Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
7 päivänä maaliskuuta 2018[1]

Asia C-246/17

Ibrahima Diallo
vastaan
Belgian valtio

(Ennakkoratkaisupyyntö – Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin kansalaisten oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella – Perheenjäsenen oleskelukorttia koskeva hakemus – Direktiivi 2004/38/EY – 10 artiklan 1 kohta – Kuuden kuukauden määräaika – Päätöksen tekeminen ja antaminen tiedoksi – Määräajan noudattamatta jättämisen seuraukset – Määräajan keskeyttäminen ja lykkääminen

1. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden antaa ratkaisu Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY[2] 10 artiklan 1 kohdan ulottuvuudesta.

2. Tämä pyyntö on esitetty riita-asiassa, jossa ovat vastakkain Guinean kansalainen Ibrahima Diallo, joka on suoraan takenevassa polvessa sukulainen lapselle, joka on Alankomaiden kansalainen ja asuu Belgiassa, sekä Belgian valtio ja joka koskee viimeksi mainitun päätöstä evätä ensin mainitulta Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti ja määrätä tämä poistumaan maasta.

3. Tässä pyynnössä erityisesti kehotetaan unionin tuomioistuinta esittämään tärkeitä täsmennyksiä yhtäältä määräaikaan, jonka kuluessa direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut päätökset on tehtävä ja annettava tiedoksi, ja mahdollisiin seurauksiin, joita aiheutuu siitä, että näitä päätöksiä ei ole tehty tai annettu tiedoksi. Unionin tuomioistuimen on toisaalta ratkaistava, keskeytyykö tai lykkääntyykö kuuden kuukauden määräaika, joka toimivaltaisella kansallisella viranomaisella on käytettävissään kyseisen säännöksen perusteella, sen seurauksena, että tuomioistuin kumoaa tämän säännöksen nojalla tehdyn päätöksen.

4. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi katson, että tämän direktiivin 10 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että unionin kansalaisen perheenjäsenelle on myönnettävä oleskelukortti tämän säännöksen mukaisessa kuuden kuukauden määräajassa, että myös kyseisen säännöksen nojalla tehtävät päätökset on tehtävä tässä määräajassa, kun taas unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin epäävä päätös voidaan antaa tiedoksi tämän määräajan päätyttyäkin. Esitän myös syyt, joiden vuoksi katson, että direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdan nojalla tehtävän

1 Alkuperäinen kieli: ranska.
2 EUVL 2004, L 158, s. 77.

päätöksen tekemättä jättämisestä tai tiedoksi antamatta jättämisestä ei voi seurata automaattisesti oleskelukortin myöntäminen unionin kansalaisen perheenjäsenelle, ja lopuksi totean, että sen seurauksena, että tuomioistuin kumoaa tällaisen päätöksen, hallinnon käytettävissä oleva kuuden kuukauden määräaika keskeytyy ja kuuden kuukauden määräaika alkaa näin ollen kulua uudelleen.

I. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Unionin oikeus

5. Direktiivin 2004/38 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

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

2) ’perheenjäsenellä’:

– –

d) unionin kansalaisesta riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevassa polvessa – –;

– –”

6. Tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

7. Kyseisen direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

8. Direktiivin 2004/38 15 artiklan, jonka otsikkona on ”Menettelyä koskevat takeet”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

9. Tämän direktiivin 30 artiklassa, jonka otsikkona on ”Päätöksistä ilmoittaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 27 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyistä päätöksistä on ilmoitettava asianomaiselle henkilölle kirjallisesti siten, että hän ymmärtää päätöksen sisällön ja seuraukset.

– –

3. Ilmoituksessa on mainittava, missä tuomioistuimessa tai miltä hallintoviranomaiselta asianomainen henkilö voi hakea päätökseen muutosta sekä missä ajassa tämä on tehtävä, ja tarvittaessa mainittava aika, jonka kuluessa henkilön on poistuttava jäsenvaltion alueelta. Asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta alueelta poistumiseen varatun ajan on oltava vähintään yksi kuukausi ilmoittamispäivästä lukien.”

B. Belgian oikeus

10. Ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain [3] 42 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Oikeus yli kolmen kuukauden pituiseen oleskeluun Belgian kuningaskunnassa myönnetään unionin kansalaiselle ja hänen perheenjäsenilleen mahdollisimman pian ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun 4 momentin 2 kohdassa säädetty hakemus on jätetty, kuninkaan asetuksella määritettyjen edellytysten ja oleskeluoikeuden keston perusteella unionin asetusten ja direktiivien mukaisesti. Oikeutta myönnettäessä otetaan huomioon kaikki asiakirja-aineistoon sisältyvät asiakirjat.”

11. Ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, asettautumisesta ja maastapoistamisesta 8.10.1981 annetun kuninkaan asetuksen [4] 52 §:n 4 momentin 2 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Jos ministeri tai hänen edustajansa myöntää oleskeluoikeuden tai jos päätöstä ei tehdä [15.12.1980 annetun] lain 42 §:ssä säädetyssä määräajassa, pormestari tai hänen edustajansa myöntää ulkomaalaiselle ’unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin’ liitteessä 9 olevan mallin mukaisesti.”

II. Pääasian taustalla olevat tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

12. Diallo on Guinean kansalainen, joka on Belgiassa asuvan kansalaisuudeltaan alankomaalaisen lapsen isä.

13. Hän teki tässä ominaisuudessa 25.11.2014 unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia koskevan hakemuksen kyseisessä jäsenvaltiossa.

14. Belgian viranomaiset tekivät 22.5.2015 päätöksen, jolla ne epäsivät oleskeluoikeuden ja määräsivät asianomaisen poistumaan Belgian alueelta, ja antoivat tämän päätöksen hänelle tiedoksi 3.6.2015 eli kuuden kuukauden ja yhdeksän päivän kuluttua hakemuksen jättämisestä.

15. Diallo nosti tästä päätöksestä kumoamiskanteen Conseil du contentieux des étrangers’ssa (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia), joka kumosi oleskeluoikeuden epäämisestä tehdyn päätöksen ja alueelta poistumista koskeneen määräyksen 29.9.2015 antamallaan tuomiolla perustelujen puuttumisen vuoksi.

16. Tämän jälkeen Belgian viranomaiset tekivät 9.11.2015 uuden päätöksen oleskeluoikeuden epäämisestä ja määräsivät hänet poistumaan Belgian alueelta. Tämä päätös annettiin tiedoksi Diallolle 26.11.2015.

3 Moniteur belge 31.12.1980, s. 14584; jäljempänä 15.12.1980 annettu laki.

4 Moniteur belge 27.10.1981, s. 13740; jäljempänä 8.10.1981 annettu kuninkaan asetus.

17. Tämän päätöksen mukaan Diallo ei täyttänyt yli kolmen kuukauden oleskeluoikeuden edellytyksiä unionin kansalaisen perheenjäsenenä, koska hänellä ei ollut näyttöä riittävistä varoista eikä hän ollut osoittanut, että hänen lapsensa, joka oli Alankomaiden kansalainen, olisi ollut hänen huollettavanaan tai että hänellä olisi tosiasiallisesti ollut lapsen huoltajuus.

18. Diallo nosti 11.12.2015 kyseisestä päätöksestä kumoamiskanteen Conseil du contentieux des étrangers'ssa, joka hylkäsi kanteen 23.2.2016 antamallaan tuomiolla.

19. Diallo teki tästä tuomiosta 25.3.2016 hallinnollisen kassaatiovalituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen eli Conseil d'État'han (ylin hallintotuomioistuin, Belgia).

20. Hän vetoaa valituksensa tueksi lähinnä siihen, että direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdan mukaan oleskelukorttia koskevasta hakemuksesta tehtävä päätös on annettava tiedoksi hakijalle kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä ja että kansallista oikeutta on tulkittava tämän vaatimuksen mukaisesti. Hän lisää, että jos toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle annetaan uusi kuuden kuukauden määräaika ensimmäisen päätöksen kumoamisen jälkeen, sillä viedään direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdalta tehokas vaikutus.

21. Belgian viranomaiset puolestaan katsovat, että koska missään säännöksessä ei säädetä tiedoksi antamista koskevasta määräajasta, toimivaltainen viranomainen on ainoastaan velvollinen tekemään päätöksen oleskelukorttia koskevasta hakemuksesta kuuden kuukauden määräajassa. Ne lisäävät, että määräaika, joka tällä viranomaisella on käytettävissään sen jälkeen, kun ensimmäinen päätös on kumottu tuomioistuimessa, kuuluu kansallisen oikeuden soveltamisalaan ja että ei ole osoitettu, että uuden kuuden kuukauden määräajan alkaminen olisi kohtuutonta.

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin puolestaan korostaa ensinnäkin, että koska kansallisessa oikeudessa ei täsmennetä, onko oleskeluoikeuden tunnustamiseen liittyvä päätös tehtävä ja annettava tiedoksi kuuden kuukauden määräajassa, direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdan tulkitseminen on tarpeen.

23. Se on toiseksi epävarma määräajasta, joka kansallisella viranomaisella on käytettävissään uuden päätöksen tekemiseen sen jälkeen, kun on kumottu päätös, jolla oleskelukortti evättiin, ja täsmentää, että on tärkeää määrittää, onko tehokkuusperiaate esteenä sille, että tämä viranomainen saa direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden määräajan kokonaisuudessaan takaisin.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii kolmanneksi seurauksia, joita liittyy direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kuuden kuukauden määräajan ylittymiseen, jotta voitaisiin ratkaista, onko tämä säännös esteenä sille, että oleskelukortti myönnetään automaattisesti kuuden kuukauden määräajan ylittymisen vuoksi, vaikka hakija ei täytä asetettuja edellytyksiä.

25. Conseil d'État on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että sen mukaan oleskeluoikeuden toteamista koskeva päätös on tehtävä ja annettava tiedoksi kuuden kuukauden kuluessa, vai siten, että päätös on tehtävä kyseisen ajan kuluessa mutta se voidaan antaa tiedoksi myöhemmin? Jos edellä mainittu päätös voidaan antaa tiedoksi myöhemmin, minkä ajan kuluessa se on annettava tiedoksi?

2) Onko direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun direktiivin 2003/86/EY[5] 5 artiklan 4 kohdan ja [Euroopan] unionin perusoikeuskirjan 7, 20, 21 ja 41 artiklan kanssa, tulkittava ja sovellettava siten, että sen nojalla tehtävä päätös on ainoastaan tehtävä siinä säädetyssä kuuden kuukauden määräajassa mutta sen tiedoksi antamiselle ei ole asetettu mitään määräaikaa eikä tiedoksi antamisella kyseisen määräajan jo päätyttyä ole minkäänlaista vaikutusta oleskeluoikeuteen?

3) Jotta voidaan taata unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeuden tehokkuus, onko tehokkuusperiaate esteenä sille, että kansallinen viranomainen saa edellä mainittua oikeutta koskevan päätöksen kumoamisen jälkeen kokonaisuudessaan takaisin kuuden kuukauden määräajan, joka sillä oli käytettävissään direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdan nojalla? Jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, mikä määräaika kansallisella viranomaisella on vielä käytettävissään sen jälkeen, kun sen kyseisen oikeuden epäämistä koskeva päätös on kumottu?

4) Ovatko kansallinen oikeuskäytäntö ja – – 15.12.1980 annetun lain 39/2 §:n 2 momentin, 40, 40 bis, 42 ja 43 §:n sekä – – 8.10.1981 annetun kuninkaan asetuksen 52 §:n 4 momentin kaltaiset kansalliset säännökset direktiivin 2004/38 5, 10 ja 31 artiklan, luettuina yhdessä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen[6] 8 ja 13 artiklan, – – perusoikeuskirjan 7, 24, 41 ja 47 artiklan sekä [SEUT] 21 artiklan kanssa, mukaisia, kun kyseisen kansallisen oikeuskäytännön ja kyseisten kansallisten säännösten seurauksena Conseil du contentieux des étrangers'n tuomiolla, jolla kumotaan näihin säännöksiin perustuvaa oleskeluoikeuden epäämistä koskeva päätös, on direktiivin 2004/38 10 artiklassa, 15.12.1980 annetun lain 42 §:ssä ja 8.10.1981 annetun kuninkaan asetuksen 52 §:ssä säädetyn kuuden kuukauden ehdottoman määräajan katkaiseva, ei sitä lykkäävä vaikutus?

5) Edellytetäänkö direktiivissä 2004/38, että sen 10 artiklan 1 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden määräajan ylittymisellä on jokin seuraus, ja jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, mikä tämä seuraus on? Edellytetäänkö samassa direktiivissä 2004/38 tai sallitaanko siinä se, että kyseisen määräajan ylittymisestä seuraa haetun oleskelukortin automaattinen myöntäminen ilman sen toteamista, että hakija tosiasiallisesti täyttää hakemansa oleskeluoikeuden myöntämisen edellytykset?"

III. Asian tarkastelu

A. Unionin tuomioistuimen toimivalta

26. Belgian hallitus vetoaa ensisijaisesti siihen, että unionin tuomioistuin ei ole toimivaltainen vastaamaan ennakkoratkaisukysymyksiin sen vuoksi, että unionin oikeutta ei voida soveltaa pääasian kohteena olevaan tilanteeseen. Diallo ei siten kuulu direktiivin 2004/38 soveltamisalaan eikä tämän direktiivin säännöksiä voida soveltaa hänen hyväkseen, koska hän ei ole kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettu "perheenjäsen". Pääasian kohteena olevat tosiseikat eivät kuulu sen mielestä myöskään direktiivin 2003/86 soveltamisalaan, sillä Diallon oleskelukorttia koskeva hakemus perustuu yksinomaan siihen, että hän on suoraan takenevassa polvessa sukulainen unionin kansalaiselle. Belgian hallitus väittää lopuksi, että Diallolle ei voitaisi myöntää oleskeluoikeutta SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan nojalla.

27. Kaikki nämä vastaväitteet on mielestäni hylättävä.

5 EUVL 2003, L 251, s. 12.

6 Allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950.

28. On näet todettava ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevän, että kansallinen tuomioistuin on ilmoittanut syyt, joiden vuoksi se katsoo, että pyydetty tulkinta on tarpeen pääasian riidan ratkaisemiseksi, ja täsmentänyt erityisesti, että tämä unionin oikeuden tulkinta vaikuttaa suoraan Diallon tilannetta koskevaan arviointiin.

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on siten todennut yhtäältä, että jos unionin tuomioistuimen vastauksesta ilmenisi, että direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdan mukainen kuuden kuukauden määräaika edellyttää tai ei estä sitä, että tämän määräajan ylittymisestä seuraisi haetun oleskelukortin automaattinen myöntäminen, se pitäisi myöntää Diallolle.

30. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisaalta unionin tuomioistuimelta lähinnä, onko unionin oikeus esteenä kansalliselle oikeuskäytännölle, jonka mukaan toimivaltainen kansallinen viranomainen saa oleskelukortin epäämisestä tehdyn päätöksen tultua kumotuksi tuomioistuimessa direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdan mukaisen kuuden kuukauden määräajan kokonaisuudessaan takaisin.

31. Kun otetaan huomioon Belgian lainsäädännön sisältö ja pääasiaan liittyvät tosiseikat, pyydetyn tulkinnan vaikutus Diallon tilanteeseen on kiistaton.

32. On riidatonta, että Diallo teki unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia koskevan hakemuksen Belgiassa asuvan lapsen, joka on Alankomaiden kansalainen, takenevassa polvessa olevana sukulaisena, että epäävä päätös annettiin hänelle tiedoksi yli kuusi kuukautta tämän hakemuksen jättämisen jälkeen ja että tämän päätöksen kumoamisen jälkeen tehtiin toinen päätös, joka annettiin hänelle tiedoksi.

33. On niin ikään riidatonta, että Belgian oikeuden nojalla oleskelukortti myönnetään hakijalle viran puolesta, jos mitään päätöstä ei ole tehty kuuden kuukauden määräajassa.

34. Unionin tuomioistuimen antama tulkinta antaa siten ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle mahdollisuuden määrittää, olisiko kansallisten viranomaisten pitänyt tässä tapauksessa myöntää Diallolle oleskelukortti, koska ensimmäinen päätös oli annettu hänelle tiedoksi kuuden kuukauden määräajan päätyttyä ja koska sen määräajan mukaan, joka toimivaltaisella kansallisella viranomaisella oli käytettävissään toisen päätöksen tekemiseksi ensimmäisen päätöksen kumoamisen jälkeen, ei ole poissuljettua, että jälkimmäinen päätös tehtiin tämän määräajan päättymisen jälkeen.

35. Belgian hallitus ei näin ollen voi vedota siihen, että Diallon tilanne ei kuulu direktiivin 2004/38 soveltamisalaan.

36. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että pyydetty tulkinta kuuluu unionin tuomioistuimen tulkinnalliseen toimivaltaan.

B. Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

1. Ensimmäinen, toinen ja viides ennakkoratkaisukysymys

37. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä, toisella ja viidennellä kysymyksellään, jotka on mielestäni tutkittava yhdessä, lähinnä, onko direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttihakemusta koskeva päätös on tehtävä ja annettava tiedoksi tämän säännöksen mukaisessa kuuden kuukauden määräajassa.

38. Siltä varalta, että tämä päätös voitaisiin antaa tiedoksi myöhemmin, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta määräaikaa, jonka kuluessa päätös on annettava tiedoksi.

39. Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, mitä seurauksia on siitä, että direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdan mukainen kuuden kuukauden määräaika on ylittynyt, erityisesti oleskelukortin myöntämisen osalta.

40. Näillä kysymyksillä tuodaan mielestäni esiin kaksi erillistä ongelmaa, eli yhtäältä määräaika, jonka kuluessa päätös unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia koskevasta hakemuksesta on tehtävä ja annettava tiedoksi, ja toisaalta mahdollinen seuraus, joka on liitettävä siihen, että direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdassa säädetty kuuden kuukauden määräaika on ylittynyt.

a) Direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvien päätösten tekemistä ja tiedoksi antamista koskevat määräajat

41. Osoitettuani, että direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdan mukainen kuuden kuukauden määräaika on pakottava, esitän velvoitteet, joita toimivaltaisille kansallisille viranomaisille kuuluu siltä osin kuin kyseessä on oleskelukortin myöntämistä ja epäämistä koskevien päätösten antaminen tiedoksi.

42. Ensinnäkin on tarpeen muistuttaa direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdassa vahvistetun määräajan luonteesta, että tämän säännöksen mukaan sellaisten unionin kansalaisen perheenjäsenten oleskeluoikeus, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, on osoitettava myöntämällä heille viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti.

43. On siis todettava, että yhtäältä tämän artiklan sanamuodossa säädetään nimenomaisesti vain tilanteesta, jossa oleskelukorttia koskeva hakemus on tunnustettu perustelluksi ja oleskeluoikeuden olemassaolo on näin ollen todettu, ja että toisaalta käytetyt ilmaisut ja käytettyjen verbien aikamuoto tekevät tästä säännöksestä kiistatta pakottavan.

44. Katson siis, että sekä passiivin ensimmäisen partisiipin käyttö että turvautuminen sanamuotoon ”viimeistään”, joka viittaa selvästi siihen, että tämä määräaika on pisin mahdollinen hakemuksen tutkimisen kesto,[7] puoltavat mainittua päätelmää.[8]

45. Lainsäätäjä on lisäksi käyttäessään käsitettä ”myöntäminen” selvästi ilmoittanut aikomuksensa vahvistaa ajallinen rajoitus toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Kun direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot ovat velvollisia myöntämään hakijalle oleskelukortin ”viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä”, siinä edellytetään, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset tässä kuuden kuukauden määräajassa tutkivat hakemuksen, tekevät päätöksen ja – jos hakijan oleskeluoikeus todetaan – myöntävät oleskelukortin. Näin ollen tämän asiakirjan myöntämisellä aineellistuu myönteinen päätös, jonka toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat ensin tehneet tutkittuaan hakemuksen.

7 Ks. analogisesti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, 23 kohta).

8 Tässä yhteydessä voidaan todeta yhdenmukaisuus ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25.2.1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL 1964, 56, s. 850) 5 artiklan 1 kohdan kanssa, ja sen osalta oikeuskäytännöstä ja erityisesti 14.4.2005 annetusta tuomiosta komissio v. Espanja (C-157/03, EU:C:2005:225, 45 ja 46 kohta) ilmenee, että tämä määräaika oli pakottava. Lisäksi direktiivin 2004/38 täytäntöönpanon ja soveltamisen parantamisesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle annetun komission tiedonannon (KOM(2009) 313 lopullinen) 2.2.2 kohdassa todetaan yksiselitteisesti, että ”oleskelukortti on myönnettävä kuuden kuukauden kuluessa hakemispäivästä. Määräajan osalta on otettava huomioon EY:n perustamissopimuksen 10 artikla. Kuuden kuukauden enimmäisaika on oikeutettu ainoastaan tapauksissa, joissa on tutkittava, liittyykö hakemukseen yleistä järjestystä koskevia seikkoja”.

46. Kuten Euroopan komissio on perustellusti korostanut, käsitteen ”myöntäminen” ja vastaavien käsitteiden käyttö direktiivin 2004/38 muissa kieliversioissa [9] ei merkitse ainoastaan sitä, että päätös on tehtävä kuuden kuukauden määräajassa, vaan myös sitä, että oleskelukortti on annettava tässä määräajassa hakijan käytettäväksi.

47. Millä tahansa muulla direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdan tulkinnalla kyseenalaistettaisiin lisäksi oleskeluoikeuden tehokkuus ja viime kädessä tämän säännöksen tehokas vaikutus, koska tehokas vaikutus voi olla täydellistä vain silloin, jos hakijalla on tämä kortti hallussaan.

48. Kuten komissio perustellusti korostaa, luonteeltaan pysyvän asiakirjan hallussapito helpottaa epäilyksettä oleskeluoikeuden jokapäiväistä käyttöä paremmin kuin kansallisten viranomaisten hakemuksen jättämisen yhteydessä antama tilapäinen todistus, eikä todistuksen tilapäisyys anna mahdollisuutta hyötyä direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohdan säännöksestä, jonka mukaan perheenjäsenet vapautuvat viisumia koskevasta vaatimuksesta.

49. Tätä tulkintaa tukee lopuksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, sillä unionin tuomioistuin, jolle ei esitetty kysymystä määräajan luonteesta vaan oleskelukortin myöntämistä koskevista edellytyksistä, totesi, että oleskeluoikeuden toteava kortti oli ”annettava” viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. [10]

50. Tästä siis seuraa mielestäni, että hakemus on tunnustettava perustelluksi ja tämä on aineellistettava kortin muodossa tässä määräajassa, sillä tämä virallinen tunnustaminen antaa kortin saajalle oikeuden tiettyihin etuihin.

51. Koska myöntämisen käsite koskee yksinomaan tapauksia, joissa toimivaltaiset kansalliset viranomaiset toteavat hakijan täyttävän oleskeluoikeuden edellytykset, on kysyttävä, aiheuttaako se, että päätös on kielteinen ja että oleskelukortti evätään, muutoksen määräajan kestossa tai luonteessa, kun tästä ei mainita mitään direktiivissä 2004/38.

52. Näin ei mielestäni ole. Määräaika ei voi muuttaa luonnettaan, eikä se voi olla pelkkä ohjeellinen määräaika siinä tapauksessa, että kansalliset viranomaiset kieltäytyvät myöntämästä oleskelukorttia, kuten tässä tapauksessa Diallon osalta.

53. On näet selvää, että direktiivin 2004/38 tarkoitus edellyttää, että Diallon tilanteessa olevien henkilöiden asia tutkitaan mahdollisimman pikaisesti.

54. Lisäksi on niin, että jos – kuten ehdotan – viranomaisten on myönnettävä oleskelukortti kuuden kuukauden määräajassa ja tehtävä tätä koskeva päätös, tätä päätöstä edeltävä hakemuksen tutkiminen on välttämättä suoritettava tässä määräajassa. Mikäli siis katsottaisiin, että kuuden kuukauden määräaika on pakottava myös niissä tapauksissa, joissa oleskelukortti evätään, toimivaltaisille kansallisille viranomaisille ei aseteta mitään ylimääräistä ripeän toimimisen velvoitetta.

55. Näissä olosuhteissa en ymmärrä, mistä syystä oleskelukortin epäämistä koskeva päätös voitaisiin tehdä kuuden kuukauden määräajan päätyttyä tai sitä voitaisiin jopa lykätä loputtomiin.

56. Toiseksi katson ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen niiden kysymysten osalta, jotka liittyvät päätöksen tiedoksi antamiseen, että prosessin kannalta tilanteet, jotka johtavat oleskelukortin myöntämiseen, on erotettava tilanteista, joissa tämä kortti evätään, kuten tässä tapauksessa.

9 Esim. tämän direktiivin espanjan-, englannin- ja italiankielisissä versioissa käytetään ilmaisuja ”expedición de un documento”, ”issuing of a document” ja ”rilascio di un documento”.

10 Ks. tuomio 5.9.2012, Rahman ym. (C-83/11, EU:C:2012:519, 42 kohta).

57. Jos oleskeluoikeus todetaan, päätös on tämän ratkaisuehdotuksen 44–50 kohdassa esitetyistä syistä mielestäni tehtävä ja kortti toimitettava kuuden kuukauden määräajassa.

58. Vaikka tämän säännöksen mukaisen määräajan pakottavuus edellyttää, että oleskelukortin epäämisestä tehdään päätös tässä määräajassa, tällainen päätös voidaan sitä vastoin mielestäni antaa tiedoksi tämän määräajan päätyttyäkin.

59. Direktiivin 2004/38 säännösten [11] ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden [12] mukaan oleskelukortin epäämistä koskevan päätöksen antaminen tiedoksi on kyllä pakollista. [13]

60. Katson kuitenkin Belgian hallituksen tavoin, että tiedoksi antaminen poikkeaa perustavanlaatuisella tavalla oleskeluoikeuden edellytysten tutkimisesta, joten kuuden kuukauden määräaika ei koske tiedoksi antamista.

61. Tiedoksi antaminen ei näet vaikuta oleskeluoikeuteen, vaan on edellytyksenä tämän oikeuden olemassaolon tai puuttumisen toteamista koskevien päätösten valvomiselle.

62. Kun otetaan lisäksi huomioon, että lainsäätäjä ei ole maininnut mitään oleskelukortin epäämistä koskevien päätösten tiedoksi antamisesta ja että direktiiveillä 2003/86 ja 2004/38 on eri soveltamisalat, kansallisilla viranomaisilla direktiivin 2004/38 nojalla olevien velvoitteiden tulkinnassa ei ole mahdollista saada mitään apua direktiivin 2003/86 5 artiklan 4 kohdasta, jossa säädetään, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ilmoittavat tekemästään myönteisestä tai kielteisestä päätöksestä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen jättäneelle henkilölle kirjallisesti yhdeksän kuukauden määräajassa hakemuksen jättämispäivästä.

63. Päätös on kuitenkin mielestäni annettava tiedoksi mahdollisimman pian sen jälkeen, kun toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat tehneet päätöksen, jotta nimenomaan annetaan asianomaiselle mahdollisuus riitauttaa päätös mahdollisimman pian.

64. Näin ollen ehdottamallani tulkinnalla ei loukata oleskelukortin hakijoiden oikeuksia.

65. Hakemuksen jättämishetkellä hakijalle annetaan siten välittömästi todistus, joka pysyy voimassa, kunnes oleskelukortin epäämistä koskeva päätös annetaan hänelle tiedoksi, ja joka suojaa häntä tilapäisesti.

66. Koska kanteen nostamista koskeva määräaika alkaa riita-asioissa kulua vasta päätöksen tiedoksiannon ajankohdasta [14] eikä päätöksentekohetkestä, päätöksen tiedoksi antamisella kuuden kuukauden määräajan päätyttyä ei myöskään loukata oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan.

11 Ks. tämän direktiivin 15 ja 30 artikla.

12 Siinä mielessä, että oikeussuojan tehokkuus edellyttää, että asianomainen saa tiedon häntä koskevan päätöksen perusteluista, jotta hän kykenee vetoamaan oikeuksiinsa ja puolustamaan niitä, ks. tuomio 17.11.2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 4.6.2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, 53 kohta). Ks. kansallisilla viranomaisilla olevan perusteluvelvollisuuden merkityksestä ja ulottuvuudesta julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus CO Sociedad de Gestión y Participación ym. (C-18/14, EU:C:2015:95, alaviite 40).

13 Muistutettakoon tarvittaessa siitä, että tiedoksi antaminen ei voi riippua asianomaisen pyynnöstä, koska yhtäältä tällainen tulkinta olisi vastoin direktiivin 2004/38 30 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan ”päätöksistä on ilmoitettava”, ja toisaalta on epäjohdonmukaista edellyttää, että henkilö vaatisi sellaisen päätöksen antamista tiedoksi, jonka olemassaolosta hän ei ole tietoinen. Tässä yhteydessä on erotettava toisistaan vaatimukset, jotka koskevat päätöksen antamista tiedoksi, päätöksistä, joissa pyydetään ilmoittamaan päätöksen perustelut. Jälkimmäisen tapauksen osalta oikeuskäytännössä hyväksytään se, että perustelut saatetaan ilmoittaa vasta tätä koskevan pyynnön perusteella, ks. tuomio 17.11.2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749, 41 kohta).

14 Ks. direktiivin 2004/38 30 artiklan 3 kohdan loppuosa.

b) Direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden määräajan ylittymisen seuraukset

67. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden määräajan ylittämisen seurauksia. Se kysyy unionin tuomioistuimelta erityisesti, edellytetäänkö tässä direktiivissä, että tämän määräajan ylittymisen seurauksena on oleskelukortin automaattinen myöntäminen, ilman että on ensin todettu, että hakija täyttää kortin myöntämisedellytykset, vai sallitaanko siinä tällainen seuraus.

68. Tältä osin pitää paikkansa, että koska direktiivissä 2004/38 ei täsmennetä millään tavoin kuuden kuukauden määräajan ylittymisestä aiheutuvia seurauksia, mainittu kysymys kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden prosessiautonomian piiriin sillä edellytyksellä, että tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteita noudatetaan. [15]

69. Kun otetaan huomioon direktiivin 2004/38 tavoite ja oleskelukortin automaattisen myöntämisen seuraukset, olen kuitenkin vakuuttunut siitä, että tämän säädöksen 10 artiklan 1 kohdassa ei sallita sitä, että mainittu seuraus liitettäisiin kuuden kuukauden määräajan ylittymiseen.

70. Ensinnäkin Belgian lainsäädäntö johtaa tilanteisiin, jotka ovat mielestäni direktiivin 2004/38 päämäärän vastaisia.

71. Niin direktiivin 2004/38 sanamuoto kuin sen tarkoituskin näet edellyttävät, että oleskelukorttia koskevaan hakemukseen annettava vastaus on hakijan tilanteen mukainen ja perustuu hakijan tilanteen perusteelliseen ja yksilölliseen tutkintaan. [16]

72. Nyt käsiteltävässä tapauksessa Diallon tilanne kuvaa täydellisesti vähintäänkin omituisia tuloksia, joihin Belgian lainsäädäntö saattaa johtaa.

73. Siten oleskeluoikeuden tunnustamista koskevan päätöksen tiedoksi antamisesta kuuden kuukauden määräajan päättymisen jälkeen ei aiheudu seurauksia, kun taas pääasian kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa oleskelukorttihakemus hylätään, kuuden kuukauden määräajan noudattamatta jättäminen johtaa perusteettoman oleskelukortin automaattiseen myöntämiseen ja sillä luodaan oikeus, joka on todellisuudessa sen päätöksen vastainen, jota ei ole annettu tiedoksi ajoissa.

74. Tällaisessa päättelyssä on toki kyse ääritapauksesta esimerkin esittämisen vuoksi. Sen seuraukset osoittavat kuitenkin mielestäni, että Belgian lain säännökset johtavat joka tapauksessa direktiivin 2004/38 päämäärän vastaiseen tulokseen, sillä päämääränä tietysti on, että oleskelukorttihakemukseen annettava vastaus vastaa hakijan tilannetta.

75. Katson toiseksi, että oleskelukorttien automaattisen myöntämisen järjestelmä on oikeudellisen epävarmuuden lähde.

15 Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut varsin samankaltaisessa tapauksessa, jonka yhteydessä direktiivissä ei mainittu seurauksia, joita liittyi kansallisille viranomaisille vastaamista varten annetun määräajan ylittymiseen, että sillä edellytyksellä, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudatettiin, oli jäsenvaltioiden tehtävänä määrittää tällaisen määräajan ylityksen vaikutukset, ja että direktiivissä ei näin ollen määrätty implisiittisen hyväksymispäätöksen tekemisestä; ks. tuomio 20.1.2005, Merck, Sharp & Dohme (C-245/03, EU:C:2005:41, 25–34 kohta). Ks. yleisemmin unionin oikeudessa ongelmasta, joka liittyy siihen, että hallinto ei ole antanut säännöksiä asiasta, Bonichot, J.-C., "Le silence de l'administration communautaire: le silence est-il d'or en droit de l'Union?", *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015), liber amicorum Vassilios Skouris*, Bruylant, Bryssel, 2015, s. 117–129.

16 Ks. tuomio 5.9.2012, Rahman ym. (C-83/11, EU:C:2012:519, 22 ja 26 kohta). Tässä yhteydessä on yhtäältä korostettava, että oleskelukortin hakijan on direktiivin 2004/38 10 artiklan 2 kohdan ja 8.10.1981 annetun kuninkaan asetuksen 52 §:n 2 momentin nojalla toimitettava viranomaiselle asiakirja-aineisto, joka sisältää hänen henkilöllisyystodistuksensa lisäksi asiakirjat, joista voidaan todeta pätevästi, että hän täyttää tämän kortin myöntämisen edellytykset. Toisaalta ongelmia ei mielestäni aiheuta päätöksen mahdollinen implisiittisyys vaan se, että Belgian lainsäädännön sanamuodosta ilmenee, että oleskelukortti myönnetään, vaikka mitään päätöstä ei ole tehty eikä ole todettu, että hakija täyttää tosiasiallisesti oleskeluoikeuden myöntämisen edellytykset.

76. Myönnän, että Belgian hallituksen ilmaisema tahto välttää hallintotoimen toteuttamatta jättäminen on kiitettävä ja että Belgian lainsäädännössä annetaan hakijalle mahdollisuus selkeyttää tilanteensa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten toimimattomuudesta tai hitaudesta huolimatta.

77. On kuitenkin niin, että koska viran puolesta myönnetyt oleskelukortit voidaan peruuttaa myöhemmin, ne ovat todellisuudessa vain tilapäisiä. Näin ollen Belgian lainsäädäntö aiheuttaa tällaisten korttien haltijoille suurta oikeudellista epävarmuutta ja jopa epäoikeudenmukaisia tilanteita, sillä Belgian viranomaiset voivat peruuttaa oleskelukortin useita vuosia sen jälkeen, kun ne ovat myöntäneet sen ilman hakijan tilanteen tosiasiallista tutkimista, sillä perusteella, että vaikka haltija oli vilpittömässä mielessä, hän ei koskaan täyttänyt oleskelukortin myöntämisedellytyksiä.

78. Toisin kuin tilapäinen todistus, joka annetaan hakijalle siihen asti, kun päätös tehdään, unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti ei ole millään tavoin tilapäinen.

79. Kun otetaan lisäksi huomioon kortin myöntämisen automaattisuus, on ristiriitaista, että Belgian hallitus pyrkii vetoamaan virheiden tekemistä koskevaan oikeuteen perustellakseen mahdollisuuden peruuttaa tämä kortti.

80. Vaikka on ilmeistä, että hallinnolta ei voida evätä mahdollisuutta korjata virheitä, on näet todettava, että oleskelukorttien automaattinen myöntäminen ei johdu niinkään virheestä kuin hallinnon toimimattomuudesta tai hitaudesta, koska se ei ole tehnyt päätöstä säädetyssä määräajassa.

81. Kolmanneksi oleskelukortin myöntämistä kolmannen valtion kansalaiselle ei tule pitää oikeuksia luovana toimena vaan toimena, jolla jäsenvaltio pyrkii toteamaan tällaisen kansalaisen yksilöllisen tilanteen. [17]

82. Belgian lainsäädännössä, jossa seurauksena hallinnon hitaudesta tai toimimattomuudesta säädetään haetun kortin automaattisesta myöntämisestä, annetaan tälle asiakirjalle oikeuden olemassaoloa koskeva kumottavissa oleva olettama eikä vahvisteta oikeutta, koska siinä todellisuudessa tehdään kortista tilapäinen sen vuoksi, että se voidaan myöhemmin peruuttaa.

83. Kaiken edellä esitetyn perusteella olen vakuuttunut siitä, että direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden määräajan ylittymisestä ei voi seurata oleskelukortin automaattinen myöntäminen eli hakijan oikeuden automaattinen ja mahdollisesti virheellinen toteaminen.

84. Vaikka tämä ylitys ei voi jäädä seurauksitta, se, täyttääkö hakija oleskelukortin myöntämisedellytykset, ei näet riipu hallinnon toimimattomuudesta, sillä tällaiset olosuhteet eivät muuta millään tavoin oleskelukortin hakijan objektiivista tilannetta eivätkä toteamusta, jonka mukaan hän täyttää oleskelukortin myöntämisedellytykset tai ei täytä niitä.

85. Sopimussuhteen ulkopuolista jäsenvaltion vastuuta koskeva kanne unionin oikeuden rikkomisesta on kuitenkin asianmukainen keino määrittää kuuden kuukauden pakottavan määräajan ylittymisen seuraukset kussakin yksittäistapauksessa. [18]

17 Ks. ratkaisu, joka perustuu 21.7.2011 annettuun tuomioon Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä 14.9.2017 annettuun tuomioon Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, 32 kohta) ja jota on laajennettu 12.3.2014 annetulla tuomiolla O. ja B. (C-456/12, EU:C:2014:135, 60 kohta) koskemaan direktiivin 2004/38 10 artiklaa.

18 Totean tältä osin, että ratkaisuehdotuksen komissio v. Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2014:2438) 78 kohdassa julkisasiamies Kokott oli katsonut, että tietyn määräajan ylittyminen ei estänyt komissiota tekemästä päätöstä ja että jos sille, että komissio ylitti määräajan, ei ollut perusteltua syytä, se saattoi aiheuttaa sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun.

86. Jos jäsenvaltion viivästys aiheuttaisi sellaisenaan erityistä vahinkoa, tätä vahinkoa koskevan korvauskanteen pitäisi näet antaa oleskelukortin hakijalle oikeuden korvaukseen riippumatta siitä, minkä luonteinen kanne on.[19]

87. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson yhtäältä, että direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohtaan perustuva oleskelukortin epäämistä koskeva päätös on tehtävä tämän säännöksen mukaisessa kuuden kuukauden määräajassa, mutta se voidaan antaa tiedoksi myöhemmin.

88. Toisaalta katson, että tämä direktiivi on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan oleskelukortti myönnetään automaattisesti, jos päätöstä ei ole tehty kuuden kuukauden määräajassa, silloinkin, kun hakija ei täytä välttämättömiä edellytyksiä.

2. Kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys

89. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, joita ehdotan unionin tuomioistuimelle käsiteltäviksi yhdessä, onko unionin oikeus esteenä kansalliselle oikeuskäytännölle, jonka mukaan toimivaltainen kansallinen viranomainen saa sillä perusteella, että unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin epäämisestä tehty päätös kumotaan tuomioistuimessa, direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kuuden kuukauden määräajan kokonaisuudessaan takaisin.

90. On todettava, että koska direktiivillä 2004/38 ei ratkaista kysymystä määräajasta, joka hallinnolla on käytettävissään päätöksen tekemiseen sen jälkeen, kun ensimmäinen päätös on kumottu, se kuuluu jäsenvaltioiden prosessiautonomian piiriin.[20]

91. On näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä varmistaa, että vastaavuusperiaatetta noudatetaan. Tässä yhteydessä sääntö, jonka mukaan toimivaltainen kansallinen viranomainen saa määräajan kokonaisuudessaan takaisin, jos unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttihakemuksen epäämisestä tehty päätös kumotaan tuomioistuimessa, on, kuten ennakkoratkaisupyynnössä täsmennetään, oikeuskäytäntöön perustuva sääntö, jota näin ollen sovelletaan samanlaisia kansallisen oikeuden soveltamisalaan kuuluvia tilanteita koskeviin menettelyihin.

92. Tehokkuusperiaatteen osalta on välttämätöntä varmistaa, että kansallisilla prosessisäännöillä ei tehdä unionin oikeudessa annettujen oikeuksien käyttöä käytännössä mahdottomaksi eikä liian vaikeaksi.

93. Ymmärrän hyvin Diallon näkemyksen ja hänen perustelujensa ulottuvuuden. Hänen henkilökohtaisessa tapauksessaan se, että velvoitettaisiin hallinto tekemään jälkimmäinen päätös ja antamaan se tiedoksi niiden muutamien päivien kuluessa, jotka olisivat jäljellä ennen kuuden kuukauden määräajan päättymistä, merkitsisivät sitä, että hallinnolle annettaisiin lähes mahdoton tehtävä, mistä seuraisi hänelle varmuus siitä, että hän saa oleskelukortin, johon hänelle ei ehkä ole oikeutta, sen vuoksi, että oleskelukortti myönnetään automaattisesti määräajan ylittyessä.

19 Ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodon perusteella tässä tapauksessa tarkastellaan vain kuuden kuukauden määräajan ylittymisestä hakijalle aiheutuvia seurauksia. Jos kuuden kuukauden määräajan laiminlyönnin seurauksia tarkasteltaisiin jäsenvaltiolle aiheutuvan seuraamuksen näkökulmasta, tällainen viivästys saattaisi merkitä direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiä; ks. analogisesti tuomio 14.4.2005, komissio v. Espanja (C-157/03, EU:C:2005:225).

20 Unionin tuomioistuin on jo todennut eri asiayhteydessä yhtäältä, että on jäsenvaltioiden tehtävänä määrittää, onko direktiivissä säädetyn määräajan ylittyminen esteenä sille, että toimivaltaiset viranomaiset tekevät uuden päätöksen silloin, kun tuomioistuin on kumonnut aiemman päätöksen, kuitenkin siten, että tällaista mahdollisuutta on käytettävä kohtuullisessa määräajassa, joka ei saa ylittää mainitussa artiklassa säädettyä määräaikaa; ks. tuomio 20.1.2005, Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, 39 kohta).

94. Tehokas oikeussuoja edellyttää luonnollisesti, että henkilöllä, jonka oleskelukorttihakemus on hylätty päätöksellä, joka on myöhemmin kumottu, on oikeus siihen, että tehdään uusi päätös [21] määräajassa, joka ei voi olla pidempi kuin hallinnolla oli käytettävissään ensimmäisen päätöksen tekemiseen, eli tässä tapauksessa kuuden kuukauden määräaika. [22]

95. Kumoamisen taannehtivuus edellyttää kuitenkin, että katsotaan, että kumottu päätös ei ole ollut koskaan olemassa, että hallinto palaa samaan tilanteeseen kuin aikaisemmin ja että se näin ollen saa hyväkseen kuuden kuukauden määräajan. Kuten Belgian hallitus perustellusti korostaa, kumoaminen aiheuttaa siten velvollisuuden aloittaa alusta uudelleen menettely, jonka ei enää katsota koskaan olleen olemassa.

96. Tätä näkemystä ei mitenkään kyseenalaista oleskelukortin hakijoiden oikeuksien välttämätön suoja.

97. On näet selvää, ettei hallintoa voida puristaa niin lyhyisiin määräaikoihin, että sillä tehtäisiin käytännössä kaikki hallinnolle esitettyjen hakemusten asianmukainen, kontradiktorinen ja huolellinen tutkiminen mahdottomaksi silloinkin, kun tällainen tutkimus osoittautuu välttämättömäksi ensimmäisen päätöksen kumoamisen vuoksi.

98. Kuten komissio on korostanut lainsäädäntömenettelyn kuluessa, ”kuuden kuukauden määräaika vaikuttaa realistisemmalta, jotta jäsenvaltiot voivat tehdä tarvittavat tarkastukset ja myöntää oleskelukortin”, [23]ja tällainen määräaika on erityisen tarpeellinen, jos ensimmäinen päätös on kumottu.

99. Näin ollen se, että katsottaisiin pääasian valittajan ehdottamalla tavalla, että kansallisilla viranomaisilla on käytettävissään vain kuuden kuukauden määräajan jäännös toisen päätöksen tekemistä varten, on mielestäni vastoin oleskelukorttien hakijoiden oikeutta saada hakemuksensa tutkituksi asianmukaisesti ja huolellisesti.

100. Komission suosittelema tulkinta, jonka mukaan uusi määräaika on määritettävä tapauskohtaisesti, on lisäksi mielestäni kahdella tavalla ongelmallinen.

101. Koska tämä lähestymistapa yhtäältä perustuu asianomaisen viranomaisen huolellisuuden määrään ja kumoamisperusteeseen, sen avulla ei missään tapauksessa voida määrittää toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle jäävää uutta määräaikaa helposti. Se saattaa olla myös uusien riitojen ja päätöksentekoa ja menettelyä koskevien määräaikojen pidentämisen syy, koska komissio ehdottaa, että kansallisen viranomaisen pitäisi perustella käytettävissään oleva uusi määräaika.

102. Toisaalta on niin, että koska tällaisia riitoja on suuria määriä, tämä näkemys ei ole realistinen, ja siitä seuraisi myös päätöksenteon määräaikojen pidentyminen.

103. Vaikka pitää paikkansa, että siitä, että toimivaltainen kansallinen viranomainen saa direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdassa säädetyn kuuden kuukauden määräajan kokonaisuudessaan takaisin, jos oleskelukortin epäämisestä tehty päätös kumotaan tuomioistuimessa, saattaa seurata menettelyn pitkittyminen, hakijaa suojaa joka tapauksessa tilapäisesti todistus, joka hänelle annetaan, kun hän jättää hakemuksensa.

21 Ks. tuomio 20.1.2005, Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, 35 kohta).

22 Ks. tuomio 20.1.2005, Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, 37 kohta).

23 Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (komission EY:n perustamissopimuksen 250 artiklan 2 kohdan nojalla esittämä) (KOM(2003) 199 lopullinen).

104. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että toimivaltainen kansallinen viranomainen saa, jos unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin epäämisestä tehty päätös kumotaan tuomioistuimessa, direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun kuuden kuukauden määräajan kokonaisuudessaan takaisin.

IV. Ratkaisuehdotus

105. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Conseil d'État'n esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 10 artiklan 1 kohtaan perustuva päätös oleskelukortin epäämisestä on tehtävä tämän säännöksen mukaisessa kuuden kuukauden määräajassa, mutta se voidaan antaa tiedoksi myöhemmin.

2) Direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohdassa ei sallita kuuden kuukauden määräajan ylittymisen seurauksena oleskelukortin automaattista myöntämistä ilman sen toteamista, että hakija tosiasiallisesti täyttää oleskeluoikeuden myöntämisedellytykset.

3) Jos direktiivin 2004/38 10 artiklan 1 kohtaan perustuva unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin epäämisestä tehty päätös on kumottu tuomioistuimessa, toimivaltaisella kansallisella viranomaisella on käytettävissään tämän säännöksen mukainen kuuden kuukauden määräaika kokonaisuudessaan uuden päätöksen tekemistä varten.