Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
17 päivänä maaliskuuta 2022 [1]

Asia C-624/20

E.K.
vastaan
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(Ennakkoratkaisupyyntö – Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Haagin alioikeus, Amsterdamin istuntopaikka, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Maahanmuuttopolitiikka – Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asema – Direktiivin 2003/109/EY soveltamisalan ulkopuolelle jätetyt oleskelut – Tilapäinen oleskelu – SEUT 20 artiklaan perustuvaan johdettuun oikeuteen perustuva oleskelu

I Johdanto

1. Voiko vanhempi, joka on kolmannen maan kansalainen ja oleskelee jäsenvaltiossa sen oikeuden johdosta, joka hänellä on sen perusteella, että hänen alaikäisellä lapsellaan on Euroopan unionin kansalaisuus, vedota kyseisen jäsenvaltion viranomaisissa tähän oleskeluun saadakseen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman?

2. Unionin tuomioistuin on 8.3.2011 annetusta tuomiosta Ruiz Zambrano [2] ja 10.5.2017 annetusta tuomiosta Chavez-Vilchez ym. [3] ilmenevässä oikeuskäytännössään katsonut, että sellaisen lapsen vanhemmilla, joka on unionin kansalainen ja joka on riippuvainen heistä, on lapsella olevista kansalaisen oikeuksista johdettu oleskeluoikeus. Vanhemmat voivat siis pysytellä sen jäsenvaltion alueella, jossa lapsi asuu, niin kauan kuin riippuvuus on olemassa. Kun tämä riippuvuussuhde päättyy, johdettu oleskeluoikeus päättyy vastaavasti.

3. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voivatko vanhemmat tämän oleskelun perusteella vedota riittävän pitkään asumiseen hakeakseen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa. Ghanan kansalainen E.K., joka on oleskellut Alankomaissa useita vuosia sittemmin täysi-ikäiseksi tulleen poikansa kanssa, on tehnyt tällaisen hakemuksen

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] C-34/09, jäljempänä tuomio Ruiz Zambrano, EU:C:2011:124.

[3] C-133/15, EU:C:2017:354. Alankomaissa tätä oleskeluoikeutta kutsutaan Chavez-Vilchez ym. -oleskeluoikeudeksi, koska sillä viitataan tähän asiaan, joka koski alankomaalaista tapausta.

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidille (oikeus- ja turvallisuusasioista vastaava valtiosihteeri, Alankomaat). Hakemus on hylätty, ja sitä koskeva asia on vireillä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

4. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, eikö kyseessä olevan oleskelun erityisluonne mahdollista oleskelun luokittelemista pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY[4] 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitettuun tilapäisten oleskelujen luokkaan. Jos oleskelu voidaan luokitella tilapäiseksi, se ei kuulu direktiivin soveltamisalaan.

5. Päädyn tässä ratkaisuehdotuksessa katsomaan, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitettu tilapäisen oleskelun käsite on unionin oikeuden käsite ja että SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus kuuluu tähän luokkaan.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Direktiivi 2003/109

6. Direktiivin 2003/109 johdanto-osan 4, 6 ja 17 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(4) Jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttaminen edistää olennaisella tavalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, joka on [unionin] perustavoitteita, kuten perustamissopimuksessa todetaan.

– –

(6) Tärkein peruste, jolla kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää pitkään oleskelleen henkilön asema, olisi sen ajanjakson pituus, jonka hän on oleskellut jäsenvaltion alueella. Oleskelun on oltava laillista ja yhtäjaksoista, jotta henkilö voi osoittaa muodostaneensa siteet kyseiseen maahan. Olisi kuitenkin osoitettava tiettyä joustavuutta, jotta voidaan ottaa huomioon olosuhteet, joiden vuoksi henkilö saattaa joutua poistumaan alueelta väliaikaisesti.

– –

(17) Yhdenmukaistamalla pitkään oleskelleen henkilön aseman myöntämisedellytykset voidaan edistää jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta. Tietyt jäsenvaltiot myöntävät pysyviä tai rajoittamattoman ajan voimassa olevia oleskelulupia suotuisammin edellytyksin kuin tässä direktiivissä säädetään. Perustamissopimuksessa ei suljeta pois mahdollisuutta soveltaa suotuisampia kansallisia säännöksiä. Olisi kuitenkin suotavaa säätää tässä direktiivissä, että suotuisampien edellytysten perusteella myönnetyt oleskeluluvat eivät anna oikeutta oleskella muissa jäsenvaltioissa.”

[4] EUVL 2004, L 16, s. 44.

7. Direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Asiasisältö”, säädetään seuraavaa:

”Tällä direktiivillä määritetään:

a) edellytykset, joilla jäsenvaltio voi myöntää alueellaan laillisesti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman tai peruuttaa tällaisen aseman, ja tähän asemaan liittyvät oikeudet; sekä

b) edellytykset pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluun muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, joka on myöntänyt pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman.”

8. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin,

– –

e) jotka oleskelevat maassa pelkästään tilapäisesti esimerkiksi au pair -sopimuksella tai kausityöläisinä tai palvelujen tarjoajan toiseen maahan lähettäminä palkattuina työntekijöinä rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä tai toimivat itse rajat ylittävien palvelujen tarjoajana, tai jos henkilöiden oleskelulupa on tarkoituksella rajoitettu.”

9. Direktiivin 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Suotuisammat kansalliset säännökset”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat myöntää pysyviä tai rajoittamattoman ajan voimassa olevia oleskelulupia suotuisammin edellytyksin kuin tässä direktiivissä säädetään. Tällaiset oleskeluluvat eivät anna haltijalleen tämän direktiivin III luvun mukaista oikeutta oleskella toisissa jäsenvaltioissa.”

B Alankomaiden oikeus

1. Vw 2000

10. Vuoden 2000 ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000),[5] joka on annettu 23.11.2000, 8 §:n e kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalaisen oleskelu Alankomaissa on laillista vain

– –

e. [unionin] kansalaisena, kunhan tämän kansalaisen oleskelu perustuu [EUT-sopimuksen] tai Euroopan talousalueesta [2.5.1992] tehdyn sopimuksen[6] nojalla annettuun säännöstöön.”

5 Stb. 2000, nro 495; jäljempänä Vw 2000.

6 EYVL 1994, L 1, s. 3.

11. Vw 2000:n 21 §:n 1 ja 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän lain 20 §:ssä tarkoitettua rajoittamattoman ajan voimassa olevaa oleskelulupaa koskeva hakemus, jonka tehnyt ulkomaalainen on välittömästi ennen hakemuksen tekemistä oleskellut maassa yhtäjaksoisesti viisi vuotta laillisesti joko 8 §:n a, c, e [tai] l kohdan mukaisesti taikka pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan perusteella, voidaan hylätä vain, jos:

a. ulkomaalaisella ei ole itsenäisesti ja pysyvästi riittävää toimeentuloa yksin tai yhdessä sen perheenjäsenen kanssa, jonka luona hän oleskelee

b. ulkomaalainen on antanut virheellisiä tietoja tai on jättänyt ilmoittamatta tietoja, joiden seurauksena luvan myöntämistä, muuttamista tai sen voimassaolon jatkamista koskeva hakemus olisi hylätty

c. ulkomaalainen on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla rikoksesta, josta voidaan määrätä vähintään kolmen vuoden vankeusrangaistus, tai häneen on tässä yhteydessä kohdistettu rikoslain [Wetboek van Strafrecht] 37a §:ssä tarkoitettu toimenpide

d. ulkomaalainen on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle

e. ulkomaalaisen pääasiallinen asuinpaikka on Alankomaiden ulkopuolella

f. ulkomaalaisella ei hakemuksen vastaanottopäivänä ole tilapäistä oleskeluoikeutta; tai

g. ulkomaalainen ei ole läpäissyt [30.11.2006 annetun] kotoutumislain [Wet inburgering[7]] 7 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettua koetta tai ei ole saanut saman lain 5 §:n 1 momentin c kohdassa tarkoitettua tutkintotodistusta, todistusta tai muuta asiakirjaa.

– –

6. Yleisellä hallintotoimenpiteellä tai sen nojalla voidaan antaa 1 momentissa tarkoitettuja syitä koskevia sääntöjä. Tällöin voidaan nimetä muita kuin 1–4 momentissa tarkoitettuja tapauksia, joissa voidaan myöntää 20 §:ssä tarkoitettu rajoittamattoman ajan voimassa oleva oleskelulupa.”

12. Vw 2000:n 45b §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa koskeva hakemus hylätään, jos välittömästi ennen hakemuksen tekemistä:

a. ulkomaalaisella on tilapäinen oleskeluoikeus 14 §:ssä tarkoitetun määräaikaisen oleskeluluvan perusteella

b. ulkomaalaisen oleskeluoikeus on tarkoituksella rajoitettu

c. ulkomaalainen oleskelee maassa erityisen etuoikeusaseman perusteella

[7] Stb. 2006, nro 625.

d. ulkomaalainen oleskelee sellaisen 28 §:ssä tarkoitetun määräaikaisen oleskeluluvan perusteella, jota ei ole myönnetty 29 §:n 1 momentin a tai b kohdan perusteella

e. ulkomaalainen oleskelee 28 §:ssä tarkoitetun ja 29 §:n 2 momentin perusteella myönnetyn määräaikaisen oleskeluluvan perusteella sellaisen ulkomaalaisen luona, jolla on 28 §:ssä tarkoitettu oleskelulupa, jota ei ole myönnetty 29 §:n 1 momentin a tai b kohdan perusteella.

2. Jollei 1 momentista muuta johdu, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa koskeva hakemus voidaan hylätä vain, jos:

a. ulkomaalainen ei ole yhtäjaksoisesti ja välittömästi ennen hakemuksen tekemistä oleskellut viittä vuotta laillisesti, siten kuin 8 §:ssä tarkoitetaan, kun otetaan huomioon 3 momentti

b. ulkomaalainen on a kohdassa tarkoitettuna ajanjaksona oleskellut vähintään kuusi peräkkäistä kuukautta tai yhteensä vähintään kymmenen kuukautta Alankomaiden ulkopuolella

c. ulkomaalaisella ei ole itsenäisesti ja pysyvästi riittävää toimeentuloa yksin tai yhdessä sen perheenjäsenen kanssa, jonka luona hän oleskelee

d. ulkomaalainen on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla rikoksesta, josta voidaan määrätä vähintään kolmen vuoden vankeusrangaistus, tai häneen on tässä yhteydessä kohdistettu rikoslain 37a §:ssä tarkoitettu toimenpide

e. ulkomaalainen on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle

f. ulkomaalaisella ei ole riittävää sairausvakuutusta itselleen ja huollettavinaan oleville perheenjäsenille, tai

g. ulkomaalainen ei ole läpäissyt kotoutumislain 7 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettua koetta tai ei ole saanut saman lain 5 §:n 1 momentin c kohdassa tarkoitettua tutkintotodistusta, todistusta tai muuta asiakirjaa.

3. Laskettaessa 2 momentin a kohdassa tarkoitettua aikaa ei oteta huomioon 1 momentissa tarkoitettua oleskelua eikä 2 momentin b kohdassa tarkoitettua oleskelua, lukuun ottamatta opiskeluun tai ammatilliseen koulutukseen tarkoitettua oleskelua, joka otetaan huomioon puolelta ajalta.

4. Yleisellä hallintotoimenpiteellä tai sen nojalla voidaan antaa 1 ja 2 momentin soveltamista koskevia sääntöjä.”

2. Vuoden 2000 ulkomaalaisasetus

13. Vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen (Vreemdelingenbesluit 2000),[8] joka on annettu 23.11.2000, 3.5 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tavalliseen määräaikaiseen oleskelulupaan perustuva oleskeluoikeus on tilapäinen tai se ei ole tilapäinen.

[8] Stb. 2000, nro 497.

2. Oleskeluoikeus on tilapäinen, jos myönnettyyn oleskelulupaan liittyy rajoitus, joka koskee:

a. oleskelua perheenjäsenenä, kun viitehenkilöllä:

1° on tilapäinen oleskeluoikeus tai

2° on turvapaikkamenettelyssä myönnettävä määräaikainen oleskelulupa

b. kausityötä

c. yrityksen sisäistä siirtoa

d. rajat ylittävää palvelujen tarjoamista

e. työharjoittelua

f. opiskelua

g. palkkatyön tai muun työn hakemista ja työskentelyä palkkatyössä tai muussa työssä

h. vaihtoa sopimuksen perusteella tai ilman sopimusta

i. lääketieteellistä hoitoa

j. väliaikaisia humanitaarisia syitä

k. Alankomaiden kansalaisuudesta [19.12.1984] annetun lain [Rijkswet op het Nederlanderschap [9]] 17 §:ään perustuvaa hakemusta.

3. Sopimuksista tai kansainvälisen oikeuden mukaisesti perustettujen järjestöjen sitovista päätöksistä johtuvien velvoitteiden täytäntöön panemiseksi ministeriön asetuksella voidaan säätää tapauksista, joissa oleskeluoikeus 2 momentista poiketen ei ole tilapäinen.

4. Jos oleskelulupa on myönnetty muulla kuin 2 momentissa mainitulla rajoituksella, oleskeluoikeus ei ole tilapäinen, ellei toisin ole päätetty oleskelulupaa myönnettäessä.”

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

14. Pääasian kantaja E.K., joka on syntynyt 30.11.1960, on Ghanan kansalainen. Hänellä on 10.2.2002 syntynyt poika, joka on Alankomaiden kansalainen. Kantaja sai 9.9.2013 SEUT 20 artiklan perusteella EU-oleskeluluvan, jossa on merkintä ”unionin kansalaisen perheenjäsen”.

15. E.K. haki 18.2.2019 pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupaa. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hylkäsi hakemuksen 30.8.2019 sen perusteella, ettei E.K. voinut saada hakemaansa lupaa, koska hänen oleskeluoikeutensa oli tilapäinen.

16. E.K:n oikaisuvaatimus todettiin 12.12.2019 tehdyllä päätöksellä perusteettomaksi. E.K. on nostanut tästä päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

[9] Stb. 1984, nro 628.

17. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii ensinnäkin, että kun kolmannen maan kansalaisella on SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus, kuuluuko sen ratkaiseminen, onko oleskelu tilapäistä vai ei, jäsenvaltioiden toimivaltaan vai onko kyse käsitteestä, jota on tulkittava unionissa yhtenäisesti.

18. Jos tilapäisen oleskelun käsite on unionin oikeuden käsite, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii toiseksi, onko kolmannen maan kansalaisen oleskelu, joka perustuu SEUT 20 artiklaan perustuvaan johdettuun oleskeluoikeuteen (jäljempänä SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus), tilapäistä vai ei. Se toteaa nimittäin, ettei unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä anneta tällaiselle kolmannen maan kansalaiselle mitään itsenäistä oikeutta. Heille perussopimuksen tai johdetun oikeuden nojalla annetut mahdolliset oikeudet ovat vain oikeuksia, jotka seuraavat siitä, että unionin kansalainen käyttää oikeuttaan liikkua ja oleskella unionin alueella.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että vaikka direktiivin 2004/38/EY [10] mukaan johdetun oleskeluoikeuden haltija voi saada pysyvän oleskeluoikeuden, tämä on jäsenvaltioiden hyväksymä sääntely toisin kuin SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus, joka on luotu oikeuskäytännössä.

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa, että direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle kolmansien maiden kansalaiset, jotka oleskelevat maassa pelkästään tilapäisistä syistä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin, että nämä syyt kattavat tilanteita, joissa kolmannen maan kansalaisella ei ole tarkoitusta asettautua kyseiseen maahan pysyvästi. Se päättelee tästä, että pysyvää asettautumista koskevaa tarkoitusta koskevaa arviointiperustetta on käytettävä arvioitaessa, onko SEUT 20 artiklaan perustuva oleskelu tilapäistä vai ei. Kyseinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että pääasian vastaaja myöntää, että alaikäisen vanhemmalle perhe-elämän perusteella myönnetty lupa, joka perustuu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen [11] 8 artiklaan, ei ole tilapäinen.

21. Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohdan e alakohdan täytäntöönpanoa Alankomaiden kuningaskunnassa, jos on katsottava, että kolmannen maan kansalaisen oleskelu, joka perustuu SEUT 20 artiklaan perustuvaan johdettuun oleskeluoikeuteen, on tilapäistä. Vw 2000:n 45b §:ssä säädetään nimittäin, että vain kansalliset oleskeluluvat, jotka antavat oikeuden tilapäiseen oleskeluun, ovat pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan – EU hylkäämisen perusteita. Sitä vastoin tilapäiset mutta unionin oikeuteen perustuvat oleskeluoikeudet mahdollistavat pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan saamisen.

[10] Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77).

[11] Allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950; jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus.

22. Tässä tilanteessa rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Haagin alioikeus, Amsterdamin istuntopaikka, Alankomaat) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kuuluuko sen määrittäminen, onko SEUT 20 artiklaan perustuva oleskeluoikeus itsessään luonteeltaan tilapäinen vai pysyvä, jäsenvaltioiden toimivaltaan, vai onko määrittäminen tehtävä unionin oikeuden nojalla?

2) Jos määrittämiseen sovelletaan unionin oikeutta, onko direktiivin 2003/109 soveltamisen kannalta olemassa ero erilaisten riippuvuussuhteeseen perustuvien oleskeluoikeuksien välillä, joita kolmansien maiden kansalaiset voivat saada unionin oikeuden perusteella, kuten unionin kansalaisen perheenjäsenelle direktiivin [2004/38] nojalla myönnettävän riippuvuussuhteeseen perustuvan oleskeluoikeuden ja SEUT 20 artiklaan perustuvan oleskeluoikeuden välillä?

3) Onko SEUT 20 artiklaan perustuva oleskeluoikeus, joka luonteensa vuoksi riippuu kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen välisen riippuvuussuhteen olemassaolosta ja on siten kestoltaan rajallinen, luonteeltaan tilapäinen?

4) Jos SEUT 20 artiklaan perustuva oleskeluoikeus on luonteeltaan tilapäinen, onko direktiivin [2003/109] 3 artiklan 2 kohdan e alakohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle sääntelylle, jonka mukaan direktiivissä tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema voidaan evätä ainoastaan kansallisen oikeuden mukaisten oleskelulupien perusteella?”

23. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet E.K., Alankomaiden, Tanskan ja Saksan hallitukset sekä Euroopan komissio. Nämä osapuolet Tanskan hallitusta lukuun ottamatta esittivät suulliset huomautuksensa 7.12.2021 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii näillä kysymyksillä selvittämään, onko kolmannen maan kansalaisen, jolla on SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus, jonka unionin tuomioistuin on tuomiossa Ruiz Zambrano ja 10.5.2017 annetussa tuomiossa Chavez-Vilchez ym.[12] tunnustanut kolmannen maan kansalaiselle, joka on unionin kansalaisen asemassa olevan pienen lapsen vanhempi, oleskelu tilapäistä, jotta se voisi ratkaista erityisesti, kuuluuko kyseisen henkilön tilanne direktiivin 2003/109 soveltamisalaan.

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys, joka koskee sitä, onko direktiivissä 2003/109 tarkoitettua oleskeluoikeuden tilapäisyyttä tulkittava unionissa yhtenäisesti ja itsenäisesti, kun kolmannen maan kansalaisella on SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään, onko erityisesti direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa oleva tilapäisen oleskelun käsite unionin oikeuden käsite vai kuuluuko se jäsenvaltioiden toimivaltaan.

[12] C-133/15, EU:C:2017:354.

26. Katson samalla tavoin kuin kaikki osapuolet Tanskan hallitusta lukuun ottamatta, että käsite on unionin oikeuden käsite, jota on unionissa tulkittava yhtenäisesti ja itsenäisesti.

27. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella voidaan nimittäin johtaa kaksi sääntöä.

28. Yhtäältä unionin tuomioistuin on direktiiviä 2003/109 tulkitessaan todennut, että kun otetaan huomioon direktiivin tarkoitus, sellaisena kuin se asetetaan direktiivin 1 artiklan a alakohdassa, ”laillisen oleskelun” käsitteen ja tällaista oleskelua koskevien edellytysten tai oikeuksien määrittäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.[13] Se on kuitenkin todennut myös, että on katsottava, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdan sanamuodossa ”jos henkilöiden oleskelulupa on tarkoituksella rajoitettu” ilmaistaan unionin oikeuden itsenäinen käsite ja että sitä on sen vuoksi, ettei säännöksessä ole nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen, tulkittava yhtenäisesti tämän käsitteen sisällön ja soveltamisalan määrittämiseksi, jotta noudatettaisiin unionin oikeuden yhtenäisen soveltamisen vaatimuksia ja yhdenvertaisuusperiaatetta.[14]

29. Direktiivissä 2003/109 ei kuitenkaan ole mitään nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen tässä ennakkoratkaisukysymyksessä kyseessä olevan ilmaisun eli ”oleske[lu] maassa pelkästään tilapäisesti” sanamuodon merkityssisällön määrittelemiseksi.

30. Toisaalta yhtenäisen soveltamisen ja yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamisen on sitäkin suuremmalla syyllä oltava etusijalla, kun on kyse unionin kansalaisuudesta aiheutuvien oikeuksien laajuudesta ja luonteesta,[15] kuten tässä tapauksessa, sillä kolmannen maan kansalaisen oleskeluoikeus johtuu unionin kansalaisen oikeuksista.

31. Ehdotan näin ollen, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan siten, että tilapäisen oleskelun käsite, jotka tarkoitetaan erityisesti direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa, on unionin oikeuden käsite, jota on tulkittava itsenäisesti ja yhtenäisesti.

B Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys, jotka koskevat sitä, onko SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitetuin tavoin tilapäinen

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii toisella ja kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään selvittämään yhtäältä, onko SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden ja unionin kansalaisen perheenjäsenelle myönnetyn riippuvuussuhteeseen perustuvan oleskeluoikeuden, josta säädetään direktiivissä 2004/38, välillä ero, ja toisaalta, riittäkö se, että SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus riippuu sen saaneen kolmannen maan kansalaisen ja tämän unionin kansalaisen välisestä riippuvuussuhteesta, osoittamaan tämän oleskelun tilapäisyyden. Nämä kysymykset voidaan käsitellä yhdessä, koska niissä aineellisesti kysytään unionin tuomioistuimelta, onko SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden saaneen kolmannen maan kansalaisen oleskelu tilapäistä, siten kuin direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitetaan.

[13] Ks. tuomio 18.10.2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, 39 kohta).

[14] Ks. vastaavasti tuomio 18.10.2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, 42 ja 43 kohta).

[15] Ks. vastaavasti tuomio 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta) ja tuomio 2.3.2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, 43 kohta).

33. Näihin kysymyksiin vastaaminen on tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pystyisi ratkaisemaan, voiko E.K. saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman, siten kuin tarkoitetaan direktiivin 2003/109 4 artiklan 1 kohdassa, jossa säädetään, että jäsenvaltiot myöntävät tämän aseman sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oleskelleet kyseisen jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan välittömästi ennen asiaa koskevan hakemuksen jättämistä, kun muistutetaan, että direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”laskettaessa 1 kohdassa tarkoitettua ajanjaksoa huomioon ei oteta ajanjaksoja, joina kolmannen maan kansalainen on oleskellut jäsenvaltion alueella 3 artiklan 2 kohdan e – – alakohdassa mainituista syistä”.

34. Jos SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden saaneen kolmannen maan kansalaisen oleskelu luokitellaan direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitetuksi tilapäiseksi oleskeluksi, oleskelun kestoa ei voida ottaa huomioon laskettaessa tarvittavaa viiden vuoden oleskeluaikaa, jota direktiivin 4 artiklassa edellytetään pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseksi.

35. Käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että E.K:lla on ollut SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus niinä viitenä vuotena, jotka edeltävät hakemusta asemasta pitkään oleskelleena kolmannen maan kansalaisena.

36. Tämä kysymys on eri kuin se, voiko pääasian kantajalla sen jälkeen, kun hänen lapsensa, joka on unionin kansalainen, on saavuttanut täysi-ikäisyyden, vielä olla johdettu oleskeluoikeus, joka liittyy lapsen riippuvuuteen hänestä, mikä ei oikeuskäytännön kannalta näytä aiheuttavan periaatteellista ongelmaa, kunhan kansallinen tuomioistuin toteaa tämän riippuvuuden, jota arvioidaan tiukemmin kuin siinä tapauksessa, että kyse on pienestä lapsesta. [16]

37. Tässä yhteydessä on todettava, että – kuten istunnossa on muistutettu – E.K:lla on tällä hetkellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan perustuva yksityis- ja perhe-elämää koskeva oleskeluoikeus, joka antaa hänelle viiden vuoden määräajan kuluttua oikeuden pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaan.

38. Esitetyt näkemykset ovat tosiasiassa vastakkaisia sen osalta, riippuuko ratkaisu yksinomaan direktiivin 2003/109 taustalla olevasta perusajatuksesta vai onko otettava huomioon tämän SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden erityisluonne, jotta oikeudelle annettavat vaikutukset rajoitetaan tiukasti tavoitteeseen, joka on ratkaisevissa määrin ohjannut oikeuden tunnustamista oikeuskäytännössä ja joka on sen varmistaminen, että unionin kansalainen voi tosiasiassa käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on asemansa perusteella. Unionin tuomioistuimen tavoitteena ei ole ollut antaa omia oikeuksia kolmannen maan kansalaiselle, joka siirtyy hänestä riippuvaisen unionin kansalaisen mukana ja pitää tästä huolta, eikä saada aikaan tosiasiallista tilannetta, jossa kolmannen maan kansalaiselle syntyy omia oikeuksia tämän riippuvuussuhteen ulkopuolella.

39. Ehdotan, että aluksi käytetään perinteisiä tulkintamenetelmiä ja sen jälkeen arvioidaan SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden erityisluonnetta ja lopuksi verrataan sitä riippuvuussuhteeseen perustuviin oleskeluoikeuksiin, jotka mahdollistavat pitkäaikaisen oleskeluluvan saamisen.

[16] Ks. erityisesti tuomio 8.5.2018, K.A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa) (C-82/16, EU:C:2018:308, 65 kohta).

1. Direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitettu oleskelun tilapäisyys eri tulkintamenetelmien mukaan

40. Ensinnäkin sanamuotoon perustuva tulkintamenetelmä näyttää johtavan oleskelun ”tilapäis[yys]” -ilmaisun tulkintaan, joka sulkee SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden direktiivin 2003/109 soveltamisalan ulkopuolelle.

41. Tilapäisyys on nimittäin luonteenomaista sille, mikä kestää vain rajatun ajan, ja on näin ollen esteenä oleskelun pysyvyydelle ja lopullisuudelle. Se merkitsee, että oleskelu on alusta saakka tarkoitettu lyhytaikaiseksi. Kun sana ymmärretään tässä merkityksessä, on kiistatonta, ettei oleskelu, joka on seurausta SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden käyttämisestä, ole sen enempää pysyvää kuin lopullista, koska oleskelun kesto on sidoksissa tämän oikeuden saaneen vanhemman ja hänen lapsensa välisen riippuvuuden olemassaoloon. Tämä oleskelu on siis ”tilapäistä” sanan kirjaimellisessa merkityksessä.

42. Toiseksi on todettava, että teleologisesta näkökulmasta arviointi on sitä vastoin pikemminkin päinvastainen. Tavoitteista, joihin direktiivillä 2003/109 pyritään ja jotka ilmaistaan sen johdanto-osan 4 ja 6 perustelukappaleessa, ilmenee nimittäin, että pysyvä asettautuminen ja sen ajanjakson pituus, jonka henkilö on laillisesti ja yhtäjaksoisesti oleskellut kyseisellä alueella, ovat olennaiset tekijät pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisemiseksi sekä taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden mahdollistamiseksi.

43. On kiistatonta, että se, että henkilö on koko lapsen alaikäisyyden ajan kasvattanut häntä jossakin maassa, voi – vaikka näin ei aina olekaan – ilmetä pysyvänä asettautumisena ja oleskelun melko pitkänä ja jopa erittäin pitkänä kestona, joka voi ylittää viiden vuoden ajan, jota direktiivissä 2003/109 vaaditaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseksi.

44. On myös viitattava esimerkkeihin, joita direktiivissä esitetään sen 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa tarkoitettujen oleskelujen tilapäisyydestä, eli oleskeluun au pair -sopimuksella tai kausityöläisinä tai palvelujen tarjoajan toiseen maahan lähettäminä palkattuina työntekijöinä rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen yhteydessä. Nämä esimerkit osoittavat, että tämä oleskelu on alusta saakka tarkoitettu lyhytaikaiseksi. Tästä voidaan päätellä yhtäältä, että lapsen kasvattamista jossakin maassa ei voida rinnastaa oleskeluun au pairina tai kausityöntekijänä, ja toisaalta, ettei kyseisen oleskelun tilapäisyys ole saman luonteista kuin direktiivissä esimerkkeinä mainitut oleskelut. Kun otetaan huomioon tavoitteet, joihin direktiivillä 2003/109 pyritään, näyttää siten siltä, että oleskelun tilapäisyyttä voidaan tulkita niin, että oleskelun alusta saakka se tarkoittaa muuta kuin pysyvää asettautumista.

45. Useat seikat viittaavat tähän. Yhtäältä direktiivin 2003/109 antamiseen johtaneen direktiiviehdotuksen perusteluissa tuodaan direktiivin soveltamisalan osalta nimenomaisesti esiin, että ”pois suljettaisiin vain ne, joilla ei ole aikomusta asettua maahan pysyvästi, kuten opiskelua varten tulleet tai kausityöläiset tai tilapäistä suojelua saavat henkilöt”.[17] Toisaalta komissio on paljon myöhemmin ilmoittanut 29.9.2021 esitetyssä Muuttoliike- ja turvapaikkakertomuksessaan, että se aikoo ehdottaa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin tarkistamista, jotta parannettaisiin niiden maahanmuuttajien oikeuksia, jotka olivat jo kotoutuneet hyvin jäsenvaltioihin, ja lisättäisiin

[17] Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettavaa neuvoston direktiiviä koskevan ehdotuksen perustelut (KOM(2001) 127 lopullinen, 5.3 kohta).

heidän liikkuvuuttaan unionissa.[18] Lisäksi unionin tuomioistuin on silloin, kun sitä on pyydetty tulkitsemaan toista direktiivin 3 artiklan 2 kohdan e alakohdan nojalla direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle suljettujen oleskeluoikeuksien tyyppiä eli ”oleskelulup[ia, jotka] on tarkoituksella rajoitettu”, lausunut ”tilapäis[yydestä]” toteamalla, että tilapäisyys ”ei lähtökohtaisesti ilmennä – – aikomusta – – asettautua pysyvästi jäsenvaltioiden alueelle”.[19]

46. Lisäksi lapsen koulutukseen liittyvät sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset voivat edistää vanhemman kotoutumista, kun muistetaan, että jäsenvaltioilla on direktiivin 2003/109 5 artiklan 2 kohdan mukaan mahdollisuus kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti varmistua kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisedellytyksistä. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ota kantaa henkilön kotoutumiseen siinä vaiheessa, kun tutkitaan oleskelun kestoa ja luonnetta koskevaa edellytystä, vaikka direktiivillä 2003/109 selvästi pyritään kotouttamistavoitteeseen.

47. On näin ollen ilmeistä, että nimenomaan asettautumista koskevan aikomuksen on mahdollistettava direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa käytetyn tilapäisyyden käsitteen selventäminen. Sitä, oliko oleskelun tarkoitus olla pysyvää ja oliko unionin kansalaisen mukana siirtyneellä vanhemmalla aikomus sijoittautua, on siten arvioitava tilapäisen oleskeluoikeuden myöntämisajankohtana. Tämä merkitsee, että hylätään subjektiivinen asettautumista koskevan tarkoituksen käsite, joka voisi olla olemassa tiettyjen sellaisten tilapäisten oleskeluoikeuksien osalta, jotka on nimenomaisesti suljettu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, esimerkiksi kun on kyse au paireista, joilla saattaa olla tarkoitus asettautua tietyn ajan kuluttua. On sitä vastoin selvää, että henkilöllä, jolla on oleskelulupa sitä varten, että hän toimii perheessä au pairina, ei ole asettautumisaikomusta tämän johdosta. Ei pitäisi myöskään ottaa huomioon kotoutumista, koska – kuten olen edellisessä kohdassa tuonut esiin – siinä on kyse toisesta pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisen edellytyksestä, jossa otetaan huomioon tapa, jolla oleskelu on toteutunut, eikä syytä, jonka perusteella oleskelu on sallittu.

48. Kolmanneksi on todettava, ettei myöskään subjektiivisella tulkinnalla pystytä selvästi päätymään käsitykseen, joka puoltaa SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden sisällyttämistä direktiivin 2003/109 soveltamisalaan.

49. On nimittäin todettava, että vaikka direktiiviehdotuksen perusteluissa ensi arviolta tuodaan esiin unionin kansalaisten perheiden aikomus asettautua maahan pysyvästi,[20] on kuitenkin otettava huomioon, että tämä toteamus selittyy vain sillä, että tässä ehdotuksessa oli alun perin 3 artiklan 3 kohta, joka koski erityisesti liikkumisvapauttaan käyttäneiden unionin kansalaisten perheitä.[21] Tämä kohta on poistettu lainsäädäntömenettelyn aikana, koska sitä pidettiin vaikeasti ymmärrettävänä ja koska kysymystä oli tarkoitus käsitellä liikkumisvapautta koskevassa

[18] Ks. vastaavasti komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Muuttoliike- ja turvapaikkakertomus (COM(2021) 590 final, s. 17).

[19] Tuomio 18.10.2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, 47 kohta).

[20] Ks. pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettavaa neuvoston direktiiviä koskevan ehdotuksen perustelut (KOM(2001) 127 lopullinen, 5.3 kohta (EYVL 2001, C 240 E, s. 79)).

[21] Ehdotuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan ”sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävän unionin kansalaisen perheenjäseniä, voidaan myöntää pitkään asuneen kolmannen maan kansalaisen asema unionin kansalaisen asuinvaltiossa vasta kun he ovat saaneet kyseisessä valtiossa pysyvän oleskeluluvan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan lainsäädännön mukaisesti” (EYVL 2001, C 240 E, s. 81).

direktiivissä.[22] Direktiiviehdotuksesta neuvoteltaessa perheiden tilanne on siis mainittu vain sellaisen tilanteen osalta, jossa tätä kansalaisen oikeutta on aikaisemmin käytetty, ja maininta on sitten poistettu.

50. Käsitykseni mukaan ei voida vedota myöskään siihen, ettei direktiivin sanamuotoa ole muutettu tuomion Ruiz Zambrano johdosta. Tämä ratkaisu on nimittäin annettu aivan niiden neuvottelujen loppuvaiheessa, jotka koskivat direktiivin 2003/109 tarkistamista direktiivillä 2011/51/EU,[23] eikä sitä voitu tässä yhteydessä ottaa huomioon (suuntaan tai toiseen).

51. Neljänneksi on todettava, että systemaattisen tulkinnan käyttäminen johtaa todellisuudessa tarkastelemaan kyseessä olevan johdetun oleskeluoikeuden hyvin erityistä luonnetta.

2. SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden erityisluonne

52. On syytä muistuttaa, että unionin tuomioistuin on tuomiossa Ruiz Zambrano asettanut periaatteeksi, että ”SEUT 20 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltio yhtäältä epää kolmannen valtion kansalaiselta, joka on pienten lastensa, jotka ovat unionin kansalaisia, huoltaja, oleskelun jäsenvaltiossa, jossa nämä lapset asuvat ja jonka kansalaisia he ovat, ja toisaalta epää kyseiseltä kolmannen valtion kansalaiselta työluvan, siltä osin kuin tällaisten päätösten takia kyseiset lapset eivät tosiasiassa voisi käyttää pääosaa unionin kansalaisen asemaan liittyvistä oikeuksista”.[24]

53. Myöhemmissä tuomioissa on tarkennettu, että ”unionin kansalaisuutta koskevissa perussopimuksen määräyksissä ei – – anneta mitään itsenäistä oikeutta kolmansien valtioiden kansalaisille” ja että ”unionin kansalaisuutta koskevilla perussopimuksen määräyksillä kolmansien valtioiden kansalaisille mahdollisesti myönnetyt oikeudet eivät – – ole kyseisten kansalaisten omia oikeuksia vaan unionin kansalaisen oikeuksista johdettuja oikeuksia”.[25] Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että tämä koski hyvin erityislaatuisia tilanteita, joissa unionin kansalaisuuden tehokas vaikutus jätettäisiin huomiotta, ”jos tällaisen [kolmannen maan kansalaisella olevan oleskelu]oikeuden epäämisen seurauksena kyseinen unionin kansalainen tosiasiassa joutuisi lähtemään koko unionin alueelta eikä hän siis tosiasiassa voisi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on kyseisen aseman perusteella”.[26]

54. Tällä oikeuskäytännöllä on näin ollen luotu johdettu oleskeluoikeus kattamaan hyvin erityislaatuisia tilanteita kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeuden alalla, joka kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Koska tämä johdettu oleskeluoikeus myönnetään vain unionin kansalaisen edun vuoksi, tämän laajennuksen vastikkeena on ollut, ettei kolmannen maan kansalaiselle säädetä mitään omaa oikeutta vaan ainoastaan oleskeluoikeus hänestä riippuvaisen lapsen unionin kansalaisuuden johdosta ja tämän riippuvuuden ajaksi.

[22] Ks. vastaavasti Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien ja -oikeuksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan 30.11.2001 esittämä ehdotus neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (KOM(2001) 127 – C5-0250/2001 – 2001/0074(CNS), s. 33–34), joka on saatavilla internetosoitteessa: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0436_FI.pdf.

[23] Neuvoston direktiivin 2003/109 muuttamisesta 11.5.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2011, L 132, s. 1).

[24] Tuomio Ruiz Zambrano (45 kohta ja tuomiolauselma).

[25] Tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 72 ja 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[26] Ks. erityisesti tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 8.5.2018, K.A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa) (C-82/16, EU:C:2018:308, 51 kohta).

55. On kuitenkin kiistatonta, että direktiivissä 2003/109 säädetään sitä kautta, että siinä luodaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, kolmansien maiden kansalaisten oman oikeuden toteuttamisesta, kunhan direktiivin I ja II luvussa säädetyt edellytykset täyttyvät. Lisäksi direktiivissä selvennetään sen soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjä ”tilapäis[iä]” oleskeluja vain esimerkeillä, joissa kolmansien maiden kansalaisilla on henkilökohtainen oleskeluoikeus (esimerkiksi au pairit). Edes se, että henkilöllä on oma oleskeluoikeus,[27] ei siten riitä sisällyttämään tätä oleskelua direktiivin soveltamisalaan ja näin ollen mahdollistamaan sitä, että henkilö voisi tietyin edellytyksin saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman.

56. Käsitykseni mukaan E.K:lla, jolla on tuomion Ruiz Zambrano perusteella vain johdettu oleskeluoikeus, joka liittyy hänen lapsensa riippuvuuteen hänestä, ei siten ole omaa oleskeluoikeutta. Nimenomaan sitä, että aikomuksena ei ole antaa henkilölle omia oikeuksia, on tarkasteltava suhteessa pysyvää asettautumista koskevaan aikomukseen, johon direktiivi 2003/109 perustuu.

57. Katson joka tapauksessa, että se, että otettaisiin huomioon E.K:n aikomus asettautua jäsenvaltion alueelle pysyvästi, jotta hän voisi hyötyä direktiivin 2003/109 säännöksistä johdettuun oleskeluoikeuteen perustuvan viiden vuoden oleskelun päätyttyä, menisi niitä seurauksia pidemmälle, joita unionin tuomioistuin on tällä alalla halunnut johtaa SEUT 20 artiklasta. Mielestäni pysyvän asettautumisen aikomus kuuluu nimittäin kolmannen maan kansalaisen omiin oikeuksiin, joita hän ei voi vaatia sen vuoksi, että hänen oleskeluoikeutensa on johdettu. Se, että direktiiviä tulkittaisiin E.K:n vaatimalla tavalla, merkitsisi lisäksi, että hänen sallitaan saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman lisäksi tämän välityksellä myös oleskeluoikeus muissa jäsenvaltioissa, kuten komissio tähdentää huomautuksissaan.[28]

58. Niin kauan kuin riippuvuussuhde lapseen, joka on unionin kansalainen, on olemassa, mistä kansallisen tuomioistuimen on varmistuttava, vanhempi voi nimittäin pysytellä maan alueella sen turvaamiseksi, että hänen lapsensa tosiasiassa voi käyttää pääosaa unionin kansalaisen oikeuksistaan.

59. Unionin tuomioistuin on sitä vastoin katsonut, että ”pelkästään sen perusteella, että jäsenvaltion kansalaiselle voisi – – perheen yhtenäisyyden säilyttämiseen unionin alueella liittyvistä syistä olla suotavaa, että hänen perheenjäsenensä, jotka eivät ole jäsenvaltion kansalaisia, voivat oleskella hänen kanssaan unionin alueella, ei sinänsä voida katsoa, että unionin kansalaisen olisi pakko lähteä unionin alueelta, jos tällaista oikeutta ei myönnetä”.[29] SEUT 20 artiklasta ei siten seuraa oleskeluoikeutta perheen yhtenäisyyden säilyttämiseksi, kun kolmannen maan kansalaisen lähtö ei merkitse, että unionin kansalainen itse lähtee. Suojan kohteena ei siis ole oikeus perheen yhtenäisyyteen sellaisenaan vaan kyseisen unionin kansalaisen mahdollisuus jäädä maan alueelle.

60. Katson välipäätelmänä, että jos otetaan huomioon SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden erityisluonne, henkilöllä, jolla on tämä oikeus, ei ole aikomusta asettautua, joten tämä oleskelu on käsitykseni mukaan suljettu direktiivin 2003/109 soveltamisalan ulkopuolelle, koska oleskelu on perustaltaan tilapäistä.

27 Ks. myös kaikki direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohdassa mainitut poikkeukset.

28 Ks. vastaavasti direktiivin 2003/109 14 artikla.

29 Tuomio 15.11.2011, Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 68 kohta).

61. Voidaan jopa pohtia, eikö SEUT 20 artiklasta johdetusta oleskeluoikeudesta aiheutuvan oleskelun sulkeminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle todellisuudessa johdu erottamattomasti sen luonteesta, joka ei luo mitään omaa oikeutta.

3. SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden erityisluonne analogisen päättelyn perusteella

62. E.K:n ja komission pääasiallinen argumentti sen puolesta, että SEUT 20 artiklaan perustuvalle johdetulle oleskeluoikeudelle annetaan vaikutuksia pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseksi, perustuu siihen, että unionin oikeudessa on esimerkkejä johdetuista oleskeluoikeuksista, jotka antavat mahdollisuuden saada pysyvä oleskeluoikeus, joka puolestaan on oma oikeus. On siis suoritettava analoginen päättely.

63. Toinen ennakkoratkaisukysymys, jossa viitataan direktiivin 2004/38 säännöksiin, joista 16 artiklan 2 kohdassa säädetään, että johdettu oleskeluoikeus antaa viiden vuoden kuluttua mahdollisuuden pysyvän oleskeluoikeuden saamiseen,[30] perustuu tähän lähtöolettamaan. E.K. viittaa huomautuksissaan myös direktiivin 2003/86/EY[31] 15 artiklaan, jossa säädetään perheenkokoajan perheenjäsenten erillisestä oleskeluluvasta.[32]

64. Siltä osin kuin on kyse direktiivistä 2004/38, analogia tällä direktiivillä käyttöön otettuun mekanismiin saattaa ensi silmäyksellä vaikuttaa houkuttelevalta, koska tosiseikat ovat samat, kun niitä tarkastellaan vanhemman näkökulmasta, sillä vanhemmalla, joka on kolmannen maan kansalainen, on hänen lapsellaan olevaan unionin kansalaisuuteen liittyvä johdettu oleskeluoikeus yli viiden vuoden ajan. Lisäksi nämä kaksi johdettua oleskeluoikeutta kuuluvat henkilöiden vapaan liikkuvuuden alaan, sillä unionin oikeus suojaa tätä kautta unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta.[33] Tämän direktiivin ja SEUT 21 artiklan kattamissa tapauksissa[34] tämä mahdollistaa sen, että vanhempi voi viiden vuoden kuluttua saada pysyvän oleskeluoikeuden.

65. Näiden kahden johdetun oleskeluoikeuden välillä on kuitenkin useita huomattavia eroja.

66. On yhtäältä todettava, että jäsenvaltiot ovat nimenomaisesti hyväksyneet johdetun oleskeluoikeuden ja siitä direktiivin 2004/38 perusteella seuraavan pysyvän oleskeluoikeuden unionin kansalaisten perheenjäsenille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, kun taas unionin tuomioistuin on tarkastellut asiaa sellaisen unionin kansalaisen näkökulmasta, jota saatetaan estää käyttämästä asemaansa liittyviä oikeuksia, ja tämän johdosta tunnustanut SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden kolmannen maan kansalaiselle, josta kyseinen unionin kansalainen on riippuvainen.

30 Tämän säännöksen mukaan ”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”.

31 Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 251, s. 12).

32 Tämän säännöksen 1 kohdan mukaan ”aviopuolisolla tai avioliitonomaisissa olosuhteissa elävällä henkilöllä ja täysi-ikäisyyden saavuttaneella lapsella on viimeistään viiden vuoden maassa oleskelun jälkeen, mikäli hän ei ole saanut oleskelulupaa muusta kuin perheenyhdistämiseen perustuvasta syystä, oikeus saada hakemuksesta, jos sitä edellytetään, myönnettävä erillinen oleskelulupa, joka ei ole sidoksissa perheenkokoajan oleskelulupaan”.

33 Ks. vastaavasti tuomio 2.9.2021, Belgian valtio (Oleskeluoikeus perheväkivaltatapauksessa) (C-930/19, EU:C:2021:657, 74 kohta).

34 Ks. tästä tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675 52 kohta).

67. Toisaalta on todettava, että todellisuudessa kyseisen unionin kansalaisen näkökulmasta katsottuna tosiasialliset tilanteet eroavat toisistaan. Direktiiviä 2004/38 ei nimittäin sovelleta, kun unionin kansalainen ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja on aina oleskellut jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on,[35] mikä on E.K:n lapsen tilanne. Unionin tuomioistuimen tunnustama SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus on siten perusteltu vain sikäli kuin lapsen, joka on unionin kansalainen, ja vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, välinen riippuvuus jatkuu. Tästä seuraa, että sen suojaaminen, että unionin kansalainen voi tosiasiassa käyttää keskeisiä oikeuksia, jotka hänellä on asemansa perusteella, ei edellytä, että SEUT 20 artiklaan perustuvaa johdettua oleskeluoikeutta pidennetään antamalla pysyvä oleskeluoikeus vanhemmalle, joka on kolmannen maan kansalainen, jos riippuvuus jatkuu.

68. On lisäksi selvää, että jopa siltä osin kuin on kyse direktiivistä 2004/38, jonka tavoitteita ovat perhe-elämän suojaaminen ja perheen kotoutuminen vastaanottavaan jäsenvaltioon, unionin tuomioistuin on katsonut, että nämä tavoitteet ovat toissijaisia siihen ensisijaiseen tavoitteeseen nähden, joka on edistää unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta.[36] E.K:n lapsen oikeuksia vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun ei kuitenkaan haitata, niin kauan kuin hänen riippuvuutensa vanhemmasta ja tämän johdosta vanhemman johdettu oleskeluoikeus kestävät. Kun riippuvuus päättyy, vanhemman mahdollinen maasta lähtö ei automaattisesti aiheuta unionin kansalaisen asemassa olevan lapsen lähtöä.

69. Unionin tuomioistuin on kylläkin verrannut analogisesti yhtäältä yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä vapaaseen liikkuvuuteen tehtäviä rajoituksia, joita säädetään direktiivin 2004/38 27 artiklassa, ja toisaalta rajoituksia, joihin jäsenvaltiot voivat aina vedota SEUT 20 artiklassa käyttöön otetun unionin kansalaisuuden yhteydessä.[37]

70. Tämä analoginen päättely ei myöskään vakuuta minua, koska viittaus yleiseen järjestykseen kohdistuvaan uhkaan koskee sitä, voidaanko SEUT 20 artiklaan perustuvaa johdettua oleskeluoikeutta rajoittaa, kun taas nyt käsiteltävässä tapauksessa E.K. vaatii tämän johdetun oleskeluoikeuden saaneelle omaa oleskeluoikeutta. Siltä osin kuin on lopuksi kyse riittäviä varoja koskevasta edellytyksestä, jota voidaan samaten käyttää johdetun oleskeluoikeuden rajoittamiseen, unionin tuomioistuin on kieltäytynyt noudattamasta analogista päättelyä direktiivistä 2004/38 seuraavan järjestelmän ja SEUT 20 artiklasta ilmenevän järjestelmän välillä, kun se on todennut, että ”kun unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä, joka on kolmannen maan kansalainen, välillä on – – riippuvuussuhde, SEUT 20 artikla on esteenä sille, että jäsenvaltio säätää johdettuun oleskeluoikeuteen, joka kyseisessä artiklassa myönnetään kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle, kohdistuvasta poikkeuksesta pelkästään sillä perusteella, että kyseisellä unionin kansalaisella ei ole riittäviä varoja”.[38] Näin ollen unionin tuomioistuin kieltäytyy jopa johdetun oleskeluoikeuden rajoja arvioidessaan (mistä ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa) suorittamasta automaattisesti analogista päättelyä.

71. Siltä osin kuin on kyse direktiivistä 2003/86, johon E.K. vetoaa, analogiaa on vielä vaikeampi harkita. Unionin tuomioistuin on nimittäin äskettäin muistuttanut, että kolmannen maan kansalaiset, jotka ovat unionin kansalaisen puolisoita ja jotka ovat joutuneet puolisonsa harjoittaman perheväkivallan kohteeksi, eivät ole, siltä osin kuin kyse on heidän

35 Ks. erityisesti tuomio 5.5.2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, 57 kohta).

36 Ks. vastaavasti tuomio 2.9.2021, Belgian valtio (Oleskeluoikeus perheväkivaltatapauksessa) (C-930/19, EU:C:2021:657, 82 kohta).

37 Ks. erityisesti tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 81 kohta).

38 Tuomio 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Unionin kansalaisen puoliso) (C-836/18, EU:C:2020:119, 49 kohta).

oleskeluoikeutensa säilymisestä asianomaisen jäsenvaltion alueella, toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa, kun kyse on siitä, kuuluuko heidän tilanteensa direktiivin 2004/38 vai direktiivin 2003/86 soveltamisalaan.[39] Näiden unionin kansalaisten perheenjäsenet on lisäksi nimenomaisesti suljettu direktiivin 2003/86 soveltamisalan ulkopuolelle.[40] Lopuksi on todettava, että vaikka näiden unionin kansalaisten, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, tilanne oli sisällytetty oikeudesta perheenyhdistämiseen annettavaa direktiiviä koskeneeseen alkuperäiseen ehdotukseen, sitä ei säilytetty hyväksytyssä versiossa.[41]

72. Johdetun oikeuden säännöksiin nähden suoritetun analogisen päättelyn perusteella ei näin ollen voida katsoa, että kolmannen maan kansalaisella on oma oikeus siihen, että hänen SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeutensa vakiinnutetaan.

73. On kuitenkin täsmennettävä, että direktiivin 2003/109 13 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat myöntää pysyviä tai rajoittamattoman ajan voimassa olevia oleskelulupia suotuisammin edellytyksin kuin tässä direktiivissä säädetään. Asiakirja-aineistosta ilmenee tältä osin, että Alankomaiden hallintoviranomainen on voinut antaa oleskeluluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan perusteella, ja se on istunnossa myöntänyt, että tämä lupa voi viiden vuoden kuluttua antaa oikeuden pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaan. On huomattava, ettei tällainen oleskelulupa anna haltijalleen oikeutta oleskella toisissa jäsenvaltioissa.

74. Kun otetaan huomioon SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden erityisluonne ja se, ettei tämä oleskelu osoita aikomusta asettautua maahan pysyvästi, jolloin se voidaan luokitella tilapäiseksi, minkä vuoksi se on perusteltua sulkea direktiivin 2003/109 soveltamisalan ulkopuolelle, katson, että tilapäisyytensä vuoksi tämä johdettu oleskeluoikeus ei mahdollista direktiivin 4 artiklassa säädetyn pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamista.

75. Direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohdan e alakohtaa on näin ollen tulkittava siten, että SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden saaneen kolmannen maan kansalaisen oleskelu on yksinomaan tilapäistä oleskelua.

C Neljäs ennakkoratkaisukysymys, joka koskee sitä, onko kansallinen oikeus, jonka mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema – EU voidaan evätä ainoastaan kansallisten lyhyiden oleskelulupien perusteella, direktiivin 2003/109 mukaista

76. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko kansallinen oikeus yhteensopivaa direktiivin 2003/109 kanssa, siltä osin kuin kansallinen oikeus on direktiiviä suotuisampaa, koska siinä suljetaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisten oleskelulupien – EU ulkopuolelle vain kansalliset lyhyet oleskeluluvat.

77. Kun otetaan huomioon muihin kysymyksiin ehdotetut vastaukset, joista ilmenee, ettei SEUT 20 artiklaan perustuva johdettu oleskeluoikeus kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan, tähän kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

39 Ks. tästä tuomio 2.9.2021, Belgian valtio (Oleskeluoikeus perheväkivaltatapauksessa) (C-930/19, EU:C:2021:657, 90 kohta).

40 Ks. direktiivin 2003/86 3 artiklan 3 kohta.

41 Ks. tuomio 15.11.2011, Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 49 kohta).

V Ratkaisuehdotus

78. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdamin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Tilapäisen oleskelun käsite, jota tarkoitetaan erityisesti pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY 3 artiklan 2 kohdan e alakohdassa, on unionin oikeuden käsite, jota on tulkittava itsenäisesti ja yhtenäisesti.

2) Direktiivin 2003/109 3 artiklan 2 kohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että SEUT 20 artiklaan perustuvan johdetun oleskeluoikeuden saaneen kolmannen maan kansalaisen oleskelu on yksinomaan tilapäistä oleskelua.