UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

5 päivänä toukokuuta 2011 *

Asiassa C-434/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Supreme Court of the United Kingdom, aiemmin House of Lords (Yhdistynyt kuningaskunta), on esittänyt 5.5.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 5.11.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Shirley McCarthy

vastaan

Secretary of State for the Home Department,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit D. Šváby, R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), E. Juhász ja J. Malenovský,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.10.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Shirley McCarthy, edustajinaan barrister S. Cox ja solicitor K. Lewis,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään S. Ossowski, jota avustaa barrister T. Ward,

– Tanskan hallitus, asiamiehenään C. Vang,

– Viron hallitus, asiamiehenään M. Linntam,

– Irlanti, asiamiehinään D. O'Hagan ja D. Conlan Smyth, joita avustaa barrister B. Lennon,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels ja M. de Ree,

– Euroopan komissio, asiamiehinään D. Maidani ja M. Wilderspin,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.11.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77, oikaisu EUVL L 229, s. 35) 3 artiklan 1 kohdan ja 16 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain Shirley McCarthy ja Secretary of State for the Home Department (sisäministeri, jäljempänä Secretary of State) ja joka koskee McCarthyn tekemää oleskelulupahakemusta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella perustamissopimuksessa asetettujen rajoitusten ja ehtojen sekä sen soveltamiseksi toteutettujen toimenpiteiden mukaisesti.

(2) Henkilöiden vapaa liikkuvuus on eräs sisämarkkinoiden perusvapauksista. Sisämarkkinat ovat alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla vapaus taataan perustamissopimuksen määräysten mukaisesti.

(3) Unionin kansalaisuuden olisi oltava jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusaseman perusta, kun he käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Sen vuoksi on välttämätöntä kodifioida ja tarkistaa olemassa olevat yhteisön säädökset, jotka koskevat erikseen työntekijöitä, ammattitoimintaa harjoittavia henkilöitä sekä opiskelijoita ja muita työmarkkinoiden ulkopuolella olevia henkilöitä, jotta voidaan yksinkertaistaa ja tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.”

4 Direktiivin 2004/38 I luku, jonka otsikkona on ”Yleiset säännökset”, sisältää direktiivin 1–3 artiklan.

5 Kyseisessä 1 artiklassa, jonka otsikkona on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään:

a) edellytykset, jotka koskevat sitä, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

b) unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltioiden alueella;

c) edellä a ja b alakohdassa vahvistettuja oikeuksia koskevat rajoitukset, jotka perustuvat yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen.”

6 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’:

a) aviopuolisoa;

b) kumppania, jonka kanssa unionin kansalainen on rekisteröinyt parisuhteen jonkin jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, jos vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä rekisteröity parisuhde rinnastetaan avioliittoon, ja vastaanottavan jäsenvaltion asiaa koskevassa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti;

c) unionin kansalaisen alle 21-vuotiaita tai hänestä riippuvaisia jälkeläisiä suoraan etenevässä polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia jälkeläisiä;

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.”

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

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

8 Direktiivin III luku, jonka otsikkona on ”Oleskeluoikeus”, sisältää direktiivin 6–15 artiklan.

9 Kyseisessä 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

10 Direktiivin 2004/38 7 artiklassa 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 he ovat kirjoittautuneet yksityiseen tai julkiseen laitokseen, jonka vastaanottava jäsenvaltio on hyväksynyt tai jota se rahoittaa lainsäädäntönsä tai hallinnollisen käytäntönsä mukaisesti, pääasiallisena tarkoituksenaan osallistua koulutukseen, ammattikoulutus mukaan lukien, ja

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

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.

3. Sovellettaessa 1 kohdan a alakohtaa unionin kansalainen, joka ei enää ole työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, säilyttää työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan aseman

– –

4. Edellä 1 kohdan d alakohdasta ja 2 kohdasta poiketen vain aviopuolisolla, 2 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla rekisteröidyllä kumppanilla ja riippuvaisilla lapsilla on oleskeluoikeus 1 kohdan c alakohdassa säädetyt edellytykset täyttävän unionin kansalaisen perheenjäseninä. Edellä 3 artiklan 2 kohtaa sovelletaan kyseisestä kansalaisesta riippuvaisiin sukulaisiin suoraan takenevassa polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai rekisteröidyn kumppanin vastaavanlaisiin sukulaisiin."

11 Direktiivin 2004/38 IV lukuun, jonka otsikkona on "Pysyvä oleskeluoikeus", kuuluvassa 16 artiklassa, jonka otsikkona on "Unionin kansalaisiin ja heidän perheenjäseniinsä sovellettava yleissääntö", säädetään seuraavaa:

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

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

– –

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

12 Direktiivin V lukuun, jonka otsikkona on ”Oleskeluoikeutta ja pysyvää oleskeluoikeutta koskevat yhteiset säännökset”, sisältyy direktiivin 22 artikla, jonka otsikkona on ”Alueellinen kattavuus” ja jossa säädetään seuraavaa:

”Oleskeluoikeus ja oikeus oleskella pysyvästi on voimassa vastaanottavan jäsenvaltion koko alueella. Jäsenvaltio voi liittää oleskeluoikeuteen ja pysyvään oleskeluoikeuteen alueellisia rajoituksia ainoastaan, jos nämä rajoitukset koskevat myös sen omia kansalaisia.”

Kansallinen oikeus

13 Yhdistyneen kuningaskunnan maahanmuuttosäännöstön mukaan kolmansien valtioiden kansalaiset, joilla ei ole kyseisen säännöstön mukaista lupaa oleskella Yhdistyneen kuningaskunnan alueella, eivät myöskään täytä edellytyksiä kyseisen säännöstön mukaisen oleskeluluvan saamiseksi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan asumaan asettuneen henkilön puolisona.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

14 Shirley McCarthy on sekä Yhdistyneen kuningaskunnan että Irlannin kansalainen. Hän on syntynyt ja aina asunut Yhdistyneessä kuningaskunnassa, eikä hän ole koskaan väittänyt olevansa palkkatyöntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja tai itsenäisesti toimeentuleva henkilö. Hän saa sosiaalietuuksia.

15 McCarthy meni 15.11.2002 naimisiin Jamaikan kansalaisen kanssa, jolla ei ole Yhdistyneen kuningaskunnan maahanmuuttosäännöstön mukaista lupaa oleskella tässä jäsenvaltiossa.

16 Avioliiton solmittuaan McCarthy haki ensimmäistä kertaa Irlannin passia ja sai sen.

17 Shirley McCarthy unionin kansalaisena ja hänen aviomiehensä Georg McCarthy unionin kansalaisen puolisona hakivat 23.7.2004 Secretary of Statelta oleskelulupaa ja oleskeluasiakirjaa unionin oikeuden mukaisesti. Secretary of State hylkäsi heidän hakemuksensa sillä perusteella, ettei Shirley McCarthy ole ”edellytykset täyttävä henkilö” (qualified person) (pääasiallisesti palkkatyöntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja tai itsenäisesti toimeentuleva henkilö) eikä Georg McCarthy siten ole ”edellytykset täyttävän henkilön” puoliso.

18 Shirley McCarthy haki Secretary of Statelta saamaansa päätökseen muutosta Asylum and Immigration Tribunalilta (jäljempänä Tribunal), joka hylkäsi muutoksenhaun 17.10.2006. High Court of Justicen (England & Wales) määrättyä muutoksenhaun käsiteltäväksi uudelleen Tribunal pysytti ratkaisunsa 16.8.2007.

19 Shirley McCarthyn valitus Tribunalin ratkaisusta hylättiin Court of Appealissa (England & Wales) (Civil Division). McCarthy valitti tämän ratkaisusta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

20 Georg McCarthy puolestaan ei hakenut muutosta itseään koskeneeseen Secretary of Staten päätökseen mutta teki kuitenkin uuden hakemuksen, joka sekin hylättiin. Georg McCarthy haki sitten muutosta tähän toiseen päätökseen Tribunalilta, joka on lykännyt asian käsittelyä, kunnes Shirley McCarthyn valitus on lopullisesti ratkaistu.

21 Tässä asiayhteydessä Supreme Court of the United Kingdom on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko henkilö, joka on sekä Irlannin että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen ja joka on asunut Yhdistyneessä kuningaskunnassa koko elämänsä, – – direktiivin 2004/38 – – 3 artiklassa tarkoitettu ’henkilö, johon tätä direktiiviä sovelletaan’?

2) Onko tällainen henkilö ’oleskellut laillisesti’ vastaanottavassa jäsenvaltiossa direktiivin 2004/38 16 artiklassa tarkoitetulla tavalla tilanteessa, jossa hän ei ole voinut täyttää direktiivin 7 artiklassa säädettyjä vaatimuksia?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

22 Kuten tämän tuomion 14–19 kohdasta ilmenee, pääasia koskee unionin oikeuden mukaista oleskeluoikeushakemusta, jonka unionin kansalainen Shirley McCarthy on tehnyt jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on ja jossa hän on aina asunut.

23 Hakemuksen todellisena tarkoituksena on myöntää Georg McCarthylle, joka on kolmannen valtion kansalainen, direktiivin 2004/38 mukainen oleskeluoikeus Shirley McCarthyn perheenjäsenenä, koska vastaavaa oleskeluoikeutta ei synny sovellettaessa Yhdistyneen kuningaskunnan maahanmuuttosäännöstöä.

Ensimmäinen kysymys

24 Aluksi on huomattava, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muodollisesti rajoittanut kysymyksensä koskemaan vain direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdan ja 16 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 (ks. asia C-251/06, ING. AUER, tuomio 8.11.2007, Kok., s. I-9689, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 Tästä on todettava, ettei ennakkoratkaisupyynnöstä, asiakirja-aineistosta tai unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmene, että Shirley McCarthy olisi koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen jäsenvaltioiden alueella, olipa kyse hänen liikkumisestaan oman oikeutensa nojalla tai tällaista oikeutta käyttäneen unionin kansalaisen perheenjäsenenä. Samoin on todettava, että McCarthy hakee unionin oikeuden mukaista oleskeluoikeutta, vaikkei hän väitä olevansa palkkatyöntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja tai itsenäisesti toimeentuleva.

26 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis katsottava tiedustelevan ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, sovelletaanko direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohtaa tai SEUT 21 artiklaa unionin sellaisen kansalaisen tilanteeseen, joka ei

ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, joka on aina oleskellut jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja joka on toisenkin jäsenvaltion kansalainen.

Alustavat huomautukset

27 Aluksi on huomattava, että unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella perussopimuksissa ja niiden soveltamiseksi toteutetuissa toimenpiteissä asetetuin rajoituksin ja ehdoin; lisäksi henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi sisämarkkinoiden perusvapauksista, ja se on vielä vahvistettu uudelleen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklassa (asia C-162/09, Lassal, tuomio 7.10.2010, Kok., s. I-9217, 29 kohta).

28 Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus todeta direktiivistä 2004/38, että sen tavoitteena on helpottaa sen unionin kansalaisille perussopimuksessa suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä ja että direktiivin tavoitteena on erityisesti tehostaa kyseistä oikeutta (ks. asia C-127/08, Metock ym., tuomio 25.7.2008, Kok., s. I-6241, 82 ja 59 kohta ja em. asia Lassal, tuomion 30 kohta).

29 Oikeuskäytännössä on samoin todettu, että kansainvälisen oikeuden periaate, joka on vahvistettu uudelleen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklassa ja josta ei voida olettaa, että se jätettäisiin unionin oikeudessa huomiotta jäsenvaltioiden välisissä suhteissa, on esteenä sille, että jäsenvaltio epää omilta kansalaisiltaan oikeuden tulla alueelleen ja oleskella siellä millä tahansa perusteella (ks. asia 41/74, van Duyn, tuomio 4.12.1974, Kok., s. 1337, Kok. Ep. II, s. 395, 22 kohta ja asia

C-257/99, Barkoci ja Malik, tuomio 27.9.2001, Kok., s. I-6557, 81 kohta), ja kyseinen periaate on esteenä myös sille, että mainittu jäsenvaltio karkottaa omia kansalaisiaan alueeltaan tai epää heidän oleskelunsa siellä tai asettaa sille ehtoja (ks. vastaavasti asia C-370/90, Singh, tuomio 7.7.1992, Kok., s. I-4265, Kok. Ep. XIII, s. I-19, 22 kohta ja asia C-291/05, Eind, tuomio 11.12.2007, Kok., s. I-10719, 31 kohta).

Direktiivin 2004/38 sovellettavuus

30 Ensimmäisen kysymyksen ensimmäinen osa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sen muotoillut uudelleen, koskee sitä, onko direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että tätä direktiiviä sovelletaan Shirley McCarthyn tilanteen kaltaisessa tilanteessa olevaan kansalaiseen, joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, joka on aina oleskellut jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja joka on toisenkin jäsenvaltion kansalainen.

31 Tähän kysymykseen on kyseisen säännöksen sanamuodon mukaisen, teleologisen ja systemaattisen tulkinnan perusteella vastattava kieltävästi.

32 On nimittäin huomattava ensinnäkin, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdan mukaan tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka ”siirtyvät” ”toiseen” jäsenvaltioon tai oleskelevat ”toisessa” jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat.

33 Toiseksi on niin, että vaikka direktiivin 2004/38 tavoitteena tosiaan onkin, kuten tämän tuomion 28 kohdassa muistutettiin, helpottaa ja tehostaa sen jokaiselle unionin kansalaiselle suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja

oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä, direktiivin kohteena ovat, kuten sen 1 artiklan a alakohdasta ilmenee, kyseisen oikeuden käyttöedellytykset.

34 Kun otetaan huomioon, kuten tämän tuomion 29 kohdassa todettiin, että henkilön oleskelulle jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ei voida asettaa ehtoja, direktiivin 2004/38 tarkoituksena ei voi olla siltä osin kuin on kyse vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan oikeuden käyttöedellytyksistä, että sitä sovellettaisiin unionin kansalaiseen, jolla on ehdoton oleskeluoikeus sen perusteella, että hän oleskelee jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on.

35 Kolmanneksi koko direktiivistä 2004/38 ilmenee, että siinä tarkoitettu oleskelu liittyy henkilöiden liikkumisvapauden käyttöön.

36 Siten ensinnäkin direktiivin 1 artiklan a alakohdassa määritellään direktiivin kohde viittaamalla sen unionin kansalaisilla olevan oikeuden käyttöön, joka on ”liikkua ja oleskella vapaasti” jäsenvaltioiden alueella. Tällainen oleskelun ja vapaan liikkuvuuden välinen yhteys ilmenee myös sekä kyseisen direktiivin otsikosta että sen johdanto-osan useimmista perustelukappaleista, ja toisessa perustelukappaleessa viitataan lisäksi yksinomaan henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen.

37 Lisäksi direktiivissä 2004/38 tarkoitetuilla oleskeluoikeuksilla, nimittäin sekä sen 6 ja 7 artiklassa säädetyllä oleskeluoikeudella että sen 16 artiklassa säädetyllä pysyvällä oleskeluoikeudella, viitataan unionin kansalaisen oleskeluun joko ”toisessa jäsenvaltiossa” tai ”vastaanottavassa jäsenvaltiossa”, ja ne koskevat siten unionin kansalaisen oikeusasemaa jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän ei ole.

38 Lopuksi on niin, että vaikka direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdan mukaan tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon ”tai” oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa, kuten tämän tuomion 32 kohdassa muistutettiin, direktiivin 22 artiklasta ilmenee, että direktiivissä tarkoitetun oleskeluoikeuden ja siinä tarkoitetun pysyvän oleskeluoikeuden alueellinen soveltamisala ulottuu ”vastaanottavan jäsenvaltion” koko alueelle, ja vastaanottavalla jäsenvaltiolla tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan 3 alakohdan mukaan jäsenvaltiota, johon unionin kansalainen ”siirtyy” käyttääkseen ”oikeuttaan” vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun jäsenvaltioiden alueella.

39 Pääasian kaltaisessa asiayhteydessä on siis niin, että siltä osin kuin kyseessä oleva unionin kansalainen ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja on aina oleskellut jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, tällainen kansalainen ei kuulu direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”henkilö, johon tätä direktiiviä sovelletaan” piiriin, joten tätä direktiiviä ei ole sovellettava häneen.

40 Tähän toteamukseen ei voi vaikuttaa se, että kyseinen kansalainen on muunkin kuin sen jäsenvaltion, jossa hän oleskelee, kansalainen.

41 Se nimittäin, että unionin kansalainen on useamman kuin yhden jäsenvaltion kansalainen, ei silti merkitse, että hän olisi käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

42 Lopuksi on myös huomattava, että siltä osin kuin Shirley McCarthyn kaltainen unionin kansalainen ei kuulu direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”henkilö, johon tätä direktiiviä sovelletaan” piiriin, myöskään hänen aviopuolisonsa ei kuulu tämän käsitteen piiriin, koska kyseisessä direktiivissä henkilön, johon tätä direktiiviä sovelletaan, perheenjäsenille annetut oikeudet eivät ole perheenjäsenten omia oikeuksia vaan johdettuja oikeuksia, jotka he ovat saaneet henkilön, johon tätä direktiiviä sovelletaan, perheenjäseninä (ks. direktiiviä 2004/38 edeltävien

unionin oikeuden instrumenttien osalta asia C-243/91, Taghavi, tuomio 8.7.1992, Kok., s. I-4401, 7 kohta ja em. asia Eind, tuomion 23 kohta).

43 Näin ollen direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, ettei kyseistä direktiiviä ole sovellettava unionin kansalaiseen, joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, joka on aina oleskellut jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja joka on toisenkin jäsenvaltion kansalainen.

SEUT 21 artiklan sovellettavuus

44 Ensimmäisen kysymyksen toinen osa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sen muotoillut uudelleen, koskee sitä, onko SEUT 21 artiklaa sovellettava unionin kansalaiseen, joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, joka on aina oleskellut jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja joka on toisenkin jäsenvaltion kansalainen.

45 Tästä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia perussopimuksen määräyksiä ja niiden täytäntöön panemiseksi annettuja säädöksiä ei voida soveltaa tilanteisiin, jotka eivät liity mihinkään unionin oikeudessa tarkoitettuun tilanteeseen ja joiden kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon (ks. vastaavasti asia C-212/06, Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon, tuomio 1.4.2008, Kok., s. I-1683, 33 kohta ja em. asia Metock ym., tuomion 77 kohta).

46 Tästä on kuitenkin huomattava, että unionin kansalaisen, joka ei McCarthyn tavoin ole käyttänyt oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, tilannetta ei voida pelkästään tästä syystä rinnastaa puhtaasti jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen (ks. asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005, Kok., s. I-6421, 22 kohta).

47 Unionin tuomioistuin nimittäin on todennut useaan otteeseen, että unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema (ks. asia C-34/09, Ruiz Zambrano, tuomio 8.3.2011, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Unionin tuomioistuin on katsonut lisäksi, että SEUT 20 artikla on esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiassa voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on kyseisen aseman perusteella (ks. em. asia Ruiz Zambrano, tuomion 42 kohta).

48 Vähintään yhden jäsenvaltion kansalaisena McCarthyn kaltaisella henkilöllä on SEUT 20 artiklan 1 kohdan nojalla unionin kansalaisen asema, joten hän voi vedota, myös suhteessa jäsenvaltioon, josta hän on lähtöisin, tällaiseen asemaan liittyviin oikeuksiin, erityisesti oikeuteen, sellaisena kuin se myönnetään SEUT 21 artiklassa, liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (ks. asia C-33/07, Jipa, tuomio 10.7.2008, Kok., s. I-5157, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

49 Mistään McCarthyn tilannetta, sellaisena kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sen kuvannut, koskevasta seikasta ei kuitenkaan ilmene, että pääasiassa kyseessä olevan kansallisen toimenpiteen vaikutuksesta hän ei tosiasiassa voisi käyttää pääosaa unionin kansalaisen asemaansa liittyvistä oikeuksista tai hänelle olisi hankalampaa käyttää oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella SEUT 21 artiklan mukaisesti. Se nimittäin, etteivät Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ole ottaneet huomioon McCarthyllä olevaa Irlannin kansalaisuutta, jotta hänellä katsottaisiin olevan oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ei vaikuta mitenkään hänen oikeuteensa liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella

eikä sitä paitsi myöskään mihinkään muuhunkaan oikeuteen, joka hänellä on unionin kansalaisen asemansa perusteella.

50 Tästä on huomattava, että – toisin kuin edellä mainitun asian Ruiz Zambrano tilanteessa – McCarthy ei joudu käsiteltävässä pääasiassa kyseessä olevan kansallisen toimenpiteen vaikutuksesta lähtemään unionin alueelta. On nimittäin niin, kuten tämän tuomion 29 kohdasta ilmenee, että hänellä on kansainvälisen oikeuden periaatteen nojalla ehdoton oleskeluoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa, koska hän on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen.

51 Käsiteltävä pääasia poikkeaa myös asiasta C-148/02, Garcia Avello, jossa annettiin tuomio 2.10.2003 (Kok., s. I-11613). Kyseisessä tuomiossa nimittäin katsottiin, että jäsenvaltion säännöstön soveltamisella tämän jäsenvaltion niihin kansalaisiin, jotka olivat myös toisen jäsenvaltion kansalaisia, oli se vaikutus, että näillä unionin kansalaisilla oli eri sukunimet kahdessa kyseessä olleessa oikeusjärjestelmässä ja että tällainen tilanne oli omiaan aiheuttamaan heille vakavaa haittaa sekä työ- että yksityiselämässä, mikä ilmeni muun muassa vaikeutena saada jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he olivat, hyväkseen oikeusvaikutukset toimista tai asiakirjoista, jotka oli laadittu siinä toisessa jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he myös olivat, tunnustetulla nimellä.

52 Kuten asiassa C-353/06, Grunkin ja Paul, 14.10.2008 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-7639) todettiin, edellä mainitussa asiassa Garcia Avello annetussa tuomiossa tutkitun kaltaisessa asiayhteydessä 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. vastaavasti em. asia Grunkin ja Paul, tuomion 23, 24 ja 29 kohta).

53 Siten edellä mainituissa asioissa Ruiz Zambrano ja Garcia Avello kyseessä olleen kansallisen toimenpiteen vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiassa voineet käyttää pääosaa unionin kansalaisen asemaan perustuneista oikeuksista tai heille oli hankalampaa käyttää oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

54 Kuten tämän tuomion 49 kohdassa muistutettiin, käsiteltävän pääasian yhteydessä se, että McCarthy on paitsi Yhdistyneen kuningaskunnan myös Irlannin kansalainen, ei merkitse sitä, että sovellettaisiin sellaisia jäsenvaltion toimenpiteitä, joiden vaikutuksesta hän ei tosiasiassa voisi käyttää pääosaa unionin kansalaisen asemaan perustuvista oikeuksista tai hänelle olisi hankalampaa käyttää oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Tällaisessa asiayhteydessä kyseinen seikka ei siis voi yksinään riittää päätelmään, että asianomaisen henkilön tilanne kuuluu SEUT 21 artiklan soveltamisalaan.

55 On siis todettava, ettei McCarthyn kaltaisen henkilön tilanne liity mihinkään unionin oikeudessa tarkoitettuun tilanteeseen ja että kyseisen tilanteen kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon.

56 Näin ollen SEUT 21 artiklaa ei ole sovellettava unionin kansalaiseen, joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, joka on aina oleskellut jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja joka on toisenkin jäsenvaltion kansalainen, kunhan tällaisen kansalaisen tilanne ei merkitse, että sovellettaisiin sellaisia jäsenvaltion toimenpiteitä, joiden vaikutuksesta hän ei tosiasiassa voisi käyttää pääosaa unionin

kansalaisen asemaan perustuvista oikeuksista tai hänelle olisi hankalampaa käyttää oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

57 Ensimmäiseen kysymykseen on edellä esitetyn perusteella vastattava seuraavasti:

– direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, ettei kyseistä direktiiviä ole sovellettava unionin kansalaiseen, joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, joka on aina oleskellut jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja joka on toisenkin jäsenvaltion kansalainen

– SEUT 21 artiklaa ei ole sovellettava unionin kansalaiseen, joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, joka on aina oleskellut jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja joka on toisenkin jäsenvaltion kansalainen, kunhan tällaisen kansalaisen tilanne ei merkitse, että sovellettaisiin sellaisia jäsenvaltion toimenpiteitä, joiden vaikutuksesta hän ei tosiasiassa voisi käyttää pääosaa unionin kansalaisen asemaan perustuvista oikeuksista tai hänelle olisi hankalampaa käyttää oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

Toinen kysymys

58 Kun otetaan huomioon vastaus, joka annetaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäiseen kysymykseen, toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

1) Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, ettei kyseistä direktiiviä ole sovellettava unionin kansalaiseen, joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, joka on aina oleskellut jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja joka on toisenkin jäsenvaltion kansalainen.

2) SEUT 21 artiklaa ei ole sovellettava unionin kansalaiseen, joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, joka on aina oleskellut jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja joka on toisenkin jäsenvaltion kansalainen, kunhan tällaisen kansalaisen tilanne ei merkitse, että sovellettaisiin sellaisia jäsenvaltion toimenpiteitä, joiden vaikutuksesta hän ei tosiasiassa

voisi käyttää pääosaa unionin kansalaisen asemaan perustuvista oikeuksista tai hänelle olisi hankalampaa käyttää oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

Allekirjoitukset