UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

18 päivänä kesäkuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Euroopan unionin kansalaisuus – Direktiivi 2004/38/EY – 5, 10 ja 20 artikla – Kolmannen maan kansalaisen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, oikeus tulla jäsenvaltioon – Näyttö tällaisesta oikeudesta – Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin hallussapito – Pysyvän oleskelukortin hallussapito

Asiassa C-754/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Budapestin hallinto- ja työasioita käsittelevä tuomioistuin, Unkari) on esittänyt 21.11.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.12.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Ryanair Designated Activity Company

vastaan

Országos Rendőr-főkapitányság,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Prechal sekä tuomarit L. S. Rossi, J. Malenovský (esittelevä tuomari), F. Biltgen ja N. Wahl,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 5.12.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Ryanair Designated Activity Company, edustajinaan A. Csehó, Á. Illés, Á. Kollár ja V. Till, ügyvédek,

– Unkarin hallitus, asiamiehinään Z. Fehér, M. Tátrai ja Zs. Wagner,

– Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vláčil ja A. Brabcová,

– Kreikan hallitus, asiamiehenään L. Kotroni,

– Euroopan komissio, asiamiehinään E. Montaguti, Zs. Teleki ja J. Tomkin,

* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

kuultuaan julkisasiamiehen 27.2.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77 sekä oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 5, 10 ja 20 artiklan tulkintaa ja tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Schengenissä 19.6.1990 ja joka tuli voimaan 26.3.1995 (EYVL 2000, L 239, s. 19; jäljempänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus), 26 artiklan tulkintaa.

2 Tämä ennakkoratkaisupyyntö esitettiin asiassa, joissa asianosaisina ovat Ryanair Designated Activity Company (jäljempänä Ryanair) ja Országos Rendőr-főkapitányság (Unkarin poliisi) ja jossa on kyse tälle yhtiölle määrätystä seuraamusmaksusta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2004/38

3 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan viidennessä ja kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(5) Jotta kaikki unionin kansalaiset voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella vapauden ja ihmisarvon osalta objektiivisten edellytysten mukaisesti, tämä oikeus olisi myönnettävä myös heidän perheenjäsenilleen näiden kansalaisuudesta riippumatta. – –

– –

(8) Jotta voidaan helpottaa sellaisten perheenjäsenten vapaata liikkuvuutta, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, olisi henkilöt, joilla jo on oleskelukortti, vapautettava viisumivaatimuksesta, jota tarkoitetaan luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15.3.2001 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 539/2001 [(EUVL 2001 L 81, s. 1 sekä oikaisut EUVL 2007, L 29, s. 10 ja EUVL 2016, L 137 s. 27)] tai soveltuvissa tapauksissa kansallisessa lainsäädännössä.

– –”

4 Direktiivin 2004/38 I luvussa, jonka otsikko on ”Yleiset säännökset”, olevan 3 artiklan, jonka otsikko on ”Henkilöt, joihin tätä direktiiviä sovelletaan”, 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

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

5 Tämän direktiivin II luvussa, jonka otsikko on ”Oikeus maasta poistumiseen ja maahantuloon”, olevassa 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus maahantuloon”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on sallittava unionin kansalaisen, jolla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja hänen perheenjäsentensä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on voimassa oleva passi, tulo alueelleen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista.

Unionin kansalaisilta ei saa vaatia viisumia eikä muun vastaavan muodollisuuden noudattamista.

2. Perheenjäseniltä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, saa vaatia ainoastaan viisumin asetuksen [N:o 539/2001] tai soveltuvissa tapauksissa kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tätä direktiiviä sovellettaessa ei sellaisilta perheenjäseniltä, joilla on 10 artiklassa tarkoitettu voimassa oleva oleskelukortti, saa vaatia viisumia.

– –”

6 Saman direktiivin III luku, jonka otsikko on ”Oleskeluoikeus”, sisältää muun muassa direktiivin 7, 9 ja 10 artiklan.

7 Direktiivin 2004/38 7 artiklan, jonka otsikko on ”Oikeus oleskella yli kolme kuukautta”, sanamuoto on seuraava:

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

– –

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 – –

– –”

8 Tämän direktiivin 9 artiklan, jonka otsikko on ”Niihin perheenjäseniin, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, sovellettavat hallinnolliset muodollisuudet”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on myönnettävä oleskelukortti niille unionin kansalaisen perheenjäsenille, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, jos heillä on tarkoitus oleskella maassa yli kolme kuukautta.”

9 Saman direktiivin 10 artiklan, jonka otsikko on ”Oleskelukortin myöntäminen”, 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”. – –”

10 Saman direktiivin IV luku, jonka otsikko on ”Pysyvä oleskeluoikeus”, sisältää muun muassa direktiivin 16 ja 20 artiklan.

11 Direktiivin 2004/38 16 artiklan, jonka otsikko on ”Unionin kansalaisiin ja heidän perheenjäseniinsä sovellettava yleissääntö”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun sen alueella. – –

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.”

12 Tämän direktiivin 20 artiklan, jonka otsikko on ”Perheenjäsenille, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, myönnettävä pysyvä oleskelukortti”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on myönnettävä perheenjäsenille, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on oikeus pysyvään oleskeluun, pysyvä oleskelukortti kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen tekemisestä. Pysyvän oleskelukortin on oltava uusittavissa automaattisesti joka kymmenes vuosi.

2. Pysyvää oleskelukorttia koskeva hakemus on tehtävä ennen oleskelukortin voimassaolon päättymistä. – –”

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus

13 Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen II osastoon, jonka otsikko on ”Tarkastusten poistaminen sisärajoilta ja henkilöiden liikkuvuus”, sisältyy muun muassa 6 luku, joka koskee sen mukaisen järjestelmän ”liitännäistoimenpiteitä”. Tässä luvussa on vain yksi artikla, 26 artikla, jonka 1 kohdan b alakohdassa ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jollei muuta johdu velvoitteista, jotka aiheutuvat Genevessä 28 päivänä heinäkuuta1951 tehdystä pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta, sellaisena kuin se on muutettuna New Yorkissa 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä pöytäkirjalla, sopimuspuolet sitoutuvat ottamaan kansalliseen lainsäädäntöönsä seuraavat määräykset:

– –

b) Liikenteenharjoittajan on tehtävä kaikki tarvittavat toimet varmistuakseen siitä, että ilma- tai meriteitse kuljetetulla ulkomaalaisella on sopimuspuolten alueelle pääsemiseksi vaadittavat matkustusasiakirjat.

2. Sopimuspuolet sitoutuvat, jollei muuta johdu velvoitteista, jotka aiheutuvat Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdystä pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta, sellaisena kuin se on muutettuna New Yorkissa 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyllä pöytäkirjalla, ja perustuslakiansa noudattaen ottamaan käyttöön seuraamuksia sellaisia liikenteenharjoittajia kohtaan, jotka kuljettavat kolmannesta maasta ilma- tai meriteitse niiden alueelle ulkomaalaisia, joilla ei ole vaadittavia matkustusasiakirjoja.”

Unkarin lainsäädäntö

14 Sellaisten henkilöiden maahantulosta ja oleskelusta, joilla on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti, 18.12.2006 annetun lain nro I/2007 (a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény; Magyar Közlöny 2007/1), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 3 §:n 2–4 momentissa säädetään seuraavaa:

”(2) Perheenjäsenellä, joka on kolmannen maan kansalainen ja joka tulee maahan [Euroopan talousalueen (ETA)] kansalaisen tai Unkarin kansalaisen mukana tai Unkarin alueella asuvan ETA-maan tai Unkarin kansalaisen luokse, on oikeus tulla Unkarin alueelle, jos hänellä on kymmenen edeltävän vuoden aikana annettu voimassa oleva matkustusasiakirja, jonka voimassaolo jatkuu vähintään kolme kuukautta suunnitellun lähtöpäivän jälkeen, sekä – jollei [unionin] välittömästi sovellettavasta säädöksestä tai kansainvälisestä yleissopimuksesta muuta johdu – voimassa oleva viisumi, joka oikeuttaa suunniteltuun, enintään 90 vuorokauden pituiseen oleskeluun 180 vuorokauden aikana (jäljempänä enintään 90 vuorokauden suunniteltu oleskelu).

(3) Oikeus tulla Unkarin alueelle perheenjäsenenä on myös jokaisella kolmannen maan kansalaisella, jolla on kymmenen edeltävän vuoden aikana annettu voimassa oleva matkustusasiakirja, jonka voimassaolo jatkuu vähintään kolme kuukautta suunnitellun lähtöpäivän jälkeen, sekä – jollei [unionin] välittömästi sovellettavasta säädöksestä tai kansainvälisestä yleissopimuksesta muuta johdu – voimassa oleva viisumi, joka oikeuttaa enintään 90 vuorokauden suunniteltuun oleskeluun.

– –

(4) Edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitetut henkilöt voivat tulla Unkarin alueelle ilman viisumia, jos heillä on tässä laissa säädetyn oleskeluoikeuden osoittava asiakirja tai ETA-sopimuksen sopijapuolena olevan valtion kolmannen maan kansalaiselle myöntämä ETA-kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti.”

15 Kolmannen maan kansalaisten maahantulosta ja oleskelusta 18.12.2006 annetun lain nro II/2007 (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény; Magyar Közlöny 2007/1), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 69 §:n 1 ja 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Liikenteenharjoittajan, joka kuljettaa kolmannen maan kansalaista Unkarin alueelle ilma- tai vesiteitse tai säännöllisellä reitillä maanteitse tai joka kuljettaa kolmannen maan kansalaisen Unkarin alueen kautta toiseen määrämaahan, on ennen kuljetusta varmistettava, että kyseisellä kolmannen maan kansalaisella on maahantuloa tai kauttakulkua varten voimassa oleva matkustusasiakirja ja tarvittaessa voimassa oleva viisumi, joka oikeuttaa enintään 90 päivän pituiseen oleskeluun.

– –

(5) Jokaiselle liikenteenharjoittajalle, joka ei täytä 1 momentissa säädettyä velvoitetta, määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka suuruus määritetään erityislainsäädännössä.

– –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

16 Lentokenttäpoliisi tarkasti 9.10.2017 Liszt Ferenc -lentoasemalla Budapestissa (Unkari) Ryanairin liikennöimällä lennolla Lontoosta (Yhdistynyt kuningaskunta) saapuneet matkustajat. Tässä yhteydessä lentokenttäpoliisi havaitsi, että eräällä matkustajana olleella Ukrainan kansalaisella, jolla oli muu kuin biometrinen passi, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen kuningaskunnan direktiivin

2004/38 10 artiklan nojalla myöntämä, sittemmin mitätöity unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti sekä Yhdistyneen kuningaskunnan saman direktiivin 20 artiklan nojalla myöntämä voimassa oleva oleskelukortti, ei ollut viisumia.

17 Poliisi epäsi kyseiseltä matkustajalta pääsyn Unkarin alueelle ja pyysi Ryanairia reitittämään hänet uudelleen Lontooseen, koska poliisin mukaan tällä matkustajalla ei ollut kaikkia matkustusasiakirjoja, joita Unkarin alueelle pääseminen edellyttää. Lisäksi se katsoi, ettei Ryanair ollut liikenteenharjoittajana toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä varmistuakseen siitä, että asianomaisella matkustajalla oli vaaditut matkustusasiakirjat, ja päätti siksi määrätä tälle yhtiölle 3 000 euron suuruisen seuraamusmaksun.

18 Ryanair väitti tästä päätöksestä Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságiin (Budapestin hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari) tekemässään valituksessa, että kyseisellä matkustajalla oli direktiivin 2004/38 5 artiklan nojalla oikeus tulla Unkarin alueelle ilman viisumia, koska hänellä oli Yhdistyneen kuningaskunnan saman direktiivin 20 artiklan nojalla myöntämä pysyvä oleskelukortti. Ryanair väitti tässä yhteydessä aluksi, että vaikka kolmannen maan kansalainen voidaan edellä mainitun direktiivin 5 artiklan nojalla vapauttaa siinä säädetystä viisumivelvollisuudesta sillä edellytyksellä, että hänellä on saman direktiivin 10 artiklassa tarkoitettu unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti, ainoastaan sellaiselle henkilölle, joka on aiemmin saanut tällaisen oleskelukortin, voidaan myöhemmin myöntää pysyvä oleskelukortti. Se päätteli tästä, että kyseessä olevien säännösten asiayhteyden tarkastelun perusteella voitiin katsoa, että viisumivapaus on voimassa myös tilanteessa, jossa kolmannen maan kansalaisella on pysyvä oleskelukortti. Ryanair katsoi edelleen, että sen, että henkilöllä on tällainen oleskelukortti, on itsessään katsottava riittävän osoittamaan, että kyseinen henkilö on unionin kansalaisen perheenjäsen. Se lisäsi lopuksi, että liikenteenharjoittajalla ei missään tapauksessa ole oikeutta tehdä lisätarkastuksia asianomaisen henkilön ja unionin kansalaisen välisestä perhesiteestä ja että liikenteenharjoittajalle ei siten voida määrätä seuraamusta siitä, ettei se ole tehnyt tällaisia lisätarkastuksia.

19 Unkarin poliisi katsoi ensinnäkin, että direktiivin 2004/38 5 artiklaa on tulkittava sanamuodon mukaisesti siten, että ainoastaan se, että henkilöllä on unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti, jonka otsikko jo osoittaa perhesiteen unionin kansalaiseen, vapauttaa kolmansien maiden kansalaiset velvollisuudesta hankkia viisumi voidakseen päästä jäsenvaltioiden alueelle. Se päätteli tästä, että sen, että henkilöllä on pysyvä oleskelukortti, jota tämän direktiivin 10 artiklassa ei tarkoiteta, ei voida katsoa vapauttavan haltijaansa tällaisesta velvollisuudesta. Se katsoi lopuksi, että asia on näin sitä suuremmalla syyllä siinä tapauksessa, että pysyvän oleskelukortin on myöntänyt jäsenvaltio, joka Yhdistyneen kuningaskunnan tavoin ei pääasiassa kyseessä olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikana kuulunut Schengen-alueeseen. Ryanairin kaltaiselle liikenteenharjoittajalle voidaan siksi määrätä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artiklan nojalla seuraamus tilanteessa, jossa se ei ole tarkistanut, että tällaisen pysyvän oleskelukortin haltijalla oli viisumi.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää nämä väitteet huomioon ottaen ensiksikin, ettei se ole varma, onko direktiivin 2004/38 5 artiklaa tulkittava sanamuodon mukaisesti vai onko sen sanamuoto ymmärrettävä sen asiayhteyden valossa. Se huomauttaa tässä yhteydessä erityisesti, että direktiivissä pysyvää oleskeluoikeutta pidetään ”vahvistettuna” oikeutena, joka myönnetään kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä ja joilla on jo ollut oikeus oleskella jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti vähintään viiden vuoden ajan.

21 Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii direktiivin 2004/38 5 artiklassa säädetyn viisumivapauden ulottuvuutta ja tiedustelee, onko viisumivapaus ymmärrettävä siten, että se koskee kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä, riippumatta siitä, mikä jäsenvaltio on heille oleskelukortin myöntänyt, vai onko sitä tulkittava sitä vastoin niin, että se koskee ainoastaan henkilöitä, joilla on Schengen-alueeseen kuuluvan jäsenvaltion myöntämä oleskelukortti. Se

toteaa tässä yhteydessä, että sen käsiteltäväksi saatetun pääasian taustalla olevien tosiseikkojen tapahtuma-ajankohtana Yhdistynyt kuningaskunta oli Euroopan unionin jäsenvaltio, joka ei kuulunut Schengen-alueeseen.

22 Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että jos direktiivin 2004/38 5 artiklaa olisi tulkittava siten, että siinä säädetty viisumivapaus koskee myös kolmansien maiden kansalaisia, joilla on jäsenvaltion, joka ei kuulu Schengen-alueeseen, myöntämä pysyvä oleskelukortti, se haluaa tietää, riittääkö se, että henkilöllä on tällainen oleskelukortti, osoittamaan sen, että sen haltijalla on oikeus tulla toisen jäsenvaltion alueelle ilman viisumia, vai onko asianomaisen henkilön esitettävä lisäksi täydentävät asiakirjat, joista käy ilmi hänen perhesiteensä unionin kansalaiseen.

23 Neljänneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmaisee epävarmuutensa sen velvoitteen laajuudesta, joka liikenteenharjoittajilla Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artiklan nojalla on tarkastaa kolmansien maiden kansalaisten, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä, matkustusasiakirjat heidän matkustaessaan ilma- tai meriteitse jäsenvaltiosta toiseen. Se pohtii tässä yhteydessä yhtäältä, tarkoitetaanko ”matkustusasiakirjoilla”, joiden hallussapito liikenteenharjoittajien on tämän artiklan perusteella tarkastettava, vain asiakirjoja, jotka osoittavat asianomaisen henkilön maahantulo-oikeuden tämän toisen jäsenvaltion alueelle, vai tarkoitetaanko niillä myös asiakirjoja, jotka ovat todiste heidän perhesiteestään unionin kansalaiseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii toisaalta, mitä seurauksia olisi sillä, jos tätä tarkastamisvelvoitetta ei ole noudatettu.

24 Tässä tilanteessa Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság päätti lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko – – direktiivin [2004/38] 5 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että tätä direktiiviä sovellettaessa perheenjäsen, jolla on joko direktiivin 10 artiklassa tarkoitettu voimassa oleva oleskelukortti tai sen 20 artiklassa tarkoitettu pysyvä oleskelukortti, on vapautettu velvollisuudesta hankkia viisumi voidakseen tulla jäsenvaltion alueelle?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohtaa tulkittava samalla tavalla siinä tapauksessa, että unionin kansalaisen perheenjäsen, joka ei ole minkään jäsenvaltion kansalainen, on saanut pysyvän oleskeluoikeuden Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja että Yhdistynyt kuningaskunta on myöntänyt hänelle pysyvän oleskelukortin? Toisin sanoen vapauttaako Yhdistyneen kuningaskunnan myöntämä, direktiivin 20 artiklassa tarkoitettu pysyvä oleskelukortti haltijansa viisumivelvollisuudesta siitä riippumatta, että Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu tämän direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun – – asetukseen [N:o 539/2001] eikä [henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston] asetukseen (EU) N:o 2016/399 (EUVL 2016, L 77, s. 1)?

3) Jos ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko se, että henkilöllä on direktiivin 2004/38 20 artiklan mukaisesti myönnetty oleskelukortti, katsottava sellaisenaan riittäväksi todisteeksi siitä, että kortin haltija on unionin kansalaisen perheenjäsen ja että hänellä on perheenjäsenenä ilman minkäänlaisia lisätarkastuksia ja lisäperusteluja oikeus tulla toisen jäsenvaltion alueelle ja että hän on vapautettu viisumivelvollisuudesta direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohdan nojalla?

4) Jos – – kolmanteen kysymykseen [vastataan] kieltävästi, onko Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että lentoliikenteen harjoittaja on velvollinen matkustusasiakirjojen tarkastamisen lisäksi tarkistamaan, onko matkustaja, joka pyrkii matkustamaan direktiivin 2004/38 20 artiklassa tarkoitetulla pysyvällä oleskelukortilla, maahantulohetkellä tosiasiallisesti ja aidosti unionin kansalaisen perheenjäsen?

5) Jos neljänteen kysymykseen vastataan myöntävästi
   [a]) onko lentoliikenteen harjoittaja siinä tapauksessa, ettei se kykene tarkistamaan sitä, onko henkilö, joka pyrkii matkustamaan direktiivin 2004/38 20 artiklassa tarkoitetulla pysyvällä oleskelukortilla, maahantulohetkellä tosiasiallisesti unionin kansalaisen perheenjäsen, velvollinen epäämään tältä matkustajalta pääsyn lentokoneeseen ja kieltäytymään kuljettamasta tätä toiseen jäsenvaltioon?
   [b]) voidaanko siinä tapauksessa, että lentoliikenteen harjoittaja laiminlyö kyseisen seikan tarkistamisen tai että se ei kieltäydy kuljettamasta matkustajaa, jolla kylläkin on pysyvä oleskelukortti mutta joka ei kykene osoittamaan olevansa perheenjäsen, lentoliikenteen harjoittajalle tästä syystä määrätä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artiklan 2 kohdan perusteella seuraamusmaksu?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään ennen kaikkea, onko direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se, että henkilöllä on tämän direktiivin 20 artiklassa tarkoitettu pysyvä oleskelukortti, vapauttaa henkilön, joka ei ole minkään jäsenvaltion kansalainen mutta joka on unionin kansalaisen perheenjäsen ja jolla on tällainen oleskelukortti, velvollisuudesta hankkia viisumi voidakseen tulla jäsenvaltioiden alueelle.

26 Direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään tässä yhteydessä, että unionin kansalaisen perheenjäseniltä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, saa vaatia ainoastaan viisumin asetuksen N:o 539/2001 tai soveltuvissa tapauksissa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, ja sen toisessa virkkeessä säädetään, että tätä direktiiviä sovellettaessa ei sellaisilta perheenjäseniltä, joilla on 10 artiklassa tarkoitettu voimassa oleva oleskelukortti, saa vaatia viisumia.

27 Tämän säännöksen sanamuodossa ei viitata direktiivin 2004/38 20 artiklassa tarkoitettuun pysyvään oleskelukorttiin. Se, ettei tällaista viittausta ole tehty, ei ole kuitenkaan sinällään omiaan osoittamaan a contrario, että unionin lainsäätäjä on tahtonut jättää unionin kansalaisen perheenjäsenet, joilla on pysyvä oleskelukortti, direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaisen vapautuksen, joka koskee velvollisuutta hankkia viisumi jäsenvaltioiden alueelle tulemista varten, ulkopuolelle.

28 Tämän vuoksi tätä säännöstä on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti syytä tulkita siten, että huomioon otetaan paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (tuomio 7.6.2005, VEMW ym., C-17/03, EU:C:2005:362, 41 kohta ja tuomio 26.3.2019, SM (algerialaiseen kafala-järjestelyyn asetettu lapsi), C-129/18, EU:C:2019:248, 51 kohta).

29 Kun ensinnäkin on kyse direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohdan asiayhteydestä, on syytä todeta yhtäältä, että tämän direktiivin 10 artiklassa tarkoitettu oleskelukortti ja saman direktiivin 20 artiklassa tarkoitettu pysyvä oleskelukortti ovat molemmat asiakirjoja, joiden osalta se, että unionin kansalaisen perheenjäsenillä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, on ne hallussaan, on todiste siitä, että heillä on oleskeluoikeus jäsenvaltioiden alueella ja siten maahantulo-oikeus näille alueille.

30 Tarkemmin sanottuna on niin, että – kuten direktiivin 2004/38 9 artiklan 1 kohdasta ilmenee – tämän direktiivin 10 artiklassa tarkoitettu oleskelukortti on asiakirja, jonka jäsenvaltiot myöntävät todistukseksi siitä, että asianomaisilla henkilöllä on saman direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa säädetyn kaltainen oikeus oleskella yli kolme kuukautta.

31 Direktiivin 2004/38 20 artiklassa tarkoitettu oleskelukortti on puolestaan saman artiklan 1 kohdan mukaan asiakirja, jonka jäsenvaltiot myöntävät silloin, kun asianomaisilla henkilöillä on tämän direktiivin 16 artiklan 2 kohdassa säädetyn kaltainen pysyvä oleskeluoikeus.

32 Tämän direktiivin johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta, jonka valossa direktiivin 5 artiklan 2 kohtaa on tulkittava, käy kuitenkin ilmi, että vapautuksen velvollisuudesta hankkia viisumi jäsenvaltioiden alueelle tulemista varten olisi koskettava unionin kansalaisen perheenjäseniä, jotka ovat jo saaneet oleskelukortin. On siten ilmeistä, että se seikka, että unionin kansalaisen perheenjäsen on saanut jonkin oleskelukortin direktiivin 2004/38 säännösten mukaisesti, on peruste sille, että hänet vapautetaan viisumivelvollisuudesta.

33 Kuten direktiivin 2004/38 16 artiklan 2 kohdasta toisaalta ilmenee, edellytyksenä pysyvän oleskeluoikeuden saamiselle on se, että perheenjäsenet ovat oleskelleet asianomaisen unionin kansalaisen kanssa laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, mikä välttämättä tarkoittaa sitä, että heillä on aiemmin ollut oikeus oleskella yli kolme kuukautta kyseisessä jäsenvaltiossa.

34 Direktiivin 2004/38 20 artiklan 2 kohdasta käy samoin ilmi, että pysyvä oleskelukortti voidaan myöntää vain henkilöille, jotka ovat saaneet aiemmin unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin.

35 Tästä seuraa, että unionin kansalaisen perheenjäsenet, joille on myönnetty pysyvä oleskelukortti, ovat välttämättä henkilöitä, jotka direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti on aiemmin vapautettu viisumivelvollisuudesta, koska he ovat unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin haltijoita.

36 Kun kyse on toiseksi tällä direktiivillä tavoitellusta päämäärästä, on huomautettava, että päämääränä on – kuten unionin tuomioistuin on jo todennut – varmistaa, että unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, kotoutuvat asteittain sen jäsenvaltion yhteiskuntaan, johon he ovat sijoittautuneet (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, Ziolkowski ja Szeja, C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, 38 ja 41 kohta ja tuomio 17.4.2018, B ja Vomero, C-316/16 ja C-424/16, EU:C:2018:256, 51 ja 54 kohta).

37 Tämä päämäärä on esteenä sille, että se, että unionin kansalaisen perheenjäsenet saavat pysyvän oleskeluoikeuden, johtaisi siihen, että he menettäisivät sellaisen vapautuksen viisumivelvollisuudesta, joka heillä unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin haltijoina jo oli ennen tämän pysyvän oleskeluoikeuden saamista.

38 Kaikki edellä esitetty huomioon ottaen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se, että henkilöllä on tämän direktiivin 20 artiklassa tarkoitettu pysyvä oleskelukortti, vapauttaa henkilön, joka ei ole minkään jäsenvaltion kansalainen mutta joka on unionin kansalaisen perheenjäsen ja jolla on tällainen oleskelukortti, velvollisuudesta hankkia viisumi jäsenvaltioiden alueelle tulemista varten.

Toinen kysymys

39 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään ennen kaikkea, onko direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se, että unionin kansalaisen perheenjäsenellä on tämän direktiivin 20 artiklassa tarkoitettu pysyvä oleskelukortti, vapauttaa tämän kortin haltijan velvollisuudesta hankkia viisumi silloin, kun tämän kortin on myöntänyt jäsenvaltio, joka ei kuulu Schengen-alueeseen.

40 Heti alkuun on todettava, että säännöksissä, joita sovelletaan Schengen-alueeseen, todetaan nimenomaisesti, ettei niillä vaikuteta unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin, liikkumisvapauteen, sellaisena kuin se on taattu erityisesti direktiivillä 2004/38, kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 38–40 kohdassa totesi.

41 Tässä yhteydessä on syytä todeta, että tätä direktiiviä sovelletaan yleisesti ja erotuksetta kaikissa jäsenvaltioissa, kuuluivat ne Schengen-alueeseen tai eivät.

42 Tämän direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa ei viitata lainkaan Schengen-alueeseen niin, että edellytykseksi tämän säännöksen mukaiselle vapautukselle viisumivelvollisuudesta asetettaisiin se, että oleskelukortin on myöntänyt Schengen-alueeseen kuuluva jäsenvaltio, tai päinvastoin niin, että tällainen vapautus evättäisiin henkilöiltä, joilla on sellaisen jäsenvaltion myöntämä oleskelukortti, joka ei kuulu tähän alueeseen.

43 Tästä seuraa, että direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohdassa säädettyä vapautusta viisumivelvollisuudesta ei sovelleta ainoastaan unionin kansalaisen perheenjäseniin, joilla on Schengen-alueeseen kuuluvan jäsenvaltion myöntämä oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti.

44 Tätä tulkintaa tukee direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohdan asiayhteys.

45 Tämän direktiivin 3 artiklan 1 momentin ”yleissäännöksessä” näet säädetään, että sitä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.

46 Erityisesti direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohdan tulkinnan kannalta tästä seuraa, että jokaisen unionin kansalaisen jokaisen perheenjäsenen on tarkoitus saada tämän säännöksen mukainen vapautus viisumivelvollisuudesta. Se, että tällaisten perheenjäsenten väillä tehtäisiin ero sen mukaan, mikä jäsenvaltio on myöntänyt heille pysyvän oleskelukortin, veisi joiltakin heistä oikeuden tähän vapautukseen ja olisi siten vastoin tätä säännöstä yhdessä tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdan kanssa luettuna.

47 Toiseen kysymykseen on siten vastattava, että direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se, että unionin kansalaisen perheenjäsenellä on tämän direktiivin 20 artiklassa tarkoitettu pysyvä oleskelukortti, vapauttaa tämän kortin haltijan velvollisuudesta hankkia viisumi silloin, kun tämän oleskelukortin on myöntänyt jäsenvaltio, joka ei kuulu Schengen-alueeseen.

Kolmas kysymys

48 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään ennen kaikkea, onko direktiivin 2004/38 20 artiklaa tulkittava siten, että se, että henkilöllä on tässä artiklassa tarkoitettu pysyvä oleskelukortti, on riittävä osoitus siitä, että kyseisen kortin haltija on unionin kansalaisen perheenjäsen, ja että asianomaisella henkilöllä on siksi ilman mitään lisätarkastuksia ja lisäperusteluja oikeus tulla jäsenvaltion alueelle siten, että hänet on tämän direktiivin 5 artiklan 2 kohdan nojalla vapautettu viisumivelvollisuudesta.

49 Direktiivin 2004/38 20 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee tässä yhteydessä erityisesti, että jäsenvaltiot voivat myöntää pysyvän oleskelukortin ainoastaan henkilöille, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä.

50 Tästä seuraa, että se, että jäsenvaltio on myöntänyt pysyvän oleskelukortin, merkitsee sitä, että jäsenvaltio on välttämättä tarkistanut etukäteen sen, että asianomainen henkilö on tällainen perheenjäsen.

51 Lisätarkastuksia siitä, onko henkilö perheenjäsen, ei tämä vuoksi ole tarpeen tehdä.

52 Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, direktiivin 2004/38 10 artiklassa tarkoitetun oleskelukortin myöntämistä on pidettävä toimena, jolla on tarkoitus virallisesti todeta, millaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa asemassa asianomainen henkilö on tämän direktiivin perusteella (ks. vastaavasti tuomio 21.7.2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, 48 kohta; tuomio 18.12.2014, McCarthy ym., C-202/13, EU:C:2014:2450, 49 kohta ja tuomio 27.6.2018, Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, 48 kohta).

53 On syytä katsoa analogisesti, että tämän direktiivin 20 artiklassa tarkoitetun oleskelukortin myöntämistä on pidettävä myös toimena, jolla on tarkoitus virallisesti todeta asianomaisen henkilön asema sellaisena, kuin se on tällä asiakirjalla vahvistettu.

54 Tästä seuraa, että pysyvällä oleskelukortilla voidaan sellaisenaan osoittaa, että henkilö, joka on tämän kortin haltija, on unionin kansalaisen perheenjäsen.

55 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/38 20 artiklaa on tulkittava siten, että se, että henkilöllä on tässä artiklassa tarkoitettu pysyvä oleskelukortti, on riittävä osoitus siitä, että kyseisen kortin haltija on unionin kansalaisen perheenjäsen, ja että asianomaisella henkilöllä on siksi ilman mitään lisätarkastuksia ja lisäperusteluja oikeus tulla jäsenvaltion alueelle siten, että hänet on tämän direktiivin 5 artiklan 2 kohdan nojalla vapautettu viisumivelvollisuudesta.

Neljäs ja viides kysymys

56 Kolmanteen kysymykseen annettu vastaus huomioon ottaen neljänteen ja viidenteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

57 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 5 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se, että henkilöllä on tämän direktiivin 20 artiklassa tarkoitettu pysyvä oleskelukortti, vapauttaa henkilön, joka ei ole minkään jäsenvaltion kansalainen mutta joka on unionin kansalaisen perheenjäsen ja jolla on tällainen oleskelukortti, velvollisuudesta hankkia viisumi jäsenvaltioiden alueelle tulemista varten.**

2) **Direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että se, että unionin kansalaisen perheenjäsenellä on tämän direktiivin 20 artiklassa tarkoitettu pysyvä oleskelukortti, vapauttaa tämän kortin haltijan velvollisuudesta hankkia viisumi silloin, kun tämän oleskelukortin on myöntänyt jäsenvaltio, joka ei kuulu Schengen-alueeseen.**

3) Direktiivin 2004/38 20 artiklaa on tulkittava siten, että se, että henkilöllä on tässä artiklassa tarkoitettu pysyvä oleskelukortti, on riittävä osoitus siitä, että kyseisen oleskelukortin haltija on unionin kansalaisen perheenjäsen, ja että asianomaisella henkilöllä on siksi ilman mitään lisätarkastuksia ja lisäperusteluja oikeus tulla jäsenvaltion alueelle siten, että hänet on tämän direktiivin 5 artiklan 2 kohdan nojalla vapautettu viisumivelvollisuudesta.

Allekirjoitukset