Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

5 päivänä syyskuuta 2012 *

Direktiivi 2004/38/EY — Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella — 3 artiklan 2 kohta — Velvollisuus kansallista lainsäädäntöä noudattaen helpottaa unionin kansalaisesta riippuvaisten ”muiden perheenjäsenten” maahanpääsyä ja oleskelua

Asiassa C-83/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 3.2.2011 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.2.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Secretary of State for the Home Department

vastaan

Muhammad Sazzadur Rahman,

Fazly Rabby Islam ja

Mohibullah Rahman,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot ja A. Prechal sekä tuomarit R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, M. Ilešič (esittelevä tuomari), M. Berger ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.2.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Centre for Advice on Individual Rights in Europe (AIRE Centre), edustajanaan A. Weiss, neuvonantajinaan N. Mole ja S. Chaudary,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään L. Seeboruth, avustajanaan barrister R. Palmer,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

— Belgian hallitus, asiamiehenään T. Materne,

— Tanskan hallitus, asiamiehinään C. Vang ja V. Pasternak Jørgensen,

— Saksan hallitus, asiamiehenään A. Wiedmann,

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato L. D'Ascia,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels ja M. Bulterman,

— Puolan hallitus, asiamiehenään M. Szpunar,

— Euroopan komissio, asiamiehinään C. Tufvesson ja M. Wilderspin,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.3.2012 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 sekä oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 3 artiklan 2 kohdan ja 10 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Secretary of State for the Home Department (jäljempänä Secretary of State) sekä Bangladeshin kansalaiset Muhammad Sazzadur Rahman, Fazly Rabby Islam ja Mohibullah Rahman ja jossa on kyse viimeksi mainittujen hakemuksesta oleskeluluvan saamiseksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa Euroopan talousalueen (jäljempänä ETA) valtion kansalaisen perheenjäseninä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 2004/38

3 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Perheen yhtenäisyyden säilyttämiseksi laajemmassa merkityksessä, ja jollei kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellosta muuta johdu, vastaanottavan jäsenvaltion olisi kansallisen lainsäädäntönsä valossa tarkasteltava niiden henkilöiden asemaa, jotka eivät kuulu tämän direktiivin mukaisen perheenjäsenen määritelmän piiriin ja joilla siten ei ole automaattista oikeutta maahantuloon ja oleskeluun vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jotta se voi päättää, voidaanko tällaisille henkilöille myöntää maahantulo- ja oleskeluoikeus, ottaen huomioon heidän suhteensa unionin kansalaiseen tai muut olosuhteet, kuten heidän taloudellinen ja fyysinen riippuvuutensa unionin kansalaisesta.”

4 Direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 kohdan mukaan tässä direktiivissä tarkoitetaan ”perheenjäsenellä”

”a) aviopuolisoa;

b) kumppania, jonka kanssa unionin kansalainen on rekisteröinyt parisuhteen – –;

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".

5 Direktiivin 2004/38 3 artiklassa, jonka otsikko on "Henkilöt, joihin tätä direktiiviä sovelletaan", säädetään seuraavaa:

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

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

a) muut kuin 2 artiklan 2 alakohdan määritelmän mukaiset unionin kansalaisen perheenjäsenet näiden kansalaisuuteen katsomatta, jos he lähtömaassaan ovat sellaisesta unionin kansalaisesta, joka on ensisijainen oleskeluoikeuden haltija, riippuvaisia tai asuivat samassa taloudessa tämän kanssa tai jos vakavat terveydelliset syyt ehdottomasti edellyttävät, että kyseinen unionin kansalainen antaa henkilökohtaista hoitoa asianomaiselle perheenjäsenelle;

b) kumppani, jonka kanssa unionin kansalainen on asianmukaisesti todistetussa pysyvässä suhteessa.

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

6 Direktiivin 2004/38 10 artiklassa, jonka otsikko on "Oleskelukortin myöntäminen", säädetään seuraavaa:

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

2. Oleskelukortin myöntämistä varten jäsenvaltioiden on vaadittava seuraavien asiakirjojen esittämistä:

– –

e) edellä 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa koti- tai lähtömaan asiaankuuluvan viranomaisen antama asiakirja, josta käy ilmi, että asianomaiset ovat unionin kansalaisesta riippuvaisia tai asuivat samassa taloudessa tämän kanssa, tai selvitys vakavista terveydellisistä syistä, jotka ehdottomasti edellyttävät, että kyseinen unionin kansalainen antaa asianomaiselle perheensä jäsenelle henkilökohtaista hoitoa;

– –"

Kansallinen säännöstö

7 Direktiivi 2004/38 on saatettu osaksi Yhdistyneen kuningaskunnan oikeusjärjestystä Euroopan talousalueelta peräisin olevasta maahanmuutosta vuonna 2006 annetulla asetuksella (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006), sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan talousalueelta peräisin olevasta maahanmuutosta vuonna 2009 annetulla asetuksella (Immigration (European Economic Area) (Amendment) Regulations 2009, jäljempänä maahanmuuttoasetus).

8 Maahanmuuttoasetuksen 7 §:ssä, jonka otsikko on ”Perheenjäsen”, säädetään seuraavaa:

”1) Jollei 2 momentista muuta johdu, tässä asetuksessa toisen henkilön perheenjäsenillä tarkoitetaan

a) hänen aviopuolisoaan tai rekisteröityä kumppaniaan

b) sellaisia hänen jälkeläisiään suoraan etenevässä polvessa samoin kuin sellaisia hänen aviopuolisonsa tai rekisteröidyn kumppaninsa jälkeläisiä suoraan etenevässä polvessa, jotka ovat

i) alle 21-vuotiaita tai

ii) hänestä tai hänen aviopuolisostaan tai rekisteröidystä kumppanistaan riippuvaisia

c) hänestä tai hänen aviopuolisostaan tai rekisteröidystä kumppanistaan riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevassa polvessa

d) jokaista, jota on 3 momentin nojalla pidettävä kyseisen toisen henkilön perheenjäsenenä.

– –

3) – – jokaista sellaista perheenjäsentä laajassa mielessä, jolle on myönnetty ETA-alueen perheoleskelulupa, rekisteröintitodistus tai oleskelukortti, on kohdeltava asianomaisen ETA-kansalaisen perheenjäsenenä niin kauan kuin hän täyttää 8 §:n 2, 3, 4 tai 5 momentissa säädetyt edellytykset suhteessa kyseiseen ETA-kansalaiseen, eikä lupa, todistus tai kortti ole lakannut olemasta voimassa, eikä sitä ole peruutettu.

– –”

9 Maahanmuuttoasetuksen 8 §:ssä, jonka otsikko on ”Perheenjäsen laajassa mielessä”, säädetään seuraavaa:

”1) Tässä asetuksessa perheenjäsenellä laajassa mielessä tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole ETA-kansalaisen 7 §:n 1 momentin a, b tai c kohdassa tarkoitettu perheenjäsen ja joka täyttää 2, 3, 4 tai 5 momentissa säädetyt edellytykset.

2) Henkilö täyttää tässä pykälässä säädetyt edellytykset, jos hän on ETA-kansalaisen, tämän puolison tai rekisteröidyn kumppanin sukulainen ja

a) jos hän asuu ETA-valtiossa, jossa ETA-kansalainen myös asuu, ja on riippuvainen ETA-kansalaisesta tai asuu tämän kanssa samassa taloudessa

b) jos hän täyttää a kohdassa tarkoitetun edellytyksen ja saapuu Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ETA-kansalaisen kanssa tai haluaa seurata myöhemmin tätä sinne tai

c) jos hän täyttää a kohdassa tarkoitetut edellytykset, on seurannut myöhemmin ETA-kansalaista Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja on edelleen tästä riippuvainen tai asuu edelleen tämän kanssa samassa taloudessa.

3) Henkilö täyttää tässä pykälässä säädetyt edellytykset, jos hän on ETA-kansalaisen, tämän puolison tai rekisteröidyn kumppanin sukulainen ja jos vakavat terveydelliset syyt ehdottomasti edellyttävät, että ETA-kansalainen taikka hänen puolisonsa tai rekisteröity kumppaninsa antaa hänelle henkilökohtaista hoitoa.

– –

6) Tässä asetuksessa ”asianomaisella ETA-kansalaisella” tarkoitetaan suhteessa laajassa mielessä määriteltyyn perheenjäseneen sitä ETA-kansalaista, joka tai jonka puoliso tai rekisteröity kumppani on laajassa mielessä määritellyn perheenjäsenen sukulainen 2, 3 tai 4 momentissa tarkoitetussa merkityksessä, tai sitä ETA-kansalaista, joka on 5 momentissa tarkoitetun laajassa mielessä määritellyn perheenjäsenen kumppani.”

10 Maahanmuuttoasetuksen 17 §:ssä, jonka otsikko on ”Oleskelukortin myöntäminen”, säädetään seuraavaa:

”– –

4) Secretary of State voi hakemuksesta myöntää oleskelukortin laajassa mielessä määritellylle perheenjäsenelle, joka ei kuulu 7 §:n 3 momentin soveltamisalaan eikä ole ETA-kansalainen, jos

a) asianomainen ETA-kansalainen on suhteessa laajassa mielessä määriteltyyn perheenjäseneen vaaditut edellytykset täyttävä tai ETA-kansalainen, jolla on 15 §:n mukainen pysyvä oleskeluoikeus ja

b) jos Secretary of State pitää kaikki olosuhteet huomioon ottaen asianmukaisena myöntää oleskelukortti.

5) Kun Secretary of Staten käsiteltäväksi tulee 4 momentissa tarkoitettu hakemus, hän tutkii perusteellisesti hakijan henkilökohtaiset olosuhteet, ja jos hän hylkää hakemuksen, hän ilmoittaa hylkäämisen syyt, jollei se ole vastoin kansallisen turvallisuuden etua.

– –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

11 Bangladeshin kansalainen Mahbur Rahman avioitui 31.5.2006 Yhdistyneessä kuningaskunnassa työskentelevän Irlannin kansalaisen kanssa.

12 Tämän avioliiton solmimisen jälkeen Mahbur Rahmanin veli Muhammad Sazzadur Rahman, velipuoli Fazly Rabby Islam ja veljen- tai sisarenpoika Mohibullah Rahman hakivat ETA:n jäsenvaltion kansalaisen perheenjäseninä oleskeluoikeutta Yhdistyneessä kuningaskunnassa Rahmanin avioparista riippuvaisina henkilöinä. Bangladeshin Entry Clearance Officer hylkäsi hakemukset 27.7.2006 katsoen, että pääasian vastapuolet eivät olleet kyenneet näyttämään toteen, että he olisivat olleet Rahmanin avioparista riippuvaisia Bangladeshissa.

13 Pääasian vastapuolet nostivat tämän vuoksi hylkäävästä päätöksestä kanteen Immigration Judge of the Asylum and Immigration Tribunalissa. Kyseinen tuomioistuin hyväksyi heidän kanteensa 19.6.2007. Se katsoi, että heihin voidaan soveltaa direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan säännöksiä ja että näin ollen heidän pääsyään Yhdistyneeseen kuningaskuntaan oli helpotettava. Näin ollen pääasian vastapuolille myönnettiin ETA-alueen perheoleskeluluvat ja he saattoivat tulla Rahmanin avioparin luo Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

14 Pääasian vastapuolet hakivat 9.1.2008 oleskelukorttia oleskeluoikeutensa vahvistamiseksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Secretary of State hylkäsi hakemukset 24.12.2008 tekemällään päätöksellä katsoen, että he eivät olleet näyttäneet toteen sitä, että he olisivat asuneet asianomaisen unionin kansalaisen eli

Mahbur Rahmanin vaimon kanssa samassa ETA-jäsenvaltiossa ennen hänen saapumistaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, eivätkä sitä, että he olisivat edelleen hänestä riippuvaisia tai asuisivat samassa taloudessa hänen kanssaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

15 Immigration Judge of the Asylum and Immigration Tribunal, jossa nostettiin kanne tästä päätöksestä, katsoi 6.4.2009, että pääasian vastapuolet olivat tosiasiallisesti ”riippuvaisia” ja että tämän vuoksi heidän hakemuksensa tutkimisessa oli sovellettava maahanmuuttoasetuksen 17 §:n 4 ja 5 momenttia.

16 Secretary of State vaati päätöksen uudelleen käsittelyä Upper Tribunalissa (Immigration and Asylum Chamber). Uudelleenkäsittelystä määrättiin 30.4.2009 tehdyllä päätöksellä, ja asia saatettiin kyseisen tuomioistuimen käsiteltäväksi muutoksenhakutuomioistuimena.

17 Tässä tilanteessa Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Edellytetäänkö [direktiivin 2004/38] 3 artiklan 2 kohdassa, että jäsenvaltio toteuttaa lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla helpotetaan sellaisten muiden perheenjäsenten maahanpääsyä jäsenvaltioon ja/tai siellä oleskelua, jotka eivät ole Euroopan unionin kansalaisia, jos he täyttävät 10 artiklan 2 kohdassa asetetut edellytykset?

2) Voiko ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettu muu perheenjäsen vedota [direktiivin 2004/38] 3 artiklan 2 kohdan välittömään sovellettavuuteen, jos hän ei täytä kansallisessa lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä?

3) Kuuluvatko [direktiivin 2004/38] 3 artiklan 2 kohdassa ja 10 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun muiden perheenjäsenten luokkaan ainoastaan ne muut perheenjäsenet, jotka ovat oleskelleet samassa maassa kuin unionin kansalainen ja hänen aviopuolisonsa ennen kuin unionin kansalainen tuli vastaanottavaan valtioon?

4) Onko [direktiivin 2004/38] 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun riippuvaisuuden, johon muu perheenjäsen vetoaa perustellakseen sitä, että hänen on päästävä vastaanottavaan valtioon, pitänyt olla olemassa vähän ennen kuin unionin kansalainen muutti vastaanottavaan valtioon?

5) Voiko jäsenvaltio asettaa erityisiä edellytyksiä tällaisen [direktiivin 2004/38] 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muun perheenjäsenen riippuvaisuuden luonteelle tai kestolle estääkseen sen, että tällainen riippuvaisuus olisi keksittyä tai epäoleellista oikeuttamaan sitä, että kolmannen maan kansalainen pääsee sen alueelle tai jatkaa oleskeluaan sen alueella?

6) Onko [direktiivin 2004/38] 10 artiklassa tarkoitetun oleskelukortin myöntämisen tai voimassaolon jatkamisen edellytyksenä se, että sen riippuvaisuuden, johon muu perheenjäsen vetoaa päästäkseen johonkin jäsenvaltioon, on jatkuttava vastaanottavassa valtiossa tietyn ajanjakson tai määräämättömän ajan, ja jos on, miten tällainen riippuvaisuus on osoitettava?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen kysymys

18 Ensimmäisestä ja toisesta kysymyksestä, joita on syytä tarkastella yhdessä, on aluksi todettava, että direktiivissä 2004/38 ei velvoiteta jäsenvaltioita hyväksymään jokaista sellaista maahantuloa ja maassa oleskelua koskevaa hakemusta, jonka esittää henkilö, joka osoittaa olevansa direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettu unionin kansalaisesta riippuvainen perheenjäsen.

19 Kuten unionin tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneet hallitukset ja Euroopan komissio ovat todenneet, sekä direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan sanamuodosta että direktiivin yleisestä järjestelmästä seuraa, että unionin lainsäätäjä on tehnyt eron direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 kohdassa määriteltyjen unionin kansalaisen perheenjäsenten, joilla on direktiivissä säädetyin edellytyksin oikeus tulla kyseisen kansalaisen vastaanottavaan jäsenvaltioon ja oleskella siellä, ja direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettujen muiden perheenjäsenten, joiden maahanpääsyä ja oleskelua jäsenvaltion on vain helpotettava, välillä.

20 Tätä tulkintaa tukee direktiivin 2004/38 johdanto-osan kuudes perustelukappale, jonka mukaan ”perheen yhtenäisyyden säilyttämiseksi laajemmassa merkityksessä – – vastaanottavan jäsenvaltion olisi kansallisen lainsäädäntönsä valossa tarkasteltava niiden henkilöiden asemaa, jotka eivät kuulu tämän direktiivin mukaisen perheenjäsenen määritelmän piiriin ja joilla siten ei ole automaattista oikeutta maahantuloon ja oleskeluun vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jotta se voi päättää, voidaanko tällaisille henkilöille myöntää maahantulo- ja oleskeluoikeus, ottaen huomioon heidän suhteensa unionin kansalaiseen tai muut olosuhteet, kuten heidän taloudellinen ja fyysinen riippuvuutensa unionin kansalaisesta”.

21 Vaikka direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa ei velvoiteta jäsenvaltioita myöntämään oikeutta maahanpääsyyn ja oleskeluun unionin kansalaisesta riippuvaisille perheenjäsenille laajassa merkityksessä, on kuitenkin niin – kuten ilmenee siitä, että 3 artiklan 2 kohdassa käytetään preesensin indikatiivia ”favorise” [suomeksi ”helpottaa”; kyseisen säännöksen suomenkielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”on helpotettava”] –, että säännöksessä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus antaa tietty etusija sellaisten henkilöiden tekemille hakemuksille, jotka ovat erityisessä riippuvaisuussuhteessa unionin kansalaiseen, muiden kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä ja maassa oleskelua koskeviin hakemuksiin nähden.

22 Jäsenvaltioiden on tämän velvollisuuden täyttämiseksi direktiivin 2004/28 3 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti annettava saman artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuille henkilöille mahdollisuus saada hakemuksestaan päätös, joka perustuu heidän olosuhteidensa tutkimiseen laajasti, ja kielteinen päätös on perusteltava.

23 Kuten direktiivin 2004/38 johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta seuraa, hakijan olosuhteiden tutkimisen yhteydessä toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon tekijöitä, jotka voivat tapauskohtaisesti olla merkityksellisiä, kuten perheenjäsenen taloudellinen tai fyysinen riippuvuus unionin kansalaisesta, jonka mukana hän haluaa tulla tai jota hän haluaa seurata myöhemmin, tai sukulaisuussuhde tähän.

24 Kun otetaan huomioon sekä se, että direktiiviin 2004/38 ei sisälly täsmällisempiä sääntöjä, että se, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa käytetään sanamuotoa ”kansallista lainsäädäntöään noudattaen”, on todettava, että kullakin jäsenvaltiolla on laaja harkintavalta valitessaan huomioon otettavia tekijöitä. Vastaanottavan jäsenvaltion on kuitenkin huolehdittava siitä, että sen lainsäädäntöön sisältyvät perusteet ovat yhteensopivia ilmaisun ”helpottaa” sekä direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa käytettyjen riippuvaisuutta koskevien ilmaisujen tavanomaisen merkityksen kanssa, ja siitä, ettei niillä viedä säännökseltä sen tehokasta vaikutusta.

25 On lopuksi todettava, että vaikka – kuten huomautuksensa esittäneet hallitukset ovat perustellusti todenneet – direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa käytetty sanamuoto ei ole riittävän täsmällinen, jotta maahanpääsyä tai oleskelua koskevaa oikeutta hakeva voisi vedota suoraan tähän säännökseen nojautuakseen arviointiperusteisiin, joita hänen näkemyksensä mukaan tulisi soveltaa hänen hakemukseensa, on kuitenkin niin, että tällaisella hakijalla on oikeus saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi kysymys siitä, ovatko kansallinen lainsäädäntö ja tapa, jolla sitä sovelletaan, pysyneet direktiivissä säädetyn harkintavallan rajoissa (ks. analogisesti asia C-72/95, Kraaijeveld ym., tuomio 24.10.1996, Kok., s. I-5403, 56 kohta; asia C-127/02, Waddenvereniging ja

Volgebeschermingsvereniging, tuomio 7.9.2004, Kok., s. I-7405, 66 kohta sekä yhdistetyt asiat C-165/09 ja C-167/09, Stichting Natuur en Milieu ym., tuomio 26.5.2011, Kok., s. I-4599, 100–103 kohta).

26 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että

— jäsenvaltiot eivät ole velvollisia hyväksymään jokaista sellaista maahantuloa ja maassa oleskelua koskevaa hakemusta, jonka esittää unionin kansalaisen perheenjäsen, joka ei kuulu direktiivin 2 artiklan 2 kohtaan sisältyvän määritelmän alaan, vaikka hän osoittaa direktiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti olevansa kyseisestä unionin kansalaisesta riippuvainen

— jäsenvaltioiden on kuitenkin huolehdittava siitä, että niiden lainsäädäntöön sisältyvät perusteet, joiden nojalla kyseiset henkilöt voivat saada maahanpääsyä ja maassa oleskelua koskevasta hakemuksestaan päätöksen, joka perustuu heidän olosuhteidensa tutkimiseen laajasti, ja kielteinen päätös on perusteltava

– jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta näiden perusteiden valinnassa, mutta perusteiden on kuitenkin oltava yhteensopivia ilmaisun ”helpottaa” sekä direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa käytettyjen riippuvaisuutta koskevien ilmaisujen tavanomaisen merkityksen kanssa eikä niillä pidä viedä säännökseltä sen tehokasta vaikutusta

– jokaisella hakijalla on oikeus saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi kysymys siitä, täyttävätkö kansallinen lainsäädäntö ja tapa, jolla sitä sovelletaan, nämä edellytykset.

Kolmas ja neljäs kysymys

27 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, joita on myös syytä tarkastella yhdessä, ennen kaikkea sitä, onko henkilön kuuluakseen direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun unionin kansalaisista ”riippuvaisten” perheenjäsenten ryhmään oltava välttämättä oleskellut samassa valtiossa kuin kyseinen kansalainen ja oltava ollut tästä riippuvainen vähän ennen kuin tai sillä hetkellä kun unionin kansalainen asettui vastaanottavaan jäsenvaltioon.

28 Kuten erityisesti Centre for Advice on Individual Rights in Europe (AIRE Centre), Alankomaiden hallitus ja komissio ovat todenneet, direktiivin 2004/38 sanamuodon perusteella ei voida päätellä, että sellaiset unionin kansalaisen perheenjäsenet, jotka eivät kuulu direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun määritelmän alaan ja jotka ovat asianmukaisesti näyttäneet toteen sen, että he ovat riippuvaisia tästä kansalaisesta, voitaisiin jättää direktiivin 3 artiklan 2 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle vain sillä perusteella, että he eivät ole oleskelleet samassa valtiossa kuin mainittu kansalainen.

29 Mainitun 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion on kansallista lainsäädäntöään noudattaen helpotettava ”muiden – – unionin kansalaisten perheenjäsenten” maahanpääsyä ja oleskelua, ”jos he lähtömaassaan ovat sellaisesta unionin kansalaisesta, joka on ensisijainen oleskeluoikeuden haltija, riippuvaisia tai asuivat samassa taloudessa tämän kanssa”.

30 Direktiivin 2004/38 oleskelukortin myöntämistä koskevan 10 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaan jäsenvaltio voi myös vaatia direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja perheenjäseniä esittämään ”koti- tai lähtömaan asiaankuuluvan viranomaisen antaman asiakirjan, josta käy ilmi, että asianomaiset ovat unionin kansalaisesta riippuvaisia”.

31 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 91, 92 ja 98 kohdassa, mikään ei osoita, että näissä säännöksissä käytetyn ilmauksen ”lähtömaa” pitäisi tulkita viittaavan maahan, jossa unionin kansalainen oleskeli ennen asettumistaan vastaanottavaan jäsenvaltioon. Kun nämä säännökset luetaan yhdessä, käy päinvastoin ilmi, että ”lähtömaalla” tarkoitetaan sellaisen kolmannen maan kansalaisen tilanteessa, joka ilmoittaa olevansa unionin kansalaisesta ”riippuvainen”, valtiota, jossa hän oleskeli ajankohtana, jolloin hän esitti hakemuksen siitä, että hän voisi tulla unionin kansalaisen mukana tai seurata tätä myöhemmin.

32 Ajankohdasta, jolloin hakijan on oltava sellaisessa riippuvaisuustilanteessa, että hänen voidaan katsoa olevan direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla ”riippuvainen”, on todettava, että tämän säännöksen tavoite on, kuten direktiivin johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta käy ilmi, ”perheen yhtenäisyyden säilyttäminen laajemmassa merkityksessä” siten, että helpotetaan niiden henkilöiden maahanpääsyä ja oleskelua, jotka eivät kuulu direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 kohtaan sisältyvän perheenjäsenen määritelmän alaan mutta joilla kuitenkin on unionin kansalaiseen kiinteät ja vakaat perhesiteet taloudellisen riippuvuuden, samassa taloudessa asumisen tai vakavien terveydentilaan liittyvien syiden kaltaisten erityisten tosiasiallisten olosuhteiden vuoksi.

33 On kuitenkin todettava, että tällaisia siteitä voi olla, vaikka unionin kansalaisen perheenjäsen ei olisi oleskellut samassa valtiossa kuin kyseinen kansalainen tai ei olisi ollut hänestä riippuvainen vähän ennen kuin tai sillä hetkellä kun unionin kansalainen asettui vastaanottavaan jäsenvaltioon. Riippuvaisuuden on sen sijaan oltava olemassa asianomaisen perheenjäsenen lähtömaassa ajankohtana, jolloin hän esittää hakemuksen siitä, että hän voisi seurata myöhemmin sitä unionin kansalaista, josta hän on riippuvainen.

34 Pääasiassa kansallisen tuomioistuimen on edellä esitettyjen tulkintaperiaatteiden perusteella tutkittava, olivatko pääasian vastapuolet riippuvaisia unionin kansalaisesta – käsiteltävässä asiassa Mahbur Rahmanin vaimosta – lähtömaassaan Bangladeshissa ajankohtana, jolloin he esittivät hakemuksen siitä, että he voisivat seurata häntä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Vastaanottavan jäsenvaltion on helpotettava heidän maahanpääsyään ja oleskeluaan direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti, sellaisena kuin sitä on tulkittu edellä tämän tuomion 22–25 kohdassa, ainoastaan, jos he voivat direktiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti näyttää toteen, että tällainen riippuvaisuus vallitsi lähtömaassa.

35 Kun otetaan huomioon edellä esitetty, kolmanteen ja neljänteen kysymykseen on vastattava, että jotta henkilö kuuluisi direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun unionin kansalaisesta ”riippuvaisten” perheenjäsenten ryhmään riippuvaisuustilanteen on oltava olemassa asianomaisen perheenjäsenen lähtömaassa ja ainakin ajankohtana, jolloin hän esittää hakemuksen siitä, että hän voisi seurata myöhemmin sitä unionin kansalaista, josta hän on riippuvainen.

Viides kysymys

36 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee viidennellä kysymyksellään ennen kaikkea, voiko jäsenvaltio asettaa erityisiä edellytyksiä direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun muun perheenjäsenen riippuvaisuuden luonteelle tai kestolle sen varmistamiseksi, että riippuvaisuus on tosiasiallista ja kestävää ja ettei sitä ole aiheutettu vain siinä tarkoituksessa, että mahdollistettaisiin jäsenvaltioon pääsy ja siellä oleskelu.

37 Tästä on palautettava mieleen, kuten ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen annetuissa vastuksissa on todettu, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta valitessaan huomioon otettavia tekijöitä tutkittaessa direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen unionin kansalaisen perheenjäsenten tekemiä maahanpääsyä ja siellä oleskelua koskevia hakemuksia.

38 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 105 kohdassa, jäsenvaltiot voivat tätä harkintavaltaa käyttäessään sisällyttää lainsäädäntöönsä erityisiä vaatimuksia riippuvaisuuden luonteesta ja kestosta ja näin erityisesti sen varmistamiseksi, että riippuvaisuustilanne on tosiasiallinen ja kestävä ja ettei sitä ole aiheutettu vain siinä tarkoituksessa, että mahdollistettaisiin jäsenvaltioon pääsy ja siellä oleskelu.

39 Kuten edellä 24 kohdassa on todettu, näiden vaatimusten on kuitenkin oltava yhteensopivia direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettujen riippuvaisuutta koskevien ilmaisujen tavanomaisen merkityksen kanssa, eikä niillä pidä viedä säännökseltä sen tehokasta vaikutusta.

40 Viidenteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat harkintavaltaansa käyttäessään asettaa erityisiä vaatimuksia riippuvaisuuden luonteesta ja kestosta, kunhan nämä edellytykset ovat yhteensopivia direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettujen riippuvaisuutta koskevien ilmaisujen tavanomaisen merkityksen kanssa, eikä niillä viedä säännökseltä sen tehokasta vaikutusta.

Kuudes kysymys

41 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kuudennella kysymyksellään ennen kaikkea, voidaanko direktiivin 2004/38 10 artiklassa tarkoitetun oleskelukortin myöntämisen edellytykseksi asettaa, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettu riippuvaisuus jatkuisi vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

42 On todettava, että siltä osin kuin kyse on direktiivissä 2004/38 tarkoitetun oleskelukortin myöntämisestä unionin lainsäätäjä pääasiallisesti vain luettelee direktiivin 10 artiklassa asiakirjat, jotka on esitettävä tällaisen kortin saamiseksi; kortti on tällöin annettava viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä.

43 Direktiivin 2004/38 10 artiklassa todetaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetuista hakijoista, että heidän on muun muassa esitettävä ”koti- tai lähtömaan asiaankuuluvan viranomaisen antama asiakirja, josta käy ilmi [riippuvaisuus] unionin kansalaisesta”.

44 On todettava, että lainsäätäjä ei ole tässä säännöksessä eikä muissakaan direktiivin 2004/38 säännöksissä ratkaissut kysymystä siitä, voidaanko sellaisilta unionin kansalaisen perheenjäseniltä, jotka eivät kuulu direktiivin 2 artiklan 2 kohtaan sisältyvän määritelmän alaan ja jotka hakevat oleskelukorttia ja esittävät lähtömaassaan annetun asiakirjan, josta käy ilmi, että he ovat kyseisestä unionin kansalaisesta riippuvaisia, evätä tämä oleskelukortti sillä perusteella, että he ovat vastaanottavaan jäsenvaltioon saavuttuaan lakanneet olemasta riippuvaisia kyseisestä kansalaisesta.

45 Kuudenteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että kysymys siitä, voidaanko direktiivin 2004/38 10 artiklassa tarkoitetun oleskelukortin myöntämisen edellytykseksi asettaa, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettu riippuvaisuustilanne jatkuisi vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ei kuulu direktiivin soveltamisalaan.

Oikeudenkäyntikulut

46 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 (suuri 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 2 kohtaa on tulkittava siten, että**

   — **jäsenvaltiot eivät ole velvollisia hyväksymään jokaista sellaista maahanpääsyä ja maassa oleskelua koskevaa hakemusta, jonka esittää unionin kansalaisen perheenjäsen, joka ei kuulu direktiivin 2 artiklan 2 kohtaan sisältyvän määritelmän alaan, vaikka hän osoittaa direktiivin 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti olevansa kyseisestä unionin kansalaisesta riippuvainen**

   — **jäsenvaltioiden on kuitenkin huolehdittava siitä, että niiden lainsäädäntöön sisältyvät perusteet, joiden nojalla kyseiset henkilöt voivat saada maahanpääsyä ja siellä oleskelua koskevasta hakemuksestaan päätöksen, joka perustuu heidän olosuhteidensa tutkimiseen laajasti, ja kielteinen päätös on perusteltava**

   — **jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta näiden perusteiden valinnassa, mutta perusteiden on kuitenkin oltava yhteensopivia ilmaisun ”helpottaa” sekä direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa käytettyjen riippuvaisuutta koskevien ilmaisujen tavanomaisen merkityksen kanssa eikä niillä pidä viedä säännökseltä sen tehokasta vaikutusta ja**

   — **jokaisella hakijalla on oikeus saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi kysymys siitä, täyttävätkö kansallinen lainsäädäntö ja tapa, jolla sitä sovelletaan, nämä edellytykset.**

2) **Jotta henkilö kuuluisi direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun unionin kansalaisesta ”riippuvaisten” perheenjäsenten ryhmään, riippuvaisuustilanteen on oltava olemassa asianomaisen perheenjäsenen lähtömaassa ja ainakin ajankohtana, jolloin hän esittää hakemuksen siitä, että hän voisi seurata myöhemmin sitä unionin kansalaista, josta hän on riippuvainen.**

3) **Direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat harkintavaltaansa käyttäessään asettaa erityisiä vaatimuksia riippuvaisuuden luonteesta ja kestosta, kunhan nämä edellytykset ovat yhteensopivia direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettujen riippuvaisuutta koskevien ilmaisujen tavanomaisen merkityksen kanssa, eikä niillä viedä säännökseltä sen tehokasta vaikutusta.**

4) **Kysymys siitä, voidaanko direktiivin 2004/38 10 artiklassa tarkoitetun oleskelukortin myöntämisen edellytykseksi asettaa, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettu riippuvaisuustilanne jatkuisi vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ei kuulu direktiivin soveltamisalaan.**

Allekirjoitukset