvan kolmannen maan kansalaisen oleskelun alueellaan, kun kyseisen kansalaisen tarkoituksena on asua perheenjäsenensä kanssa, joka on unionin kansalainen, jos tämän kieltämisen vaikutuksena on, että asianomaisen unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapautta jäsenvaltioiden alueella rajoitetaan perusteettomasti tai hänen oikeuttaan yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen vahingoitetaan suhteettomasti, minkä tutkiminen on ennakkoratkaisupyyntön esittäneen tuomioistuimen tehtävä.
- 3) Direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa annetaan muille perheenjäsenille, jotka täyttävät kyseisessä säännöksessä asetetut edellytykset, oikeus vedota siihen kansallisessa tuomioistuimessa muun muassa sen estämiseksi, että heihin ei sovellettaisi erityisiä vaatimuksia, joilla rajoitettaisiin sen soveltamisalaa.
- 4) Direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että
 - se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa rajoitetaan säännöksen soveltamisala niihin muihin perheenjäseniin, jotka ovat oleskelleet samassa valtiossa kuin unionin kansalainen ennen kuin tämä muutti vastaanottavaan jäsenvaltioon, ja
 - ”riippuvaisen” henkilön käsite ei edellytä, että riippuvaisuus on ollut olemassa vähän ennen kuin unionin kansalainen muutti vastaanottavaan jäsenvaltioon.
 - se ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan kolmannen maan kansalaisen maahanpääsulle ja oleskelulle erityisiä riippuvaisuuden luonnetta tai kestoja koskevia edellytyksiä, kunhan näillä edellytyksillä on hyväksyttävä tavoite, ne ovat omiaan takaamaan tämän tavoitteen toteuttamisen eivätkä ne ylitä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.