RENDÓN MARÍN JA CS
JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
4 päivänä helmikuuta 2016[1]

Asia C-165/14

Alfredo Rendón Marín

vastaan

Administración del Estado

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin, Espanja))

Unionin kansalaisuus — SEUT 20 ja SEUT 21 artikla — Direktiivi 2004/38/EY — Sellaisen kolmannen valtion kansalaisen oleskeluoikeus, jolla on rikosrekisteri — Isä, joka on kahden unionin kansalaisuuden omaavan alaikäisen lapsen yksinomainen huoltaja — Ensimmäinen lapsi, jolla on asuinjäsenvaltion kansalaisuus — Toinen lapsi, jolla on toisen jäsenvaltion kansalaisuus mutta joka on aina asunut ensin mainitussa valtiossa — Kansallinen lainsäädäntö, jossa kielletään oleskeluluvan myöntäminen tälle suoraan takenevassa polvessa olevalle sukulaiselle hänen rikosrekisterinsä vuoksi — Oleskeluoikeuden epääminen, joka voi johtaa alaikäisten lasten poistumiseen Euroopan unionin alueelta — Hyväksyttävyys — Tuomion Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) sekä tuomion Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) mukaiseen oikeuskäytäntöön perustuva oleskeluoikeus

ja

Asia C-304/14

Secretary of State for the Home Department

vastaan

CS

(Ennakkoratkaisupyyntö – Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Lontoon ylempi tuomioistuin (maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden jaosto), Yhdistynyt kuningaskunta))

Unionin kansalaisuus — SEUT 20 artikla — Kolmannen valtion kansalainen, joka on unionin kansalaisuuden omaavan alaikäisen lapsen huoltaja — Pysyvä oleskeluoikeus jäsenvaltiossa, jonka kansalainen lapsi on — Vanhemman rikostuomiot — Vanhemman karkottamista koskeva päätös, joka johtaa epäsuorasti alaikäisen poistamiseen maasta — Yleistä turvallisuutta koskevat pakottavat syyt

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

Sisällys

I Johdanto 4

II Asiaa koskevat oikeussäännöt 4

A Euroopan ihmisoikeussopimus 4

B Unionin lainsäädäntö 5

1. Perusoikeuskirja 5

2. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus 5

3. Direktiivi 2004/38 5

C Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö 7

D Espanjan lainsäädäntö 8

III Pääasioiden tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset 9

A Asia C-165/14 9

B Asia C-304/14 10

IV Asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa 12

V Asian tarkastelu 12

A Unionin tuomioistuimen toimivalta asiassa C-165/14 12

B Asioiden C-165/14 ja C-304/14 asiakysymys 14

1. Asioiden erityispiirteet 15

2. Alustavat huomautukset 16

a) Annetun toimivallan periaate maahanmuuttolainsäädännön alalla 17

b) Oleskeluoikeuden tyypit, jotka unionin tuomioistuin on myöntänyt unionin kansalaisen perheenjäsenille 17

3. Unionin kansalaisen perheenjäsenille vastaanottavassa jäsenvaltiossa myönnettävä oleskeluoikeus: Rendón Marínin ja hänen tyttärensä tilanteen tarkastelu direktiivin 2004/38 näkökulmasta 18

a) Direktiivin 2004/38 soveltaminen Rendón Marínin ja hänen tyttärensä tilanteeseen 19

b) Rikosrekisterin vaikutus johdetun oleskeluoikeuden myöntämiseen, kun otetaan huomioon direktiivin 2004/38 27 ja 28 artikla 20

c) Välipäätelmä asiassa C-165/14 23

4. Unionin kansalaisen perheenjäsenille myönnettävä oleskeluoikeus jäsenvaltiossa, jonka kansalaisuus unionin kansalaisella on: Rendón Marínin ja hänen lastensa sekä CS:n ja hänen lapsensa tilanteen tarkastelu 23

a) Unionin kansalaisuus unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä 23

b) Unionin kansalaisten oleskeluoikeuden noudattaminen kansallisessa lainsäädännössä 28

5. Suoraan SEUT 20 artiklasta johtuva mahdollisuus rajoittaa johdettua oleskeluoikeutta 31

a) Yleisen järjestyksen käsitteen ja yleisen turvallisuuden käsitteen ulottuvuus SEUT 20 artiklaan perustuvaan oleskeluoikeuteen liittyen 32

b) Yhdistyneen kuningaskunnan vetoamaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvän poikkeuksen tarkastelu 35

c) Välipäätelmä asiassa C-165/14 37

d) Välipäätelmä asiassa C-304/14 38

VI Ratkaisuehdotus 38

I Johdanto

1. Tribunal Supremon (ylin tuomioistuin, Espanja) ja Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) Londonin (Lontoon ylempi tuomioistuin (maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden jaosto), Yhdistynyt kuningaskunta) esittämät kysymykset koskevat asiallisesti SEUT 20 artiklan tulkintaa ja tämän määräyksen ulottuvuutta joko tuomion Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) sekä tuomion Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) tai pelkästään tuomion Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) valossa. Näiden asioiden tosiseikastoissa on kyse kolmansien valtioiden kansalaisista, joille on annettu tiedoksi oleskeluluvan epäämistä tai asuinjäsenvaltiosta, jonka kansalaisia heidän pienet unionin kansalaisuuden omaavat lapsensa, joiden huoltajia he ovat, ovat, karkottamista koskeva päätös. On olemassa vaara siitä, että näiltä lapsilta viedään kyseisillä päätöksillä mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella. Tämä vaara johtuu kansallisista toimenpiteistä, joita kohdistetaan heidän vanhempiinsa, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia, näiden rikosrekisterin vuoksi.

2. Käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt johtavat siihen, että unionin tuomioistuimen on aivan aluksi tutkittava kysymystä siitä, kuuluvatko pääasiassa kyseessä olevat tilanteet unionin oikeuden soveltamisalaan. Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, unionin tuomioistuimen on tämän jälkeen ratkaistava, mikä rikosrekisterin vaikutus on direktiiviin 2004/38/EY[2] perustuvan johdetun oleskeluoikeuden myöntämiseen. Unionin tuomioistuimella on lopuksi tilaisuus lausua mahdollisuudesta asettaa oleskeluoikeudelle SEUT 20 artiklasta suoraan johtuvia rajoituksia ja siten yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden käsitteen ulottuvuudesta pääasiassa kyseessä olevien tilanteiden kaltaisissa tilanteissa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Euroopan ihmisoikeussopimus*

3. Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.

2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.”

2 — Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 158, s. 77).

B *Unionin lainsäädäntö*

1. Perusoikeuskirja

4. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7 artiklassa, jonka otsikkona on ”Yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen”, määrätään seuraavaa:

”Jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.”

5. Perusoikeuskirjan 52 artiklan, jonka otsikkona on ”Oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuus ja tulkinta”, 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.”

2. Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus

6. SEUT 20 artiklan 1 kohdassa otetaan käyttöön unionin kansalaisuus, ja siinä määrätään, että unionin kansalainen on jokainen, ”jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus”. SEUT 20 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan unionin kansalaisilla on ”oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella”.

7. SEUT 21 artiklan 1 kohdassa lisätään, että tämä oikeus on, ”jollei perussopimuksissa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu”.

3. Direktiivi 2004/38

8. Direktiivin 2004/38 2 artiklassa, jonka otsikkona on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

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

2) ’perheenjäsenellä’:

– –

   d) unionin kansalaisesta riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevassa polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia sukulaisia;

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

9. Direktiivin 2004/38 3 artiklassa, jonka otsikkona on ”Henkilöt, joihin tätä direktiiviä sovelletaan”, säädetään seuraavaa:

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

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

a) muut kuin 2 artiklan 2 alakohdan määritelmän mukaiset unionin kansalaisen perheenjäsenet näiden kansalaisuuteen katsomatta, jos he lähtömaassaan ovat sellaisesta unionin kansalaisesta, joka on ensisijainen oleskeluoikeuden haltija, riippuvaisia tai asuivat samassa taloudessa tämän kanssa – –;

– –

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

10. Direktiivin 7 artiklan, jonka otsikko 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 sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa; tai

c) – –

— jos heillä on kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja he osoittavat asiaankuuluvalle kansalliselle viranomaiselle – – että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle; tai

d) jos he ovat a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset täyttävän unionin kansalaisen mukana matkustavia tai häntä myöhemmin seuraavia perheenjäseniä.

2. Edellä 1 kohdassa säädetty oleskeluoikeus koskee myös perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja jotka tulevat unionin kansalaisen mukana vastaanottavaan jäsenvaltioon tai seuraavat häntä sinne myöhemmin, edellyttäen, että kyseinen unionin kansalainen täyttää 1 kohdan a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset.”

11. Direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä.

2. Yleisen järjestyksen tai yleiseen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle.

Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.”

12. Direktiivin 2004/38 28 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Vastaanottavan jäsenvaltion on ennen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin perustuvan karkottamispäätöksen tekemistä otettava huomioon se, kuinka kauan asianomainen on oleskellut sen alueella, asianomaisen ikä, terveydentila, perhe- ja taloudellinen tilanne, kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan ja kulttuuriin, sekä se, missä määrin asianomaisella on yhteyksiä kotimaahansa.

2. Vastaanottava jäsenvaltio voi tehdä karkottamispäätöksen, joka koskee sellaista unionin kansalaista tai tämän perheenjäsentä, tämän kansalaisuudesta riippumatta, jolla on oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltion alueella, ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä.

3. Unionin kansalaisia koskevaa karkottamispäätöstä ei saa tehdä, ellei päätös perustu jäsenvaltioiden määrittämiin yleistä turvallisuutta koskeviin pakottaviin syihin, jos he:

a) ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa edelliset kymmenen vuotta, tai he

b) ovat alaikäisiä, jollei karkottaminen ole lapsen edun mukaista lapsen oikeuksista 20 päivänä marraskuuta 1989 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen mukaisesti.”

C *Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntö*

13. Yhdistyneen kuningaskunnan rajoista annetun vuoden 2007 lain (UK Borders Act 2007; jäljempänä rajoista annettu laki) 32 §:n 5 momentissa säädetään, että jos henkilö, joka ei ole Britannian kansalainen, tuomitaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa rikoksesta vähintään 12 kuukauden pituiseen vankeusrangaistukseen, Secretary of State for the Home Departmentin (Yhdistyneen kuningaskunnan sisäasiainministeri, jäljempänä sisäasiainministeri) on tehtävä häntä koskeva karkottamispäätös. Kyse on velvollisuudesta.

14. Rajoista annetun lain 33 §:n mukaan tätä velvollisuutta ei ole, jos tuomitun henkilön maastapoistamisella karkottamispäätöksen seurauksena:

”(a) loukattaisiin henkilön [ihmisoikeussopimukseen] perustuvia oikeuksia

(b) rikottaisiin Yhdistyneen kuningaskunnan [pakolais]yleissopimukseen [3] perustuvia velvollisuuksia tai

(c) loukattaisiin rikoksesta tuomitun Euroopan unionin perussopimuksiin perustuvia oikeuksia.”

3 — Genevessä 28.7.1951 allekirjoitettu yleissopimus (*Yhdistyneiden Kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, nro 2545 (1954)*).

15. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan mukaan (Euroopan talousalueelta peräisin olevasta) maahanmuutosta annetun vuoden 2006 asetuksen (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006), sellaisena kuin se on vuonna 2012 muutettuna (jäljempänä maahanmuutosta annettu asetus) tietyt säännökset ovat merkityksellisiä käsiteltävässä asiassa.

16. Tuomio Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) otetaan huomioon maahanmuuttoasetuksen 15A §:n 4A momentissa. Henkilöllä, joka täyttää 15A §:n 4A momentissa asetetut kriteerit, on ”johdettu oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa”. Maahanmuutosta annetun asetuksen 15A §:n 9 momentissa kuitenkin säädetään, että henkilöllä, jolla on yleensä johdettu oleskeluoikeus erityisesti 4A momentin säännösten nojalla, ei kuitenkaan ole tätä oikeutta, ”jos [sisäasiainministeri] on tehnyt päätöksen [19 §:n 3 momentin b kohdan, 20 §:n 1 momentin tai 20A §:n 1 momentin] nojalla”.

17. Maahanmuutosta annetun asetuksen 20 §:n 1 momentin mukaan sisäasiainministeri voi kieltäytyä myöntämästä tai uusimasta rekisteröintitodistusta, oleskelukorttia, pysyvän oleskeluoikeuden todistavaa asiakirjaa tai pysyvää oleskelukorttia tai peruuttaa ne, ”jos epäämistä tai peruuttamista voidaan perustella yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvillä syillä”.

18. Maahanmuutosta annetun asetuksen 20 §:n 6 momentin mukaan tällainen päätös on tehtävä kyseisen asetuksen 21 §:n mukaisesti.

19. Maahanmuutosta annetun asetuksen 21A §:ssä sovelletaan tämän asetuksen 4 osan muutettua versiota erityisesti johdettua oleskeluoikeutta koskeviin päätöksiin. Kyseisen asetuksen 21A §:n 3 momentin a kohdassa sovelletaan 4 osaa siten, että ”viittauksilla 21 §:n mukaisesti yleisellä järjestyksellä, yleisellä turvallisuudella tai kansanterveydellä perusteltuun seikkaan viitataan sen sijaan ’yleisen edun mukaiseen’ seikkaan”.

20. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan näistä säännöksistä seuraa, että on mahdollista kieltäytyä myöntämästä johdettua oleskeluoikeutta henkilölle, joka voisi tavallisesti vaatia oleskeluoikeutta SEUT 20 artiklan nojalla, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tuomiossa Ruiz Zambrano soveltanut (C-34/09, EU:C:2011:124), jos se on yleisen edun mukaista.

D *Espanjan lainsäädäntö*

21. Ulkomaalaisten oikeuksista ja vapauksista Espanjassa sekä heidän kotouttamisestaan 11.1.2000 annetun lain 4/2000 (Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; BOE nro 10, 12.1.2000, s. 1139), sellaisena kuin laki on muutettuna 13.12.2009 alkaen voimassa olleella lain 4/2000 muuttamisesta 11.12.2009 annetulla lailla 2/2009 (Ley Orgánica 2/2009 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000; BOE nro 299, 12.12.2009, s. 104986; jäljempänä ulkomaalaislaki) 31 §:n 3 momentissa säädetään mahdollisuudesta myöntää poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella tilapäinen oleskelulupa ilman, että kolmannen valtion kansalaisella olisi oltava etukäteen hankittu viisumi.

22. Ulkomaalaislain 31 §:n 5 ja 7 momentissa säädetään seuraavaa:

”5. Tilapäisen oleskelulupien myöntäminen ulkomaalaiselle edellyttää, ettei hänellä ole Espanjassa tai maissa, joissa hän on aiemmin oleskellut, rikosrekisteriä Espanjan oikeusjärjestyksen mukaisista rikoksista ja ettei hänelle ole määrätty maahantulokieltoa maihin, joiden kanssa Espanja on tehnyt asiaa koskevan sopimuksen.

– –

7. Tilapäisten oleskelulupien uusimisen yhteydessä tutkitaan tarvittaessa:

a) rikosrekisteri ja se, onko hänet armahdettu tai onko vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai muu rangaistus määrätty ehdollisena

b) onko ulkomaalainen jättänyt noudattamatta velvoitteitaan verotus- ja sosiaaliturva-alalla.

Uusimista harkittaessa huomioon otetaan erityisesti ulkomaalaisen kotoutumispyrkimykset, jotka puhuvat uusimisen puolesta ja jotka on osoitettava itsehallintoalueen myönteisellä kertomuksella, jossa henkilön vahvistetaan osallistuneen tämän lain 2 ter §:ssä säädettyyn koulutukseen.”

23. Lain 4/2000 soveltamisesta annetun asetuksen hyväksymisestä annetun kuninkaan asetuksen 2393/2004 (Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000; BOE nro 6, 7.1.2005, s. 485) ensimmäisen lisäsäännöksen 4 momentin loppuosassa säädettiin, että ”maahan- ja maastamuuttoasioiden valtiosihteeri voi sisäasioiden valtiosihteerin edeltävän kertomuksen perusteella myöntää tilapäisiä oleskelulupia sellaisten poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella, joista [ulkomaalaislain soveltamisesta annetussa] asetuksessa ei ole säädetty”.

III Pääasioiden tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

24. Pääasioiden tosiseikastot, sellaisina kuin ne ilmenevät ennakkoratkaisupyynnöistä, voidaan tiivistää seuraavasti.

A *Asia C-165/14*

25. Kolumbian kansalainen Alfredo Rendón Marín on kahden Malagassa (Espanja) syntyneen alaikäisen lapsen isä. Hänen poikansa on Espanjan kansalainen ja tyttärensä Puolan kansalainen. Lapset ovat asuneet aina Espanjassa.

26. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Juzgado de Primera instancia de Málaga (Malagan alioikeus, Espanja) on 13.5.2009 antamallaan tuomiolla myöntänyt Rendón Marínille hänen lastensa yksinhuoltajuuden ja määrännyt lasten asuinpaikan hänen luokseen. Lasten äidin, joka on Puolan kansalainen, olinpaikka on tuntematon. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan molemmista lapsista pidetään huolta ja he käyvät koulua asianmukaisesti.

27. Rendón Marínilla on rikosrekisteri. Hänet on muun muassa tuomittu Espanjassa yhdeksän kuukauden pituiseen vankeusrangaistukseen. Rangaistus määrättiin kuitenkin ehdolliseksi kahden vuoden koeajalla 13.2.2009 alkaen. Ennakkoratkaisupyynnön tekemisen ajankohtana 20.3.2014 hän odotti päätöstä hakemukseen häntä koskevan rikosrekisterimerkinnän poistamisesta.

28. Rendón Marín teki 18.2.2010 Director General de Inmigración del Ministerio de Trabajo e Inmigraciónille (työ- ja maahanmuuttoministeriön maahanmuuttoasioiden pääosasto, jäljempänä maahanmuuttoasioiden pääosasto) ulkomaalaislain soveltamisesta annetun asetuksen ensimmäisen lisäsäännöksen 4 momentin loppuosan perusteella hakemuksen poikkeuksellisiin syihin perustuvasta tilapäisestä oleskeluluvasta.[4]

4 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta kyseisen säännöksen sisällöstä.

29. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Rendón Marínin hakemus hylättiin 13.7.2010 ulkomaalaislain 31 §:n 5 momentin säännösten nojalla, koska hänellä on rikosrekisteri.

30. Sen jälkeen kun Audiencia Nacional hylkäsi Rendón Marínin mainitusta päätöksestä nostaman kanteen 21.3.2012 antamallaan tuomiolla, Rendón Marín haki tähän tuomioon muutosta Tribunal Supremossa (ylin tuomioistuin).

31. Rendón Marín perusti muutoksenhakunsa yhteen oikeudelliseen perusteeseen eli siihen, että tuomiota Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) ja tuomiota Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) oli tulkittu väärin, koska näihin tuomioihin perustuvan oikeuskäytännön olisi hänen mukaansa pitänyt johtaa haetun oleskeluluvan myöntämiseen, ja siihen, että ulkomaalaislain 31 §:n 3 ja 7 momenttia on rikottu.

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kunkin yksittäistapauksen konkreettisista olosuhteista riippumatta pääasiassa – samoin kuin edellä mainituissa tuomiossa Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) sekä tuomiossa Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) kyseessä olleissa tilanteissa – se, että Rendón Marínille ei myönnetä oleskelulupaa Espanjassa, merkitsee sitä, että hänet poistetaan maasta ja siten Euroopan unionin alueelta, mikä johtaa myös siihen, että hänen kaksi lastaan, joista toinen on isänsä huollettavana oleva alaikäinen Espanjan kansalainen, lähtevät unionin alueelta, koska äidin olinpaikka ei ole tiedossa.[5] Se toteaa käsiteltävässä asiassa olevan kuitenkin kyse lakisääteisestä kiellosta myöntää oleskelulupa siinä tapauksessa, että hakijalla on rikosrekisteri Espanjassa, toisin kuin unionin tuomioistuimen edellä mainituissa tuomioissa tarkastelemissa tilanteissa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii siten, onko sen SEUT 20 artiklaa tulkitsevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, johon vedotaan, sopusoinnussa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa oleskeluluvan myöntäminen kielletään ehdottomasti ja ilman yksittäistapausta koskevaa joustomahdollisuutta silloin, kun hakijalla on rikosrekisteri maassa, jossa oleskelulupaa haetaan, vaikka epäämisen väistämättömänä seurauksena on se, että oleskeluluvan hakijan huollettavana oleva alaikäinen, joka on unionin kansalainen, menettää oikeutensa oleskella unionin alueella.

33. Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin) on tässä tilanteessa päättänyt 20.3.2014 tekemällään ja unionin tuomioistuimen kirjaamoon 7.4.2014 saapuneella päätöksellään lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [SEUT] 20 artiklan, sellaisena kuin sitä on tulkittu tuomioissa [Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639)] ja [Ruiz Zambrano [(C-34/09, EU:C:2011:124)], kanssa sopusoinnussa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka nojalla oleskelulupaa ei voida myöntää henkilölle, joka on alaikäisen Euroopan unionin kansalaisen vanhempi ja huoltaja, koska hänellä on rikosrekisteri siinä maassa, jossa hän hakee oleskelulupaa, vaikka oleskeluluvan epääminen johtaa siihen, että alaikäisen on pakko poistua unionin alueelta, koska hänen on seurattava vanhempaansa?”

B *Asia C-304/14*

34. CS on Marokon kansalainen. Hänet vihittiin Britannian kansalaisen kanssa Marokossa vuonna 2002. Kun hänelle oli syyskuussa 2003 myönnetty viisumi hänen avioliittonsa perusteella, hän saapui Yhdistyneeseen kuningaskuntaan laillisesti, ja hänellä oli oleskelulupa 20.8.2005 asti. Hänelle myönnettiin 31.10.2005 toistaiseksi voimassa oleva oleskelulupa Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

5 — On syytä huomauttaa, että Rendón Marínin tytär, joka on Puolan kansalainen, mainitaan vain ennakkoratkaisupyynnön tosiseikkoja koskevassa osassa. Kun kyse on sitä vastoin syistä, joiden vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle kysymyksen, Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin) viittaa pelkästään alaikäiseen, joka on Espanjan kansalainen.

35. CS erosi aviomiehestään vuonna 2007. Hän teki sovinnon aviomiehensä kanssa ja meni hänen kanssaan uudelleen naimisiin vuonna 2010. Avioliitosta syntyi Yhdistyneessä kuningaskunnassa poika vuonna 2011. Lapsi on Britannian kansalainen. CS on lapsen ainoa ja tosiasiallinen huoltaja.

36. CS:n todettiin 21.3.2012 syyllistyneen rikokseen. Hänet tuomittiin 4.5.2012 12 kuukauden vankeusrangaistukseen.

37. CS:lle ilmoitettiin 2.8.2012, että hänet oli rikostuomionsa vuoksi karkotettava Yhdistyneestä kuningaskunnasta. CS haki turvapaikkaa 30.8.2012. Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltainen viranomainen sisäasiainministeri käsitteli hänen hakemuksensa.

38. CS vapautui vankilasta 2.11.2012 suoritettuaan vankeustuomionsa, ja sisäasiainministeri hylkäsi 9.1.2013 hänen turvapaikkahakemuksensa.[6] Päätös karkottaa CS Yhdistyneestä kuningaskunnasta unionin ulkopuoliseen valtioon tehtiin rajoista annetun lain 32 §:n 5 momentin perusteella. CS riitautti sisäasiainministerin päätöksen käyttämällä oikeuttaan hakea muutosta First-tier Tribunalista (Immigration and Asylum Chamber) (alioikeus (maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden jaosto)). Hänen kanteensa hyväksyttiin 3.9.2013 sillä perusteella, että hänen karkottamisensa johtaisi pakolaisyleissopimuksen, ihmisoikeussopimuksen 3 ja 8 artiklan sekä perussopimusten rikkomiseen.

39. First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (alioikeus (maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden jaosto)) totesi päätöksessään, ettei Yhdistyneessä kuningaskunnassa ole muita perheenjäseniä, jotka voisivat huolehtia lapsesta siinä tapauksessa, että CS poistetaan maasta, joten lapsen olisi seurattava häntä tällöin Marokkoon. CS:n lapsen SEUT 20 artiklaan ja tuomioon Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) perustuviin unionin kansalaisuuteen liittyviin oikeuksiin viitaten First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (alioikeus (maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden jaosto)) katsoi, että ”Euroopan unionin kansalaista ei voida karkottaa implisiittisesti unionin alueelta missään olosuhteissa. – – Tästä velvollisuudesta ei sallita mitään poikkeuksia, ei myöskään, jos – – vanhemmilla on rikosrekisteri. – – Karkottamispäätös ei siten tässä tapauksessa ole lainmukainen, koska sillä loukataan lapsen SEUT 20 artiklaan perustuvia oikeuksia”.

40. Sisäasiainministerille myönnettiin oikeus valittaa Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) Londoniin (Lontoon ylempi tuomioistuin (maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden jaosto)). Sisäasiainministerin edustaja väitti First-tier Tribunalin (Immigration and Asylum Chamber) (alioikeus (maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden jaosto)) tehneen oikeudellisen virheen arviossaan ja päätelmissään, jotka koskivat kaikkia niitä syitä, joiden perusteella se oli hyväksynyt CS:n kanteen, mukaan lukien niissä arvioinnissaan ja päätelmissään, jotka koskivat lapsen SEUT 20 artiklaan perustuvia oikeuksia, tuomiota Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) ja CS:n johdettuja oikeuksia. Sisäasiainministeri vetosi erityisesti siihen, ettei unionin oikeus ollut esteenä CS:n Marokkoon karkottamiselle, vaikka näin tehtäessä CS:n lapselta, joka on unionin kansalainen, vietäisiin mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on tämän asemansa perusteella.

41. Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Lontoon ylempi tuomioistuin (maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden jaosto)) on tässä tilanteessa päättänyt 4.6.2014 tekemällään ja unionin tuomioistuimen kirjaamoon 24.6.2014 saapuneella päätöksellään lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko unionin oikeus ja erityisesti SEUT 20 artikla esteenä sille, että jäsenvaltio karkottaa alueeltaan unionin ulkopuoliseen maahan henkilön, joka ei ole unionin kansalainen ja joka on sellaisen lapsen vanhempi ja tosiasiallinen huoltaja, joka on kyseisen jäsenvaltion kansalainen (ja tämän seurauksena unionin kansalainen), jos näin tekemällä vietäisiin lapselta, joka on unionin kansalainen, mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksistaan unionin kansalaisena?

6 — Päätöksen loppuun sisältyi johtopäätös, jonka mukaan CS:stä oli hänen rikostuomionsa perusteella tehtävä karkottamispäätös.

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, missä olosuhteissa tällainen karkottaminen olisi unionin oikeuden mukaan sallittua?

3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, miltä osin, jos miltään, vastaus toiseen kysymykseen on löydettävissä direktiivin [2004/38] 27 ja 28 artiklasta?”

IV Asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa

42. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet asiassa C-165/14, Rendón Marín, Espanjan, Kreikan, Ranskan, Italian, Alankomaiden, Puolan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komissio ja asiassa C-304/14, CS, Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan ja Puolan hallitukset sekä komissio.

43. Unionin tuomioistuin osoitti työjärjestyksensä 29 artiklan 1 kohdan perusteella 2.6.2015 tekemällään päätöksellä molemmat asiat saman ratkaisukokoonpanon eli suuren jaoston käsiteltäviksi, ja se järjesti työjärjestyksensä 77 artiklan mukaisesti näitä asioita koskevan yhteisen istunnon.

44. Suullisia huomautuksia ovat 30.6.2015 pidetyssä istunnossa esittäneet Rendón Marín, CS, Espanjan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Tanskan ja Puolan hallitukset sekä komissio.

V Asian tarkastelu

A *Unionin tuomioistuimen toimivalta asiassa C-165/14*

45. Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta sekä Rendón Marínin ja Espanjan hallituksen istunnossa esittämistä huomautuksista ilmenee, että sen jälkeen kun 21.3.2012 annetusta tuomiosta, jolla oleskeluluvan epäämisestä tehtyä päätöstä koskenut muutoksenhaku oli hylätty, oli valitettu, missä yhteydessä Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin) on esittänyt tämän ennakkoratkaisupyynnön, pääasian valittaja on tehnyt valtion maakuntatason hallintoyksikölle (Subdelegación del Gobierno en Málaga) Malagassa kaksi uutta tilapäistä oleskelulupaa koskevaa hakemusta poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella. Näistä hakemuksista kumpikin perustui kuitenkin uuteen perusteeseen eli ulkomaalaislain soveltamisesta annetun uuden asetuksen [7] 124 §:n 3 momentin [8] mukaiseen perhesiteeseen.

46. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee näistä kahdesta hakemuksesta ensimmäisen osalta, että hallituksen alueellinen viranomainen Malagassa hylkäsi hakemuksen 17.2.2014 antamallaan päätöksellä rikosrekisterin vuoksi ulkomaalaislain 31 §:n 5 momentin ja ulkomaalaislain soveltamisesta annetun uuden asetuksen 128 §:n säännösten mukaisesti. [9]

47. Espanjan hallitus totesi istunnossa toisen hakemuksen osalta, että hallituksen alueellinen viranomainen Malagassa oli myöntänyt pääasian valittajalle tilapäisen oleskeluluvan 18.2.2015. Rendón Marínin suullisista huomautuksista ilmenee tässä yhteydessä, että hän sai kyseisen tilapäisen oleskeluluvan perhesiteestä johtuvien poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella, koska Espanjan toimivaltainen viranomainen oli *poistanut häntä koskevat rikosrekisterimerkinnät*.

7 — Hyväksytty 20.4.2011 annetulla kuninkaan asetuksella 557/2011, jolla hyväksyttiin ulkomaalaisten oikeuksista ja vapauksista Espanjassa ja heidän kotouttamisestaan annetun lain 4/2000, jota oli muutettu lailla 2/2009, soveltamisesta annettu asetus (Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009; BOE nro 103, 30.4.2011, s. 43821).

8 — Tässä uudessa pykälässä säädetään perhesiteen perusteella myönnettävien oleskelulupien edellytyksistä. Siinä säädetään nimenomaisesti mahdollisuudesta myöntää oleskelulupa lapsen, joka on alaikäinen Espanjan kansalainen, vanhemmalle siinä tapauksessa, että hän on lapsen huoltaja ja asuu lapsen kanssa.

9 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

48. Näyttää näin ollen siltä, että Rendón Marín on nyt saanut hakemansa tilapäisen oleskeluluvan. Vaikkei tällä seikalla ole vaikutusta ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamiseen, koska kaikki pyynnön esittämisen edellytykset olivat pyyntöä esitettäessä täyttyneet,[10] esiin nouseva kysymys on se, onko riita-asia ratkaistu ja onko esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen vielä tarpeen vastata. Tämä kysymys ei siten koske Tribunal Supremon (ylin tuomioistuin) esittämän ennakkoratkaisukysymyksen tutkimatta jättämiseen liittyvää kysymystä,[11] vaan sitä, ettei unionin tuomioistuin mahdollisesti ole toimivaltainen.[12]

49. Sekä SEUT 267 artiklan sanamuodon että rakenteen perusteella ennakkoratkaisumenettely edellyttää, että kansallisissa tuomioistuimissa on todella vireillä riita-asia, jossa niiden on ratkaisun antamiseksi otettava huomioon unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuasiassa antama tuomio.[13] Koska riita-asian vireilläolo kansallisessa tuomioistuimessa on unionin tuomioistuimen toimivallan edellytys, unionin tuomioistuin voi tai sen täytyy tutkia tämä viran puolesta.[14]

50. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohdasta ilmenee, oleskelulupa on käsiteltävässä asiassa myönnetty vasta sen jälkeen, kun tuomiosta, jolla oleskeluluvan epäämisestä tehtyä päätöstä koskenut muutoksenhaku oli hylätty, oli valitettu, ja Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin) esitti ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimelle tässä yhteydessä. Jos Rendón Marín on todella saanut hakemansa tilapäisen oleskeluluvan,[15] on katsottava, että pääasia on menettänyt kohteensa, koska Rendón Marínin vaatimukset on hyväksytty. Vaikka se, onko unionin tuomioistuimen vastaus tarpeen, jotta Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin) voisi antaa asiassa tuomion, kuten SEUT 267 artiklassa edellytetään, vaikuttaa kyseenalaiselta, katson, ettei unionin tuomioistuin kykene ratkaisemaan lopullisesti ja pelkästään istunnossa esitettyjen tietojen perusteella, ettei se, että Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin) jatkaa oikeusprosessia, olisi tarpeen. Kyseisen tuomioistuimen pitää ehkä toimia näin syystä, joka ei käy unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmi.

51. Nähdäkseni tässä yhteydessä olisi aiheellista tiedustella ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta, haluaako se edelleen ratkaisun ennakkoratkaisukysymykseensä ja onko syitä katsoa, että unionin tuomioistuimen antama vastaus on asian ratkaisemiseksi edelleen tarpeen. Tämä toimenpide olisi yhteensopiva sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan ennakkoratkaisupyynnön perusteena ei ole neuvoa-antavien lausuntojen esittäminen yleisistä tai teoreettisista kysymyksistä vaan riita-asian todelliseen ratkaisemiseen erottamattomasti liittyvä tarve.[16]

52. Jos unionin tuomioistuin otettuaan ensin yhteyttä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen päättää, että vastaus on edelleen tarpeen, tutkin esitettyä kysymystä siltä osin, kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole peruuttanut sitä.

10 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Djabali (C-314/96, EU:C:1997:248, 16 kohta). Ks. myös tuomio Djabali (C-314/96, EU:C:1998:104, 17–23 kohta). Ennakkoratkaisupyynnön oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen kuvailun perusteella unionin tuomioistuimen *on mahdollista* antaa käsiteltävässä asiassa hyödyllinen tulkinta unionin oikeudesta. Ks. työjärjestyksen 94 artikla.

11 — Näiden kahden menettelyllisen kysymyksen välisestä erosta ks. julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Gullotta ja Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, 16 ja 22 kohta). Ks. myös Naômé, C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen – Guide pratique*, Larcier, Bryssel, 2010 (2. painos), s. 85 ja 86.

12 — Ks. julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Gullotta ja Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), jossa hän toteaa, että ”unionin tuomioistuimen toimivaltaa rajoittaa vastaavasti perussopimuksissa perustettu oikeussuojakeinojen järjestelmä, johon on mahdollista turvautua vain, jos asiaa koskevissa oikeussäännöissä asetetut vaatimukset täyttyvät”.

13 — Tuomio UGT-Rioja ym. (C-428/06–C-434/06, EU:C:2008:488, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

14 — Ibidem (tuomion 40 kohta).

15 — Muistutan, että edellytysten, joiden täyttyminen asetetaan SEUT 267 artiklassa unionin tuomioistuimen toimivallan edellytykseksi, on täytyttävä sekä silloin, kun kansallinen tuomioistuin saattaa asian vireille unionin tuomioistuimessa, että myös koko menettelyn ajan. Ks. julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Gullotta ja Farmacia di Gullotta Davide & C. (C-497/12, EU:C:2015:168, 19 kohta). Ks. unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 100 artikla, jossa määrätään seuraavaa:

”1. Ennakkoratkaisupyyntö pysyy vireillä unionin tuomioistuimessa, jollei tuomioistuin, joka on saattanut ennakkoratkaisupyynnön unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, peruuta sitä. – –
2. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin milloin tahansa todeta, etteivät sen toimivaltaisuuden edellytykset enää täyty.”

16 — Ks. erityisesti tuomio Zabala Erasun ym. (C-422/93–C-424/93, EU:C:1995:183, 29 kohta); tuomio Djabali (C-314/96, EU:C:1998:104, 19 kohta) ja tuomio García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, 28 kohta).

B *Asioiden C-165/14 ja C-304/14 asiakysymys*

53. Molemmat Tribunal Supremon (ylin tuomioistuin) ja Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) Londonin (Lontoon ylempi tuomioistuin (maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden jaosto)) esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskevat pääasiallisesti SEUT 20 artiklan tulkintaa ja tämän määräyksen ulottuvuutta joko tuomioiden Zhu ja Chen [17] (asia C-165/14) ja Ruiz Zambrano [18] (asiat C-165/14 ja C-304/14) valossa tai ainoastaan viimeksi mainitun tuomion valossa, jonka erityispiirre oli se, että kantajilla oli rikosrekisteri.

54. Palautan heti alkuun mieleen, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on nimittäin tulkita kaikkia unionin oikeuden säännöksiä, joita kansalliset tuomioistuimet tarvitsevat ratkaistessaan niiden käsiteltäväksi saatettuja asioita, vaikka näitä säännöksiä ei olisi nimenomaisesti mainittu kansallisten tuomioistuinten unionin tuomioistuimelle esittämissä kysymyksissä. [19]

55. Vaikka näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muodollisesti rajoittanut kysymyksensä koskemaan vain SEUT 20 artiklan tulkintaa, tämä seikka ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä sille kaikkia unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa käsiteltävänään olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin viitannut niihin kysymyksissään. Unionin tuomioistuimen on poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde. [20]

56. Asiassa C-165/14 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää käsiteltävässä asiassa asiallisesti yhtäältä, onko direktiivi 2004/38 esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan oleskelulupa evätään automaattisesti kolmannen valtion kansalaiselta, joka on sellaisen alaikäisen lapsen vanhempi, joka on unionin kansalainen ja joka on hänen huollettavanaan ja asuu hänen kanssaan vastanottavassa jäsenvaltiossa, jos vanhemmalla on rikosrekisteri, ja toisaalta, onko SEUT 20 artikla, sellaisena kuin sitä on tulkittu tuomiossa Zhu ja Chen [21] ja tuomiossa Ruiz Zambrano, [22] esteenä kyseiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan oleskelulupa evätään automaattisesti kolmannen valtion kansalaiselta, joka on sellaisten alaikäisten lasten vanhempi, jotka ovat unionin kansalaisia ja joiden yksinhuoltaja vanhempi on, jos vanhemmalla on rikosrekisteri ja jos epääminen johtaa siihen, että kyseisten lasten on lähdettävä unionin alueelta.

57. Asiassa C-304/14 ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää asiallisesti, onko SEUT 20 artikla esteenä sille, että jäsenvaltio karkottaa alueeltaan unionin ulkopuoliseen valtioon kolmannen valtion kansalaisen, joka on sellaisen lapsen vanhempi, jolla on tämän jäsenvaltion kansalaisuus ja jonka yksinhuoltajana hän tosiasiallisesti toimii, jos tällä viedään lapselta, joka on unionin kansalainen, mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on unionin kansalaisen asemansa perusteella.

17 — Tuomio C-200/02, EU:C:2004:639.

18 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

19 — Ks. erityisesti tuomio Betriu Montull (C-5/12, EU:C:2013:571, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 — Ibidem (tuomion 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 — Tuomio C-200/02, EU:C:2004:639.

22 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

58. Koska molemmissa asioissa nousee esiin samanlaisia kysymyksiä, esitän niistä yhteisen ratkaisuehdotuksen. On kuitenkin syytä panna merkille, että näiden kahden asian välisistä samankaltaisuuksista huolimatta asioiden ja siten Tribunal Supremon (ylin tuomioistuin) ja Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) Londonin (Lontoon ylempi tuomioistuin (maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden jaosto)) unionin tuomioistuimelle esittämien kysymysten välillä on eroja. Näin ollen on nähdäkseni tarkoituksenmukaista tutkia heti alkuun pääasioiden erityispiirteitä ennen, kuin tarkastelen ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten esittämien kysymysten ratkaisevia näkökohtia.

1. Asioiden erityispiirteet

59. Pääasioissa kyseessä oleville tilanteille on aivan aluksi yhteistä se, että pääasian asianosaiset ovat kolmannen valtion kansalaisia ja sellaisten pienten unionin kansalaisten vanhempia ja yksinhuoltajia, jotka asuvat kukin omassa jäsenvaltiossaan. Nämä lapset, jotka ovat unionin kansalaisia, ovat lisäksi asuneet aina omassa jäsenvaltiossaan. Sekä Rendón Marín että CS on tuomittu vankeusrangaistukseen, heistä ensin mainittu yhdeksän kuukauden pituiseen ja toinen 12 kuukauden pituiseen.

60. Kahdessa pääasiassa on kuitenkin myös tiettyjä eroja. Erot liittyvät erityisesti siihen, että yksi asianomaisista lapsista eli Rendón Marínin tytär asuu muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalainen hän on, kyseessä olevan kansallisen säännöstön tyyppiin (oleskeluluvan epääminen Espanjassa ja karkotuspäätös Yhdistyneessä kuningaskunnassa)[23] sekä niiden rikosten vakavuuteen, joihin Rendón Marín ja CS ovat syyllistyneet (Rendón Marínille tuomittu yhdeksän kuukauden vankeustuomio on tuomittu ehdollisena, kun CS puolestaan on suorittanut 12 kuukauden pituisen vankeusrangaistuksensa).

61. Kun kyse on aivan aluksi Rendón Marínin Espanjassa syntyneen *tyttären* (jolla on Puolan kansalaisuus ja), joka ei ole koskaan lähtenyt tästä jäsenvaltiosta, *tilanteesta*, on syytä ratkaista heti alkuun, kuuluuko tällainen tilanne direktiivin 2004/38 soveltamisalaan, kuten Kreikan, Italian ja Puolan hallitukset sekä komissio väittävät. Tämä tarkastelu esitetään jäljempänä.[24]

62. Mitä tämän jälkeen tulee *kyseessä olevan kansallisen säännöstön tyyppiin*, haluan esittää täsmennyksiä eräisiin käsiteltäville asioille ominaisiin näkökohtiin.

63. Sekä unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta että Rendón Maríninin ja Espanjan hallituksen istunnossa esittämistä toteamuksista ilmenee asiassa C-165/14, että hallituksen Malagassa olevan alueellisen viranomaisen 17.2.2014 tekemässä oleskeluluvan epäävässä päätöksessä todetaan, että ulkomaalaislain 28 §:n 3 momentin perusteella, luettuna yhdessä ulkomaalaislain soveltamisesta annetun asetuksen 24 §:n kanssa, Rendón Marín ”on velvollinen lähtemään Espanjasta 15 päivän enimmäismääräajassa, laskettuna ajankohdasta, jona [hakemuksen hylkäämisestä annettu päätös] annetaan tiedoksi”.

64. Espanjan hallitus väittää kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissaan tältä osin, että kyseisen Espanjan lainsäädännön soveltaminen ja siten maastapoistumismääräys ei johda siihen, että kolmannen valtion kansalainen poistetaan maasta automaattisesti rikosrekisterinsä vuoksi. Toimivaltaisen viranomaisen on nimittäin ensin osoitettava, että asianomainen henkilö on rikkonut ulkomaalaislakia siten, kuin kyseisen lain 53 §:n 1 momentin a kohdassa säädetään, ja käynnistettävä tämän jälkeen seuraamusmenettely, joka voi mahdollisesti johtaa karkottamisseuraamukseen.

23 — CS:n tilanteen osalta on syytä panna merkille, että hän saapui Yhdistyneeseen kuningaskuntaan laillisesti Britannian kansalaisen aviopuolisona ja että hänellä oli aluksi määräaikainen oleskelulupa. Hänelle myönnettiin tässä jäsenvaltiossa myöhemmin pysyvä oleskelulupa.

24 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 81–88 kohta.

65. Rendón Marín kuitenkin korosti tässä yhteydessä istunnossa, että jos Espanjassa oleskelevalla henkilöllä ei ole oleskelulupaa, hän syyllistyy hallinnolliseen rikkomukseen, josta voidaan määrätä seuraamukseksi karkottamismääräys.

66. Ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehtyyn päätökseen sisältyvistä seikoista käy joka tapauksessa ilmi, että se, että Rendón Marínille ei myönnetty oleskelulupaa Espanjassa hänen rikosrekisterinsä vuoksi, merkitsi sitä, että hänet poistettaisiin maasta ja siten unionin alueelta, ja että tämä merkitsi myös sitä, että hänen kaksi lastaan joutuisivat lähtemään unionin alueelta.

67. Asiassa C-304/15 on syytä todeta, että kyseessä olevan Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaan sisäasiainministerillä on velvollisuus tehdä karkottamispäätös henkilöstä, joka ei ole Britannian kansalainen, jonka on todettu syyllistyneen rikokseen ja joka on tuomittu vähintään 12 kuukauden pituiseen vankeusrangaistukseen, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa. [25]

68. Kun kyse on lopuksi *niiden rikosten vakavuudesta*, joihin Rendón Marín ja CS ovat syyllistyneet, on nähdäkseni hyödyllistä viitata seuraaviin seikkoihin.

69. Ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdystä päätöksestä ilmenee asiassa C-165/14, että maahanmuuttopääosasto hylkäsi Rendón Marínin poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella tekemän tilapäistä oleskelulupaa koskevan hakemuksen *hänen rikosrekisterinsä vuoksi* ulkomaalaislain 31 §:n 5 momentin säännösten perusteella. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohdasta kuitenkin ilmenee, Rendón Marínille tuomittu yhdeksän kuukauden pituinen vankeusrangaistus oli määrätty ehdollisena eikä hän suorita vankeusrangaistustaan. Ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdyn päätöksen aikaan hän odotti toimivaltaisen viranomaisen päätöstä, joka koski hakemusta rikosrekisterimerkintöjen poistamisesta. [26]

70. Asiassa C-304/14 CS:n on todettu syyllistyneen rikokseen, josta hänet on tuomittu 12 kuukauden vankeuteen, ja hän on tosiasiassa suorittanut tämän rangaistuksen, toisin kuin Rendón Marín. Päätös CS:n karkottamisesta Yhdistyneestä kuningaskunnasta on tehty hänen rikostuomionsa perusteella ja sen vuoksi, ettei hän ole Britannian kansalainen. [27]

71. Näiden asioiden erityispiirteet huomioon ottaen on ensiksikin syytä selventää, kuuluuko Rendón Marínin ja hänen lastensa sekä CS:n ja hänen lapsensa tilanne unionin oikeuden soveltamisalaan. Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, tutkin ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten esiin tuomia erityisongelmia eli Rendón Marínin ja CS:n rikosrekisterimerkintöjen merkitystä oleskeluoikeuden myöntämisen kannalta.

2. Alustavat huomautukset

72. Unionin tuomioistuimen on tulkittava unionin oikeutta pääasioissa ja tarkistettava, että asianomaiset kansalliset lainsäädännöt ovat sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa tilanteissa, joissa on yhtäältä kyse alaikäisten pienten unionin kansalaisten, jotka ovat aina pysyneet kukin omassa jäsenvaltiossaan, oikeudesta asua unionin alueella, ja siten heidän vanhempansa, joka on kolmannen valtion kansalainen ja heidän yksinhuoltajansa, oleskeluoikeudesta, ja toisaalta jäsenvaltion mahdollisuudesta kieltäytyä myöntämästä oleskelulupaa tai päättää karkottaa tällaiset kolmannen valtion kansalaiset heidän rikosrekisterinsä vuoksi.

25 — Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 13 kohta.

26 — Ks. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 46 ja 47 kohta.

27 — Tämän karkottamispäätöksen sitovuudesta ks. tämän ratkaisuehdotuksen 13 ja 67 kohta.

73. Tässä yhteydessä on syytä tutkia lyhyesti annetun toimivallan periaatetta maahanmuuttolainsäädännön alalla, ennen kuin tutkin eri oleskeluoikeuden tyyppejä, joita unionin tuomioistuin on myöntänyt unionin kansalaisen perheenjäsenille.

a) Annetun toimivallan periaate maahanmuuttolainsäädännön alalla

74. Unionilla on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta, mistä määrätään SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohdassa. Tämän toimivallan käyttämiseen liittyvät tavoitteet ja yksityiskohtaiset säännöt on täsmennetty EUT-sopimuksen kolmannen osan V jaksossa. SEUT 67 artiklassa määrätään, että unioni kehittää erityisesti maahanmuuttoasioita koskevan yhteisen politiikan, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen ja joka on oikeudenmukainen kolmansien maiden kansalaisia kohtaan. Kaikkia SEUT 79 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä hyväksyttäessä sovelletaan siten tavallista lainsäädäntömenettelyä.[28] Sen jälkeen, kun toissijaisuusperiaatteen noudattaminen on varmistettu, unionin toimivallan käyttämisellä on jäsenvaltioiden toimivaltaan nähden etusija. Jäsenvaltiot menettävät siten oman toimivaltansa siltä osin, kuin unioni toteuttaa toimenpiteitä. Koska maahanmuuttoasioissa unionin toimivalta on yhdenmukaistamistoimivaltaa, etusijan vaikutus vaihtelee unionin toimenpiteen täsmällisestä laajuuden ja intensiteetin mukaan.[29] Yhteiset säännöt annetaan siten direktiiveillä, jotka jäsenvaltiot ovat velvollisia panemaan täytäntöön, mutta jäsenvaltiot voivat antaa lainsäädäntöä kysymyksistä, joita nämä direktiivit eivät kata, ja niillä on myös mahdollisuus poiketa yhteisistä säännöistä siltä osin, kuin tämä direktiiveissä sallitaan. Jäsenvaltioilla on siten lähtökohtaisesti edelleen toimivaltaa maahanmuuttolainsäädännön alalla.

75. Jos käsillä on sitä vastoin tilanne, jossa kyse on unionin oikeuteen perustuvasta oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti, jäsenvaltioiden harkintavallalla maahanmuuttoasioissa ei saa rajoittaa unionin kansalaisuutta tai vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten soveltamista, vaikka nämä säännökset koskevat sekä unionin kansalaisen tilannetta että hänen sellaisen perheenjäsenensä tilannetta, joka on kolmannen valtion kansalainen.

b) Oleskeluoikeuden tyypit, jotka unionin tuomioistuin on myöntänyt unionin kansalaisen perheenjäsenille

76. On syytä täsmentää, että unionin tuomioistuin on erityisesti perussopimusten perusteella katsonut oikeuskäytännössään, että unionin kansalaisen perheenjäsenillä voi olla kolmentyyppinen oleskeluoikeus.

77. Kun kyse on kahdesta ensimmäisestä oleskelutyypistä, unionin kansalaisen perheenjäsenille myönnetään oleskeluoikeus *valtiossa, jonka kansalaisuus unionin kansalaisella on*.[30] Ensimmäinen koskee oikeutta perheenyhdistämiseen, joka myönnetään kansalaiselle liikkumisvapauden ensin tapahtuneen tai samanaikaisen käyttämisen johdosta ja joka perustuu esteiden kieltoon.[31] Toinen perustuu SEUT 20 artiklan tehokkaaseen vaikutukseen, ja sillä on tarkoitus estää se, ettei unionin kansalainen voisi käyttää pääosaa oikeuksista, joita hänellä on unionin kansalaisuuden perusteella.[32] Kyse on poikkeustapauksista.[33]

28 — Tämä artikla koskee sekä laillista että laitonta maahanmuuttoa.

29 — Jaetun toimivallan käytöstä tehdyn pöytäkirjan N:o 25 mukaan ”unionin toteuttaessa toimintaa tietyllä alalla, tämä toimivallan käytön soveltamisala ei kata kuin kyseessä olevassa unionin säädöksessä säädellyt asiat, eikä se siten koske asianomaista alaa kokonaisuudessaan”.

30 — Ks. ratkaisuehdotukseni McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:345).

31 — Ks. tuomio Singh (C-370/90, EU:C:1992:296); tuomio Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434); tuomio Eind (C-291/05, EU:C:2007:771) ja tuomio McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:2450).

32 — Ks. tuomio Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

33 — Tämän tyyppisten tilanteiden poikkeuksellisuudesta ks. tuomio McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, 47 kohta); tuomio Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 64 kohta); tuomio Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, 71 kohta) ja tuomio Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, 32 kohta).

78. Kolmas oleskeluoikeuden tyyppi myönnetään unionin kansalaisen perheenjäsenille *vastaanottavassa jäsenvaltiossa*.[34] Unionin tuomioistuin on nimittäin todennut, että unionin kansalainen, joka ei ole koskaan lähtenyt yhden jäsenvaltion alueelta, voi vedota perussopimuksesta johtuviin oikeuksiin, kun hän on muun jäsenvaltion kansalainen.[35] Se perusti tämän oleskeluoikeuden unionin kansalaisen oleskeluoikeuden tehokkaaseen vaikutukseen.[36]

79. On syytä korostaa, että käsiteltävissä asioissa on kyse vain toisesta ja kolmannesta edellä mainitusta oleskeluoikeuden tyypistä.[37]

80. Tutkin tämän oikeuskäytännön yhteydessä ensiksikin, kuuluvatko Rendón Marínin ja hänen kahden lapsensa sekä CS:n ja hänen lapsensa tilanteet unionin oikeuden ja erityisesti unionin kansalaisuutta koskevien perussopimuksen määräysten soveltamisalaan.

3. Unionin kansalaisen perheenjäsenille vastaanottavassa jäsenvaltiossa myönnettävä oleskeluoikeus: Rendón Marínin ja hänen tyttärensä tilanteen tarkastelu direktiivin 2004/38 näkökulmasta

81. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on eräs sisämarkkinoiden perusvapauksista. Tämä perusvapaus merkitsee aluetta, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla vapaus taataan perustamissopimuksen määräysten mukaisesti.[38]

82. Henkilöiden oikeus liikkua vapaasti ilmenee siten, että jäsenvaltion ja siten unionin kansalainen voi siirtyä oman jäsenvaltionsa ulkopuolelle. Käsiteltävissä asioissa Rendón Marínin lapset, jotka ovat Espanjan ja Puolan kansalaisia, tai CS:n lapsi, joka on Britannian kansalainen, eivät kuitenkaan ole ylittäneet rajaa. Näin ollen näissä asioissa ei lähtökohtaisesti ole kyse unionin kansalaisen oikeudesta liikkua vapaasti yhdestä jäsenvaltiosta toiseen. Direktiiviä 2004/38 nimittäin sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka ”siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat sekä heidän –– perheenjäseniinsä”. Direktiiviä 2004/38 ei siten lähtökohtaisesti sovelleta Rendón Marínin ja hänen poikansa, joka on Espanjan kansalainen, ja CS:n ja hänen lapsensa, joka on Britannian kansalainen, tilanteen kaltaisissa tilanteissa.

83. Espanjan, Kreikan, Italian ja Puolan hallitukset sekä komissio katsovat kuitenkin, että Rendón Marínin tyttären, joka on Puolan kansalainen ja jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän ei ole, oleskeleva pieni lapsi, tilanne kuuluu direktiivin 2004/38 soveltamisalaan. Tällainen tilanne voidaan nimittäin rinnastaa tuomion Zhu ja Chen taustalla olleeseen tilanteeseen.[39]

84. Näin ollen on syytä tutkia, täyttääkö pieni lapsi, joka on unionin kansalainen ja joka oleskelee jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän ei ole, asian C-165/14 olosuhteet huomioon ottaen direktiivissä 2004/38 asetetut edellytykset.

34 — Tämä oleskeluoikeus myönnettiin pikkulapsi-ikäisen unionin kansalaisen vanhemmille, vaikka lähtökohtaisesti he eivät voineet vedota huollettavan suoraan takenevassa polvessa olevan sukulaisen asemaan, koska he eivät täyttäneet oleskeluoikeudesta 28.6.1990 annetussa neuvoston direktiivissä 90/364/ETY säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä (direktiivi on korvattu ja kumottu direktiivillä 2004/38). Ks. tuomio Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, 43–46 kohta).

35 — Ks. tuomio Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639). Ks. myös tuomio Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539).

36 — Ks. tuomio Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, 45 kohta). Ks. myös tuomio Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, 28 kohta).

37 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 77 ja 78 kohta.

38 — Ks. direktiivin 2004/38 johdanto-osan toinen perustelukappale.

39 — Tuomio C-200/02, EU:C:2004:639.

a) Direktiivin 2004/38 soveltaminen Rendón Marínin ja hänen tyttärensä tilanteeseen

85. Direktiivin 2004/38 johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan direktiivin tarkoituksena on yksinkertaistaa ja tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Lähtökohta sen määrittämiseksi, voidaanko oleskeluoikeus perustaa tähän direktiiviin, on direktiivin 3 artikla. Tämän artiklan, jonka otsikkona on ”Henkilöt, joihin tätä direktiiviä sovelletaan”, 1 kohdassa säädetään, että kyseistä direktiiviä sovelletaan erityisesti kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka ”oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat sekä heidän – – perheenjäseniinsä”. Tämä tilanne vastaa selvästi Rendón Marínin tyttären tilannetta, sillä hän oleskelee Espanjassa eli jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän ei ole.

86. Unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa Zhu ja Chen,[40] että sellaisen pienen lapsen, joka on unionin kansalainen, joka asuu toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalainen hän on ja joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, tilanne kuului silti henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien unionin oikeuden säännösten ja määräysten[41] ja erityisesti direktiivin 90/364/ETY, joka on korvattu ja kumottu direktiivillä 2004/38, säännösten soveltamisalaan. Unionin tuomioistuin korosti perusteluissaan, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa syntyneen jäsenvaltion sellaisen kansalaisen tilannetta, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ei nimittäin voida pelkästään tästä syystä rinnastaa puhtaasti jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen, jossa kyseisellä kansalaisella ei ole vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisuutta vedota henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskeviin yhteisön oikeuden määräyksiin tai säännöksiin.[42] Unionin tuomioistuin totesi myös, että SEUT 21 artiklan 1 kohdassa määrätty oikeus oleskella jäsenvaltioiden alueella tunnustetaan jokaiselle unionin kansalaiselle suoraan perustamissopimuksen selvässä ja täsmällisessä määräyksessä.[43]

87. Rendón Marínin tyttärellä on todella oikeus vedota SEUT 21 artiklan 1 kohtaan pelkästään jäsenvaltion kansalaisen ja siten unionin kansalaisen asemansa perusteella. Unionin tuomioistuimen mukaan on kuitenkin niin, että tämä unionin kansalaisten oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella tunnustetaan, jollei perustamissopimuksessa määrätyistä sekä sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.[44] Näitä rajoituksia ja ehtoja on kuitenkin sovellettava unionin oikeudessa asetettuja rajoja noudattaen ja tämän oikeuden yleisten periaatteiden, erityisesti suhteellisuusperiaatteen, mukaisesti.[45]

88. Näin ollen katson, että käsiteltävässä asiassa Rendón Marínin tyttärelle annetaan SEUT 21 artiklan 1 kohdalla ja direktiivillä 2004/38 lähtökohtaisesti oleskeluoikeus Espanjassa. On kuitenkin vielä tarkistettava, voiko Rendón Marín vedota oleskeluoikeuteen suoraan takenevassa polvessa olevana kolmannen valtion kansalaisen sukulaisena.

40 — Tuomio C-200/02, EU:C:2004:639.

41 — Ibidem (tuomion 19, 20 ja 25–27 kohta). Muistutan, että unionin tuomioistuin totesi jo tuomiossa Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493, 75 kohta) seuraavaa: ”Kun lapsilla on oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa osallistuakseen siellä peruskoulutukseen työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 12 artiklan mukaisesti, tätä säännöstä on tulkittava siten, että lasten tosiasiallisena huoltajana oleva vanhempi saa säännöksen mukaan kansalaisuudesta riippumatta oleskella heidän kanssaan mainitun oikeuden käyttämisen helpottamiseksi huolimatta siitä, että vanhemmat ovat tällä välin eronneet tai että se vanhemmista, joka on Euroopan unionin kansalainen, ei enää ole siirtotyöläinen vastaanottavassa jäsenvaltiossa.”

42 — Tuomio Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, 19 kohta).

43 — Ibidem (tuomion 26 kohta).

44 — Ibidem (tuomion 26 kohta).

45 — Ks. erityisesti tuomio Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493, 91 kohta).

89. Rendón Marínille voidaan nimittäin myöntää johdettu oleskeluoikeus vain, jos hänen tyttärensä, joka on alaikäinen pieni lapsi ja unionin kansalainen, täyttää direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa vahvistetut edellytykset.[46] Kyseisessä säännöksessä säädetään erityisesti, että unionin kansalaisella on oltava itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Tämän tarkistaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

90. Tässä yhteydessä muistutan aivan aluksi unionin tuomioistuimen jo katsoneen, että vaikka unionin kansalaisella on oltava riittävät varat, unionin oikeudessa ei aseteta mitään vaatimuksia niiden alkuperän suhteen, joten nuo varat voivat tulla kolmannen maan kansalaiselta, joka on asianomaisten pikkulapsia olevien kansalaisten vanhempi.[47] Unionin tuomioistuin totesi siten, että ”jos sellaista vanhempaa, joka on jäsenvaltion tai kolmannen maan kansalainen ja joka on tosiasiallisesti alaikäisen unionin kansalaisen huoltaja, kiellettäisiin oleskelemasta kyseisen kansalaisen kanssa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, tuon unionin kansalaisen oleskeluoikeus menettäisi täysin tehokkaan vaikutuksensa, koska se, että pieni lapsi voi *käyttää* oleskeluoikeuttaan, edellyttää välttämättä, että kyseisellä lapsella on oikeus sen henkilön läsnäoloon, joka on tosiasiassa lapsen huoltaja, ja näin ollen sitä, että tämän henkilön on voitava oleskella lapsen kanssa vastaanottavassa jäsenvaltiossa mainitun oleskelun ajan”.[48] Unionin tuomioistuin on siten katsonut, että jos SEUT 21 artiklalla ja direktiivillä 2004/38 myönnetään vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskeluoikeus toisen jäsenvaltion kansalaiselle, joka on alaikäinen pieni lapsi ja joka täyttää kyseisen direktiivin 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa vahvistetut edellytykset, näiden samojen määräysten ja säännösten nojalla vanhemmalla, joka tosiasiallisesti huolehtii mainitusta kansalaisesta, on siten oikeus oleskella hänen kanssaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa.[49]

91. Ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdystä päätöksestä ilmenee käsiteltävässä asiassa, että lapset käyvät koulua ja heistä pidetään huolta riittävällä tavalla. Vaikuttaa näin ollen siltä, että heidän isänsä huolehtii heidän elatuksestaan asianmukaisesti. Espanjan hallitus totesi lisäksi istunnossa, että Rendón Marínilla on Espanjan lainsäädännön perusteella sairausvakuutusturva itseään ja lapsiaan varten. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin selvittää, onko Rendón Marínin tyttärellä itsellään tai isänsä välityksellä direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetut riittävät varat ja kattava sairausvakuutusturva.

92. Näissä olosuhteisessa katson, että Rendón Marínin ja hänen tyttärensä tilanne kuuluu lähtökohtaisesti SEUT 21 artiklan ja direktiivin 2004/38 soveltamisalaan.

b) Rikosrekisterin vaikutus johdetun oleskeluoikeuden myöntämiseen, kun otetaan huomioon direktiivin 2004/38 27 ja 28 artikla

93. Nyt on syytä tutkia, voidaanko Rendón Marínin johdettua oleskeluoikeutta rajoittaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella säännöksellä, jolla alkuperäisen oleskeluluvan saamisen edellytykseksi *automaattisesti* asetetaan se, ettei hänellä ole rikosrekisteriä Espanjassa tai maissa, joissa hän on aiemmin oleskellut.

94. Minun mielestäni näin ei voida tehdä, ja tämä johtuu seuraavista syistä.

46 — Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta käy ilmi, että Rendón Marínin tytär syntyi Espanjassa vuonna 2003. En voida siten sulkea pois sitä, että hän olisi saanut pysyvän oleskeluoikeuden tässä jäsenvaltiossa direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan perusteella. Kuten Puolan hallitus perustellusti toteaa, tässä tapauksessa kyseisen direktiivin III luvussa ja erityisesti 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetyt edellytykset eivät koske hänen oleskeluoikeuttaan.

47 — Tuomio Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, 30 kohta) ja tuomio Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, 27 kohta).

48 — Tuomio Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, 45 kohta) ja tuomio Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:28 kohta). Kursivointi tässä.

49 — Tuomio Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, 46 ja 47 kohta) ja tuomio Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, 29 kohta).

95. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jokainen oikeutta liikkua ja oleskella koskeva rajoitus on poikkeus henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta perusperiaatteesta, ja sitä on tulkittava suppeasti eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määritellä sen ulottuvuutta.[50] Jotta unionin oikeus ei olisi esteenä sille, että Rendón Marínin hakema oleskelulupa evätään, pääasiassa kyseessä olevan säännöksen on oltava unionin lainsäätäjän asettamien rajoitusten ja edellytysten mukainen.

96. Siltä osin kuin kyse on ensiksikin poikkeuksista Rendón Marínin oleskeluoikeuteen, on todettava, että unionin tuomioistuin muistuttaa systemaattisesti direktiivin 2004/38 27 artiklaan sisältyvistä säännöistä.[51] Kyseisen artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltio voi rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Tällaiset poikkeukset ovat kuitenkin hyvin rajattuja. Kuten direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee, yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden, joilla rajoitetaan unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä vapaata liikkuvuutta tai oleskelua, on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen.[52] Tässä säännöksessä säädetään myös, että aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle. Kyseisen direktiivin 27 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun.[53] Tässä säännöksessä täsmennetään, että perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleisestävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.[54]

97. Rendón Marínin tilanne ei mielestäni vastaa tämän ratkaisuehdotuksen 95 ja 96 kohdassa mieleen palautettuja edellytyksiä. Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, että pääasiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä alkuperäisen oleskeluluvan saamisen edellytykseksi asetetaan *automaattisesti* ja ilman yksittäistapausta koskevaa joustomahdollisuutta se, ettei asianomaisella henkilöllä ole rikosrekisteriä Espanjassa tai maissa, jossa hän on aiemmin oleskellut.

98. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 69 kohdasta ilmenee, käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisun pyytämistä koskevassa päätöksessä todetaan, että Rendón Marínin poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella tekemä hakemus tilapäisestä oleskeluluvasta hylättiin rikosrekisterin vuoksi tämän säännöstön perusteella. Oleskelulupa evättiin siten automaattisesti ilman valittajan henkilökohtaisen tilanteen huomioon ottamista, eli arvioimatta hänen omaa käyttäytymistään tai mahdollista välitöntä vaaraa, jonka hän voisi muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle. Puolan hallitus totesi kirjallisissa huomautuksissaan myös, että mistään ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvästä seikasta ei ilmene, että näitä seikkoja olisi tutkittu ja arvioitu.

50 — Ks. erityisesti tuomio van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 18 kohta); tuomio Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, 6 kohta); tuomio Rutili (36/75, EU:C:1975:137, 27 kohta); tuomio Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 33 kohta); tuomio Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, 23 kohta); tuomio Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 64 ja 65 kohta); tuomio komissio v. Espanja (C-503/03, EU:C:2006:74, 45 kohta); tuomio komissio v. Saksa (C-441/02, EU:C:2006:253, 34 kohta) ja tuomio komissio v. Alankomaat (C-50/06, EU:C:2007:325, 42 kohta).

51 — Ks. komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY soveltamisesta (KOM(2008) 840 lopullinen, s. 8), jossa todetaan seuraavaa: ”Direktiivin VI luvussa säädetään jäsenvaltioiden oikeudesta evätä [unionin] kansalaisten ja näiden perheenjäsenten maahanpääsy tai poistaa heidät maasta, mutta edellytetään asiaan sovellettavan tiukkoja aineellisia ja menettelyjä koskevia takeita, joilla varmistetaan, että jäsenvaltioiden ja [unionin] kansalaisten etujen välillä vallitsee asianmukainen tasapaino.” Maahanpääsyoikeuden epäämisestä unionin kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, ks. erityisesti tuomio komissio v. Espanja (C-503/03, EU:C:2006:74, 43 ja 45 kohta).

52 — Ks. tässä yhteydessä erityisesti tuomio Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, 6 kohta) ja tuomio komissio v. Saksa (C-441/02, EU:C:2006:253, 93 kohta).

53 — Ks. erityisesti tuomio Rutili (36/75, EU:C:1975:137, 28 kohta); tuomio Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 35 kohta); tuomio Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 66 kohta) ja tuomio Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, 23 kohta).

54 — Ks. tässä yhteydessä tuomio Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, 7 kohta).

99. Panen merkille asian kannalta merkityksellisten seikkojen arvioinnin yhteydessä, että unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Rendón Marín on tuomittu vuonna 2005 tehdystä rikoksesta. Tämä aiempi rikostuomio voi yksin olla perusteena oleskeluluvan epäämiselle – ”vaikka kaikki lain rikkominen häiritseekin yhteiskuntajärjestystä” – vain, jos hänen omassa käyttäytymisessään on kyse ”yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta vaarasta”. [55]

100. Unionin tuomioistuin on katsonut lisäksi, että edellytyksen välittömän vaaran olemassaolosta on lähtökohtaisesti täytyttävä ajankohtana, jona kyseinen toimenpide toteutetaan, [56] mutta tilanne ei käsiteltävässä asiassa vaikuta olevan tämä. Se, että Rendón Marínin rangaistus on määrätty ehdollisena, saa minut ajattelemaan, ettei hän ole suorittanut vankeusrangaistustaan.

101. Kun kyse on toiseksi Rendón Marínin mahdollisesta karkottamisesta, palautan mieleen, että on tarpeen yhtäältä ottaa huomioon perusoikeudet, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo, ja erityisesti oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, sellaisena kuin siitä on perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa [57] määrätty, ja toisaalta noudattaa suhteellisuusperiaatetta.

102. Arvioitaessa sitä, onko karkottamistoimenpide oikeassa suhteessa tavoiteltuun hyväksyttävään päämäärään eli käsiteltävässä asiassa yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden suojaamiseen, huomioon on otettava direktiivin 2004/38 28 artiklan 1 kohdassa säädetyt arviointiperusteet eli se, kuinka kauan asianomainen on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella, asianomaisen ikä, terveydentila, perhe- ja taloudellinen tilanne, kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan ja kulttuuriin, sekä se, missä määrin asianomaisella on yhteyksiä kotimaahansa. Minusta on tärkeää, että myös rikoksen vakavuutta arvioidaan suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

103. Lopuksi on syytä todeta, että direktiivin 2004/38 johdanto-osan 23 perustelukappaleessa [58] ilmaistaan erityinen tarve suojella henkilöitä, jotka ovat aidosti kotoutuneet vastaanottavaan jäsenvaltioon.

104. Edellä esitetyn perusteella katson, että direktiivissä 2004/38 säädetyn yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvän poikkeuksen soveltamisedellytykset, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut, eivät täyty ja että pääasiassa kyseessä olevasta sääntelystä ilmenevän oleskeluoikeuden rajoituksen kaltaista oleskeluoikeuden rajoitusta ei voida perustaa tähän poikkeukseen käsiteltävässä asiassa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on joka tapauksessa tarkistaa tämä ottamalla huomioon kaikki edellä mainitut seikat.

55 — Ks. erityisesti tuomio Rutili (36/75, EU:C:1975:137, 28 kohta); tuomio Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 35 kohta); tuomio Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 66 kohta) ja tuomio Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, 23 kohta). Muistutan, että kaikki nämä arviointiperusteet ovat kumulatiivisia. Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY täytäntöönpanon ja soveltamisen parantamisesta (KOM(2009) 313 lopullinen, s. 11).

56 — Ks. erityisesti tuomio Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 28 kohta) ja tuomio komissio v. Espanja (C-503/03, EU:C:2006:74, 44 kohta).

57 — Ks. vastaavasti tuomio Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, 52 kohta).

58 — Mainitussa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä karkottaminen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden perusteella on toimenpide, joka voi aiheuttaa vakavaa haittaa henkilöille, jotka perustamissopimuksen heille suomia oikeuksia ja vapauksia käytettyään ovat aidosti kotoutuneet vastaanottavaan jäsenvaltioon.”

c) Välipäätelmä asiassa C-165/14

105. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että todetaan, että direktiiviä 2004/38 sovelletaan Rendón Marínin ja hänen tyttärensä, joka on Puolan kansalainen, tilanteeseen. SEUT 21 artiklaa ja direktiiviä 2004/38 on näin ollen tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan oleskelulupa evätään automaattisesti kolmannen valtion kansalaiselta, joka on alaikäisen unionin kansalaisen vanhempi ja huoltaja ja jonka luona lapsi asuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jos hänellä on rikosrekisteri.

4. Unionin kansalaisen perheenjäsenille myönnettävä oleskeluoikeus jäsenvaltiossa, jonka kansalaisuus unionin kansalaisella on: Rendón Marínin ja hänen lastensa sekä CS:n ja hänen lapsensa tilanteen tarkastelu

106. Mielestäni Rendón Marínin ja hänen tyttärensä, joka on Puolan kansalainen, tilanne kuuluu direktiivin 2004/38 soveltamisalaan. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tässä direktiivissä asetettuja edellytyksiä tutkiessaan tulee kuitenkin siihen johtopäätökseen, etteivät nämä edellytykset täyttyisi, tarkastelen Rendón Marínin ja hänen lastensa sekä CS:n ja hänen lapsensa tilannetta tuomiossa Ruiz Zambrano [59] vahvistetun periaatteen näkökulmasta.

a) Unionin kansalaisuus unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä

107. SEUT 20 artikla, jolla kaikille jäsenvaltion kansalaisille annetaan unionin kansalaisuus, [60] merkitsee sitä, että jäsenvaltion kansalaisuus on ennakkoedellytys unionin kansalaisen asemalle. Tämä asema on siitä lähtien, kun se otettiin perussopimuksissa käyttöön, [61] ollut kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten asema. [62] Se on siten legitimoinut Euroopan yhdentymisprosessin vahvistamalla kansalaisten osallistumista. [63] Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä toistuvasti todennut, että unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema. [64]

59 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

60 — Tuomio D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, 27 kohta) ja tuomio Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, 40 kohta).

61 — Unionin tuomioistuimen tuomiossa Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta) esittämän toteamuksen osalta julkisasiamies Sharpston totesi, että ”tällä toteamuksella on yhtä merkittävät ja kauaskantoiset seuraukset kuin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön aikaisemmilla virstanpylväillä. Katson nimittäin, että unionin kansalaisuuden kuvauksella, jonka yhteisöjen tuomioistuin esitti asiassa Grzelczyk [(C-184/99, EU:C:2001:458)] antamassaan tuomiossa, on potentiaalisesti samankaltainen merkitys kuin uraauurtavalla toteamuksella, jonka se esitti asiassa Van Gend en Loos antamassaan tuomiossa [(26/62, EU:C:1963:1)] ja jonka mukaan 'yhteisö muodostaa kansainvälisessä oikeudessa uuden oikeusjärjestyksen, jonka hyväksi jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereeneja oikeuksiaan – –; tämän oikeusjärjestyksen oikeussubjekteja ovat sekä jäsenvaltiot että niiden kansalaiset'”. Ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, 68 kohta).

62 — Unionin kansalaisuuden ulottuvuudesta Maastrichtin sopimuksen jälkeen ks. O'Leary, S., *The evolving Concept of Community Citizenship, From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*, Haag, Lontoo, Boston (Kluwer), 1996.

63 — Ks. ratkaisuehdotukseni McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:345, 39 ja 40 kohta).

64 — Ks. erityisesti tuomio Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta); tuomio D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, 28 kohta); tuomio Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493, 82 kohta); tuomio Garcia Avello (C-148/02,EU:C:2003:539, 22 kohta); tuomio Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 65 kohta); tuomio Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, 16 kohta); tuomio Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, 25 kohta); tuomio Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, 31 kohta); tuomio komissio v. Itävalta (C-147/03, EU:C:2005:427, 45 kohta); tuomio Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, 15 kohta); tuomio Espanja v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-145/04, EU:C:2006:543, 74 kohta); tuomio komissio v. Alankomaat (C-50/06, EU:C:2007:325, 32 kohta); tuomio Huber (C-524/06, EU:C:2008:724, 69 kohta); tuomio Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104); tuomio Prinz ja Seeberger (C-523/11 ja C-585/11, EU:C:2013:524, 24 kohta) ja tuomio Martens (C-359/13, EU:C:2015:118, 21 kohta).

108. Perustavanlaatuinen oikeus liikkua ja oleskella koko unionin alueella kytkeytyy unionin kansalaisen asemaan.[65] ”Henkilökohtaisena asemana, jolla on ylikansallinen ulottuvuus”, tällä on luotu tarvittavat edellytykset vastavuoroiselle tunnustamiselle ja siten jäsenvaltioiden yhtiöihin ja niiden kansalaisiin kohdistuvalle vastavuoroiselle tunnustamiselle.[66] Tämä kehitys liittyy erityisesti jäsenvaltioiden kansalaisten ja kansallisten viranomaisten konkreettisiin suhteisiin.[67] Kansalaiset ovat juuri näiden suhteiden ansiosta voineet vedota oikeuksiinsa unionin kansalaisen asemansa perusteella. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä, jolla nämä oikeudet on myönnetty, on ollut keskeinen tai jopa ratkaiseva merkitys tämän perustavanlaatuisen aseman, joka nykyisin on olennainen osa kansalaisten eurooppalaista identiteettiä, rakentamisessa.[68]

109. Niiden oikeuksien joukossa, jotka unionin tuomioistuin on unionin kansalaisille tunnustanut,[69] se aivan aluksi vahvisti heille laajemman oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun kuin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevissa määräyksissä ja säännöksissä edellytettiin.[70] Tämän jälkeen se tunnusti heille vapaata liikkuvuutta unionin alueella koskevan oikeuden yhteydessä oleskeluoikeuden ja oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa.[71] Se on myös tulkinnut perussopimuksen määräyksiä työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin kansalaisuuden näkökulmasta.[72]

110. Tätä valtavaa oikeuskäytännössä tehtyä työtä, jonka kautta unionin tuomioistuin on tehnyt unionin kansalaisuudesta todellisuutta, on toteutettu ja toteutetaan edelleen asteittain ja tiiviissä yhteistyössä kansallisten tuomioistuinten kanssa ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä. Koko tämän yhteistyön ajan unionin tuomioistuin on noudattanut oikeuskäytännössään johdonmukaista linjaa, ja tämä linja on myötävaikuttanut merkittävästi unionin kansalaisen perustavanlaatuisen aseman kehittämiseen.

111. Kolmella unionin tuomioistuimen oikeustapauksella on erityistä merkitystä nyt esillä olevien asioiden yhteydessä. Ne ovat tuomio Zhu ja Chen,[73] tuomio Rottmann[74] ja tuomio Ruiz Zambrano.[75]

112. Tuomiossa Zhu ja Chen,[76] johon tämän ratkaisuehdotuksen 86 ja 87 kohdassa jo viittasin, unionin tuomioistuin katsoi tilanteessa, jossa lapsi, joka oli unionin kansalainen, ei ollut koskaan lähtenyt Yhdistyneestä kuningaskunnasta,[77] ettei tämä lapsi voinut tosiasiallisesti käyttää pääosaa niistä oikeuksista, jotka hänellä unionin kansalaisen asemansa perusteella oli, ilman vanhempiensa läsnäoloa ja apua.

65 — Ks. vastaavasti Lenaerts, K. ja Gutièrrez-Fons, J. A., ”Ruiz-Zambrano (C-34/09) o de la emancipación de la Ciudadanía de la Unión de los límites inherentes a la libre circulación”, *Revista española de derecho europeo*, nro 40, 2011, s. 493–521, s. 518.

66 — Unionin kansalaisuuden ”perustana on oletus unionin kansalaisten välisestä poliittisesta yhteydestä, vaikka kyse ei ole samaan kansaan kuulumisesta. Tämä poliittinen side päinvastoin yhdistää toisiinsa Euroopan kansat. Sen perustana on kansojen keskinäinen sitoutuminen poliittisten yhteisöjensä avaamiseen muille unionin kansalaisille ja uudenlaisen kansalaisten välisen ja poliittisen solidaarisuuden rakentamiseen Euroopan tasolla. Se ei edellytä yhden kansan olemassaoloa, vaan sen perustana on Euroopan poliittisen alueen olemassaolo, josta seuraa oikeuksia ja velvollisuuksia”. Ks. julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, 23 kohta).

67 — Ks. vastaavasti Azoulai, L., ”La citoyenneté européenne, un statut d’intégration sociale”, *Chemins d’Europe. Mélanges en l’honneur de Jean Paul Jacqué*, 2010, s. 2–28.

68 — Ks. ratkaisuehdotukseni McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:345, 39 ja 40 kohta).

69 — Ks. tässä yhteydessä em. Azoulai, L., s. 6.

70 — Ks. erityisesti tuomio Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:217).

71 — Ks. erityisesti tuomio Baumbast ja R. (C-413/99, EU:C:2002:493); tuomio Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488) ja tuomio Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169).

72 — Ks. erityisesti tuomio Collins (C-138/02, EU:C:2004:172); tuomio Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559) ja tuomio Vatsouras ja Koupatantze (C-22/08 ja C-23/08, EU:C:2009:344).

73 — Tuomio C-200/02, EU:C:2004:639.

74 — Tuomio C-135/08, EU:C:2010:104.

75 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

76 — Tuomio C-200/02, EU:C:2004:639.

77 — Tuomiossa Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) lapsi oli syntynyt eräällä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kuuluvalla alueella (Pohjois-Irlanti), ja Gardiffiin (Wales) siirtyessään hän liikkui ainoastaan tämän maan sisällä.

113. Unionin tuomioistuin täsmensi tuomiossa Rottmann,[78] ettei unionin oikeuden soveltaminen edellytä, että on olemassa jokin rajatylittävä seikka.[79] Vahvistettuaan sen, että jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia määrittelemään kansalaisuuden saamisen ja menettämisen edellytykset,[80] unionin tuomioistuin kuitenkin muistutti, että ”se seikka, että tietty ala kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, ei estä sitä, että unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kyseessä olevien kansallisten sääntöjen on oltava unionin oikeuden mukaisia”.[81] Se perusti tässä yhteydessä kantansa vastaavaan vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, joka koskee tilanteita, joissa jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvalla alalla hyväksyttyä lainsäädäntöä arvioidaan unionin oikeuden näkökulmasta.[82] Jos nämä tilanteet kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan, niissä on noudatettava unionin oikeutta ja ne kuuluvat unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin. Unionin kansalaisen asemalta ei nimittäin voida viedä sen tehokasta vaikutusta, ja sen suomia oikeuksia ei voida loukata valtion toteuttamilla toimenpiteillä.[83] Tämä ei tietenkään merkitse sitä, että jäsenvaltiot olisivat menettäneet kansalaisuuden alalla toimivaltansa! Kyseisessä oikeuskäytännössä kuitenkin korostetaan sitä, että jäsenvaltioiden on kansalaisuutta koskevaa toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta.[84] Toisin sanoen juuri omaa toimivaltaansa käyttäessään jäsenvaltiot ovat velvollisia pitämään huolta siitä, ettei unionin oikeudelta viedä sen tehokasta vaikutusta.

114. Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Rottmann,[85] että SEUT 20 artiklalla myönnetty unionin kansalaisen asema on niin perustavanlaatuinen, että tilanne, jossa unionin kansalaisuus riitautetaan ja joka voi johtaa kyseisen aseman ja siihen liittyvien oikeuksien *menettämiseen* ”kuuluu *luonteeltaan ja seuraamustensa vuoksi* unionin oikeuden soveltamisalaan”.[86] Tämä viimeinen lause[87] johtaa minut ajattelemaan unionin tuomioistuimen tuomiossaan Ruiz Zambrano[88] käyttöön ottamaa arviointiperustetta. Se totesi tässä tuomiossa, että unionin oikeus on esteenä toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset *eivät tosiasiassa voi käyttää pääosaa* perussopimuksen mukaisista

78 — C-135/08, EU:C:2010:104, 38–42 kohta. Muistutan, että tässä tuomiossa unionin tuomioistuin lausui toimenpiteestä, jolla eräs jäsenvaltio (kyseisessä asiassa Saksan liittotasavalta, Freistaat Bayern) aikoi purkaa Saksan kansalaisuuden, jonka Rottmann oli saanut petoksella kansalaistamisen kautta lähdettyään Itävallasta siirtyäkseen Saksaan. Saksan ja Itävallan hallitukset sekä komissio väittivät kuitenkin seuraavaa: ”Se seikka, että pääasian kaltaisessa tilanteessa asianomainen henkilö on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ennen kansalaistamistaan, ei yksinään ole sellainen rajatylittävä seikka, jolla voisi olla merkitystä mainitun kansalaistamisen purkamisen osalta.” Näitä väitteitä tutkiessaan unionin tuomioistuin hyväksyi sen, ettei huomioon otettu sitä, että Rottmann oli käyttänyt aiemmin oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ja se tarkasteli tulevaisuutta eikä menneisyyttä. Ks. vastaavasti julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, 94 kohta).

79 — Tuomio Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, 48 kohta). Tämä asia ei ollut ensimmäinen, jossa kyse oli unionin kansalaisuudesta ja jossa se, että rajojen yli oli todella liikuttu, oli joko vaikea osoittaa tai jossa sitä ei yksinkertaisesti ollut tapahtunut. Jo tuomiossa Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) oli kyse vanhemmista, joilla oli Espanjan ja Belgian kansalaisuus ja jotka asuivat Belgiassa mutta joiden kaksi lasta, joilla oli Espanjan ja Belgian kaksoiskansalaisuus ja joiden riitautettu sukunimi oli oikeudenkäynnin kohteena, olivat syntyneet Belgiassa eivätkä olleet koskaan lähteneet tästä jäsenvaltiosta. Samalla tavoin tuomiossa Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) lapsi ei ollut koskaan lähtenyt Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Ks. vastaavasti julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, 77 kohta). Ks. myös tuomio Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) ja tuomio Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639).

80 — Tuomio Micheletti ym. (C-369/90, EU:C:1992:295, 10 kohta); tuomio Mesbah (C-179/98, EU:C:1999:549, 29 kohta); tuomio Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, 37 kohta) ja tuomio Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, 39 kohta).

81 — Tuomio Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, 41 kohta).

82 — Ks. vastaavasti tuomio Bickel ja Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, 17 kohta) (kyse oli kansallisesta rikos- ja rikosprosessilainsäädännöstä); tuomio Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, 25 kohta) (kyse oli henkilön nimeä koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä); tuomio Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, 19 kohta) (kyse oli välitöntä verotusta koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä) ja tuomio Espanja v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-145/04, EU:C:2006:543, 78 kohta) (kyse oli äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta Euroopan parlamentin vaaleissa koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä). Tuomiosta Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), jossa kyse oli käsitteen ”kansalainen” määritelmästä, on esitetty seuraava kommentti: ”Unionin tuomioistuin katsoi – –, että toimivaltaansa kansalaisuuden alalla käyttäessään jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon Euroopan unionin oikeus. Tämän huomautuksen merkitys käy ilmi asiassa Rottmann [(C-135/08, EU:C:2010:104)] annetusta perustavanlaatuisesta tuomiosta”, ks. Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 4. painos, s. 476.

83 — Ks. tästä tuomiosta Mengozzi, P., ”Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l’Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l’Union des citoyens d’États tiers”, *Il Diritto dell’Unione Europea*, 1/2013, s. 29–48, s. 34.

84 — Tuomio Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. tämän alan oikeuskäytännön oikeustieteellisestä analyysistä Pudzianowska, D., ”Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?”, *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej*, Baranowska, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A., (toim.) Varsova, 2015, s. 141–154.

85 — Tuomio C-135/08, EU:C:2010:104.

86 — Kursivointi tässä. Tuomio Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, 39–46 kohta). Ks. tältä osin em. Mengozzi, P., s. 33.

87 — Tuomio C-135/08, EU:C:2010:104, 42 kohta.

88 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124, 42 kohta.

oikeuksistaan. Mielestäni se, että ”tosiasiassa [ei] voi[da] käyttää pääosaa oikeuksista, jo[ita] – – unionin kansalaisen aseman perusteella [on]” vastaa ”luonteeltaan ja seuraamustensa vuoksi” kansalaisen aseman menettämistä. Ensimmäinen käsite kuuluu näet täysin toisen käsitteen piiriin. Palaan näiden kahden käsitteen samankaltaisuuteen myöhemmin. [89]

115. Tuomiossa Rottmann [90] vahvistetun unionin kansalaisuuden suojaamisen ulottuvuutta täsmennettiin tuomiossa Ruiz Zambrano, [91] jossa unionin tuomioistuin myönsi oleskeluoikeuden unionin kansalaisen, joka ei ollut koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, perheenjäsenille, jotka olivat kolmansien valtioiden kansalaisia.

116. Tuomio Ruiz Zambrano [92] kuuluu sellaiseen oikeuskäytäntöön, jolla pyritään tunnustamaan oikeudet, joihin jäsenvaltioiden kansalaiset vetoavat, [93] kun he ilmaisevat unionin kansalaisina oikeussuojan tarpeensa ja esittävät kotoutumista koskevan pyyntönsä sekä vastaanottavassa jäsenvaltiossa [94] että omassa jäsenvaltiossaan. Se, että jäsenvaltioiden kansalaisille myönnetään unionin kansalaisuuden kaltainen perustavaa laatua oleva asema, merkitsee unionin tuomioistuimen mukaan sitä, että unionin oikeus on esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiassa voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on tämän asemansa perusteella. Tilanne olisi tämä, jos kolmannen valtion kansalaiselta, joka on pienten lastensa, joilla on unionin kansalaisuus, yksinhuoltaja, evättäisiin oleskeluoikeus jäsenvaltiossa, jossa lapset asuvat ja jonka kansalaisuus heillä on, jos myös nämä lapset joutuvat lähtemään unionin alueelta tällä toimenpiteellä. [95]

117. Tämä unionin tuomioistuimen päätelmä, josta oikeuskirjallisuudessa on esitetty monia toisistaan poikkeavia arvioita, ei mitä ilmeisimmin ole sattumanvarainen. Tyydyn tässä yhteydessä korostamaan, että kyseinen tuomio on seurausta merkittävästä oikeuskäytännön kehityksestä, [96] joka on ollut perustana [97] unionin tuomioistuimen ratkaisulle tuomiossa Ruiz Zambrano. [98] Tämä oikeuskäytännön kehitys on mielestäni seurausta yhtäältä unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten tiivistä yhteistyöstä ja toisaalta sekä hyvästä että loogisesta kehityksestä, jota on tapahtunut jäsenvaltioiden yhteiskunnissa ja eurooppalaisessa yhteiskunnassa kokonaisuudessaan, ja joiden kansalaiset vain liittävät elämäänsä perussopimuksen heille myöntämän unionin kansalaisen aseman. Tämä asema yhdistää heitä sellaisen Euroopan kansoina, joka antaa heille kansalaisten välisen ja poliittisen solidaarisuuden – joka on vielä työn alla mutta joka on tarpeen globaalissa poliittisessa,

89 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 125 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

90 — Tuomio C-135/08, EU:C:2010:104. Ks. tästä tuomiosta Kochenov, D., ja Plender, R., “EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance?” *The Discovery of the Treaty Text*, *European Law Review*, Nide. 37, nro 4, s. 369–396.

91 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

92 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

93 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 109 kohta.

94 — Ks. direktiivin 2004/38 johdanto-osan 18 perustelukappale.

95 — 42–45 kohta.

96 — Ks. erityisesti tuomio Micheletti ym. (C-369/90, EU:C:1992:295); tuomio Singh (C-370/90, EU:C:1992:296); tuomio Bickel ja Franz (C-274/96, EU:C:1998:563); tuomio Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106); tuomio D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432); tuomio Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493); tuomio Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539); tuomio Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639); tuomio Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446); tuomio Espanja v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-145/04, EU:C:2006:543) ja tuomio Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

97 — Ks. tuomiosta Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) Lenaerts, K., ”The concept of EU citizenship in the case law of the European Court of Justice”, *ERA Forum*, 2013, s. 369–583, ja erityisesti s. 575, jossa todetaan seuraavaa: ”Tällä tuomiolla valmisteltiin maaperää unionin tuomioistuimen tuomion Ruiz Zambrano [(34/09, EU:C:2011:124)] antamiselle – –”. Ks. myös em. Barnard, C., s. 424, jossa todetaan seuraavaa: ”Ei ole epäilystäkään siitä, että tällä unionin tuomioistuimen tuomiolla ja erityisesti sen 42 kohdalla ennakoitiin asiassa Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) annettua periaatteellista ja erittäin kiistanalaista tuomiota”.

98 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

taloudellisessa ja sosiaalisessa asiayhteydessä – pohjalta oikeuksia ja velvollisuuksia, joita kansalliset viranomaiset eivät voi perusteettomasti rajoittaa.[99] Se, että jäsenvaltioiden kansalaisille todetaan heidän olevan unionin kansalaisia, luo odotuksia ja määrittelee samalla näitä oikeuksia ja velvollisuuksia.[100]

118. Unionin tuomioistuin on tämän kehityksen aikana vahvistanut myöhemmissä tuomioissaan[101] tuomiossa Ruiz Zambrano[102] käyttöön ottamansa arviointiperusteen, jonka mukaan SEUT 20 artikla on esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiassa voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt tämän ulottuvuutta katsomalla, että sitä sovelletaan hyvin erityisissä tilanteissa, ”joissa oleskeluoikeutta ei siitä huolimatta, ettei kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeuteen liittyvää toissijaista oikeutta ole sovellettava eikä kyseinen unionin kansalainen ole käyttänyt liikkumisvapauttaan, voida poikkeuksellisesti evätä kolmannen maan kansalaiselta, joka on kyseisen unionin kansalaisen perheenjäsen, koska tällä kansalaisella olevan unionin kansalaisuuden tehokas vaikutus jätettäisiin ottamatta huomioon, jos tällaisen epäämisen seurauksena kyseinen unionin kansalainen tosiasiassa joutuisi lähtemään koko unionin alueelta eikä hän siis tosiasiassa voisi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on unionin kansalaisen aseman perusteella”.[103]

119. Nyt esillä olevien asioiden yhteydessä esiin nouseva kysymys on tämän ratkaisuehdotuksen edellä 111–118 kohdassa mieleen palautetun oikeuskäytännön valossa seuraava: Voimmeko katsoa käsiteltävässä asiassa, että Rendón Marínin ja hänen lastensa[104] sekä CS:n ja hänen lapsensa tilanteet ovat erityisiä tai poikkeuksellisia tilanteita, joihin unionin tuomioistuin viittaa edellä mainitussa oikeuskäytännössä? Voimmeko toisin sanoen väittää, että nämä tilanteet kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan?

99 — On esimerkiksi syytä muistuttaa, että tuomiossa García Avello (C-148/02, EU:C:2003:539) unionin tuomioistuimen mukaan ”merkitystä ei ollut niinkään sillä, että eri sukunimet olivat seurausta asianomaisten kaksoiskansalaisuudesta, vaan juuri sillä, että tämä erilaisuus oli omiaan aiheuttamaan kyseisille unionin kansalaisille vakavaa haittaa, jossa oli kyse vapaan liikkuvuuden esteestä, joka voitiin oikeuttaa vain, jos se perustui objektiivisiin syihin ja oli oikeassa suhteessa legitiimisti tavoiteltuun päämäärään”. Ks. tuomio McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, 52 kohta) ja vastaavasti tuomio Grunkin ja Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, 23, 24 ja 29 kohta). Kursivointi tässä.

100 — Sarmiento, D ja Sharpston, E., ”European Citizenship and its New Union: Time to move on?” teoksessa Kochenov, D. (toim.), *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, Cambridge University Press (julkaistaan lähiaikoina).

101 — Ks. tuomio McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, 47 kohta); tuomio Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 64 kohta); tuomio Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, 71 kohta); tuomio Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, 32 kohta). Unionin tuomioistuin on katsonut näissä asioissa kuitenkin – kuten korostin ratkaisuehdotuksessani McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:345, 98 kohta) –, että kyseessä olleet tilanteet eivät kuuluneet unionin oikeuden soveltamisalaan. Näissä asioissa kyseessä olleet unionin kansalaiset eivät joko olleet missään vaiheessa käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen vaan olivat aina oleskelleet jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he olivat, joten lähtökohtaisesti heiltä ei viety kyseisillä toimenpiteillä mahdollisuutta tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä oli asemansa perusteella (McCarthy oli aina asunut Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jonka kansalainen hän oli. Hän saattoi siten oleskella siellä yksin, vaikka hänen puolisoltaan, joka oli Jamaikan kansalainen, oli evätty oleskeluoikeus perheenjäsenenä, jolla oli kolmannen maan kansalaisuus) tai heidän perheenjäsenensä, joka oli kolmannen valtion kansalainen, ei ollut tullut heidän mukanaan tai seurannut heitä myöhemmin heidän siirtyessään toiseen jäsenvaltioon, joten he eivät täyttäneet direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä (unionin tuomioistuin totesi erityisesti, ettei Iida hakenut oleskeluoikeutta puolisonsa ja tyttärensä kanssa, jotka olivat unionin kansalaisia, vastaanottavassa jäsenvaltiossa eli Itävallan tasavallassa vaan Saksan liittotasavallassa, joka on viimeksi mainittujen kotijäsenvaltio, että näitä kahta unionin kansalaista ei ollut estetty käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja että Iidalla itsellään oli joka tapauksessa tietty oleskeluoikeus sekä kansallisen oikeuden että unionin oikeuden perusteella (tuomio Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, 73–75 kohta).

102 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

103 — Tuomio Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 67 kohta); tuomio Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, 71 kohta); tuomio Ymeraga ym. (C-87/12, EU:C:2013:291, 36 kohta) ja tuomio Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, 32 kohta). Dereci oli Turkin kansalainen, jonka puoliso ja kolme lasta olivat itävaltalaisia ja asuneet aina Itävallassa, jossa Dereci halusi asua heidän kanssaan. Kolmelta lapselta tai äidiltä ei tässä tilanteessa viety mahdollisuutta käyttää pääosaa oikeuksistaan, koska nämä lapset eivät olleet riippuvaisia isästään elatuksen suhteen ja saattoivat siten asua Itävallassa, toisin kuin tilanne oli asiassa, joka johti tuomioon Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

104 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 106 kohta.

120. Olen tästä vakuuttunut. Se, että Rendon Marínin lapsilla ja CS:n lapsella on jäsenvaltion kansalaisuus – ensiksi mainituilla Espanjan ja Puolan kansalaisuudet ja toisella Britannian kansalaisuus –, joiden saamisen edellytykset kuuluvat luonnollisesti asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaan,[105] merkitsee sitä, että heillä on unionin kansalaisen asema.[106] Näillä lapsilla on siten unionin kansalaisina oikeus liikkua ja oleskella vapaasti unionin alueella, ja kaikki tämän oikeuden rajoitukset kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan.[107]

121. Juuri tämän oikeuden, erityisesti oleskeluoikeuden mahdollinen rajoitus, ilmenee ennakkoratkaisupyynnössä mainituista seikoista. Unionin oikeuteen perustuvaa suojaa sovelletaan, jos Rendón Marínin lapset ja CS:n lapsi voivat vanhempiensa, jotka ovat heidän yksinhuoltajiaan, karkottamisen johdosta joutua tosiasiallisesti seuraamaan vanhempiaan ja siten lähtemään unionin alueelta ”kokonaisuudessaan”. Heidän vanhempiensa karkottaminen veisi heiltä nimittäin mahdollisuuden tosiasiassa käyttää pääosaa oikeuksista, joita heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella.[108] Ei voida kiistää, että lähtökohtaisesti se, että Rendón Marínilta evätään oleskelulupa Espanjassa[109] ja CS karkotetaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta, voisi johtaa siihen, että näille lapsille kuuluvan unionin kansalaisuuden tehokasta vaikutusta ei oteta huomioon. Kuten komissio perustellusti toteaa, kyseessä olevat tilanteet ovat poikkeuksellisia tilanteita tuomion Ruiz Zambrano[110] vahvistaneessa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

122. Näin ollen katson, että kyseiset tilanteet kuuluvat tämän oikeuskäytännön perusteella unionin oikeuden soveltamisalaan.

b) Unionin kansalaisten oleskeluoikeuden noudattaminen kansallisessa lainsäädännössä

123. Unionin tuomioistuin on todennut, että unionin oikeudessa ei anneta mitään itsenäistä oikeutta kolmansien valtioiden kansalaisille. Unionin kansalaisuutta koskevilla perussopimuksen määräyksillä kolmansien maiden kansalaisille mahdollisesti myönnetyt oikeudet ovat nimittäin unionin kansalaisen liikkumisvapauden käyttämisestä johdettuja oikeuksia, eivät heidän omiaan.[111] Johdettu oleskeluoikeus voi lähtökohtaisesti olla olemassa ainoastaan, kun se on tarpeen sen varmistamiseksi, että unionin kansalaiset voivat käyttää tehokkaasti oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.[112] Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan juuri se, että ”viedään mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksista”, jotka unionin kansalaisen aseman perusteella saadaan ja joita asianomaisilla lapsilla on, tekee heidän vanhempiensa johdetun oikeuden suojaamisen välttämättömäksi.

124. Kuten komissio on kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissaan todennut, CS ja komissio katsovat käsiteltävän asian ydinkysymyksen olevan se, onko SEUT 20 artiklaan suoraan perustuva lapsen, jolla on unionin kansalaisuus, oikeus siihen, ettei häntä pakoteta lähtemään unionista, ehdoton vai voiko jäsenvaltio perustellusti vertailla unionin primaarioikeutta ja omaa intressiään karkottaa kolmannen valtion kansalainen, jonka käyttäytymisellä voidaan kansallisen oikeuden näkökulmasta perustella hänen maastapoistamistaan kolmanteen valtioon.

105 — Tuomio Micheletti ym. (C-369/90, EU:C:1992:295, 29 kohta) ja tuomio Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, 39 kohta).

106 — Tuomio Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, 21 kohta) ja tuomio Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, 21 kohta). Ks. myös julkisasiamies Tizzanon ratkaisuehdotus Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:307, 47–52 kohta).

107 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 107–122 kohta. Se, että he eivät ole käyttäneet oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti unionin alueella, ei merkitse sitä, ettei heillä unionin kansalaisina olisi tätä oikeutta.

108 — Ks. vastaavasti tuomio Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 67 kohta); tuomio Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, 71 kohta); tuomio Ymeraga ym. (C-87/12, EU:C:2013:291, 36 kohta) ja tuomio Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, 32 kohta).

109 — Se mahdollisuus, että Rendón Marín ja hänen lapsensa voisivat siirtyä Puolaan, jonka kansalaisuus hänen tyttärellään on, on olemassa vain abstraktilla tasolla, kuten useat väliintulijoina olevat jäsenvaltiot ovat todenneet. Rendón Marín on vedonnut istunnossa siihen, ettei hänellä ole yhteyksiä tyttärensä äidin (joka hänen tietojensa mukaan ei asu Puolassa) perheeseen ja että hän ei puhu puolaa.

110 — TuomioC-34/09, EU:C:2011:124. Ks. vastaavasti tuomio Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 67 kohta); tuomio Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, 71 kohta); tuomio Ymeraga ym. (C-87/12, EU:C:2013:291, 36 kohta) ja tuomio Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, 32 kohta).

111 — Ks. vastaavasti tuomio O ja B (C-456/12, EU:C:2014:135, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

112 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus O ym. (C-456/12 ja C-457/12, EU:C:2013:842, 49 kohta).

125. Palaan tuomiossa Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ja tuomiossa Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) [113] esitettyjen ratkaisujen samankaltaisuuteen tarkastellessani tätä kysymystä.

126. Rottmannin tilanteen, ”jossa hän voi menettää [SEUT 20] artiklassa myönnetyn aseman ja siihen liittyvät oikeudet”, [114] ja Ruiz Zambranon lasten tilanteen, jossa he ”eivät tosiasiassa voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella” [115] välinen vastaavuus ei ilmeisestikään ole pelkkä yhteensattuma. [116] Riittää, kun todetaan, että tuomion Ruiz Zambrano 42 kohta perustuu tuomion Rottmann 42 kohtaan. Näillä kahdella ilmauksella on nähdäkseni joka tapauksessa samankaltainen ulottuvuus.

127. Täsmennän seuraavassa tätä ajatusta.

128. Unionin tuomioistuimen käyttämä käsite ”pääosa oikeuksista” johtaa väistämättä ajattelemaan käsitettä ”oikeuksien olennainen sisältö” ja etenkin perusoikeuksien olennainen sisältö, [117] ja tämä käsite tunnetaan hyvin jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteessä [118] sekä unionin oikeudessa. [119] Erityisesti unionin oikeudesta on todettava, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, oikeuksien käyttämistä voidaan rajoittaa, jos näistä rajoituksista säädetään lailla, jos niissä kunnioitetaan kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä ja jos ne suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat tarpeen ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

129. Koska niitä rajoituksia tarkasteltaessa, joita perusoikeuksien käyttämiselle voidaan asettaa, [120] on tarkasteltava – perusoikeuksien olennaisen sisällön takeita koskevan tulkinnan näkökulmasta [121] – suhteellisuusperiaatteen noudattamista, voitaisiin väittää, että tämän periaatteen noudattamista on tutkittava myös silloin, kun kyse on sellaisten oikeuksien mahdollisesta rajoittamisesta, jotka liittyvät unionin kansalaisen perustavanlaatuiseen asemaan ja joihin kuuluu oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan mukaan ”jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella”.

113 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 114 kohta.

114 — Tuomio Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, 42 kohta).

115 — Tuomio Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, 42 kohta).

116 — Ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2010:560, 95 kohta).

117 — Tämän Saksan oikeudesta peräisin olevan ilmauksen osalta ks. erityisesti Häberle, P., *Die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG*, 3. painos., C.F. Müller, Karlsruhe, 1983, ja Schneider, L., *Der Schutz des Wesensgehalts von Grundrechten nach Art. 19 Abs. 2 GG*, Duncker & Humblot, Berliini, 1983. Puolan oikeustieteestä ks. Puolan perustuslain 33 §:n 3 momenttiin sisältyvän käsitteen ”istota praw i wolności” analyysistä Wojtyczek, K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę ochrony praw człowieka w Konstytucji RP*, Krakova, 1999, s. 203–214, ja Łabno, A., ”Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP”, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Banaszak, B., Preisner, A., (toim.) Varsova, 2002, s. 693–709. Espanjan oikeustieteestä ks. erityisesti De Otto, I., “La regulación del ejercicio de los derechos fundamentales. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1 de la Constitución”, *Obras Completas*, Universidad de Oviedo y Centro de estudios políticos y constitucionales, Oviedo, 2010, s. 1471; Cruz Villalón, P., ”Derechos Fundamentales y Legislación (1991)”, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, CEPC, 2. painos., Madrid, 2006, ja Jiménez Campo, J., *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, 1999, Trotta (toim.), 1999.

118 — Ks. Tšekin tasavallan perusoikeuskirjan 4 §:n 4 momentti, Unkarin perustuslain 8 §:n 2 momentti, Puolan perustuslain 31 §:n 3 momentti, Portugalin perustuslain 18 §:n 3 momentti, Romanian perustuslain 49 §:n 2 momentti ja Slovakian perustuslain 13 §:n 4 momentti.

119 — Ks. erityisesti tuomio Volker und Markus Schecke ja Eifert (C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, 50 kohta). Ks. myös Wróbel, A., ”Art. 52”, *Karta Praw podstawowych Unii Europejskiej. Komenstarz*, Wróbel, A. (toim.), Wydawnictwo C. H. Beck, 2013, s. 1343–1384 ja erityisesti s. 1352.

120 — Rikostuomioon liittyvästä ehdottomasta äänioikeuden epäämisestä, ks. tuomio Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, 46–48 kohta). Omistusoikeuden käyttämisen rajoittamisesta, ks. tuomio Hauer (44/79, EU:C:1979:290, 23 ja 30 kohta); tuomio Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, 15 kohta); tuomio Standley ym. (C-293/97, EU:C:1999:215, 54 kohta) ja tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 355 kohta).

121 — Sitä vastoin perusoikeuksien olennaisen sisällön takeiden ehdottoman tulkinnan mukaan tätä olennaista sisältöä ei voida rajoittaa missään tilanteessa. Perusoikeuksien olennaista sisältöä koskevien takeiden suhteellisesta ja ehdottomasta tulkinnasta ks. erityisesti Alexy, R., *A Theory of Constitutional Principles*, Oxford, 2010, s. 192–196. Puolan oikeustieteessä katsotaan, että oikeuksien olennaisen sisällön yksilöiminen voidaan joka tapauksessa tehdä vain konkreettisessa tapauksessa. Ks. Łabno, A., ”Ograniczenia wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP”, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Banaszak, B., ja Preisner, A. (toim.), Varsova, 2002, s. 708.

130. Jos tällainen lähestymistapa hyväksyttäisiin, olisi katsottava, että – kuten vastaavasti perusoikeuksien olennaisen sisällön noudattamisen yhteydessä – unionin kansalaisen perustavanlaatuisesta asemasta johtuvien oikeuksien pääosan noudattaminen muodostaa ”uloimman rajan, jota ei voida ylittää missään tällaisiin oikeuksiin mahdollisesti tehtävässä rajoituksessa”, niin sanotun ”rajojen rajan”.[122] Pääosan unionin kansalaiselle myönnetyistä oikeuksista noudattamatta jättäminen johtaa näet siihen, että oikeudesta tulee ”sellaisenaan tunnistamaton”, eikä tällöin voida puhua oikeuden käytön ”rajoittamisesta” vaan puhtaasti pelkästään oikeuden ”poistamisesta”.[123] Unionin kansalaisuuden menettämisellä (Rottmannin tilanteessa jäsenvaltion kansalaisuuden hallinnollisen poistamisen takia) ja sillä, että viedään mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää pääosaa unionin kansalaisen asemaan liittyvistä oikeuksista (Ruiz Zambranon lasten tilanteessa heidän unionin alueelta poistumista koskevan ”tosiasiallisen” velvollisuutensa takia), on unionin kansalaisten oleskeluoikeuden näkökulmasta samat vakavat seuraukset. Oli kyse sitten lopullisesta tai pitkän aikavälin tilanteesta,[124] tämän oikeuden olennainen sisältö – eli käsiteltävässä asiassa vapaus oleskella unionin alueella – on tehty *lähtökohtaisesti* tyhjäksi. Näin ollen on syytä ratkaista, onko tämä oleskeluoikeuden rajoittaminen oikeasuhteista ottaen huomioon se, että jos rajoittaminen ei ole oikeasuhteista, sillä on ylitetty unionin kansalaisen asemaan liittyvien oikeuksien mahdollisille rajoituksille asetettu raja eli näiden oikeuksien pääosan noudattaminen.[125]

131. Voitaisiin toki väittää myös, ettei unionin tuomioistuimen käyttämä käsite ”pääosa oikeuksista” välttämättä ilmennä oikeuksien ”keskeinen sisältö” -käsitettä, johon viitataan perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa.[126] Vaikka päädyttäisiinkin johtopäätökseen, jonka mukaan nämä kaksi käsitettä eivät vastaa toisiaan,[127] on niin, että koska kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet merkitsevät unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rajoittamista, niiden oikeasuhteisuutta on kuitenkin tutkittava, jos asianomainen jäsenvaltio vetoaa yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvään poikkeukseen.

132. Juuri kysymys suhteellisuusperiaatteen tarkastelemisesta on merkinnyt keskeistä eroa tavassa, jolla unionin tuomioistuin on tutkinut näitä kahta asiaa. Unionin tuomioistuin joutui tutkimaan tuomioon Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) johtaneessa asiassa, vastasivatko kansalaistamisen purkamista petoksen perusteella koskeneen päätöksen perustelut, joihin useat hallitukset vetosivat, yleisen edun mukaista syytä yleinen järjestys tai yleinen turvallisuus mukaan lukien. Tuomiossa Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) Belgian hallitus ei kuitenkaan vedonnut yleiseen etuun, yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen. Ruiz Zambranoa ei pidetty uhkana yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle Belgiassa.[128] Unionin tuomioistuimen kantaa tiedusteltiin toisin sanoen vain tarpeesta myöntää Ruiz Zambranolle oleskeluoikeus, eikä Belgian hallitus vedonnut yleiseen

122 — Ks. analogisesti julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, 115 ja 116 kohta) Tämän Saksan oikeudesta peräisin olevan käsitteen osalta ks. erityisesti em. Häberle, P., ja em. Schneider, L.. Espanjan oikeustieteen osalta ks. erityisesti em. De Otto, I., s. 1471.

123 — Ibidem.

124 — Kun kyse on pienistä lapsista, oleskeluoikeuden rajoittaminen voi kestää useita vuosia ennen kuin lapset ovat riittävän vanhoja, jotta he voivat käyttää tätä oikeutta vanhemmistaan riippumatta itsenäisesti.

125 — Ks. analogisesti julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:363, 115 ja 116 kohta). Ks. myös julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Schrems (C-362/14, EU:C:2015:627, 175–177 ja 185 kohta).

126 — Unionin tuomioistuimen tuomiossa Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) ja unionin lainsäätäjän perusoikeuskirjassa käyttämän terminologian osalta ks. esimerkiksi espanjankielinen sanamuoto (la esencia de los derechosde los derechos (vinculados al estatuto de ciudadano de la Unión)/el contenido esencial de esos derechos (y libertades)), saksankielinen sanamuoto (der Kernbestand der Rechte, (die der Unionsbürgerstatus verleiht)/der Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten), englanninkielinen sanamuoto (the substance of the rights (attaching to the status of European Union citizen)/the essence of those rights (and freedoms)), italiankielinen sanamuoto (dei diritti connessi (allo status di cittadino dell'Unione)/il contenuto essenziale di detti diritti (e libertà)) ja puolankielinen sanamuoto (istota praw(związanych ze statusem obywatela Unii)/istota praw i wolności (uznanych w Karcie)).

127 — Totean kuitenkin, että unionin tuomioistuin on käyttänyt omistusoikeutta koskevien rajoitusten oikeasuhteisuutta tutkiessaan myös käsitettä ”oikeuksien keskeinen sisältö”. Ks. omistusoikeuden käytön rajoituksista tuomio Hauer (44/79, EU:C:1979:290, 23 ja 30 kohta); tuomio Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, 15 kohta); tuomio Standley ym. (C-293/97, EU:C:1999:215, 54 kohta) ja tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 355 kohta).

128 — Ks. tältä osin tuomio Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434, 44 kohta).

järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvään poikkeukseen. Unionin tuomioistuin ei siten tutkinut kansallista toimenpidettä suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Se, että unionin tuomioistuin ei tässä asiassa tutkinut kansallisen toimenpiteen oikeasuhteisuutta, ei kuitenkaan sulje pois sitä, että muissa olosuhteissa tutkiminen voi olla merkityksellistä. [129]

133. Unionin tuomioistuin katsoi Rottmannin tilanteessa, jossa kyse oli hänen Saksan kansalaisuutensa purkamisesta ja siten unionin kansalaisuuden lopullisesta menettämisestä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä oli tutkia, oliko kyseinen purkamispäätös suhteellisuusperiaatteen mukainen niiden seurausten osalta, jotka siitä aiheutuivat kyseessä olevan henkilön tilanteelle unionin oikeuden kannalta. [130] Tällainen suhteellisuusperiaatetta koskeva tarkastelu olisi siten yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvän poikkeuksen yhteydessä merkityksellinen myös käsiteltävien asioiden tilanteissa. Totean tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen katsoneen, että kun ”otetaan huomioon se merkitys, joka primaarioikeudessa annetaan unionin kansalaisen asemalle, on kansalaistamisen purkamista koskevan päätöksen tarkastelussa otettava huomioon ne mahdolliset seuraamukset, joita tästä päätöksestä aiheutuu asianomaiselle henkilölle ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen kaikille unionin kansalaisille kuuluvien oikeuksien menettämisen osalta”. [131]

134. Käsittelen seuraavaksi kysymystä siitä, mikä merkitys rikosrekisterillä on johdetun oleskeluoikeuden myöntämiseen Rendón Marínille ja CS:lle. Tarkastelen tässä yhteydessä yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvää poikkeusta, johon Yhdistynyt kuningaskunta on vedonnut, käsiteltyäni ensin tämän käsitteen ulottuvuutta.

5. Suoraan SEUT 20 artiklasta johtuva mahdollisuus rajoittaa johdettua oleskeluoikeutta

135. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että rikoksen tekeminen voi johtaa siihen, ettei asia kuulu tuomiosta Ruiz Zambrano [132] johdetun periaatteen soveltamisalaan.

136. Käsiteltävä kysymys on siten seuraava: Onko katsottava, että se, että pääasioiden oikeudenkäynneissä asianosaisina olevilla henkilöillä on rikosrekisteri, on omiaan saattamaan lähtökohtaisesti kyseenalaiseksi sen johdetun oleskeluoikeuden myöntämisen, joka heille kuuluu heidän lastensa tosiasiallista ”mahdollisuutta käyttää pääosaa oikeuksista, jotka näillä on kansalaisen aseman perusteella” viemiseen liittyvän arviointiperusteen nojalla?

137. En katso asian olevan näin.

138. Pelkällä rikosrekisterin olemassaololla itsessään ei nähdäkseni voida perustella pääasioissa kyseessä olevia kansallisia päätöksiä eikä saattaa kyseenalaiseksi ”mahdollisuuden käyttää pääosaa oikeuksista, joita on kansalaisen aseman perusteella” viemiseen liittyvää arviointiperustetta ilman, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tutkii, ovatko nämä päätökset suhteellisuusperiaatteen mukaisia erityisesti siltä osin, kuin kyse on päätösten seurauksista Rendón Marínin ja CS:n sekä heidän lastensa, jotka ovat unionin kansalaisia, tilanteelle unionin oikeuden kannalta. [133]

129 — Ks. vastaavasti Lenaerts, K., ”’Civis Europaeus Sum’: from the Cross-border Link to the Status of Citizen of the Union”, *Constitutionalising the EU Judicial System: Essays in Honour of Pernilla Lindh*, Cardonnel, P., Rosas, A., ja Wahl, N. (toim.), Hart, Oxford, 2012, s. 213–232.

130 — Ks. vastaavasti tuomio Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, 54 ja 55 kohta).

131 — Ibidem (tuomion 56 kohta).

132 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

133 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 130 kohta.

139. Tältä osin tutkin jatkossa ensiksikin yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden käsitteiden ulottuvuutta suhteessa kyseessä oleviin kansallisiin päätöksiin, joista seuraa se, että ”mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksista, joita unionin kansalaisuuden perusteella on”, viedään. Tältä pohjalta tutkin toiseksi Yhdistyneen kuningaskunnan näihin käsitteisiin perustuvaan poikkeukseen vetoamiseksi esittämiä perusteluja.

a) Yleisen järjestyksen käsitteen ja yleisen turvallisuuden käsitteen ulottuvuus SEUT 20 artiklaan perustuvaan oleskeluoikeuteen liittyen

140. Ensiksi on syytä panna merkille, että tuomiossa Ruiz Zambrano [134] ja tämän tuomion vahvistavassa myöhemmässä oikeuskäytännössään unionin tuomioistuin tulkitsi SEUT 20 artiklaa laajasti, mikä on johdonmukaista unionin kansalaisen aseman perustavanlaatuisen luonteen kanssa. Yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden ylläpitoon liittyvissä poikkeustilanteissa on siten asianmukaista ottaa käyttöön myös poikkeuksellisesti tiettyjä rajoituksia.

141. Toiseksi on syytä panna merkille, ettei unionin toimivallalla henkilöiden vapaan liikkuvuuden alalla ole vaikutusta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen vedota erityisesti yleisen järjestyksen ylläpitoon ja sisäisen turvallisuuden turvaamiseen liittyvään poikkeukseen. Unionin tuomioistuin totesi tässä yhteydessä tuomiossa Van Duyn, [135] että ”ne erityisolosuhteet, joilla voidaan perustella turvautuminen yleisen järjestyksen käsitteeseen, voivat vaihdella maasta ja aikakaudesta toiseen ja että näin ollen toimivaltaisille kansallisille viranomaisille on tältä osin myönnettävä tietty harkintavalta perustamissopimuksessa asetetuin rajoituksin”. [136] Jäsenvaltiot kykenevät edelleen arvioimaan parhaiten yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle aiheutuvia vaaroja omalla alueellaan.

142. Tämän jälkeen minusta on syytä palauttaa mieleen, että yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden käsitteitä on tulkittava suppeasti, koska niillä poiketaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta perusperiaatteesta, eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määritellä niiden ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa. [137] Toisin sanoen jäsenvaltioiden harkintavalta ei merkitse sitä, että unionin tuomioistuimen harjoittama valvonta olisi pois suljettu, sillä se on toimivaltainen valvomaan, että jäsenvaltion alueella oleskelemisen kaltaista perustavanlaatuista oikeutta noudatetaan. Unionin tuomioistuin on todennut erityisesti, että ”unionin kansalais[en] – – asema edellyttää”, että poikkeuksia on tulkittava ”erityisen ankarasti”. [138]

143. Jäsenvaltioilla on tältä osin vilpittömän yhteistyön periaatteen [139] nojalla velvollisuus käyttää toimivaltaansa yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden ylläpidon alalla siten, että perussopimuksen määräysten täyttä oikeusvaikutusta ei rajoiteta. Unionin tuomioistuin totesi, että ”yleisen järjestyksen suojeluun tähtäävien toimenpiteiden perusteluja on arvioitava ottaen huomioon kaikki ne [unionin] oikeuden säännöt, joilla pyritään toisaalta rajoittamaan jäsenvaltioiden harkintavaltaa tällä alalla ja toisaalta takaamaan tästä syystä rajoittavien toimenpiteiden kohteeksi joutuneiden henkilöiden

134 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

135 — Tuomio 41/74, EU:C:1974:133.

136 — Unionin oikeuteen sisältyvien suojalausekkeiden suppean tulkinnan periaatteesta ks. tuomio Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 18 kohta).

137 — Ks. erityisesti tuomio van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 18 kohta); tuomio Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, 6 kohta); tuomio Rutili (36/75, EU:C:1975:137, 27 kohta); tuomio Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 33 kohta); tuomio Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, 23 kohta); tuomio Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 64 ja 65 kohta); tuomio komissio v. Espanja (C-503/03, EU:C:2006:74, 45 kohta); tuomio komissio v. Saksa (C-441/02, EU:C:2006:253, 34 kohta) ja tuomio komissio v. Alankomaat (C-50/06, EU:C:2007:325, 42 kohta).

138 — Tuomio Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 65 kohta). Tämä oikeuskäytäntö liittyi direktiiviin 2004/38, jonka johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan erityisesti, että oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella on unionin kansalaisuuden antama jokaiselle unionin kansalaiselle kuuluva ”henkilökohtainen perusoikeus”.

139 — Ks. SEU 4 artiklan 3 kohta.

oikeuksien suojelu”.[140] Se, että yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvää poikkeusta käytettäisiin unionin kansalaisia vastaan liiallisesti tai omavaltaisesti, merkitsisi vaaraa siitä, että heidän oikeuksiltaan ja erityisesti heidän oikeuksiltaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun viedään tehokas vaikutus.[141]

144. Kun kolmanneksi on kyse rikostuomion saaneiden unionin kansalaisten tilannetta koskevasta oikeuskäytännöstä,[142] unionin tuomioistuin on täsmentänyt, mitkä ovat yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvän poikkeuksen tunnusomaiset ominaisuudet. Nämä täsmennykset ovat myötävaikuttaneet yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevien direktiivissä 2004/38 säädettyjen perusteiden tunnusomaisiin kriteereihin. Tässä direktiivissä säädetään siten erityisesti liikkumis- ja oleskeluvapauden rajoituksista tukeutumalla unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

145. Koska direktiiviä 2004/38 ei kuitenkaan sovelleta pääasioissa kyseessä oleviin tilanteisiin[143] eikä etenkään CS:n tilanteeseen, käsiteltävä kysymys on seuraava.

146. Miltä osin oikeuskäytäntö, joka koskee rikostuomioita saaneisiin jäsenvaltion kansalaisiin kohdistettavia karkottamistoimenpiteitä, on merkityksellistä silloin, kun henkilö, jolla on rikosrekisteri, ei ole itse unionin kansalainen vaan hänen perheenjäsenensä, joka on kolmannen valtion kansalainen?

147. Tämä oikeuskäytäntö on nähdäkseni merkityksellistä käsiteltävien asioiden yhteydessä, ja tämä johtuu jäljempänä esitettävistä syistä.

148. Ensiksikin, kuten äsken totesin, kun kyse on oleskeluoikeuden rajoittamisesta erityisesti yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, direktiiviin 2004/38 sisältyy oikeuskäytäntöön pohjautuvat arviointiperusteet.

149. Toiseksi näitä arviointiperusteita sovelletaan direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdan nojalla paitsi unionin kansalaiseen, joka oleskelee muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalainen hän on, myös hänen perheenjäseniinsä heidän kansalaisuudestaan riippumatta.

150. On toki niin, etteivät Rendón Marín[144] ja CS saa johdettua oleskeluoikeutta direktiivin 2004/38 nojalla.[145] Nämä oikeudet seuraavat sitä vastoin siitä, että he molemmat ovat lapsen, joka on unionin kansalainen ja jonka yksinhuoltajia he tosiasiallisesti ovat, vanhempia, koska heidän karkottamisensa veisi heidän lapsiltaan tuomiossa Ruiz Zambrano[146] tarkoitetulla tavalla ”mahdollisuuden tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksistaan” unionin kansalaisina.

151. En tämän vuoksi ymmärrä, miksi oikeuskäytäntöä, joka koskee rikostuomioita saaneisiin jäsenvaltion kansalaisiin kohdistettavia karkottamistoimenpiteitä, ei sovellettaisi analogisesti myös Rendón Maríniin ja CS:än, koska heidän tilanteensa kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.

140 — Tuomio Rutili (36/75, EU:C:1975:137, 51 kohta) ja tuomio Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712, 30 kohta).

141 — Ks. vastaavasti Néraudau-d’Unienville, E., *Ordre public et droit des étrangers en Europe. La notion d’ordre public en droit des étrangers à l’aune de la construction européenne*, Bruylant, 2006, s. 424.

142 — Ks. erityisesti tuomio van Duyn (41/74, EU:C:1974:133); tuomio Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34); tuomio Rutili (36/75, EU:C:1975:137); tuomio Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172); tuomio Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6); tuomio Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262); tuomio komissio v. Espanja (C-503/03, EU:C:2006:74); tuomio komissio v. Saksa (C-441/02, EU:C:2006:253) ja tuomio komissio v. Alankomaat (C-50/06, EU:C:2007:325).

143 — Rendón Marínin osalta viittaan luonnollisesti hänen tilanteeseensa suhteessa hänen poikaansa, joka on Espanjan kansalainen. Muistutan, että siltä osin kuin kyse on hänen tyttärestään, joka on Puolan kansalainen, olen jo todennut, että heidän tilanteensa kuuluu direktiivin 2004/38 soveltamisalaan. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoisi, etteivät Rendón Marín ja hänen tyttärensä kuitenkaan täytä tässä direktiivissä asetettuja edellytyksiä (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 106 kohta), tämän ratkaisuehdotuksen 146 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa esitettävää analyysiä sovelletaan myös Rendón Marínin ja hänen kahden lapsensa tilanteeseen.

144 — Jos direktiiviä 2004/38 ei sovellettaisi. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 106 kohta.

145 — Ks. direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohta.

146 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

152. Katson sitä vastoin, että siitä, että tätä oikeuskäytäntöä ei sovellettaisi Rendón Marínin ja CS:n tilanteeseen, seuraisi johdetun oleskeluoikeuden käsittelyssä epäjohdonmukaisuutta sen mukaan, perustuuko oikeus direktiiviin 2004/38 vai SEUT 20 artiklaan, sellaisena kuin sitä on tuomiossa Ruiz Zambrano [147] tulkittu. Voidaanko hyväksyä se, että yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin perustuvat johdetun oleskeluoikeuden rajoitukset olisivat erilaiset sen mukaan, seuraako tämä oikeus primaarioikeudesta vai sekundaarisesta oikeudesta?

153. Rendón Marínin tilanne on mielestäni täydellinen esimerkki tällaisesta epäjohdonmukaisuudesta. Kuten komissio on perustellusti todennut, johdonmukaisuuden tarve ilmenee erityisesti tässä tilanteessa sen vuoksi, että kahdella lapsella on eri kansalaisuudet ja että direktiiviä 2004/38 sovelletaan ainoastaan näistä lapsista toisen tilanteeseen ja siten hänen isänsä johdettuun oleskeluoikeuteen.

154. Voidaanko tällainen epäjohdonmukaisuus hyväksyä?

155. Voidaanko lisäksi hyväksyä sellainen tulkinta yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvästä poikkeuksesta, jonka perusteella karkottamistoimenpiteitä vastaan annettavan suojan tason osalta alaikäisiä unionin kansalaisia ja heidän vanhempiaan, jotka ovat kolmannen valtion kansalaisia, voidaan kohdella eri tavalla sen mukaan, minkä jäsenvaltion kansalaisia alaikäiset ovat?

156. Edellä esitetyn perusteella olen vakuuttunut siitä, että rikostuomioita saaneisiin jäsenvaltion kansalaisiin kohdistettavia karkottamistoimenpiteitä koskevaa oikeuskäytäntöä on asianmukaista soveltaa analogisesti myös sellaisiin henkilöihin kohdistettaviin karkottamistoimenpiteisiin, jotka ovat saaneet rikostuomion ja jotka ovat unionin kansalaisten vanhempia ja kolmannen valtion kansalaisia, sen johdetun oleskeluoikeuden osalta, jonka vanhemmat tuomiosta Ruiz Zambrano [148] seuraavan oikeuskäytännön perusteella saavat.

157. Komissio huomauttaa tässä yhteydessä perustellusti, että direktiiviin 2004/38 sisältyvien takeiden on muodostettava ainakin vähimmäisnormi, jota on noudatettava käsiteltävän asian kaltaisessa tilanteessa, jossa kolmannen valtion kansalainen on sellaisen unionin kansalaisen vanhempi, jolla tuomion Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) perusteella on oleskeluoikeus unionissa. Komissio toteaa myös, että direktiivin 2004/38 27 ja 28 artiklassa vahvistetuissa takeissa ja periaatteissa ainoastaan ilmaistaan yksityiskohtaisesti se, mitä niiden taustalla oleva suhteellisuusperiaate käsittää. Nämä takeet on esitetty nimenomaisesti myös SEUT 21 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

158. Erityisesti toteaisin, että on nähdäkseni loogista, että tämän ratkaisuehdotuksen 93 ja 104 kohtaan sisältyvää Rendón Marínin ja hänen tyttärensä, joka on Puolan kansalainen, tilannetta koskevaa tarkastelua sovelletaan myös tutkittaessa Rendón Marínin tilannetta suhteessa poikaansa, joka on Espanjan kansalainen, tai mahdollisesti suhteessa hänen molempiin lapsiinsa, jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarkistuksen suoritettuaan katsoo, että hänen tyttärensä, joka on Puolan kansalainen, ei täytä direktiivissä 2004/38 säädettyjä edellytyksiä.

159. On kuitenkin vielä tarkasteltava Yhdistyneen kuningaskunnan esittämiä karkottamispäätöksen perusteluja.

147 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

148 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

b) Yhdistyneen kuningaskunnan vetoamaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvän poikkeuksen tarkastelu

160. On syytä palauttaa mieleen, että – toisin kuin asiassa, joka johti tuomioon Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124) ja jossa Belgian hallitus ei vedonnut yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvään poikkeukseen – Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa tähän poikkeukseen käsiteltävässä asiassa. Unionin tuomioistuimen on siten tutkittava sitä.

161. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetosi huomautuksissaan siihen, että CS:n karkottamista koskeva päätös, joka perustui hänen vakavaan rikolliseen käyttäytymiseensä, on yleiseen järjestykseen liittyvä syy, sillä kyseinen käyttäytyminen on selkeä uhka tämän jäsenvaltion oikeutetulle intressille eli sen yhteiskunnan sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja arvojen noudattamiselle. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus totesi siten, että Court of Appeal (muutoksenhakutuomioistuin) oli käsiteltävässä asiassa tunnustanut CS:n tekemän rikoksen vakavuuden. [149]

162. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kyseessä olevan lainsäädännön osalta ensiksikin, että kyseisen lainsäädännön mukaan se, että sisäministeri tekee karkottamispäätöksen henkilöstä, joka ei ole Britannian kansalainen, jonka on todettu syyllistyneen rikokseen ja joka on tuomittu vähintään 12 kuukauden pituiseen vankeusrangaistukseen, on pakollista [150] paitsi, jos tällä ”loukattaisiin rikoksesta tuomitun Euroopan unionin perussopimusten mukaisia oikeuksia”.

163. Vaikuttaa näin ollen siltä, että kyseisessä lainsäädännössä säädetään asianomaisen henkilön saaman rikostuomion ja häneen kohdistettavan karkottamistoimenpiteen systemaattisesta ja automaattisesta yhteydestä tai että on joka tapauksessa olemassa olettama, jonka mukaan kyseinen henkilö on karkotettava Yhdistyneestä kuningaskunnasta, mikä sulkee pois käsillä olevien oikeutettujen intressien vertailun ja käsiteltävän asian olosuhteiden huomioon ottamisen.

164. Kun kyse on toiseksi CS:n käyttäytymisestä, on todettava, että hänen on todettu syyllistyneen vakavaan rikokseen, josta hänelle on tuomittu 12 kuukauden pituinen vankeusrangaistus, kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee.

165. Koska karkottamispäätös koskee tässä yhteydessä kolmannen valtion kansalaista, joka on alaikäisen unionin kansalaisen vanhempi, ja koska se johtaa siihen, että lapselta viedään mahdollisuus käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on unionin kansalaisen asemansa perusteella, yhden vuoden pituiseen vankeusrangaistukseen tuomitseminen ei voi johtaa maastapoistamispäätökseen kyseessä olevan lainsäädännön mukaisesti ilman, että ”käsillä olevien oikeutettujen intressien väli[stä] oikea[a] tasapaino[a]” [151] arvioidaan.

166. Toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on tätä arviointia tehdessään otettava huomioon seuraavissa kohdissa kuvailtavat seikat, ja kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tarkistaa, että näin on tehty.

149 — Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että tämän tuomioistuimen mukaan CS:n tilanne äitinä, joka on alaikäisen lapsen huoltaja, on otettu lieventävänä seikkana huomioon ja että ilman sitä ”tuomio olisi epäilemättä ollut kestoltaan pitempi”.

150 — Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 13 kohta.

151 — Unionin tuomioistuin totesi, että ”toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tehtävänä on, sen arvioidessa, mikä on käsillä olevien oikeutettujen intressien välinen oikea tasapaino, ottaa huomioon sellaisten henkilöiden erityinen oikeudellinen asema, joihin sovelletaan unionin oikeutta, samoin kuin henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen perustavanlaatuinen luonne”, ks. tuomio Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 96 kohta).

167. Ensinnäkin oikeuskäytännöstä [152] ilmenee, että jäsenvaltion kansalaista tai hänen perheenjäsentään ei lähtökohtaisesti ole mahdollista karkottaa pelkästään rikostuomion perusteella. [153] Karkottamistoimenpiteen on nimittäin perustuttava kunkin yksittäistapauksen erilliseen tutkimiseen. Asianomaisen henkilön käyttäytymisen on siten muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. [154] Näin ollen jäsenvaltio voi perustaa mahdollisen karkottamispäätöksen ainoastaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Nähdäkseni onkin syytä tutkia, mikä CS:n käyttäytymisessä tai hänen tekemässään rikoksessa voi muodostaa sellaisen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvän vakavan syyn [155] taikka yleistä turvallisuutta koskevan pakottavan syyn, jolla Yhdistyneen kuningaskunnan tekemää karkottamispäätöstä voitaisiin perustella. [156] Kuten ennakkoratkaisun pyytämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, yhtäältä CS:llä on ollut vuodesta 2005 alkaen pysyvä oleskelulupa Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja toisaalta hänen alaikäinen lapsensa on unionin kansalainen, joten toisen näistä kahdesta arviointiperusteesta on ohjattava pohdintaani.

168. Koska alaikäisen unionin kansalaisen on käsiteltävässä asiassa mahdollisesti lähdettävä väliaikaisesti koko unionin alueelta äitinsä maastapoistamisen vuoksi, hänelle on nähdäkseni syytä myöntää vahvistettua suojaa, jota käsite ”yleistä turvallisuutta koskeva pakottava syy” ilmentää. CS:ään kohdistettavaa karkottamispäätöstä voidaan siten perustella ainoastaan yleistä turvallisuutta koskevilla pakottavilla syillä, jos karkottamispäätöksen johdosta hänen lapsensa pitää seurata häntä.

169. Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvä tosiseikasto on muotoiltu lyhyesti, joten on vaikeaa arvioida tarkasti yhtäältä CS:n tekemän rikoksen kaltaisen rikoksen vahingollisuutta yhteiskunnan kannalta ja toisaalta niitä mahdollisia seurauksia, joita tällaisesta rikoksesta voi asianomaisen jäsenvaltion yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden näkökulmasta aiheutua.

170. Muistutan unionin tuomioistuimen katsoneen, että *yleiseen turvallisuuteen* kuuluvat sekä jäsenvaltion sisäinen turvallisuus että sen ulkoinen turvallisuus. [157] Se on todennut erityisesti, että ”valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen”. [158] Unionin tuomioistuin on todennut myös, että järjestäytyneiden ryhmien harjoittamaan huumausainekauppaan, [159] terrorismiin [160] ja lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön [161] liittyvän rikollisuuden torjunta kuuluu yleisen turvallisuuden käsitteen piiriin.

171. Jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan on tässä yhteydessä oltava todellinen ja välitön. Asianomaisen henkilön käyttäytymistä arvioitaessa on siten tutkittava uusimisvaaraa. [162]

152 — Tuomio Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262); tuomio Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708) ja tuomio I. (C-348/09, EU:C:2012:300).

153 — Ks. myös direktiivin 2004/38 27 ja 28 artikla.

154 — Tuomio Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 95 kohta); tuomio Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708) ja tuomio I. (C-348/09, EU:C:2012:300, 30 kohta).

155 — Direktiivin 2004/38 28 artiklan 2 kohdassa käytettyä käsitettä ”yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvä vakava syy” sovelletaan *”sellai[seen] unionin kansalai[seen] tai tämän perheenjäse[neen]* tämän kansalaisuudesta riippumatta, jolla on oikeus *oleskella pysyvästi*”. Kursivointi tässä.

156 — Direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdassa tätä käsitettä sovelletaan tapauksessa, jossa karkottamispäätökset koskevat alaikäisiä unionin kansalaisia, paitsi jos karkottaminen on lapsen edun mukaista.

157 — Tuomio Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

158 — Ibidem (tuomion 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

159 — Vastaavasti ibidem (tuomion 45 ja 46 kohta).

160 — Ks. tuomio Oteiza Olazabal (C-100/01, EU:C:2002:712).

161 — Ks. tuomio I. (C-348/09, EU:C:2012:300).

162 — Unionin tuomioistuin katsoi tältä osin, että vaikka tällaisen uhan olemassaolon toteamisen ”voidaan katsoa tarkoittavan, että kyseinen yksilö saattaa käyttäytyä moitittavasti myös tulevaisuudessa, voi aikaisempi käyttäytyminen sellaisenaankin osoittaa, että hän on uhka yleiselle järjestykselle”. Ks. vastaavasti tuomio Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 29 kohta).

172. Tämän pohdinnan yhteydessä on otettava huomioon perusoikeudet, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo, ja erityisesti oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, sellaisen kuin siitä määrätään perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa,[163] sekä oikeus suhteellisuusperiaatteen noudattamiseen.

173. Kun siis arvioidaan, onko karkottamistoimenpide oikeassa suhteessa tavoiteltuun lailliseen päämäärään eli käsiteltävässä asiassa yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden suojaamiseen, on otettava huomioon rikoksen luonne ja vakavuus, se, kuinka kauan asianomainen on oleskellut valtion alueella, asianomaisen ikä,[164] terveydentila, perhe- ja taloudellinen tilanne, kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan ja kulttuuriin, sekä se, missä määrin asianomaisella on yhteyksiä kotimaahansa.

174. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tässä yhteydessä on ratkaistava, onko olemassa poikkeuksellisia olosuhteita, joiden nojalla voidaan perustellusti todeta, etteivät kansalliset viranomaiset ole muodostaneet oikeaa tasapainoa kilpailevien intressien – erityisesti lasten intressin jatkaa perhe-elämäänsä asianomaisessa valtiossa – välille ja etteivät ne siten ole suojanneet ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taattua perusoikeutta nauttia perhe-elämän kunnioitusta[165] erityisesti käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan karkottamispäätöksen kaltaisessa tapauksessa. Huomioon on siis otettava seuraukset, joita tällaisesta päätöksestä voi lapsille aiheutua. Kun kyseessä olevia intressejä vertaillaan, huomioon on otettava lapsen etu.[166] Erityistä huomiota on kiinnitettävä lasten ikään, heidän tilanteeseensa jäsenvaltiossa tai jäsenvaltioissa ja asianomaisissa maissa sekä siihen, missä määrin he ovat riippuvaisia vanhemmistaan.[167]

175. Koska unionin tuomioistuin on joka tapauksessa todennut, että jäsenvaltio voi yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden ylläpitämiseksi katsoa, että tämän ratkaisuehdotuksen 170 kohdassa luetellut rikokset ovat yhteiskunnan kannalta sellainen vaara, jolla erityistoimenpiteiden kohdistamista ulkomaalaisiin, jotka rikkovat asianomaisia säännöksiä,[168] voidaan perustella, on syytä todeta, että kyseessä oleva rikos kuuluu yleisen turvallisuuden käsitteen piiriin, kunhan siitä aiheutuu seurauksia, jotka vaarantavat yleistä turvallisuutta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko asia näin.

c) Välipäätelmä asiassa C-165/14

176. SEUT 20 artikla, sellaisena kuin sitä on tulkittu tuomiossa Zhu ja Chen[169] sekä tuomiossa Ruiz Zambrano,[170] on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan oleskelulupa evätään automaattisesti kolmannen valtion kansalaiselta, joka on alaikäisten Euroopan unionin kansalaisten vanhempi ja yksinomainen huoltaja, sillä perusteella, että hänellä on rikosrekisteri, jos tämän epäämisen seurauksena näiden lasten on lähdettävä unionin alueelta.

163 — Ks. vastaavasti tuomio Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, 50 kohta). Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Jeunesse v. Alankomaat [SJ], nro 12738/10, 3.10.2014, CEDH 2014, 114–122 kohta.

164 — Kun on kyse unionin kansalaisesta, joka on laillisesti viettänyt lapsuutensa ja nuoruutensa suurimmaksi osaksi tai jopa kokonaisuudessaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa, karkottamisen perusteeksi on osoitettava erittäin vahvoja syitä. Ks. tuomio Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, 53 kohta) ja vastaavasti erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Maslov v. Itävalta [SJ], nro 1638/03, 23.6.2008 CEDH 2008, 61 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

165 — Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Jeunesse v. Alankomaat [SJ], nro 12738/10, 3.102014 CEDH 2014, 118 kohta.

166 — Ibidem, tuomion 118 kohta. Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Neulinger ja Shuruk v. Sveitsi [SJ], nro 41615/07, 6.7.2010, CEDH 2010, 135 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio X. v. Liettua [SJ], nro 27853/09, 26.11.2013, CEDH 2013, 96 kohta.

167 — Ibidem, tuomion 118 kohta. Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Tuquabo-Tekle ym. v. Alankomaat, nro 60665/00, 1.12.2005, 44 kohta.

168 — Ks. vastaavasti tuomio Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, 54 kohta).

169 — Tuomio C-200/02, EU:C:2004:639.

170 — Tuomio C-34/09, EU:C:2011:124.

d) Välipäätelmä asiassa C-304/14

177. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa, että SEUT 20 artiklaa on tulkittava siten, että se on lähtökohtaisesti esteenä sille, että jäsenvaltio karkottaa alueeltaan unionin ulkopuoliseen maahan henkilön, joka on kolmannen valtion kansalainen ja joka on sellaisen lapsen vanhempi ja tosiasiallinen yksinhuoltaja, joka on tämän jäsenvaltion kansalainen, jos näin lapselta, joka on unionin kansalainen, viedään mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksistaan unionin kansalaisena. Jäsenvaltio voi kuitenkin toteuttaa tällaisen toimenpiteen poikkeuksellisissa olosuhteissa edellyttäen, että toimenpide

— on suhteellisuusperiaatteen mukainen ja perustuu kyseisen henkilön omaan käyttäytymiseen, jonka on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun, sekä

— perustuu yleistä turvallisuutta koskeviin pakottaviin syihin.

178. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, onko tästä kysymys sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa.

VI Ratkaisuehdotus

179. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunal Supremon (ylin tuomioistuin) ja Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) Londonin (Lontoon ylempi tuomioistuin (maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden jaosto)) esittämiin kysymyksiin seuraavasti.

Asiassa C-165/14:

SEUT 21 artiklaa ja 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 ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan oleskelulupa evätään automaattisesti kolmannen valtion kansalaiselta, joka on alaikäisten Euroopan unionin kansalaisten vanhempi ja huoltaja ja jonka luona lapsi asuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jos hänellä on rikosrekisteri.

SEUT 20 artikla, sellaisena kuin sitä on tulkittu tuomiossa Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639) sekä tuomiossa Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), on esteenä tälle samalle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan oleskelulupa evätään automaattisesti kolmannen valtion kansalaiselta, joka on alaikäisen Euroopan unionin kansalaisen vanhempi ja huoltaja, sillä perusteella, että hänellä on rikosrekisteri, jos tämän epäämisen seurauksena näiden lasten on lähdettävä Euroopan unionin alueelta.

Asiassa C-304/2014:

SEUT 20 artiklaa on tulkittava siten, että se on lähtökohtaisesti esteenä sille, että jäsenvaltio karkottaa alueeltaan Euroopan unionin ulkopuoliseen maahan henkilön, joka on kolmannen valtion kansalainen ja joka on sellaisen lapsen vanhempi ja tosiasiallinen yksinhuoltaja, joka on tämän jäsenvaltion kansalainen, jos näin lapselta, joka on unionin kansalainen, viedään mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää pääosaa oikeuksistaan unionin kansalaisena. Jäsenvaltio voi kuitenkin toteuttaa tällaisen toimenpiteen poikkeuksellisissa olosuhteissa edellyttäen, että toimenpide

— on suhteellisuusperiaatteen mukainen ja perustuu kyseisen henkilön omaan käyttäytymiseen, jonka on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun, sekä

— perustuu yleistä turvallisuutta koskeviin pakottaviin syihin.

Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, onko tästä kysymys sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa.