



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

14 päivänä marraskuuta 2017*

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin kansalaisuus – SEUT 21 artikla – Direktiivi 2004/38/EY – Henkilöt, joihin tätä direktiiviä sovelletaan – Kaksoiskansalaisuus – Unionin kansalainen, joka on hankkinut vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden ja samalla säilyttänyt alkuperäisen kansalaisuutensa – Kolmannen maan kansalaisen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, oleskeluoikeus tässä jäsenvaltiossa

Asiassa C-165/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Englannin ja Walesin alioikeus, Queen's Bench -osasto (hallintojaosto), Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 8.3.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 21.3.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Toufik Lounes

vastaan

Secretary of State for the Home Department,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano (esittelevä tuomari), jaostojen puheenjohtajat R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits, C. G. Fernlund ja C. Vajda sekä tuomarit J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.5.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Toufik Lounes, edustajinaan P. Saini, barrister, ja R. Matharu, solicitor,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinnään M. Holt, C. Crane ja C. Brodie, avustajanaan D. Blundell, barrister,
- Espanjan hallitus, asiamiehenään V. Ester Casas,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään E. Montaguti ja M. Wilderspin,
- kuultuaan julkisasiamiehen 30.5.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77, oikaisu EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Toufik Lounes ja Secretary of State for the Home Department (sisäasiainministeri, Yhdistynyt kuningaskunta) ja jossa on kyse siitä, että Lounesille ei myönnetty oleskelukorttia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 5 ja 18 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
”(5) Jotta kaikki unionin kansalaiset voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella vapauden ja ihmisarvon osalta objektiivisten edellytysten mukaisesti, tämä oikeus olisi myönnettävä myös heidän perheenjäsenilleen näiden kansalaisuudesta riippumatta. – –
– –
(18) Jotta jo saadusta oikeudesta pysyvään oleskeluun voisi tulla todellinen keino kotoutua sen vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan, jossa unionin kansalainen oleskelee, siihen ei olisi kohdistuttava mitään ehtoja.”
- 4 Tämän direktiivin 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;
– –”

5 Kyseisen direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

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

2) ’perheenjäsenellä’:

a) aviopuolisoa

--

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

6 Direktiivin 2004/38 3 artiklan, jonka otsikko on ”Henkilöt, joihin tätä direktiiviä sovelletaan”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

7 Kyseisen direktiivin 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella enintään kolme kuukautta”, säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että heillä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi.

2. Edellä 1 kohdan säännöksiä sovelletaan myös perheenjäseniin, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, joilla on voimassa oleva passi ja jotka tulevat unionin kansalaisen mukana tai seuraavat häntä myöhemmin.”

8 Direktiivin 7 artiklan, jonka otsikkona on ”Oikeus oleskella yli kolme kuukautta”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

c)

– jos he ovat kirjoittautuneet yksityiseen tai julkiseen laitokseen, jonka vastaanottava jäsenvaltio on hyväksynyt tai jota se rahoittaa lainsäädäntönsä tai hallinnollisen käytäntönsä mukaisesti, pääasiallisena tarkoituksenaan osallistua koulutukseen, ammattikoulutus mukaan lukien, ja

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

--

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 tarkoitettut edellytykset.”

- 9 Direktiivin IV lukuun, jonka otsikko on ”Pysyvä oleskeluoikeus”, sisältyvässä 16 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun sen alueella. Tämä oikeus ei riipu III luvussa säädettyistä edellytyksistä.

2. Edellä 1 kohdan säännöksiä sovelletaan myös perheenjäseniin, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja jotka ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa unionin kansalaisen kanssa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta.

--

4. Kun oikeus pysyvään oleskeluun on saatu, se voidaan menettää ainoastaan olemalla vastaanottavan jäsenvaltion alueelta poissa yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta.”

Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus

- 10 Direktiivi 2004/38 saatettiin osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestystä Euroopan talousalueelta (ETA) peräisin olevasta maahanmuutosta vuonna 2006 annetulla asetuksella (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, jäljempänä vuoden 2006 asetus). Tässä asetuksessa käytetään ilmaisua ”[Euroopan talousalueen (ETA)] kansalainen” ilmaisun ”unionin kansalainen” sijasta.

- 11 Mainitun asetuksen alkuperäisen version 2 §:ssä esitetyn määritelmän mukaan ”ETA-kansalaisella” tarkoitettiin ”kaikkia ETA-valtion kansalaisia”, ja siinä täsmennettiin, että Yhdistynyt kuningaskunta ei kuulunut ETA-valtion käsitteen piiriin.

- 12 Sen jälkeen, kun tätä asetusta muutettiin kaksi kertaa peräkkäin, ensin Euroopan talousalueelta (ETA) peräisin olevasta maahanmuutosta annetulla vuoden 2012 muutosasetuksella (2012/1547) (Immigration (European Economic Area) (Amendment) Regulations 2012 (2012/1547), jäljempänä asetus 2012/1547) ja sitten Euroopan talousalueelta (ETA) peräisin olevasta maahanmuutosta annetulla vuoden 2012 toisella muutosasetuksella (2012/2560) (Immigration (European Economic Area) (Amendment) (N^o 2) Regulations 2012 (2012/2560), jäljempänä asetus 2012/2560), kyseisen pykälän sanamuoto on seuraava:

”ETA-kansalaisella’ tarkoitetaan ETA-valtion kansalaista, joka ei ole myös Britannian kansalainen.”

- 13 Vuoden 2006 asetuksen 6, 7, 14 ja 15 §:llä saatettiin direktiivin 2004/38 2, 7 ja 16 artikla osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestystä.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 14 Perla Nerea García Ormazabal, joka on Espanjan kansalainen, muutti Yhdistyneeseen kuningaskuntaan opiskelemaan syyskuussa 1996. Hän on asunut ja työskennellyt siellä kokoaikaisesti syyskuusta 2004 lähtien.
- 15 Hän sai 12.8.2009 kansalaistamisen kautta Britannian kansalaisuuden, ja hänelle myönnettiin Britannian passi, mutta hän säilytti myös Espanjan kansalaisuutensa.
- 16 Hän aloitti vuonna 2013 suhteen Algerian kansalaisen Toufik Lounesin kanssa, joka oli saapunut Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 20.1.2010 kuuden kuukauden vierailuviisumilla ja oleskellut siellä laittomasti tämän ajanjakson päätyttyä. Ormazabal ja Lounes avioituivat uskonnollisessa seremoniassa 1.1.2014, minkä jälkeen siviilivihkiminen tapahtui Lontoossa (Yhdistynyt kuningaskunta) 16.5.2014. He ovat siitä lähtien asuneet Yhdistyneessä kuningaskunnassa.
- 17 Lounes teki 15.4.2014 sisäasiainministerille vuoden 2006 asetuksen nojalla hakemuksen oleskelukortin saamiseksi ETA-kansalaisen perheenjäsenenä.
- 18 Lounes sai 14.5.2014 ilmoituksen, joka oli osoitettu henkilölle, joka voidaan poistaa maasta, sekä päätöksen hänen poistamisestaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta sillä perusteella, että hän oli ylittänyt sallitun oleskelun keston kyseisessä valtiossa maahanmuuttovalvontaa koskevien sääntöjen vastaisesti.
- 19 Sisäasiainministeri ilmoitti Lounesille 22.5.2014 päivätyssä kirjeessä hänen oleskelukorttia koskevan hakemuksensa hylkäämisestä sekä tämän hylkäämisen perustelut. Kirjeessä todettiin ennen kaikkea, että sen jälkeen, kun vuoden 2006 asetuksen 2 §:ää oli muutettu asetuksilla 2012/1547 ja 2012/2560, Ormazabalia ei enää pidetty ensiksi mainitussa asetuksessa tarkoitettuna ETA-kansalaisena, koska hän oli saanut Britannian kansalaisuuden 12.8.2009 säilyttäen kuitenkin samalla Espanjan kansalaisuuden. Hän ei näin ollen enää voinut saada ensiksi mainitulla asetuksella eikä direktiivillä 2004/38 myönnettyjä oikeuksia Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Lounes ei siis voinut vaatia edellä mainitun asetuksen nojalla oleskelukorttia ETA-kansalaisen perheenjäsenenä.
- 20 Ennakkoratkaisupyyntöä nimittäin ilmenee, että ennen tätä muutosta Britannian kansalaisia, jotka ovat myös toisen ETA:n jäsenvaltion kansalaisia, kuten Ormazabal, pidettiin – toisin kuin henkilöitä, joilla ei ole tällaista kaksoiskansalaisuutta – vuoden 2006 asetuksen 2 §:ssä tarkoitettuina ETA-kansalaisina ja he saattoivat siis vedota tällä asetuksella myönnettyihin oikeuksiin. Tämän muutoksen jälkeen näitä kansalaisia ei kuitenkaan enää pidetä tällaisina ETA-kansalaisina, eivätkä he näin ollen enää nauti näitä oikeuksia, joten heidän perheenjäsenensä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, eivät voi myöskään enää vedota oikeuteen oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa tässä ominaisuudessa.
- 21 Lounes nosti ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen edellä 19 kohdassa mainitusta 22.5.2014 annetusta päätöksestä.
- 22 Tämä tuomioistuin on epävarma siitä, ovatko kyseinen päätös ja vuoden 2006 asetuksen 2 §, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksilla 2012/1547 ja 2012/2560, yhteensopivia SEUT 21 artiklan ja direktiivin 2004/38 kanssa.
- 23 Tässä yhteydessä se täsmentää, että asetusta 2012/1547 koskevan selittävän huomautuksen, kyseisen asetuksen perusteluiden ja asetuksen 2012/2560 perusteluiden mukaan mainitun 2 §:n muutos on seurausta 5.5.2011 annetusta tuomiosta McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277), jossa unionin tuomioistuin katsoi, että kyseistä direktiiviä ei sovelleta unionin kansalaiseen, joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, joka on aina oleskellut jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja joka on lisäksi toisenkin jäsenvaltion kansalainen.

- 24 Tässä tapauksessa on kuitenkin riidatonta, että ennen kuin Ormazabal sai Britannian kansalaisuuden, hän oli käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja saanut Espanjan kansalaisena oleskeluoikeuden Yhdistyneessä kuningaskunnassa kyseisen direktiivin nojalla.
- 25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tässä yhteydessä ennen kaikkea, onko, kuten sisäasiainministeri väittää, Ormazábal menettänyt mahdollisuutensa vedota direktiiviin 2004/38 Yhdistyneessä kuningaskunnassa siitä ajankohdasta lukien, jolloin hänet kansalaistettiin kyseisessä jäsenvaltiossa, vai onko niin, kuten Lounes väittää, että vaikka Ormazabal on saanut Britannian kansalaisuuden, häntä on edelleen pidettävä edellä mainitun direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”henkilönä, johon tätä direktiiviä sovelletaan”, ja hän voi edelleen vedota tässä jäsenvaltiossa kyseisessä direktiivissä taattuihin oikeuksiin, kun otetaan huomioon, että hän on säilyttänyt Espanjan kansalaisuutensa. Ensiksi mainitussa tapauksessa Lounes ei nimittäin voisi saada johdettua oleskeluoikeutta Yhdistyneessä kuningaskunnassa unionin kansalaisen perheenjäsenenä tämän saman direktiivin nojalla, kun taas toisessa tapauksessa hänelle voitaisiin tunnustaa tällainen oikeus.
- 26 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii myös, olisiko tähän kysymykseen annettava vastaus erilainen sen mukaan, oliko Ormazabal saanut pysyvän oleskeluoikeuden Yhdistyneessä kuningaskunnassa direktiivin 2004/38 16 artiklan nojalla ennen Britannian kansalaisuuden saamista vai oliko hänellä tuona ajankohtana vain oikeus oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa yli kolme kuukautta tämän direktiivin 7 artiklan nojalla. Pääasian asianosaisten välillä on keskustelua siitä, minkä tyyppinen oleskeluoikeus Ormazabalilla oli ennen hänen kansalaistamistaan, eikä kysymystä ole vielä ratkaistu.
- 27 Näissä olosuhteissa High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Englannin ja Walesin alioikeus, Queen’s Bench -osasto (hallintojaosto), Yhdistynyt kuningaskunta) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Kun henkilö, joka on Espanjan kansalainen ja unionin kansalainen,

- siirtyy Yhdistyneeseen kuningaskuntaan käyttäen direktiivin [2004/38] mukaista oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja
- oleskelee Yhdistyneessä kuningaskunnassa käyttäen direktiivin [2004/38] 7 artiklan tai 16 artiklan mukaista oikeuttaan ja
- tämän jälkeen saa Britannian kansalaisuuden, jonka hän pitää Espanjan kansalaisuutensa lisäksi, ja hänellä on näin kaksoiskansalaisuus, ja
- useita vuosia sen jälkeen, kun hän on saanut Britannian kansalaisuuden, avioituu kolmannen maan kansalaisen kanssa, jonka kanssa hän oleskelee Yhdistyneessä kuningaskunnassa,

sovelletaanko sekä häneen että hänen puolisoonsa direktiiviä [2004/38] sen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tavoin, kun hän oleskelee Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja hänellä on sekä Espanjan että Britannian kansalaisuus?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 28 Todettakoon aluksi, että unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muodollisesti rajoittanut kysymyksensä koskemaan vain direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdan tulkintaa, tämä seikka ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä sille kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä

kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänä olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin viitannut niihin kysymyksessään (ks. analogisesti tuomio 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 29 Tässä tapauksessa ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvistä tiedoista ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneitä tuomioistuinta askarruttavat kysymykset pääasiassa eivät koske ainoastaan direktiiviä 2004/38 vaan myös SEUT 21 artiklan 1 kohtaa.
- 30 On siis katsottava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys koskee ennen kaikkea sitä, onko direktiiviä 2004/38 ja SEUT 21 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että tilanteessa, jossa unionin kansalainen on käyttänyt liikkumisvapauttaan siirtymällä toiseen jäsenvaltioon kuin jonka kansalainen hän on ja oleskelemalla siellä tämän direktiivin 7 artiklan 1 kohdan tai 16 artiklan 1 kohdan nojalla, hankkinut tämän jälkeen kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden säilyttäen kuitenkin myös alkuperäisen kansalaisuutensa ja avioitunut useita vuosia myöhemmin kolmannen maan kansalaisen kanssa, jonka kanssa hän edelleen asuu mainitun jäsenvaltion alueella, tällä kolmannen maan kansalaisella on oikeus oleskella tässä jäsenvaltiossa mainitun direktiivin säännösten tai SEUT 21 artiklan 1 kohdan perusteella.

Direktiivin 2004/38 tulkinta

- 31 Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että direktiivin 2004/38 tavoitteena on helpottaa sen unionin kansalaisille SEUT 21 artiklan 1 kohdassa suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkuu ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä ja tehostaa kyseistä oikeutta. Direktiivin viidennessä perustelukappaleessa korostetaan, että jotta kyseistä oikeutta voidaan käyttää ihmisarvon osalta objektiivisten edellytysten mukaisesti, se olisi myönnettävä myös unionin kansalaisten perheenjäsenille näiden kansalaisuudesta riippumatta (tuomio 18.12.2014, McCarthy ym., C-202/13, EU:C:2014:2450, 31 ja 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 32 Direktiivissä ei kuitenkaan anneta mitään itsenäistä oikeutta unionin kansalaisen perheenjäsenille, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia. Niinpä tällä direktiivillä kyseisille kolmannen maan kansalaisille mahdollisesti myönnetty oikeudet on johdettu oikeuksista, jotka asianomaisella unionin kansalaisella on liikkumisvapautensa käyttämisen perusteella (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2014, McCarthy ym., C-202/13, EU:C:2014:2450, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 33 Kuten unionin tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, direktiivin 2004/38 säännösten sanamuodon mukaisesta systemaattisesta ja teleologisesta tulkinnasta seuraa, että direktiivin ainoana tarkoituksena on säännellä unionin kansalaisen maahantulon ja oleskelun edellytyksiä muissa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja että johdettu oleskeluoikeus kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä, siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen unionin kansalainen on, ei siis voi perustua kyseisen direktiivin säännöksiin (ks. vastaavasti tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 37 kohta ja tuomio 10.5.2017, Chavez-Vilchez ym., C-133/15, EU:C:2017:354, 53 kohta).
- 34 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan sanamuodosta seuraa ensiksi, että unionin kansalaiset, jotka siirtyvät ”toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat”, sekä heidän direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa määritellyt perheenjäsenensä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin, kuuluvat direktiivin soveltamisalaan ja nauttivat direktiivissä myönnettyjä oikeuksia (tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 38 kohta).
- 35 Toiseksi direktiivin 2004/38 muissa säännöksissä, erityisesti 6 artiklassa, 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa sekä 16 artiklan 1 ja 2 kohdassa, viitataan unionin kansalaisen oleskeluoikeuteen ja hänen perheenjäsentensä johdettuun oleskeluoikeuteen joko ”toisessa jäsenvaltiossa” tai ”vastaanottavassa jäsenvaltiossa” (tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 36 Vaikka kolmanneksi tämän direktiivin tavoitteena on – kuten edellä 31 kohdassa on todettu – helpottaa ja tehostaa unionin kansalaisille myönnetyn vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan oikeuden käyttämistä, on kuitenkin niin, että direktiivin sääntelyn kohteena ovat, kuten sen 1 artiklan a alakohdasta ilmenee, kyseisen oikeuden käyttöedellytykset (tuomio 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, 33 kohta ja tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 41 kohta).
- 37 Unionin tuomioistuimien on siten katsonut, että koska kansainvälisen oikeuden periaatteen mukaan valtio ei voi evätä omilta kansalaisiltaan oikeutta tulla alueelleen ja oleskella siellä ja heillä on siellä siis ehdoton oleskeluoikeus, kyseisen direktiivin tarkoituksena ei ole säännellä unionin kansalaisen oleskelua jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on. Tästä seuraa, että kun otetaan huomioon edellä 32 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, direktiivin tarkoituksena ei myöskään ole myöntää johdettua oleskeluoikeutta tämän saman jäsenvaltion alueella kolmannen maan kansalaisille, jotka ovat tämän unionin kansalaisen perheenjäseniä (ks. vastaavasti tuomio 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, 29, 34 ja 42 kohta ja tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 42 ja 43 kohta).
- 38 Tässä tapauksessa on kiistatonta, että Espanjan kansalainen Ormazabal on käyttänyt liikkumisvapauttaan, kun hän on siirtynyt toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jonka kansalainen hän on, ja oleskellut siellä, lähdettyään Espanjasta siirtyäkseen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan vuonna 1996. On niin ikään kiistatonta, että hän oli direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”henkilö, johon tätä direktiiviä sovelletaan” ja että hän oleskeli Yhdistyneessä kuningaskunnassa tämän direktiivin 7 artiklan 1 kohdan tai – kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sitä paitsi näyttää myöntävän – 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti ainakin siihen saakka, kunnes hän sai Britannian kansalaisuuden kansalaistamisen perusteella.
- 39 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 48 ja 63 kohdassa, tämän kansalaisuuden saaminen muutti Ormazabalin oikeudellista tilannetta sekä kansalliseen oikeuteen että mainittuun direktiiviin nähden.
- 40 Ormazabal on näet tuosta ajankohdasta lähtien oleskellut yhdessä niistä jäsenvaltioista, jonka kansalainen hän on, ja hänellä on tämän vuoksi siellä ehdoton oleskeluoikeus edellä 37 kohdassa mainitun kansainvälisoikeudellisen periaatteen mukaisesti.
- 41 Tästä seuraa, että saatuaan Britannian kansalaisuuden yhtäältä Ormazabal ei enää täytä direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua määritelmää ”henkilö, johon tätä direktiiviä sovelletaan”, joka palautettiin mieleen edellä 34 kohdassa. Kun toisaalta otetaan huomioon edellä 36 ja 37 kohdassa mainitut seikat, kyseinen direktiivi ei enää sääntele hänen oleskeluaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa, koska tämä oikeus on luonteeltaan ehdoton.
- 42 Näin ollen on katsottava, että direktiiviä 2004/38 ei enää sovelleta Ormazabalin tilanteeseen siitä lähtien kun hänet kansalaistettiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa.
- 43 Tätä päätelmää ei horjuta se, että Ormazabal on käyttänyt liikkumisvapauttaan siirtymällä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja oleskelemalla siellä ja säilyttänyt Espanjan kansalaisuutensa Britannian kansalaisuuden lisäksi. Näistä kahdesta seikasta huolimatta on niin, että siitä lähtien, kun Ormazabal hankki tämän kansalaisuuden, hän ei enää oleskele direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tavoin ”toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalai[nen hän on]” eikä siis enää kuulu tässä säännöksessä tarkoitettua käsitteen ”henkilö, johon tätä direktiiviä sovelletaan” alaan.
- 44 Kun otetaan huomioon edellä 32 ja 37 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, hänen puolisonsa Lounes, joka on kolmannen maan kansalainen, ei myöskään kuulu tämän käsitteen alaan eikä voi siis saada johdettua oleskeluoikeutta Yhdistyneessä kuningaskunnassa tämän saman direktiivin perusteella.

SEUT 21 artiklan 1 kohdan tulkinta

- 45 Koska direktiivi 2004/38 ei voi olla perustana kolmannen maan kansalaisen johdetulle oikeudelle sen kaltaisessa tilanteessa, jossa Lounes on, on ratkaistava, voidaanko tällainen oleskeluoikeus kuitenkin johtaa EUT-sopimuksen unionin kansalaisuutta koskevista määräyksistä ja erityisesti SEUT 21 artiklan 1 kohdasta, jossa annetaan jokaiselle unionin kansalaiselle oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei muun muassa perussopimuksissa määrätyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.
- 46 On palautettava mieleen, että unionin tuomioistuimien on jo eräissä tapauksissa todennut, että kolmannen maan kansalaiset, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä ja jotka eivät voi direktiivin 2004/38 säännösten perusteella saada johdettua oleskeluoikeutta jäsenvaltiossa, jonka kansalaisuus kyseisellä unionin kansalaisella on, voivat kuitenkin saada tällaisen oikeuden SEUT 21 artiklan 1 kohdan perusteella (ks. vastaavasti tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 44–50 kohta ja tuomio 10.5.2017, Chavez-Vilchez ym., C-133/15, EU:C:2017:354, 54 kohta).
- 47 Kuten ei direktiivin 2004/38 säännöksissä ei myöskään viimeksi mainitussa määräyksessä anneta kolmannen maan kansalaiselle mitään itsenäistä oleskeluoikeutta, vaan ainoastaan asianomaisen unionin kansalaisen oikeuksista johdettu oikeus (tuomio 8.11.2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, 66 ja 67 kohta ja tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 36 kohta).
- 48 Näin ollen kolmannen maan kansalaisen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, johdettu oleskeluoikeus on lähtökohtaisesti olemassa ainoastaan silloin, kun se on tarpeen sen varmistamiseksi, että unionin kansalainen voi käyttää tehokkaasti oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Kyseisen johdetun oleskeluoikeuden tarkoitus ja oikeutus perustuvat siis toteamukseen, jonka mukaan tällaisen oikeuden tunnustamisen epääminen voi loukata muun muassa tätä vapautta ja asianomaisen unionin kansalaisen SEUT 21 artiklan 1 kohtaan perustuvien oikeuksien käyttöä ja tehokasta vaikutusta (ks. vastaavasti tuomio 8.11.2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, 68 kohta; tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 45 kohta ja tuomio 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, 36 ja 73 kohta).
- 49 Tässä tapauksessa on todettava, että – toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää ennen kaikkea – tilannetta, jossa Ormazabalin kaltainen jäsenvaltion kansalainen, joka on käyttänyt liikkumisvapauttaan siirtymällä toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskelemalla siellä laillisesti, ei voida rinnastaa puhtaasti sisäiseen tilanteeseen yksin jo siitä syystä, että tämä kansalainen on oleskelunsa aikana hankkinut vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden alkuperäisen kansalaisuutensa lisäksi.
- 50 Unionin tuomioistuimien on jo vahvistanut, että tällainen liittymäkohta unionin oikeuteen on olemassa sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia ja jotka oleskelevat laillisesti toisen jäsenvaltion alueella, jonka kansalaisia he myös ovat (ks. vastaavasti tuomio 8.6.2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, 34 kohta).
- 51 Niinpä Ormazabal, joka on kahden jäsenvaltion kansalainen ja on unionin kansalaisena käyttänyt oikeuttaan liikkua ja oleskella toisessa jäsenvaltiossa kuin kotijäsenvaltiossaan, voi vedota tähän ominaisuuteen liittyviin oikeuksiin, erityisesti niihin, joista määrätään SEUT 21 artiklan 1 kohdassa, myös jompaankumpaan näistä jäsenvaltioista nähden.
- 52 Tässä määräyksessä jäsenvaltioiden kansalaisille tunnustettuihin oikeuksiin kuuluu kansalaisen oikeus viettää normaalia perhe-elämää vastaanottavassa jäsenvaltiossa perheenjäsentensä rinnalla (ks. analogisesti tuomio 25.7.2008, Metock ym., C-127/08, EU:C:2008:449, 62 kohta).

- 53 Se, että jäsenvaltion kansalainen, joka on siirtynyt toiseen jäsenvaltioon ja oleskelee siellä, hankkii sittemmin viimeksi mainitun jäsenvaltion kansalaisuuden alkuperäisen kansalaisuutensa lisäksi, ei voi merkitä, että hän menettäisi tämän oikeuden, koska tällöin jätettäisiin huomiotta SEUT 21 artiklan 1 kohdan tehokas vaikutus.
- 54 Tämä merkitsisi näet ensiksi sitä, että kyseistä kansalaista kohdellaan samalla tavalla kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaista, joka ei ole koskaan sieltä lähtenyt siten, ettei oteta huomioon sitä, että tämä kansalainen on käyttänyt liikkumisvapauttaan asettautumalla mainitun jäsenvaltion alueelle ja että hän on säilyttänyt alkuperäisen kansalaisuutensa.
- 55 Jäsenvaltio ei kuitenkaan voi rajoittaa vaikutuksia, jotka seuraavat toisen jäsenvaltion kansalaisuudesta, muun muassa oikeuksia, jotka liittyvät tähän unionin oikeuden nojalla ja jotka ovat seurausta siitä, että kansalainen on käyttänyt liikkumisvapauttaan.
- 56 Toiseksi on korostettava, että unionin kansalaiselle SEUT 21 artiklan 1 kohdassa annetuilla oikeuksilla, hänen perheenjäsenillään olevat johdetut oikeudet mukaan luettuina, pyritään erityisesti edistämään asianomaisen unionin kansalaisen asteittaista kotoutumista vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan.
- 57 Ormazabalin kaltaisen unionin kansalaisen, joka liikkumisvapauttaan käytettyään ja siirryttyään vastaanottavaan jäsenvaltioon ja oleskeltuaan sen alueella useita vuosia direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan tai 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti ja niitä noudattaen hankkii tämän jäsenvaltion kansalaisuuden, voidaan katsoa pyrkivän kotoutumaan pysyvästi tämän valtion yhteiskuntaan.
- 58 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 86 kohdassa, on niin, että se, että tällaisen kansalaisen, joka on saanut oikeuksia SEUT 21 artiklan 1 kohdan nojalla sen vuoksi, että hän on käyttänyt liikkumisvapauttaan, olisi luovuttava näistä oikeuksista, erityisesti oikeudesta viettää perhe-elämää vastaanottavassa jäsenvaltiossa, siitä syystä, että hän on pyrkinyt tässä jäsenvaltiossa kansalaistamisen kautta entistä tiiviimmin kotoutumaan sen yhteiskuntaan, olisi vastoin tässä määräyksessä edistetyn asteittaisen kotoutumisen logiikkaa.
- 59 Tästä seuraisi lisäksi, että unionin kansalaista, joka on käyttänyt liikkumisvapauttaan ja hankkinut vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden alkuperäisen kansalaisuutensa lisäksi, kohdeltaisiin perhe-elämän osalta epäedullisemmin kuin unionin kansalaista, joka on myös käyttänyt tätä vapautta mutta jolla on vain hänen alkuperäinen kansalaisuutensa. Tällöin unionin kansalaiselle vastaanottavassa jäsenvaltiossa annetut oikeudet, muun muassa oikeus viettää perhe-elämää kolmannen maan kansalaisen kanssa, vähenisivät sitä mukaa kuin hän sopeutuu vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan ja hänellä olevien kansalaisuuksien lukumäärän mukaan.
- 60 Edellä esitetystä seuraa, että SEUT 21 artiklan 1 kohdassa unionin kansalaisille annettujen oikeuksien tehokas vaikutus edellyttää, että Ormazabalin kaltaisessa tilanteessa oleva unionin kansalainen voi vastaanottavassa jäsenvaltiossa edelleen nauttia kyseiseen määräykseen perustuvia oikeuksia sen jälkeen, kun hän on hankkinut tämän jäsenvaltion kansalaisuuden alkuperäisen kansalaisuutensa lisäksi, ja erityisesti viettää perhe-elämää puolisonsa kanssa, joka on kolmannen maan kansalainen, siten, että viimeksi mainitulle myönnetään johdettu oleskeluoikeus.
- 61 Kyseisen johdetun oleskeluoikeuden myöntämisen edellytysten ei pidä olla ankarampia kuin edellytykset, joista direktiivissä 2004/38 säädetään tällaisen oleskeluoikeuden myöntämiseksi kolmannen maan kansalaiselle, joka on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen asettautumalla toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jonka kansalainen hän on. Vaikka tämä direktiivi ei kata edellisessä kohdassa tarkoitettua kaltaista tilannetta, sitä on sovellettava analogisesti tähän tilanteeseen (ks. analogisesti tuomio 12.3.2014, O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 50 ja 61 kohta ja tuomio 10.5.2017, Chavez-Vilchez ym., C-133/15, EU:C:2017:354, 54 ja 55 kohta).

- 62 Kaikki edellä esitetty huomioon ottaen esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 2004/38 on tulkittava siten, että tilanteessa, jossa unionin kansalainen on käyttänyt liikkumisvapauttaan siirtymällä toiseen jäsenvaltioon kuin jonka kansalainen hän on ja oleskelemalla siellä tämän direktiivin 7 artiklan 1 kohdan tai 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti, hankkinut sittemmin tämän jäsenvaltion kansalaisuuden säilyttäen samalla myös alkuperäisen kansalaisuuteensa ja avioitunut useita vuosia myöhemmin kolmannen maan kansalaisen kanssa, jonka kanssa hän asuu edelleen mainitun jäsenvaltion alueella, tällä kolmannen maan kansalaisella ei ole johdettua oleskeluoikeutta kyseisessä jäsenvaltiossa mainitun direktiivin säännösten perusteella. Kyseisellä kolmannen maan kansalaisella voi kuitenkin olla tällainen oleskeluoikeus SEUT 21 artiklan 1 kohdan nojalla edellytyksillä, jotka eivät saa olla ankarampia kuin edellytykset, joista direktiivissä 2004/38 säädetään tällaisen oleskeluoikeuden myöntämiseksi kolmannen maan kansalaiselle, joka on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen asettautumalla toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jonka kansalainen hän on.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

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 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2004/38/EY on tulkittava siten, että tilanteessa, jossa Euroopan unionin kansalainen on käyttänyt liikkumisvapauttaan siirtymällä toiseen jäsenvaltioon kuin jonka kansalainen hän on ja oleskelemalla siellä tämän direktiivin 7 artiklan 1 kohdan tai 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti, hankkinut sittemmin tämän jäsenvaltion kansalaisuuden säilyttäen samalla myös alkuperäisen kansalaisuuteensa ja avioitunut useita vuosia myöhemmin kolmannen maan kansalaisen kanssa, jonka kanssa hän asuu edelleen mainitun jäsenvaltion alueella, tällä kolmannen maan kansalaisella ei ole johdettua oleskeluoikeutta kyseisessä jäsenvaltiossa mainitun direktiivin säännösten perusteella. Kyseisellä kolmannen maan kansalaisella voi kuitenkin olla tällainen oleskeluoikeus SEUT 21 artiklan 1 kohdan nojalla edellytyksillä, jotka eivät saa olla ankarampia kuin edellytykset, joista direktiivissä 2004/38 säädetään tällaisen oleskeluoikeuden myöntämiseksi kolmannen maan kansalaiselle, joka on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen asettautumalla toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jonka kansalainen hän on.

Allekirjoitukset