Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
16 päivänä heinäkuuta 2020[1]

Asia C-193/19

A
vastaan
Migrationsverket

(Ennakkoratkaisupyyntö – Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Malmön hallinto-oikeus, maahanmuuttotuomioistuin, Ruotsi))

Ennakkoratkaisupyyntö – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Maahanmuuttopolitiikka – Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus – 25 artiklan 1 kappale – Direktiivi 2003/86/EY – Oikeus perheenyhdistämiseen – Oleskeluluvan myöntämisen edellytykset – 5 artiklan 2 kohta – Velvollisuus esittää matkustusasiakirja – Kansallisessa lainsäädännössä edellytetään hakijan henkilöllisyyden varmistamista – Kansallinen käytäntö vaatii sitä varten oleskeluluvan voimassaoloajan voimassa olevan passin esittämistä – Oleskeluluvan uusimista koskeva hakemus, jonka jättänyt perheenjäsen oleskelee jo jäsenvaltion alueella – Perheenjäsen on määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä – Oleskeluluvan jättäminen uusimatta sillä perusteella, että henkilöllisyyttä ei ole varmistettu – Hyväksyttävyys

I Johdanto

1. Saako jäsenvaltio asettaa kolmannen maan kansalaiselle perheenyhdistämistä varten myönnetyn oleskeluluvan voimassaolon jatkamisen ehdoksi sen, että tämä varmentaa henkilöllisyytensä esittämällä haetun oleskeluluvan voimassaoloajan voimassa olevan passin?

2. Tästä on kiteytetysti kyse ennakkoratkaisukysymyksissä, jotka Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (Malmön hallinto-oikeus, maahanmuuttotuomioistuin, Ruotsi) on esittänyt unionin tuomioistuimelle.

3. Ennakkoratkaisukysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Gambian kansalainen A ja Migrationsverket (maahanmuuttovirasto, Ruotsi), joka päätti olla jatkamatta A:n oleskeluluvan voimassaoloa sillä perusteella, ettei hänen henkilöllisyydestään voitu varmistua. Päätös tehtiin erityisessä tilanteessa, sillä Norjan viranomaiset ovat määränneet asianosaisen maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (jäljempänä SIS-järjestelmä) muun muassa siitä syystä, että mies on käyttänyt väärennettyjen passien turvin useita eri henkilöllisyyksiä.

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

4. Unionin tuomioistuin saa tässä asiassa tilaisuuden lausua unionin oikeuden mukaisen, kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyttä koskevan näyttövaatimuksen luonteesta ja laajuudesta, kun tällainen henkilö hakee oleskeluluvan uusimista perheenyhdistämistä varten sen jäsenvaltion alueelta käsin, jossa hän oleskelee, vaikka hänet onkin määrätty Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon SIS-järjestelmässä.

5. Ratkaisuehdotuksessani ehdotan ensin, että unionin tuomioistuin toteaisi, että Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen [2] 25 artiklan 1 kappale, jonka tulkintaa ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää, ei ole esteenä päätökselle, jolla sopimusvaltio [3] jatkaa maahantulokieltoon SIS-järjestelmässä määrätyn kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan voimassaoloa siitäkin huolimatta, ettei hänen henkilöllisyydestään voida varmistua. Esitän kuitenkin syyt, joiden vuoksi ennen sellaisen päätöksen tekemistä on neuvoteltava kyseisen henkilön maahantulokieltoon määränneen sopimusvaltion kanssa ja päätöksen taustalla on oltava painavat syyt.

6. Sen jälkeen ehdotan unionin tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle, että se lausuisi oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY [4] mukaisista säännöksistä.

7. Teen ensin selkoa siitä, että kyseisen direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädetyt edellytykset eivät ole esteenä nyt kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa oleskelulupahakemuksen käsittelyä varten edellytetään, että kolmannen maan kansalainen varmistaa henkilöllisyytensä liittämällä hakemukseensa oikeaksi todistetun jäljennöksen passista, joka on voimassa haetun oleskeluluvan voimassaoloajan. Sen jälkeen keskityn tarkastelemaan direktiivissä 2003/86 tarkoitettua perheenyhdistämishakemuksen tutkimista koskevien kahden periaatteen noudattamista, nimittäin hakemuksen tapauskohtaista arviointia ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden takaamista kyseiselle perheenjäsenelle. Lopuksi päättelen, että vaikka tämä ei pystyisi liittämään vaadittua matkustusasiakirjaa hakemukseensa, toimivaltainen kansallinen viranomainen ei saa hylätä hakemusta vain sillä perusteella. Aion selostaa, että kyseisen viranomaisen on ennen kaikkea arvioitava hakemus tapauskohtaisesti ottaen huomioon erityisesti syyt, joiden vuoksi sellaista asiakirjaa ei voida esittää, ja kyseisen perheenjäsenen tekemän yhteistyön hänen henkilöllisyytensä selvittämiseksi ilman mitään epäselvyyttä jollain muulla asianmukaisella keinolla.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 2003/86

8. Direktiivissä 2003/86 vahvistetaan edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevilla kolmansien maiden kansalaisilla on oikeus perheenyhdistämiseen.

[2] Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, 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).

[3] Käytän unionin tuomioistuimen 16.1.2018 antamassaan tuomiossa E (C-240/17, EU:C:2018:8) käyttämää ilmaisua.

[4] EUVL 2003, L 251, s. 12.

9. Mainitun direktiivin III luvussa, joka koskee oleskelulupahakemusten tekemistä ja käsittelyä, olevan 5 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot päättävät, tekeekö maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille perheenkokoaja[5] vai yksi tai useampi perheenjäsen perheenyhdistämisoikeuden käyttöä varten.

2. Hakemukseen on liitettävä asiakirjat, joista käy ilmi sukulaisuussuhde sekä 4 ja 6 artiklassa ja tarvittaessa 7 ja 8 artiklassa säädettyjen edellytysten täyttyminen, sekä perheenjäsenen tai -jäsenten matkustusasiakirjojen oikeaksi todistetut jäljennökset.

Sukulaisuussuhteen olemassaolon toteamiseksi jäsenvaltiot voivat tarvittaessa haastatella perheenkokoajaa ja hänen perheenjäseniään sekä suorittaa muita tarpeellisiksi katsomiaan tutkimuksia.

– –

3. Hakemus on esitettävä ja käsiteltävä, kun kyseiset perheenjäsenet oleskelevat sen jäsenvaltion alueen ulkopuolella, jossa perheenkokoaja oleskelee.

Jäsenvaltio voi asianmukaisissa olosuhteissa hyväksyä poikkeuksellisesti myös hakemuksen, joka esitetään sen jälkeen kun perheenjäsenet ovat jo tulleet sen alueelle.”

10. Saman direktiivin VII luvussa, joka koskee seuraamuksia ja muutoksenhakua, olevan 16 artiklan 2 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jäsenvaltiot voivat hylätä perheenyhdistämistä varten tehdyn maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen tai peruuttaa perheenjäsenen oleskeluluvan tai olla jatkamatta sen voimassaoloa myös, jos käy ilmi:

a) että on käytetty vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja tai tehty muunlainen petos tai käytetty muita laittomia keinoja;

– –

4. Jäsenvaltiot voivat suorittaa tapauskohtaisia tarkastuksia, jos on olemassa perusteltu syy olettaa, että on tehty petos taikka avioliitto, avioliitonomaiset olosuhteet tai adoptio on toteutettu harhautustarkoituksessa 2 kohdan mukaisesti. Tapauskohtaisia tarkastuksia voidaan suorittaa myös perheenjäsenten oleskelulupien voimassaolon jatkamisen yhteydessä.”

11. Direktiivin 2003/86 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Päättäessään hakemuksen hylkäämisestä, oleskeluluvan peruuttamisesta tai uusimatta jättämisestä taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsentensä maastapoistamisesta jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan.”

[5] Kyseisen direktiivin 2 artiklan c kohdan mukaan tarkoitetaan ”perheenkokoajalla” jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista, joka hakee tai jonka perheenjäsenet hakevat perheenyhdistämistä päästäkseen muuttamaan perheenkokoajan luokse.

2. Schengenin säännöstö

a) Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus

12. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) N:o 265/2010,[6] määrätään seuraavaa:

”1. Kun jäsenvaltio aikoo myöntää oleskeluluvan, se tekee järjestelmällisesti haun [SIS:stä]. Kun jäsenvaltio aikoo myöntää oleskeluluvan ulkomaalaiselle, joka on määrätty maahantulokieltoon, sen on ensin neuvoteltava määräyksen antaneen jäsenvaltion kanssa ja otettava huomioon sen edut; oleskelulupa voidaan myöntää ainoastaan painavista syistä, erityisesti humanitaarisista syistä tai kansainvälisten velvoitteiden takia.

Jos oleskelulupa myönnetään, maahantulokiellon määränneen jäsenvaltion on peruutettava kielto. Sen sijaan se voi merkitä kyseisen ulkomaalaisen kansalliseen maahantulokieltoluetteloon.

– –

2. Jos ulkomaalainen, jolla on jonkin sopimuspuolen myöntämä voimassa oleva oleskelulupa, määrätään maahantulokieltoon, sopimuspuoli neuvottelee oleskeluluvan myöntäneen sopimuspuolen kanssa selvittääkseen, onko oleskeluluvan peruuttamiselle riittäviä perusteita.

Jos oleskelulupaa ei peruuteta, kiellon antanut sopimuspuoli peruuttaa kiellon. Se voi kuitenkin merkitä kyseisen ulkomaalaisen kansalliseen maahantulokieltoluetteloon.

– –”

13. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 96 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Maahantulokieltoon määrättyä ulkomaalaista koskevat tiedot tallennetaan järjestelmään kansallisen ilmoituksen perusteella, joka perustuu toimivaltaisten hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten päätöksiin, kansallisessa lainsäädännössä määrättyjä menettelytapasääntöjä noudattaen.

2. Päätökset voivat perustua yleisen turvallisuuden ja järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden uhalle, jonka ulkomaalaisen läsnäolo kansallisella alueella aiheuttaa.

Näin voi olla erityisesti, jos on kyse:

a) ulkomaalaisesta, joka on tuomittu rikoksesta, josta seuraa vähintään vuoden vapausrangaistus;

– –

[6] Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta sellaisten henkilöiden liikkumisen osalta, joilla on pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, 25.3.2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2010, L 85, s. 1). Sittemmin yleissopimuksen 25 artikla kumottiin ja korvattiin Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta 28.11.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1861 (EUVL 2018, L 312, s. 14) 27–30 artiklalla.

3. Päätökset voivat myös perustua siihen, että ulkomaalainen on ollut sellaisen käännytys- tai karkotustoimenpiteen kohteena, jota ei ole kumottu tai keskeytetty ja johon sisältyy tai liittyy maahantulokielto tai tapauksen mukaan oleskelukielto ja joka perustuu ulkomaalaisten maahantuloon tai oleskeluun liittyvien kansallisten säädösten rikkomiseen.”

14. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 134 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tämän yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan ainoastaan siltä osin kuin ne ovat [unionin] oikeuden mukaisia.”

b) Asetus (EY) N:o 562/2006

15. Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006[7] 5 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013,[8] säädetään seuraavaa:

”Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytykset jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana, jolloin on otettava huomioon kutakin oleskelupäivää edeltävä 180 päivän jakso, ovat seuraavat:

a) hänellä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja, joka antaa haltijalleen oikeuden rajanylitykseen – –;

– –

d) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS);

e) hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita eikä häntä etenkään ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.”

B Ruotsin oikeus

16. 29.9.2005 annetun ulkomaalaislain[9] (utlänningslagen) 2 luvun 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ruotsiin saapuvalla tai siellä oleskelevalla ulkomaalaisella on oltava passi.”

[7] EUVL 2006, L 105, s. 1.

[8] EUVL 2013, L 182, s. 1; jäljempänä Schengenin rajasäännöstö. Asetus kumottiin 12.4.2016 alkavin vaikutuksin henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/399 (EUVL 2016, 2016, L 77, s. 1). Ennakkoratkaisupyynnössä ei täsmennetä, minä ajankohtana asianosainen jätti oleskeluluvan uusimista koskevan hakemuksensa, joten on epävarmaa, mikä on ajallisesti sovellettava asetus. Aion tarkastella ratkaisuehdotuksessani asetuksen N:o 562/2006, sellaisena kuin se on muutettuna, mukaisessa Schengenin rajasäännöstössä esitettyjä säännöksiä, koska ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin viittaa ennakkoratkaisupyynnössään nimenomaisesti tuohon asetukseen. Haluan kuitenkin korostaa, että mainitun asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohta, josta nyt kaivataan tulkintaa, on sanamuodoltaan sama kuin asetuksen 2016/399 6 artiklan 1 kohdan a alakohta.

[9] SFS 2005, nro 716.

17. Lain 5 luvun 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jollei 17–17 b §:n säännöksistä muuta johdu, oleskelulupa myönnetään

1. ulkomaalaiselle, jonka avio- tai avopuoliso asuu Ruotsissa tai on saanut siellä oleskeluluvan,

– –”

18. Lain 5 luvun 16 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ulkomaalainen, jolle on 8 §:n nojalla myönnetty määräaikainen oleskelulupa perhesiteen perusteella, voi saada samoin perustein uuden määräaikaisen oleskeluluvan tai pysyvän oleskeluluvan ainoastaan, jos perheside säilyy.”

19. Ulkomaalaislain 5 luvun 17 a §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Oleskelulupa voidaan 3 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa jättää myöntämättä:

1. jos on tietoisesti annettu vääriä tietoja tai jätetty kertomatta olosuhteista, joilla on merkitystä oleskeluluvan saamiselle,

2. ulkomaalainen on adoptoitu tai hän on solminut avioliiton tai aloittanut avoliiton vain siinä tarkoituksessa, että hän saisi oikeuden oleskelulupaan, tai

3. ulkomaalainen muodostaa uhan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Oleskelulupa voidaan myös olla myöntämättä 3 §:n 1 momentin 1 tai 2 b kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa, jos

1. avio- tai avopuolisot eivät asu yhdessä eikä heillä ole sellaista aikomusta,

2. henkilö, johon olevaan perhesiteeseen vedotaan, tai oleskelulupaa hakenut ulkomaalainen on jo naimisissa tai elää avoliitossa toisen henkilön kanssa, tai

3. toinen avio- tai avopuolisoista on alle 18-vuotias.”

III Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja menettely unionin tuomioistuimessa

20. A on Ruotsissa asuva Gambian[10] kansalainen. Hän sai ennakkoratkaisupyynnössä täsmentämättömänä ajankohtana määräaikaisen oleskeluluvan voidakseen muuttaa aviovaimonsa luokse, joka on Ruotsin kansalainen. Lupa myönnettiin ennen asianosaisen saapumista Ruotsiin. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin korostaa, että voidaan kohtuudella katsoa, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset katsoivat tuona ajankohtana, että asianosaisen henkilöllisyys oli vahvistettu ja että hänen passinsa täytti Ruotsin lainsäädännön mukaiset vaatimukset.

[10] Luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15.3.2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 (EYVL 2001, L 81, s. 1) 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti Gambian kansalaisilla on oltava viisumi heidän ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat.

A Oleskeluluvan uusimista koskevan hakemuksen tarkastelu Migrationsverketissä

21. A jätti Migrationsverketiin oleskelulupansa uusimista koskevan hakemuksen ajankohtana, jota ennakkoratkaisupyynnössä ei täsmennetä. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan Migrationsverket hylkäsi hakemuksen (jäljempänä riidanalainen päätös) ennen kaikkea sillä perusteella, ettei hänen henkilöllisyyttään ollut vahvistettu. [11]

22. Migrationsverketin tutkiessa hakemusta se sai Norjan poliisilta tiedon, että asianosainen oli käyttänyt Norjassa useita eri henkilöllisyyksiä, joita ovat ensinnäkin henkilöllisyys B, 18.8.1975 syntynyt Gambian kansalainen (väärennetyn passin mukaan); henkilöllisyys C, 12.12.1982 syntynyt turvapaikanhakija ilman passia; ja henkilöllisyys D, 8.8.1980 syntynyt Gambian kansalainen (toisen, kotietsinnässä löydetyn passin mukaan). Saatujen tietojen mukaan asianosainen tuomittiin Norjassa viimeksi mainitulla henkilöllisyydellä 120 päivän vapausrangaistukseen huumausaineiden (kokaiinin) hallussapitoa ja myyntiä koskevasta rikoksesta. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee myös, että hänen poistamisestaan Norjan alueelta on tehty päätös, johon liittyy elinikäinen maahantulokielto Norjaan ja määrääminen maahantulokieltoon SIS-järjestelmässä. Hänet on kirjattu järjestelmään nimellä D 8.8.1980 syntyneenä Gambian kansalaisena.

23. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että oleskellessaan Dakarissa Senegalissa asianosainen jätti viimeksi mainitulla henkilöllisyydellä oleskelulupahakemuksen, jonka Ruotsin viranomaiset ovat tutkineet. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan hakemus hylättiin sillä perusteella, että sen perusteena oli lumeavioliitto.

B Valitus ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen

24. Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen pohtii ennakkoratkaisupyynnössään, millaisia vaatimuksia unionin oikeudessa on asetettu kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden vahvistamiselle, kun tämä jättää jäsenvaltion alueella jo oleskellessaan oleskelulupahakemuksen muulla kuin suojeluperusteella tai humanitaarisella perusteella.

25. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin selostaa ensiksi, että tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen edellyttää Ruotsin lainsäädännön mukaan kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden varmistamista, mikä käytännössä tarkoittaa oleskeluluvan voimassaoloajan voimassa olevan passin esittämistä. Ulkomaalaislaissa ei kansallisen tuomioistuimen mukaan aseteta muita edellytyksiä kuin se, että hakijalla on hallussaan passi. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kuitenkin korostaa sitä, että sääntöön on poikkeus, joka koskee hakemuksia, jotka jättäneiden kolmansien maiden kansalaisten kotimaassa ei myönnetä hyväksyttävissä olevia henkilöllisyysasiakirjoja.

26. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin viittaa toiseksi kansalliseen oikeuskäytäntöön osoittaakseen, millaista epäselvyyttä unionin oikeuden tulkintaan liittyy.

27. Ensinnäkin sen mukaan Migrationsöverdomstolen (ylempi maahanmuuttotuomioistuin, Ruotsi) on 12.5.2011 antamassaan tuomiossa nro MIG 2011:11 katsonut, että kun kyse on määräaikaista oleskelulupaa koskevasta hakemuksesta, jonka perusteena on side Ruotsin kuningaskuntaan (esimerkiksi perheenyhdistämistä, opiskelua tai työntekoa varten),

[11] Riidanalaisen päätöksen antamispäivä ei ilmene ennakkoratkaisupyynnöstä.

edellytyksenä sen myöntämiselle on, että asianomaisen kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyys varmistetaan, jotta Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja Schengenin rajasäännöstön mukaisia velvoitteita noudatettaisiin.

28. Toiseksi ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, että Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (Tukholman hallinto-oikeus, maahanmuuttotuomioistuin, Ruotsi) on katsonut, että tilapäisistä rajoituksista mahdollisuuteen saada oleskelulupa Ruotsissa 22.6.2016 annetun lain (lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige) [12] 16 f §:n säännökset ovat Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja Schengenin rajasäännöstön sääntöjen vastaisia siltä osin kuin niissä sallitaan oleskeluluvan myöntäminen, vaikka kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyydestä ei olekaan varmuutta eikä hän pysty osoittamaan ilmoittamaansa henkilöllisyyttä todennäköiseksi.

29. Kolmanneksi ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Migrationsöverdomstolen on katsonut, että sen 12.5.2011 antamassa tuomiossa MIG nro 2011:11 esittämät periaatteet koskevat ainoastaan oleskelulupahakemuksia, joita esittävät Schengen-alueen ulkopuolella oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset. Migrationsöverdomstolen lisäksi kumosi Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolenin antaman, tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä kohdassa mainitun tuomion ja hyväksyi tilapäisistä rajoituksista annetun lain 16 f §:n mukaisen, lievemmän näyttövaatimuksen. Näin ollen on mahdollista myöntää jäsenvaltion alueella jo oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle oleskelulupa lukio-opintoja varten, vaikka hänen henkilöllisyytensä on epäselvä eikä hän pysty osoittamaan, että ilmoitettu henkilöllisyys on todennäköinen.

30. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedusteleekin, vaaditaanko unionin oikeudessa, erityisesti Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja Schengenin rajasäännöstön säännöissä, että kolmannen maan kansalainen varmentaa henkilöllisyytensä silloin, kun hän jo on jäsenvaltion alueella ja tekee oleskelulupahakemuksen muulla kuin suojeluperusteella tai humanitaarisella perusteella.

C Ennakkoratkaisukysymykset

31. Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen päätti edellä esitetyn perusteella lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen määräykset, erityisesti järjestelmällisiä hakuja Schengenin tietojärjestelmässä koskevat määräykset, ja Schengenin rajasäännöstö, erityisesti siinä asetettu vaatimus voimassa olevan passin hallussapidosta, esteenä oleskeluluvan myöntämiselle Ruotsissa jätettyjen sellaisten hakemusten osalta, jotka on tehty muulla kuin suojeluperusteella tai humanitaarisella perusteella, kun henkilöllisyys on selvittämättä?

2) Mikäli vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, voidaanko henkilöllisyyden vahvistamista koskevia poikkeuksia säännellä kansallisella lainsäädännöllä tai kansallisessa oikeuskäytännössä?

3) Mikäli vastaus toiseen kysymykseen on kieltävä, mitkä poikkeukset ovat unionin oikeuden mukaisia, jos mitkään?”

[12] SFS 2016, nro 752, jäljempänä laki tilapäisistä rajoituksista.

32. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet A, Migrationsverket, Ruotsin, Alankomaiden ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio.

33. Sen jälkeen kun 18.3.2020 pidettäväksi suunniteltu istunto oli peruuntunut, päätettiin yhteisymmärryksessä esittelevän tuomarin kanssa esittää unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 62 artiklan 1 kohdan mukaisesti kysymyksiä, joihin A, Migrationsverket, Ruotsin hallitus ja Euroopan komissio ovat antaneet kirjalliset vastaukset asetetussa määräajassa.

IV Asian tarkastelu

34. Ennen ennakkoratkaisukysymysten tarkastelua on syytä esittää joitain alustavia huomautuksia.

A Alustavat huomautukset

35. Ensimmäinen huomautus koskee ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä.

36. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta lähinnä sitä, ovatko Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen tai Schengenin rajasäännöstön säännöt esteenä sille, että jäsenvaltio myöntää oleskeluluvan kolmannen maan kansalaiselle, joka hakee sitä ollessaan jo kyseisen jäsenvaltion alueella muulla kuin suojeluperusteella tai humanitaarisella perusteella eikä varmenna henkilöllisyyttään. Kansallinen tuomioistuin haluaa siinä tapauksessa tietää, missä määrin jäsenvaltio voi poiketa siitä periaatteesta, että henkilöllisyys on selvitettävä (toinen kysymys), ja voidaanko tuohon periaatteeseen sallia poikkeuksia unionin oikeuden perusteella (kolmas kysymys).

37. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, näistä kysymyksistä käydään tiivistä keskustelua Ruotsin tuomioistuimissa. Onkin syytä panna merkille, että käsillä oleva ennakkoratkaisupyyntö muistuttaa paljolti ennakkoratkaisupyyntöä, jonka Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Göteborgin hallinto-oikeus, maahanmuuttotuomioistuin, Ruotsi) esitti 10.8.2018 mutta peruutti joitain viikkoja myöhemmin.[13] Siinä oli lähinnä kyse siitä, ovatko tilapäisistä rajoituksista annetun lain 16 f §:n säännökset, joilla tämän ratkaisuehdotuksen 28 ja 29 kohdassa tarkastelluin edellytyksin lievennetään lukio-opintoja suorittamaan haluavan kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyttä koskevaa näyttövaatimusta, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja Schengenin rajasäännöstön mukaisia.[14]

[13] Unionin tuomioistuimen puheenjohtajan 23.10.2018 antama määräys asian poistamisesta rekisteristä, AA (C-526/18, ei julkaistu, EU:C:2018:894).

[14] Ennakkoratkaisukysymykset olivat seuraavat: ”1. Ovatko Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen määräykset tai Schengenin rajasäännöstö esteenä [väliaikaisista rajoituksista annetun] lain 16 f §:n kaltaisille kansallisille säännöksille, joiden mukaan jäsenvaltiossa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää oleskelulupa lukio-opintoja varten, vaikka hänen henkilöllisyytensä on epäselvä tai hän ei voi tehdä ilmoitettua henkilöllisyyttään todennäköiseksi? 2. Jos Schengenin säännöstön katsotaan tällaisessa tilanteessa sisältävän selvitettyä tai todennäköistä henkilöllisyyttä koskevan vaatimuksen, voidaanko [jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin [2008/115/EY, (EUVL 2008, L 348, s. 98)] säännöksiä tai muita unionin oikeuden säännöksiä tulkita siten, että niissä sallitaan poikkeuksia mainituista henkilöllisyyttä koskevista vaatimuksista?”

38. Nyt käsillä oleva ennakkoratkaisupyyntö toki eroaa edeltävästä, sillä tässä on kyse sellaisen yleisen säännöksen hyväksyttävyydestä, jossa päinvastoin edellytetään oleskeluluvan hakijan henkilöllisyyden vahvistamista esittämällä konkreettisesti passi, joka on voimassa oleskeluluvan voimassaoloajan. Kummassakin asiassa on kuitenkin kyse unionin oikeuden relevanttien säännösten tulkinnasta näyttövaatimuksen osalta sellaisen kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden vahvistamista varten, joka jo on jäsenvaltion alueella jättäessään oleskelulupahakemuksen (asia C-526/18) tai hakemuksen oleskeluluvan uusimisesta (asia C-193/19).

39. Muistutan käsiteltävänä olevan asian asiayhteyden ulkopuolelta, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimelle ei kuulu neuvoa-antavien lausuntojen esittäminen yleisistä tai hypoteettisista kysymyksistä vaan unionin oikeussäännön tulkitseminen riita-asian todelliseen ratkaisemiseen erottamattomasti liittyvään tarpeeseen vastaamiseksi.[15] Tarkasteluni painottuukin tilanteeseen, jossa A:n kaltainen kolmannen maan kansalainen on määrätty Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon SIS-järjestelmässä ja pyytää oleskelulupansa uusimista perheenyhdistämistä varten.

40. Toinen huomautukseni koskee ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen toimittamien selvennysten laajuutta ja osapuolten unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamia vastauksia.

41. Kyseisistä selvennyksistä ja vastauksista ilmenee, että A:n henkilökohtaisessa tilanteessa ja varsinkin hänellä Ruotsissa olevissa perhesuhteissa on tapahtunut merkittäviä muutoksia riidanalaisen päätöksen antamisen jälkeen. Unionin tuomioistuimen ja ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen välisen tehtäväjaon perusteella pidän tässä ratkaisuehdotuksessa lähtökohtaisesti selvänä sitä, että riidanalaisen päätöksen antamispäivänä A pyysi oleskelulupansa uusimista Ruotsin kansalaisen kanssa tapahtuvaa perheenyhdistämistä varten, kuten ennakkoratkaisupyynnössä selvästi todetaan, mitä kukaan osapuolista ei kiistä. Pidän lähtökohtaisesti selvänä myös sitä, että tutkiessaan tuota hakemusta Migrationsverket otti myös huomioon sen, että A oli kahden norjalaislapsen isä ja ylläpiti suhdetta lastensa äitiin, joka on Norjan kansalainen, ja nämä kaikki asuvat Ruotsissa.

42. Mainituista selvennyksistä ja vastauksista käy myös ilmi, että ensimmäistä perhesuhdetta, joka perustuu Ruotsin kansalaisen kanssa solmittuun avioliittoon, ei riidanalaisessa päätöksessä pidetty aitona. Vaikuttaa siltä, että toista perhesuhdetta, joka yhdistää A:n hänen lapsiinsa ja näiden äitiin, ei pidetty tosiasiallisena perhesuhteena, joten asianosaisen poistamiselle Ruotsin alueelta ei ollut estettä.[16] Kyseisistä asiakirjoista ilmenee myös, että riidanalaisen päätöksen antamisen jälkeen A on eronnut Ruotsin kansalaisesta ja että hänen lapsensa, jotka ovat Norjan kansalaisia, ovat muuttaneet äitinsä kanssa Ruotsista Norjaan.

[15] Tuomio 10.12.2018, Wightman ym. (C-621/18, EU:C:2018:999, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[16] Unionin tuomioistuimen käsiteltävänä oleva ennakkoratkaisukysymys ei koske asianosaisen poistamista Ruotsin alueelta. Koska tosiasiallista perhesidettä ei ole ja jos kyse on petoksesta, olisikin syytä soveltaa direktiivin 2008/115 säännöksiä, sillä asianosainen olisi silloin mainitun direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu unionin alueella ”laittomasti oleskeleva” henkilö. Kyseisen säännöksen mukaan ’laittomalla oleskelulla’ tarkoitetaan sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännöstön 5 artiklassa määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa.

B Ennakkoratkaisukysymykset

43. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä sitä, onko unionin oikeus ja erityisesti Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappale samoin kuin Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan a alakohta esteenä sille, että jäsenvaltio myöntää kolmannen maan kansalaiselle oleskeluluvan muulla kuin suojeluperusteella tai humanitaarisella perusteella, kun tämä jo on hakemuksen tehdessään kyseisen jäsenvaltion alueella eikä varmenna henkilöllisyyttään.

44. Toisin sanoen kyse on pääasian tosiseikkojen perusteella siitä, edellytetäänkö unionin oikeudessa perheenyhdistämistä varten myönnetyn oleskelulupansa uusimista hakevan kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden selvittämistä, ja jos näin on, niin missä määrin.

45. Hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on ensinnäkin tarkasteltava myös sitä, saako jäsenvaltio asettaa kyseisen oleskeluluvan myöntämisen ehdoksi sen, että hakija esittää oleskeluluvan voimassaoloajan voimassa olevan passin. Ennakkoratkaisupyynnöstä nimittäin ilmenee, että Ruotsin lainsäädännössä edellytetään tuollaisen asiakirjan esittämistä, jotta hakijan henkilöllisyys voidaan varmistaa.

46. Toiseksi, kun kyse on perheenyhdistämistä varten esitetystä oleskelulupahakemuksesta, kysymystä on mielestäni tarkasteltava myös suhteessa direktiiviin 2003/86 ja erityisesti niihin sääntöihin ja periaatteisiin, jotka siinä esitetään asianomaisen perheenjäsenen henkilöllisyyden todistamisesta.

47. Nyt esillä oleva tilanne kuuluu selvästikin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan määräysten, joihin ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin nimenomaisesti viittaa ennakkoratkaisupyynnössään, soveltamisalaan, sillä A on esittänyt hakemuksen Ruotsissa saamansa oleskeluluvan voimassaolon jatkamisesta perheenyhdistämistä varten, vaikka Norjan viranomaiset olivat määränneet hänet maahantulokieltoon SIS-järjestelmässä.

48. On kuitenkin myös varmistettava unionin oikeuden kaikkien merkityksellisten sääntöjen keskenään ristiriidaton soveltaminen. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa määritetyissä kolmansien maiden kansalaisten oleskelun edellytyksissä on sen vuoksi otettava huomioon unionin oikeudessa asetetut edellytykset. Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, kyseisten sääntöjen on nivellyttävä toisiinsa.[17] Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan, joka on Amsterdamin sopimuksen liitteenä,[18] johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan ”ainoastaan niitä Schengenin säännöstön määräyksiä voidaan soveltaa, jotka ovat Euroopan unionin ja yhteisön lainsäädännön mukaisia”.[19] Saman pöytäkirjan 1 artiklassa täsmennetään, että tiiviimpi yhteistyö Schengenin säännöstön alalla toteutetaan Euroopan unionin toimielinten ja oikeuden puitteissa sekä perustamissopimuksia noudattaen. Yksiselitteinen on myös asetus N:o 265/2010, jonka johdanto-osan 8 perustelukappaleessa todetaan, että asetuksen soveltamisen

[17] Ks. esim. tuomio 31.1.2006, komissio v. Espanja (C-503/03, EU:C:2006:74) ja tuomio 12.12.2019, E.P. (Vaara yleiselle järjestykselle) (C-380/18, EU:C:2019:1071). Tällaisesta toisiinsa niveltymisestä kertovat myös soveltamisasiakirjat, kuten käsitteen ”ulkomaalainen” määrittelemisestä 18.4.1996 annettu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyllä yleissopimuksella perustetun toimeenpanevan komitean julistus (EYVL 2000, L 239, s. 458) ja myös Sirene-käsikirjan muuttamisesta 1.7.2011 annettu komission täytäntöönpanopäätös 2011/406/EU (EUVL 2011, L 186, s. 1, liitteen 4.7 kohta).

[18] EYVL 1997, C 340, s. 93.

[19] Pöytäkirjassa lainataan tässä kohdin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 134 artiklan sanamuotoa.

”[ei] pitäisi vaikuttaa muissa unionin säädöksissä vahvistettuun jäsenvaltioiden velvollisuuteen myöntää oleskelulupia tiettyihin ryhmiin kuuluville kolmansien maiden kansalaisille; näitä säädöksiä ovat erityisesti direktiivi – – 2003/86”.

49. Tässä asiassa on kyse siitä, mitä edellytyksiä jäsenvaltio saa asettaa kolmannen maan kansalaisen perheenyhdistämistä varten hakeman oleskeluluvan myöntämiselle ja erityisesti sen voimassaolon jatkamiselle. Vaikka kyseisen oleskelulupahakemuksen perusteena alun perin olivat A:n perhesuhteet Ruotsin kansalaiseen, hakemusta perusteltiin myöhemmin A:n perhesiteillä Norjan kansalaiseen ja heidän yhteisiin lapsiinsa.

50. Muistutan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin on toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joiden avulla kansallinen tuomioistuin voi arvioida, ovatko kansallisen oikeuden säännökset tai kansalliset käytännöt unionin oikeuden sääntöjen mukaisia, voidakseen ratkaista käsiteltäväkseen saatetun asian.[20]

51. Vastauksissaan unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin Migrationsverket ja Ruotsin hallitus selvittivät, että direktiivin 2004/38/EY[21] tulkinnalla ei ole merkitystä vastauksen antamiseksi siihen, voiko A saada oleskeluluvan sovellettavan kansallinen lainsäädännön perusteella. Ne huomauttavat, että kyseinen direktiivi on pantu Ruotsin lainsäädännössä täytäntöön ulkomaalaislain eri luvussa, siis ei 5 luvussa, johon kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö kuuluu, vaan saman lain 3 luvussa, ja lisäksi se koskee niitä edellytyksiä, joilla voidaan myöntää oleskeluoikeus eikä siis oleskelulupa, josta tässä asiassa on kyse. Migrationsverketin mukaan nyt tarkasteltavassa asiassa kyseessä olevaa oleskelulupaa koskevat säännökset eivät siis kuulu lainkaan direktiivin 2004/38 soveltamisalaan, mikä sen mukaan vahvistetaan kansallisessa oikeuskäytännössä.

52. Kaikki osapuolet A:ta lukuun ottamatta sitä vastoin huomauttavat, että saattaessaan direktiivin 2003/86 osaksi kansallista oikeusjärjestystään Ruotsin kuningaskunta päätti soveltaa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön säännöksiä kaikkiin Ruotsissa asuviin henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin onkin Ruotsin hallituksen esittämien huomautusten mukaisesti katsonut, että tilanteessa, jossa asianosainen vetoaa perhesuhteisiinsa niin Ruotsin kansalaisen kuin Ruotsin alueella asuvien Norjan kansalaisten kanssa, direktiivin 2003/86 säännöksiä sovelletaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä[22] tarkoitetulla tavalla kansallisen oikeuden nojalla suoraan ja ehdottomasti.

53. Näiden seikkojen perusteella on syytä tarkastella ennakkoratkaisukysymyksiä paitsi Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja Schengenin rajasäännöstön merkityksellisten sääntöjen myös direktiivin 2003/86 merkityksellisten säännösten kannalta.

[20] Ks. määräys 8.4.2020, komissio v. Puola (C-791/19 R, EU:C:2020:277, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[21] 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).

[22] Tuomio 13.3.2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, 35–37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

1. Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan mukaiset maahantuloedellytykset Schengen-alueelle saapuville kolmansien maiden kansalaisille

54. Schengenin rajasäännöstön 1 artiklan toisen kohdan nojalla säännöstön tarkoituksena on vahvistaa säännöt Schengen-alueen ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta. [23]

55. Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, johon ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin viittaa, asetetaan kolmansien maiden kansalaisille se velvoite, että heillä on ”hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja, joka antaa haltijalleen oikeuden rajanylitykseen”, mutta tätä edellytystä sovelletaan Schengen-alueelle saapumiseen ja siellä oleskeluun, joka ”kestää enintään 90 päivää”. Kyseinen säännös ei siis koske sellaisen kolmannen maan kansalaisen tilannetta, joka A:n tavoin jo oleskelee jäsenvaltion alueella, tässä tapauksessa Ruotsissa, ja on jo saanut oleskeluluvan perheenyhdistämistä varten. [24] Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että Schengenin rajasäännöstön 5 artiklaa sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, joilla ei lähtökohtaisesti ole siteitä unionin alueeseen ja joiden osalta oikeuskäytännössä on katsottu, ettei heillä lähtökohtaisesti ole oikeutta saapua tietyn maan alueelle tai oleskella siellä. [25]

56. Edellä esitetystä seuraa, että Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan a alakohta ei ole relevantti A:han sovellettava säännös eikä sen avulla voida vastata ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin.

2. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen mukaiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle kolmannen maan kansalaiselle, joka on määrätty maahantulokieltoon SIS-järjestelmässä

57. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii myös Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen määräysten tulkintaa.

58. Huomautan, että kyseistä määräystä sovelletaan tilanteessa, jossa sopimusvaltio *aikoo myöntää* oleskeluluvan kolmannen maan kansalaiselle. [26] Jollei toisin ilmene, kyseinen määräys näyttäisi olevan sovellettavissa myös oleskeluluvan uusimista koskevan hakemuksen tapauksessa; sellainen jätetään kolmannen maan kansalaisen jo oleskellessa sopimusvaltion alueella. Asetuksen 2018/1861 27 artiklassa, jolla Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappale on korvattu, käytetään ilmaisua ”jos jäsenvaltio harkitsee oleskeluluvan – – *myöntämistä – – tai – – voimassaolon jatkamista*”. [27]

59. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen tarkoituksena ei myöskään ole määritellä niitä jäsenvaltioon saapumista koskevia lakisääteisiä edellytyksiä, jotka SIS-järjestelmässä maahantulokieltoon määrätyn kolmannen maan kansalaisen on täytettävä voidakseen saada hakemansa oleskeluluvan.

[23] Ks. analogisesti asetuksen 2016/399 1 artiklan osalta tuomio 5.2.2020, J. ym. (Merimiesten pestautuminen Rotterdamin satamassa) (C-341/18, EU:C:2020:76, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[24] Ks. tuomio 22.10.2009, Zurita García ja Choque Cabrera (C-261/08 ja C-348/08, EU:C:2009:648, 45 kohta).

[25] Ks. tuomio 27.6.2006 parlamentti v. neuvosto (C-540/03, EU:C:2006:429, 53 kohta).

[26] Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 2 kappale sitä vastoin koskee tilannetta, jossa sopimusvaltio *aikoo peruuttaa oleskeluluvan*. Kyseisen määräyksen tulkinnasta ks. tuomio 16.1.2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8).

[27] Kursivointi tässä.

60. Kyseisen määräyksen tarkoituksena on ainoastaan luoda jäsenvaltioiden yhteiseen ja yhtenäiseen toimintaan perustuva järjestely sellaisten tilanteiden estämiseksi, joissa kolmannen maan kansalaisen suhteen olisi samanaikaisesti voimassa yhden sopimusvaltion (jäljempänä kuulutuksen tehnyt jäsenvaltio) määräämä maahantulokielto SIS-järjestelmässä ja toisen sopimusvaltion (jäljempänä pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio tai luvan myöntänyt jäsenvaltio) myöntämä oleskelulupa. Kyseinen määräys muistuttaa direktiivin 2008/115 6 ja 11 artiklan säännöksiä yhdistettyinä, sillä niillä pyritään samoin keinoin estämään tilanteet, joissa kolmannen maan kansalaisen suhteen olisi samanaikaisesti voimassa yhden jäsenvaltion määräämä maahantulokielto ja toisen jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa.

61. Ensinnäkin on huomattava, että Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen ensimmäisessä kohdassa asetetaan velvoite tehdä järjestelmällisesti haku SIS-järjestelmään ennen oleskeluluvan myöntämistä. Tämä velvoite, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimenomaisesti viittaa kysymyksessään, otettiin käyttöön asetuksella N:o 265/2010. Velvoitteen tarkoituksena on, että oleskelulupahakemuksen vastaanottanut sopimusvaltio saa tiedon siitä, että toinen sopimusvaltio on määrännyt kyseisen kolmannen maan kansalaisen maahantulokieltoon SIS-järjestelmässä. [28]

62. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 96 artiklan mukaan maahantulokieltoon voidaan määrätä yleiseen järjestykseen kohdistuvan uhan perusteella silloin, kun kyseinen henkilö on tuomittu rikoksesta, josta seuraa vähintään vuoden vapausrangaistus (2 kappaleen toisen kohdan a alakohta), tai silloin, kun häneen kohdistuva toimenpide perustuu ulkomaalaisten maahantuloon tai oleskeluun liittyvien kansallisten säädösten rikkomiseen (3 kappale). Sellainen kuulutus merkitsee koko Schengen-aluetta koskevaa maahantulokieltoa, eikä asianomainen voi saada viisumia. [29] Tästä seuraa, että yleissopimuksen mukaisessa menettelyssä A:n kaltainen henkilö ei lähtökohtaisesti voisi saada oleskelulupaa Schengen-alueelle. Yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen mukaisen menettelyn tarkoituksena ei kuitenkaan ole johtaa oleskelulupahakemuksen järjestelmälliseen hylkäämiseen.

63. Toiseksi on huomattava, että yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen ensimmäisessä kohdassa määrätään tilanteesta, jossa kolmannen maan kansalainen on määrätty maahantulokieltoon SIS-järjestelmässä.

64. Kyseisessä määräyksessä vahvistetaan menettely määräyksen antaneen sopimusvaltion kanssa ensin käytävistä neuvotteluista tilanteessa, jossa pyynnön saanut sopimusvaltio aikoo maahantulokiellosta huolimatta myöntää asianomaiselle henkilölle oleskeluluvan. [30] Pyynnön saaneen sopimusvaltion on tuon menettelyn avulla voitava saada tietoonsa maahantulokiellon perusteet ja mahdollisesti ryhtyä toimiin yleisen turvallisuutensa ja järjestyksensä suojelemiseksi. [31] Nyt kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jota direktiivin 2003/86 säännökset

[28] Kolmansien maiden kansalaisia koskevia kuulutuksia maahantulon ja maassa oleskelun epäämiseksi koskevat edellytykset on esitetty toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä 20.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1987/2006 (EUVL 2006, L 381, s. 4) 20–30 artiklassa.

[29] Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen mukaan ”ulkomaalaisen maahantulo sopimuspuolten alueelle enintään kolmen kuukauden oleskelua varten voidaan sallia, jos hän täyttää seuraavat edellytykset: – – d) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon” ja saman yleissopimuksen 15 artiklan mukaan viisumit lyhytaikaista oleskelua varten ”voidaan myöntää ainoastaan, jos ulkomaalainen täyttää 5 artiklan 1 kappaleen – – d – – kohdassa tarkoitetut maahantuloedellytykset”. Ks. myös asetuksen 2016/399 6 artiklan 1 kohdan d alakohta sekä 14 artiklan 1 kohta.

[30] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi 31.1.2006 antamassaan tuomiossa komissio v. Espanja (C-503/03, EU:C:2006:74), että sopimusvaltioiden välisen yhteistyön periaate on Schengenin säännöstön perustana ja että se on välttämätön sellaisen yhdennetyn valvonnan kannalta, jonka tarkoituksena on taata tarkastusten ja valvonnan korkea ja yhdenmukainen taso ulkorajoilla Schengen-alueen sisällä olevien rajojen vapaan ylittämisen seurauksena (37 kohta).

[31] Ks. tältä osin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 93 ja 96 artikla.

koskevat, myös pyynnön saaneen sopimusvaltion on menettelyn ansiosta mahdollista saada merkityksellisiä tietoja oleskelulupahakemuksen tapauskohtaista tarkastelua varten. Pyynnön saaneen sopimusvaltion on puolestaan otettava huomioon määräyksen antaneen sopimusvaltion edut.

65. Yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen ensimmäisessä alakohdassa määrätään myös, että oleskeluluvan myöntämisen maahantulokieltoon määrätylle kolmannen maan kansalaiselle on tapahduttava ”painavista syistä”, joilla unionin lainsäätäjä tarkoittaa sitä, että oleskelulupa voidaan myöntää ”erityisesti humanitaarisista syistä tai kansainvälisten velvoitteiden takia”.[32] Erityisesti-adverbin käytöllä unionin lainsäätäjän tarkoituksena on jättää pyynnön saaneelle sopimusvaltiolle harkintavaltaa niiden syiden suhteen, joihin se voi vedota. Ratkaisevana tekijänä on syiden painavuus.[33] Komissio huomautti 6.11.2006 antamassaan suosituksessa[34], että ilmaisulla ”humanitaarisista syistä” tarkoitettiin esimerkiksi tilannetta, jossa kolmannen maan kansalaista kohtaa äkillinen vakava sairaus tai hänen lähisukulaisensa kuolee, ja ilmaisun ”kansainvälisten velvoitteiden takia” katsottiin käsittävän kansallista suojelua hakevan henkilön tilanteen.[35]

66. Ilmaisua ”painavista syistä” onkin nähdäkseni tulkittava suppeasti, jotta saataisiin otettua huomioon niin määräyksen antaneen sopimusvaltion edut kuin ne tavoitteet, joihin jäsenvaltiot pyrkivät vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Itse asiassa jäsenvaltio, joka tekee päätöksen maasta poistamisesta ja julistaa Schengen-aluetta koskevan maahantulokiellon, ei toimi ainoastaan omien etujensa ja kansalaistensa etujen mukaisesti vaan myös kaikkien vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella asuvien henkilöiden turvallisuuden puolesta. Oleskeluluvan myöntäminen nyt kyseessä olevien olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa johtaisikin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen mukaisesti A:ta koskevan maahantulokiellon peruuttamiseen SIS-järjestelmässä. Muistutan, että asianomainen on jo liikkunut Schengen-alueella käyttämällä useita eri henkilöllisyyksiä väärennettyjen asiakirjojen turvin saadakseen oleskeluoikeuden väärinkäytön avulla ja että hän saattaisi käyttää samoja keinoja myös toisessa jäsenvaltiossa sisärajavalvonnan poistumisen ansiosta. Katsonkin, että kyseessä olevien etujen ottamiseksi huomioon on olennaista tulkita ilmaisua ”painavista syistä” suppeasti. Tässä asiayhteydessä katson, että ”painavia” syitä ovat ne, joiden ansiosta asianomainen kolmannen maan kansalainen voi harjoittaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) mukaisia oikeuksiaan, erityisesti oikeutta perhe-elämän kunnioittamiseen (perusoikeuskirjan 7 artikla) sekä lapsen oikeuksien kunnioittamista koskevia oikeuksia (perusoikeuskirjan 24 artikla). Tämä kuitenkin edellyttää, että pyynnön saanut jäsenvaltio selvittää, onko hakemuksen perusteena esitetty perheside aito, todellinen ja tosiasiallinen, ja – kuten komissio kirjallisiin kysymyksiin antamissaan vastauksissa painottaa – punnitsee keskenään asianomaisen kolmannen maan kansalaisen ja jäsenvaltioiden etuja.

[32] Tämä edellytys ei enää ole mukana asetuksen 2018/1861 27 artiklassa, jolla Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappale on korvattu, kuten olen huomauttanut tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 6.

[33] Kuten komissio on perustellusti huomauttanut kirjallisiin kysymyksiin antamissaan vastauksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen ensimmäisen kohdan ruotsinkielinen versio erottuu muiden joukosta, sillä siinä esiintyy ilmaus ”i särskilda fall”, joka voitaisiin kääntää suomeksi ilmaisulla ”erityistapauksissa”. Toteankin, että kyseisen määräyksen useimmissa kieliversioissa on käytetty samaa ilmausta kuin sen ranskankielisessä versiossa, ”motifs sérieux”. Viittaan muiden muassa seuraaviin kieliversioihin: espanja (motivos serios), saksa (gewichtiger Gründe), englanti (substantive reasons), italia (motivi seri), hollanti (ernstige redenen) ja myös suomi (”painavista syistä”).

[34] Rajoilla suoritettavia henkilötarkastuksia varten laaditusta, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitetusta yhteisestä rajavartijan käsikirjasta (Schengen-käsikirja) annettu suositus, (K(2006) 5186 lopullinen).

[35] Ks. kyseisen suosituksen 6.2 ja 7.5 kohta.

67. Kolmanneksi on huomattava, että Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen toisessa kohdassa määrätään, että sopimusvaltion myöntäessä oleskeluluvan kolmannen maan kansalaiselle maahantulokiellon määränneen sopimuspuolen on peruutettava kielto. Jälkimmäinen voi kuitenkin merkitä kyseisen ulkomaalaisen kansalliseen maahantulokieltoluetteloonsa.

68. Tästä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen sanamuodon mukaisesta tulkinnasta ilmenee, ettei kyseisessä määräyksessä määritetä niitä lakisääteisiä edellytyksiä, jotka kolmannen maan kansalaisen on täytettävä voidakseen saapua jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä ja joihin kuuluisi hänen henkilöllisyytensä selvittäminen, toisin kuin sanotun yleissopimuksen 5 ja 15 artiklassa. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleessa lähdetään siitä, että kolmannen maan kansalainen ei täytä Schengen-alueelle saapumisen ja siellä oleskelun edellytyksiä koskevia sääntöjä, mistä syystä hänet on määrätty maahantulokieltoon. Unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli kyseisellä määräyksellä vain luoda sopimusvaltioiden välille yhdenmukaistettu menettely sen varalta, että jokin niistä aikoisi poiketa maahantulokiellosta, joka kolmannen maan kansalaista koskee maahantulokiellon antamisen jälkeen.

69. Yhdestäkään Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen sanamuodosta ei ilmene, että jäsenvaltiolta voitaisiin evätä mahdollisuus kolmannen maan kansalaiselle perheenyhdistämistä varten myönnetyn oleskeluluvan voimassaolon jatkamiseen vain sillä perusteella, ettei hänen henkilöllisyyttään saada varmistettua.

70. Tätä tulkintaa tukee kyseisen määräyksen systemaattinen ja teleologinen tulkinta.

71. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kohdalla nimittäin pyritään luomaan oikeudenmukainen tasapaino yhtäältä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kaltaisen sisärajattoman alueen asettamien turvallisuusvaatimusten ja toisaalta jäsenvaltioilla maahanmuuttopolitiikkansa suhteen olevan harkintavallan välillä. Jäsenvaltioilla on tiettyä harkintavaltaa oleskeluluvan myöntämisessä laittomasti oleskelevalle henkilölle, joten ne saavat edelleen valvoa kolmansien maiden kansalaisten saapumista alueelleen ja oleskelua siellä. Kuten unionin tuomioistuin on katsonut, yli 90 päivän pituisten oleskelulupien myöntäminen sitä vastoin kuuluu enimmäkseen jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön piiriin.[36] Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleen tarkoituksena on siis ennen kaikkia ottaa huomioon kummankin sopimusvaltion – sekä kuulutuksen tehneen että oleskeluluvan myöntäneen valtion – edut neuvottelumenettelyn avulla ja tarvittaessa rajata oleskelulupien myöntäminen painavista syistä myönnettäviin lupiin.

72. Kyseinen määräys ei tuo mitään uutta, sillä vastaavanlaisia esiintyy paitsi Schengenin rajasäännöstön yhteydessä myös direktiivissä 2008/115.

73. Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaan sopimusvaltiot voivat sallia kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä kyseisen säännöksen 1 kohdassa esitettyjä maahantulon edellytyksiä, enintään 90 päivää kestävää oleskelua varten maahantulon alueelleen humanitaarisesta syystä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden perusteella. Jos tällainen kolmannen maan kansalainen on määrätty maahantulokieltoon SIS-järjestelmässä, sopimusvaltion ei kuulu neuvotella asiasta vaan ilmoittaa siitä kaikille jäsenvaltioille.

[36] Tuomio 16.1.2018, E (C-240/17, EU:C:2018:8, 41 kohta).

74. Samoin direktiivin 2008/115 6 artiklan 4 kohdassa, luettuna yhdessä saman direktiivin 11 artiklan 4 kohdan kanssa, sallitaan jäsenvaltion milloin tahansa myöntää alueellaan laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle erillinen oleskeluun oikeuttava lupa tai oleskelulupa yksilöllisten inhimillisten syiden tai humanitaaristen tai muiden syiden perusteella myös siinä tapauksessa, että toinen jäsenvaltio olisi tehnyt päätöksen asianomaisen määräämisestä maahantulokieltoon. Direktiivin 2008/115 11 artiklan 4 kohdassa unionin lainsäätäjä luo tässä tilanteessa etukäteen tehtävää kuulemista koskevan menettelyn, joka on samantapainen kuin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleessa perustettu menettely.

75. Edellä esitetyn perusteella katson, että Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaletta on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sille, että sopimusvaltio myöntää oleskeluluvan kolmannen maan kansalaiselle, joka jo on kyseisessä valtiossa hakemuksen tehdessään, vaikka asianomainen ei pystykään varmentamaan henkilöllisyyttään ja vaikka hänet on määrätty maahantulokieltoon SIS-järjestelmässä, kuitenkin sillä edellytyksellä, että ennen luvan myöntämistä neuvotellaan maahantulokiellon määränneen sopimusvaltion kanssa ja että luvan myöntämiseen on painavat syyt.

76. Tämä päätelmä vaatii kuitenkin tarkentamista.

77. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 25 artiklan 1 kappaleessa esitetyissä edellytyksissä ei nimittäin tehdä eroa yhtäältä sen mukaan, onko oleskelulupaa haettu humanitaarisin perustein, perheenyhdistämistarkoituksessa tai muulla perusteella, ja toisaalta sen mukaan, onko hakemus jätetty jäsenvaltion vai sopimusvaltion viranomaisille. Kyseinen artikla ei tästä syystä sisällä niitä edellytyksiä, jotka unionin lainsäätäjä nimenomaisesti luettelee direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdassa sen varalta, että oleskelulupahakemus jätetään jäsenvaltiossa perheenyhdistämistä varten. Syistä, jotka olen jo tuonut esiin alustavissa huomautuksissani, seuraavaksi onkin tarkasteltava sääntöjä suhteessa tuon direktiivin säännöksiin.

3. Henkilöllisyyden todistamista koskevat vaatimukset direktiivin 2003/86 puitteissa

78. Arviointini aluksi tarkastelen direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdan sanamuotoa. Siltä osin kuin kyseisessä säännöksessä ainoastaan edellytetään oikeaksi todistettujen jäljennösten toimittamista perheenkokoajan perheenjäsenen tai -jäsenten matkustusasiakirjoista täsmentämättä kuitenkaan, mitä niiden puuttumisesta seuraa, aion tarkastella asiayhteyttä ja tavoitteita, joihin pyritään lainsäädännöllä, jonka piiriin kyseinen säännös kuuluu. Otan myös huomioon ne tiukat rajat, jotka jäsenvaltioiden harkintavallan käytölle asetetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmeneekin, että kyseisen direktiivin säännösten täytäntöönpanosta annettavan jäsenvaltion lainsäädännön on noudatettava niin direktiivin tavoitteita ja tehokasta vaikutusta kuin perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia ja lisäksi suhteellisuusperiaatetta, eikä siinä saada estää perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen tapauskohtaista tarkastelua. [37]

[37] Ks. analogisesti tuomio 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 62–67 kohta), jonka perusteluista tämä tarkastelutapa käy selvästi ilmi.

a) Direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdan sanamuodon tarkastelu

79. Ensinnäkin, kuten tämän ratkaisuehdotuksen edellisessä kohdassa huomautetaan, direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa todetaan, että perheenyhdistämistä varten esitettyyn oleskelulupahakemukseen on liitettävä perheenkokoajan perheenjäsenen tai -jäsenten matkustusasiakirjojen oikeaksi todistetut jäljennökset. [38]

80. Matkustusasiakirjoilla, joihin voidaan kiinnittää viisumi, on tarkoitus paitsi selvittää kolmannesta maasta saapuvan henkilön kansalaisuus ja henkilöllisyys myös tilanteen vaatiessa osoittaa, että hän on ylittänyt jäsenvaltion rajat tai Schengen-alueen ulkorajat laillisesti. Kyse ei siis ole pelkästä direktiivin 2004/38 4 artiklan 1 kohdassa säädetystä hallinnollisesta muodollisuudesta. Viimeksi mainitun, voimassa olevan henkilötodistuksen tai passin esittämistä koskevan säännöksen tarkoituksena on itse asiassa vain se, että asianomaisen henkilön on mahdollista osoittaa olevansa unionin kansalainen voidakseen käyttää vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan ja että toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on mahdollista todeta tästä asemasta suoraan johtuva oikeus.

81. Direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyllä matkustusasiakirjan esittämisvelvoitteella on useita tarkoituksia.

82. Sen avulla on ensinnäkin mahdollista vahvistaa kolmannesta maasta saapuvan henkilön henkilöllisyys ja kansalaisuus.

83. Henkilöllisyyden todistaminen, jota ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii, nimittäin liittyy olennaisesti perheenyhdistämisoikeuden perustana olevan perhesuhteen olemassaolon todistamiseen. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi 25.7.2002 antamassaan tuomiossa MRAX, [39] että ”jos henkilöllä ei ole voimassa olevaa henkilötodistusta tai passia, joilla on tarkoitus mahdollistaa se, että niiden haltija pystyy todistamaan henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa – –, asianomainen henkilö ei periaatteessa pysty pätevästi todistamaan henkilöllisyyttään eikä siten myöskään perhesiteitään”. [40]

84. Matkustusasiakirjan esittämisvelvollisuus myös mahdollistaa tapauksen mukaan jäsenvaltion rajojen tai Schengen-alueen ulkorajojen laillisen ylityksen todistamisen. Schengen-alueen erityisessä asiayhteydessä kyseinen velvollisuus on välttämätön väline, jolla valvotaan maahantuloa ja muuttovirtoja ilman rajoja olevalla alueella ja jonka tarkoituksena on taata henkilöiden vapaa liikkuvuus siten, että laittoman maahanmuuton riskejä samalla rajoitetaan. Kyseisen velvollisuuden avulla on mahdollista hylätä hakemuksia, joita esittävät sellaiset kolmansien maiden kansalaiset, jotka saattaisivat pyrkiä hyödyntämään perheenyhdistämismenettelyä saadakseen laillistettua maahantulonsa ja oleskelunsa jossain jäsenvaltiossa väärinkäyttönä pidettävällä tavalla.

85. Lisäksi kyseinen velvollisuus antaa tilaisuuden vahvistaa ne asiakirjat, jotka esitetään todisteina paitsi perhesuhteista myös perheenyhdistämisoikeuden käyttämistä varten vaadittujen muiden edellytysten täyttymisestä. Noista edellytyksistä säädetään erityisesti direktiivin

[38] Matkustusasiakirjojen esittämisvelvoite mainitaan edellytyksenä myös seuraavissa, yhdessä luettavissa säännöksissä: henkilötarkastuksia ulkorajoilla koskevat Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen a ja b kohta, enintään kolmen kuukauden oleskelua koskevan vaatimuksen osalta Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohta sekä yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö) 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (EUVL 2009, L 243, s. 1) 12 artikla.

[39] C-459/99, EU:C:2002:461.

[40] Kyseisen tuomion 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

2003/86 7 artiklassa. Kyseisen säännöksen mukaan jäsenvaltio voi vaatia perheenyhdistämistä pyytävää henkilöä esittämään todisteita siitä, että perheenkokoajalla on asunto, sairausvakuutus sekä ylläpitoonsa riittävät tulot ja varat. Vaatimuksen täyttämiseksi asianomaisen henkilön on esitettävä nimellään myönnettyjä asiakirjoja, kuten vuokrasopimus, todistus sairausvakuutuksesta, työsopimus tai vaikkapa palkkalaskelma tai mikä tahansa asiakirja, joka voidaan vahvistaa passin avulla. [41]

86. Direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetetussa velvoitteessa edellytetään, että matkustusasiakirjat ovat voimassa, luotettavia ja alkuperäisiä, jotta voitaisiin välttyä vilpillisiltä tai väärinkäyttönä pidettäviltä hakemuksilta. Lisäksi siinä edellytetään, että jäsenvaltio, jolle hakemus esitetään, tunnustaa kyseisten asiakirjojen pätevyyden. Matkustusasiakirjojen pätevyyden tunnustaminen kuuluu yksin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Komissio pitää Schengen-alueella tehtävän yhteistyön puitteissa kerättyjen tietojen perusteella yllä luetteloa jäsenvaltioiden ja sopimusvaltioiden tunnustamista matkustusasiakirjoista. [42] Luettelon tuoreimmasta versiosta ilmenee, että Gambian myöntämistä matkustusasiakirjoista Ruotsi tunnustaa päteviksi passin (tavallisen, diplomaatti- ja virkapassin) sekä matkustusasiakirjat, jotka on myönnetty Genevessä 28.7.1951 allekirjoitetun, pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen [43] perusteella.

87. Toiseksi vaikuttaisi siltä, että voimassa olevan matkustusasiakirjan esittämistä voitaisiin vaatia niin haettaessa oleskelulupaa ensimmäisen kerran kuin pyydettäessä sen voimassaolon jatkamista. Unionin lainsäätäjä ei nimittäin tee henkilöllisyyden todistamisessa mitään eroa sen mukaan, onko hakemus jätetty kyseisen perheenjäsenen asuessa sen jäsenvaltion alueen ulkopuolella, jossa perheenkokoaja asuu (direktiivin 2003/86 5 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu tilanne), vai hänen oleskellessaan jo siellä (saman direktiivin 5 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu tilanne). Lisäksi saman direktiivin 16 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat suorittaa tapauskohtaisia tarkastuksia, jos on olemassa perusteltu syy olettaa, että on tehty petos, mikä pätee myös kyseen ollessa oleskelulupien uusimisesta.

88. Kolmanneksi totean, että unionin lainsäätäjä ei ole säätänyt joustoista tai poikkeuksista sääntöön, jonka mukaan oleskelulupahakemukseen on liitettävä matkustusasiakirjojen oikeaksi todistetut jäljennökset. Se ei ole säätänyt myöskään johtopäätöksistä, jotka jäsenvaltion tulee tehdä sellaisten asiakirjojen puuttumisesta. Direktiivissä 2003/86 ei täsmennetä, voiko asiakirjojen puuttuminen olla riittävä peruste hakemuksen hylkäämiselle.

89. Henkilöllisyyden todistamista koskevat menettelyt eroavat selvästi perhesuhteen todistamista koskevista erityissäännöksistä. Niiden toteamisesta on säädetty direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdan toisessa ja kolmannessa alakohdassa. Kyseisessä säännöksessä täsmennetään, että jos ei ole esitetty perhesuhteiden olemassaolon todistavia asiakirjoja, jäsenvaltioilla on mahdollisuus käyttää täydentäviä tutkintatoimenpiteitä ja esimerkiksi haastatella perheenkokoajaa ja hänen perheenjäseniään. Täydentäviä tutkintatoimenpiteitä

[41] Ks. tältä osin komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista (COM(2014) 210 final (jäljempänä direktiivin 2003/86 soveltamisohjeet), 4.2.–4.4. kohta.

[42] Ks. kolmansien maiden ja alueellisten yhteisöjen myöntämät matkustusasiakirjat (osa I), 30.4.2020 laadittu luettelo, joka on saatavilla seuraavassa internetosoitteessa: https://www.consilium.europa.eu/prado/fi/prado-recognised-documents.html. Yhteistyö perustuu ulkorajojen ylittämiseen oikeuttavia matkustusasiakirjoja, joihin voidaan liittää viisumi, koskevasta luettelosta ja tämän luettelon vahvistamista varten luotavasta järjestelmästä 25.10.2011 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseen N:o 1105/2011/EU (EUVL 2011, L 287, s. 9). Ks. myös käsikirjan laatimisesta niistä asiakirjoista, joihin voidaan liittää viisumi, 16.12.1998 tehty toimeenpanevan komitean päätös (SCH/Com-ex (98) 56) (EYVL 2000, L 239, s. 207).

[43] Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja, osa 189, s. 150, nro 2545 (1954).

voidaan kuitenkin käyttää ainoastaan ”sukulaisuussuhteen olemassaolon toteamiseksi”. Unionin lainsäätäjä ei ole säätänyt samankaltaisia säännöksiä sen varalta, että perheenjäsen ei esitä vaadittuja matkustusasiakirjoja.

90. Direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdassa esitetyt kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden todistamista koskevat menettelyt eroavat myös saman direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädetystä, pakolaisen aseman saaneisiin henkilöihin sovellettavasta erityisjärjestelmästä. Viimeksi mainitussa säännöksessä nimittäin säädetään täysin yksiselitteisesti, että ”kielteinen päätös ei saa perustua pelkästään siihen, että [sukulaisuussuhteen osoittavat viralliset] asiakirjatodisteet puuttuvat”, ja että ”jäsenvaltioiden on otettava huomioon muut todisteet tällaisen suhteen olemassaolosta”. Totean kuitenkin, että mainitun direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädetyssä yleisessä järjestelmässä unionin lainsäätäjä ei säädä vastaavia säännöksiä vaan jättää täsmentämättä, voidaanko A:n kaltaista kolmannen maan kansalaista koskeva hylkäävä päätös perustella pelkästään vaadittujen matkustusasiakirjojen puuttumisella.

91. Direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella näyttäisikin siltä, että jäsenvaltio voi oleskeluluvan myöntämistä varten vaatia, että asianomainen perheenjäsen liittää hakemukseensa matkustusasiakirjat, joiden avulla hänen henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa voidaan vahvistaa ja joiden perusteella hän on mahdollisesti saanut luvan ylittää Schengen-alueen ulkorajat.

92. Koska direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohta ei kuitenkaan sisällä minkäänlaista mainintaa johtopäätöksistä, jotka jäsenvaltio voi tehdä asianomaisen perheenjäsenen henkilöllisyyden ja kansalaisuuden vahvistavien matkustusasiakirjojen puuttumisesta, sanottua direktiiviä on seuraavaksi tarkasteltava systemaattisesti ja teleologisesti sen arvioimiseksi, kuuluuko tämä kysymys jäsenvaltioiden vapaaseen harkintaan ja mahdollisesti missä määrin.

b) Direktiivin 2003/86 systemaattinen tarkastelu

93. Siinä tapauksessa, että perheenjäsen ei pysty osoittamaan henkilöllisyyttään esittämällä jäsenvaltion vaatiman matkustusasiakirjan, katsoisin direktiivin 2003/86 systematiikan perusteella, ettei kyseinen jäsenvaltio voi varsinkaan silloin, kun kyse on luvan uusimiseksi tehdystä hakemuksesta, hylätä perheenyhdistämistä varten esitettyä oleskelulupahakemusta pelkästään tuolla perusteella arvioimatta hakemusta ensin tapauskohtaisesti.

94. Tämä vaatimus asetetaan direktiivin 2003/86 17 artiklassa, joka koskee tapauksia, joissa jäsenvaltio harkitsee hakemuksen hylkäämistä, oleskeluluvan peruuttamista tai sen uusimatta jättämistä taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsentensä maastapoistamista. Unionin tuomioistuimen mukaan velvollisuus hakemuksen tapauskohtaiseen arviointiin on menettelyvaatimus, jota sovelletaan perhesuhteiden olemassaoloa osoittavien seikkojen todistusarvon arvioinnissa.[44]

95. Perheenyhdistämistä hakevan henkilön henkilöllisyyden todistamiseksi esitettyjen asiakirjojen tarkastelussa on noudatettava samaa päättelyä.

96. Ensinnäkin direktiivin 2003/86 17 artikla on itse asiassa sanamuodoltaan yleisluontoinen, eikä siinä nimetä hakemuksen hylkäämistä, oleskeluluvan peruuttamista tai sen uusimatta jättämistä koskevan päätöksen mahdollisia perusteita.

[44] Tuomio 13.3.2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, 63 kohta). Ks. myös direktiivin 2003/86 soveltamisohjeiden 3.2. kohta.

97. Seuraavaksi totean, että kyseisen direktiivin 16 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ja 4 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot saavat hylätä perheenyhdistämistä varten tehdyn maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen tai peruuttaa perheenjäsenen oleskeluluvan tai olla jatkamatta sen voimassaoloa, jos niissä tapauskohtaisissa tarkastuksissa, joita ne saavat tehdä perustelluista syistä, käy ilmi, että oleskeluluvan saamiseksi on käytetty vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja. Mielestäni tämä käsittää niin matkustusasiakirjat kuin sukulaisuussuhdetta osoittavat asiakirjat, kuten avioliitto- ja syntymätodistukset. Jotta voidaan katsoa toimivaltaisen kansallisen viranomaisen esittäneen tällaisen näytön, edellytetään tosiseikkoja ja olosuhteita, jotka esimerkiksi liittyvät toimitetun asiakirjan, asianomaisen henkilöllisyyden tai hänen taustojensa ja saatujen tietojen muuttamiseen, ja se selvästikin kuuluu hakemuksen tapauskohtaiseen tarkasteluun. [45]

98. Lopuksi on todettava, että tällainen tulkinta ilmenee myös direktiivin 2003/86 soveltamisohjeiden 5.1. kohdasta. Ohjeista käy ilmi, että ”jos matkustusasiakirjojen – – saaminen on erityisen vaikeaa tai vaarallista ja saattaa näin asettaa suhteettoman riskin tai käytännön esteen perheenyhdistämisoikeuden toteutumiselle, jäsenvaltioita kehotetaan ottamaan huomioon tilanteen erityispiirteet ja lähtömaan olosuhteet. Poikkeuksellisissa olosuhteissa, esimerkiksi jos valtio on toimintakyvytön tai sillä on suuria sisäisiä turvallisuusriskejä, jäsenvaltioita kehotetaan hyväksymään Punaisen Ristin kansainvälisen komitean antamat tilapäiset matkustusasiakirjat, antamaan kansallinen yhdensuuntainen kulkulupa tai tarjoamaan perheenjäsenille mahdollisuus saada viisumi jäsenvaltioon saapuessa”.

99. Nuo säännökset yhdessä viittaavat yhteistyöhön, jollaisen asianomaisen perheenjäsenen ja toimivaltaisen kansallisen viranomaisen välille on synnyttävä perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen käsittelyssä erityisesti silloin, kun hakemus esitetään ilman vaadittuja liiteasiakirjoja. [46]

100. Tapauskohtainen arviointi edellyttää vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sitä, että toimivaltainen kansallinen viranomainen tutkii asianomaisen perheenjäsenen konkreettisen tilanteen, arvioi tyhjentävästi kaikki hänen hakemuksensa kannalta merkitykselliset seikat ja ottaa tasapainoisesti ja perustellusti huomioon kaikki asiaan liittyvät edut ennen päätöksensä tekemistä. [47] Unionin tuomioistuin katsoi 4.3.2010 antamassaan tuomiossa Chakroun, [48] että direktiivin 2003/86 17 artikla on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään huomioon otettavien tulojen vähimmäismäärästä, jonka alittuessa perheenyhdistäminen evättäisiin, siltä osin kuin perheenyhdistämistä koskeva hakemus hylättäisiin ”tutkimatta konkreettisesti kunkin hakijan tilannetta”. [49]

[45] Ks. analogisesti tuomio 18.12.2014, McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:2450), joka koskee direktiivin 2004/38 35 artiklan tulkintaa. Jäsenvaltiot voivat kyseisen artiklan nojalla evätä, lopettaa tai peruuttaa siinä tarkoitetut oikeudet, jos ne on saatu oikeuksien väärinkäytöllä tai petoksella. Tuomion 52 kohdassa unionin tuomioistuin katsoi, että kyseisen säännöksen nojalla toteutettujen toimenpiteiden ”on perustuttava yksittäistapauksen tutkimiseen erikseen”.

[46] Vastauksissaan unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin Ruotsin hallitus totesi, että toimivaltaisen kansallisen viranomaisen kuuluu 28.9.2017 annetun Ruotsin hallintolain (förvaltningslagen, SFS 2017, nro 900) 23 §:n 1 ja 3 momentin mukaisesti toimia huolellisesti ja sallia hakijan täsmentää ja täydentää hakemustaan, jotta se voisi tehdä aineellisesti oikean päätöksen kaikkien merkityksellisten tosiseikkojen perusteella.

[47] Ks. tältä osin tuomio 13.3.2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös direktiivin 2003/86 soveltamisohjeiden 6.1.2. ja 7.4. kohta.

[48] C-578/08, EU:C:2010:117.

[49] Kyseisen tuomion 48 kohta. Ks. vastaavasti direktiivin 2003/86 soveltamisohjeiden 6.1. kohta, jossa komissio toteaa, että yksikään seikka ei yksinään saa johtaa automaattisesti tiettyyn päätökseen.

101. Kyseen ollessa oleskeluluvan uusimista koskevasta hakemuksesta, jonka hylkääminen tarkoittaisi perhe-elämän katkeamista, mielestäni on tarpeen, että jäsenvaltio ottaa huomioon konkreettiset syyt, joiden vuoksi kolmannen maan kansalainen ei pysty esittämään vaadittua matkustusasiakirjaa, sekä asianomaisen tekemän yhteistyön ja vilpittömän mielen. Ei voidakaan sulkea pois esimerkiksi sitä, että kyseinen kolmannen maan kansalainen ei kykene osoittamaan voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, sillä sen voimassaolo on päättynyt ensimmäisen oleskeluluvan kattaman jakson aikana.

102. Lukuun ottamatta tilanteita, joissa on täysin ilmeistä, että kolmannen maan kansalainen jättää räikeästi noudattamatta yhteistyövelvoitettaan tai esittää vilpillisen hakemuksen, katson edellä esitetyn perusteella, että direktiivillä 2003/86 tavoiteltujen tavoitteiden noudattamisen takaamiseksi jäsenvaltio ei voi hylätä perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta vain sillä perusteella, että asianomainen perheenjäsen ei esitä vaadittua matkustusasiakirjaa, arvioimatta ensin tilannetta tapauskohtaisesti.

c) Direktiivin 2003/86 teleologinen tarkastelu

103. Direktiivin 2003/86 tavoitteena on edistää perheenyhdistämistä mahdollistamalla tästä direktiivistä johtuvan aseman myöntäminen henkilöille, jotka tosiasiallisesti täyttävät sen saamisen edellytykset. [50]

104. Tätä tavoitetta selvästikin edistää kolmannen maan kansalaisen velvollisuus esittää matkustusasiakirja. Muistutan, että kyseinen velvollisuus mahdollistaa asianomaisen henkilöllisyyden ja kansalaisuuden selvittämisen ja niiden asiakirjojen vahvistamisen, jotka esitetään todisteina paitsi perhesuhteista myös muiden, perheenyhdistämisoikeuden käyttämistä varten vaadittujen edellytysten täyttämisestä. Huomautan, että kyseisen velvollisuuden avulla on tarvittaessa myös mahdollista osoittaa Schengen-alueen ulkorajojen laillinen ylittäminen.

105. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pääsääntönä kuitenkin on perheenyhdistämisen salliminen. [51] Jotta tämä tavoite voidaan taata ja välttyä siltä riskiltä, että perheenjäsenelle jätettäisiin aiheettomasti myöntämättä tuo oikeus, jäsenvaltio ei saa hylätä perheenyhdistämistä koskevaa hakemusta vain sillä perusteella, ettei siihen ole liitetty vaadittua matkustusasiakirjaa, arvioimatta ensin tilannetta tapauskohtaisesti.

106. Tällainen tulkinta direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdan säännöksistä mahdollistaa näin ollen sen, että voidaan taata niin perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien kuin jäsenvaltioita velvoittavan suhteellisuusperiaatteen noudattaminen.

[50] Ks. tuomio 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[51] Ks. vastaavasti tuomio 6.12.2012, O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

d) Perusoikeuksien ja suhteellisuusperiaatteen noudattaminen

107. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jäsenvaltioiden pannessa täytäntöön direktiivin 2003/86 säännöksiä niiden edellytetään käyttävän harkintavaltaansa noudattaen perusoikeuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia.[52] Kyseisen direktiivin johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan direktiivin säännöksiä on tulkittava ja sovellettava ottamalla erityisesti huomioon perusoikeuskirjan 7 artikla, jossa tunnustetaan oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, sekä sen 24 artiklan 2 ja 3 kohta, joissa vaaditaan, että on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu ja se, että lapsen on saatava säännöllisesti ylläpitää henkilökohtaisia suhteita kumpaankin vanhempaansa.[53]

108. Unionin tuomioistuin myös kehottaa jäsenvaltioita niiden käyttäessä harkintavaltaa, joka niillä on direktiivin 2003/86 saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöään, noudattamaan suhteellisuusperiaatetta, joka on unionin oikeuden yleinen periaate.[54] Niin perheenyhdistämistä koskevien hakemusten esittämiselle ja arvioinnille asetettujen edellytysten kuin jäsenvaltioiden toteuttamien tarkastustoimenpiteiden on oltava oikeasuhtaisia. Jos petosten torjunta on tarkastustoimenpiteet oikeuttava legitiimi tavoite, se on voitava saavuttaa noilla toimenpiteillä, eivätkä toimenpiteet saa mennä pidemmälle kuin on tarpeen tuon tavoitteen saavuttamiseksi eikä perheenyhdistämisoikeudesta saa tulla tehoton niiden seurauksena.

109. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että mainittujen periaatteiden – kuten direktiivin 2003/86 17 artiklassa säädettyjen velvoitteiden – noudattamisen osalta on erotettava toisistaan seuraavat tilanteet.

110. Ensimmäinen tilanne on sellainen, jossa kolmannen maan kansalainen laiminlyö räikeästi yhteistyövelvoitteensa jättämällä toimittamatta mitään vaadittua matkustusasiakirjaa tai muuta asiakirjaa, jolla hän voisi vahvistaa henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa. Todistustaakka on tällöin perheenkokoajajalla tai asianomaisella perheenjäsenellä. Hän yksin panee menettelyn alulle saadakseen oikeuden, ja vain hänellä on käytössään asiakirjat, joilla hän voi todistaa henkilöllisyytensä. Tilanteessa, jossa kolmannen maan kansalainen ei millään tavoin pyri jättämään hakemustaan asianmukaisesti tai hakemus on selvästi puutteellinen, mikään ei nähdäkseni ole esteenä sille, että toimivaltainen kansallinen viranomainen voi heti hylätä hakemuksen direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohdan perusteella.

111. Toinen tilanne on sellainen, jossa kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tiedossa olevien objektiivisten seikkojen perusteella on selvää, että hakemus viittaa vilppiin tai väärinkäyttöön. Siinä tapauksessa kyseinen viranomainen voi arvioituaan ensin hakemuksen tapauskohtaisesti, kuten direktiivin 2003/86 17 artiklassa edellytetään, perustellusti hylätä hakemuksen saman direktiivin 16 artiklan 2 kohdan a alakohdan nojalla.

[52] Muistutan, että perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kunnioitettava perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia ja noudatettava siinä tunnustettuja periaatteita soveltaessaan unionin oikeutta, mikä käsittää jäsenvaltioilla direktiivien saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä olevan harkintavallan puitteissa toteutetut toimenpiteet. Ks. jäsenvaltioilla direktiivin 2003/86 10 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanossa olevan harkintavallan osalta tuomio 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 64 ja 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[53] Ks. tältä osin tuomio 13.3.2019, E. (C-635/17, EU:C:2019:192, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[54] Ks. tuomio 12.12.2019, E.P. (Vaara yleiselle järjestykselle) (C-380/18, EU:C:2019:1071, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

112. Kolmas ja viimeinen tilanne on sellainen, jossa kolmannen maan kansalainen ei esitä voimassa olevan passin kaltaista matkustusasiakirjaa, jonka jäsenvaltio vaatii hakijan henkilöllisyyden selvittämiseksi, mutta noudattaa hänelle kuuluvaa yhteistyövelvoitetta vahvistamalla henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa ilman mitään epäselvyyttä jollain muulla asianmukaisella keinolla.

113. Matkustusasiakirjojen esittäminen ei tässä tapauksessa tietenkään ole pelkkä hallinnollinen muodollisuus. Huomautan, että kyseisen velvoitteen laajuus ei ole verrattavissa direktiivissä 2004/38 säädettyyn velvoitteeseen, jonka mukaan unionin kansalaisella, joka haluaa oleskella muussa kuin siinä jäsenvaltioissa, jonka kansalainen hän on, täytyy olla hallussaan voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Ensin mainittu velvoite koskee oleskeluluvan myöntämistä kolmannen maan kansalaiselle, joka pyytää unionin oikeuden säännösten soveltamista itseensä epäsuorasti, ja toinen puolestaan koskee oleskeluoikeuden myöntämistä jäsenvaltiossa suoraan unionin kansalaisen aseman perusteella. Katson tästä syystä, että periaatteet, jotka yhteisöjen tuomioistuin esitti 17.2.2005 antamassaan tuomiossa Oulane,[55] jossa oli kyse sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvästä jäsenvaltioiden kansalaisten oikeudesta oleskella unionin alueella, eivät näyttäisi olevan sovellettavissa kolmannen maan kansalaisen perheenjäseneen. Muistutan, että kyseisessä tuomiossa, joka annettiin direktiivillä 2004/38 kumotun ja korvatun direktiivin 73/148/ETY[56] tulkinnasta, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vastaanottava jäsenvaltio ei suhteellisuusperiaatetta loukkaamatta voinut kyseenalaistaa toisen jäsenvaltion kansalaisen oleskeluoikeutta vain sillä perusteella, ettei hän ollut esittänyt voimassa olevaa henkilötodistusta tai passia, jos hän kuitenkin pystyi todistamaan kansalaisuutensa muilla keinoilla ilman mitään epäselvyyttä.[57]

114. Direktiivin 2004/38 ja toisaalta direktiivin 2003/86 soveltamisalaan kuuluvat tilanteet eivät ole vertailukelpoisia. Joissain kolmansien maiden kansalaisiin liittyvissä tilanteissa saattaa kuitenkin olla myös välttämätöntä keventää todistustaakkaa. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on tuolloin tunnistettava tilanne tapauskohtaisella arvioinnilla.

115. Toisin kuin kahden ensimmäisen edellä mainitsemani tilanteen osalta (yhteistyövelvoitteen räikeä laiminlyönti ja vilpillinen tai väärinkäyttönä pidettävä hakemus) toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tekemä hylkäävä päätös, jossa ei oteta huomioon vaadittujen matkustusasiakirjojen puuttumiseen oikeuttavia syitä eikä asianomaisen henkilön tekemää yhteistyötä henkilöllisyytensä vahvistamiseksi, saattaisi nimittäin loukata tämän ratkaisuehdotuksen 107 kohdassa mainittuja perusoikeuksia ja myös suhteellisuusperiaatetta. Kun kyse on hakemuksesta uusimiseksi, eikä kolmannen maan kansalainen pysty esittämään matkustusasiakirjojaan, hylkäävästä päätöksestä olisi lisäksi seurauksena se, että asianomaisen ei enää sallittaisi jatkaa perhe-elämäänsä, joten päätös voisi loukata suhteettomasti kyseistä, perusoikeuskirjan 7 artiklassa tunnustettua oikeutta.

[55] C-215/03, EU:C:2005:95. Ks. myös tuomio 9.1.2007, Jia (C-1/05, EU:C:2007:1, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[56] Sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21.5.1973 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1973, L 172, s. 14).

[57] 17.2.2005 antamassaan tuomiossa Oulane (C-215/03, EU:C:2005:95) yhteisöjen tuomioistuin piti kyseisen direktiivin tavoitteisiin nähden suhteettomana sitä, että tällainen näyttö olisi mahdollista esittää vain siten, että jokaisessa tapauksessa on esitettävä voimassa oleva henkilökortti tai passi. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että voimassa olevan henkilökortin tai passin esittäminen yhteisön kansalaisuuden toteennäyttämiseksi on nimittäin hallinnollinen muodollisuus, jonka ainoa tavoite on, että kansalliset viranomaiset toteavat oikeuden, joka johtuu suoraan kyseessä olevan henkilön asemasta (24 kohta). Se kuitenkin katsoi, että henkilöllisyys ja kansalaisuus voidaan todistaa muillakin keinoilla ja että jos ei ole täsmennetty, mitkä todistustavat on hyväksytty, on pääteltävä, että tämä todistaminen voidaan tehdä mitä hyvänsä asianmukaista keinoa käyttämällä (53 kohta).

116. Huomautan, että yhteisöjen tuomioistuin noudatti tuota tarkastelutapaa 25.7.2002 antamassaan tuomiossa MRAX,[58] joka koskee jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa olevan kolmannen maan kansalaisen oleskeluoikeutta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ottaen huomioon, kuinka tärkeänä yhteisöjen lainsäätäjä pitää perhe-elämän suojelua,[59] jäsenvaltio ei suhteellisuusperiaatetta loukkaamatta voi käännyttää rajalta jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa olevaa kolmannen maan kansalaista, joka yrittää tulla jäsenvaltioon ilman voimassa olevaa henkilötodistusta tai passia taikka tilanteen mukaan viisumia, jos hän pystyy todistamaan henkilöllisyytensä ja aviositeensä ja jos ei ole tullut selvitetyksi, että tästä henkilöstä aiheutuu vaara yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle direktiivin 68/360/ETY[60] 10 artiklassa ja direktiivin 73/148[61] 8 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

117. Huomautettakoon viimein, että tuomiossa McCarthy ym.[62] unionin tuomioistuin katsoi, että se, että jäsenvaltiossa ilmenee suuri määrä tapauksia, joissa kolmansien valtioiden kansalaiset syyllistyvät oikeuksien väärinkäyttöön tai petoksiin, ei voi oikeuttaa yleisestäviin näkökohtiin perustuvia toimenpiteitä, joissa ei erikseen arvioida asianomaisen henkilön omaa käyttäytymistä.[63]

118. Katsonkin kaiken edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2003/86 5 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa edellytetään perheenyhdistämistä varten tehdyn oleskelulupahakemuksen arviointia varten, että asianomainen perheenjäsen varmentaa henkilöllisyytensä liittämällä hakemukseensa oikeaksi todistetun jäljennöksen passista, joka on voimassa oleskeluluvan voimassaoloajan.

119. Siinä tapauksessa, ettei asianomainen perheenjäsen pysty esittämään sellaista asiakirjaa, toimivaltainen kansallinen viranomainen ei silti voi hylätä hakemusta vain tuolla perusteella arvioimatta hakemusta ensin tapauskohtaisesti, mikä edellyttää, että se ottaa etenkin huomioon syyt, joiden vuoksi asianomainen perheenjäsen ei voi esittää sanottua asiakirjaa, ja hänen tekemänsä yhteistyön henkilöllisyytensä vahvistamiseksi ilman mitään epäselvyyttä jollain muulla asianmukaisella keinolla.

120. Tämä päätelmä vastaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toiseen ja kolmanteen kysymykseen.

V Ratkaisuehdotus

121. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolenin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) 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, 25 artiklan 1 kappaletta, sellaisena kuin se on muutettuna 25.3.2010 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 265/2010, on tulkittava siten, ettei se

58 C-459/99, EU:C:2002:461.

59 Kyseisen tuomion 53 kohta.

60 Jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15.10.1968 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1968, L 257, s. 13).

61 Mainitun tuomion 62 kohta.

62 C-202/13, EU:C:2014:2450.

63 Kyseisen tuomion 55 kohta, joka koskee direktiivin 2004/38 35 artiklaa, joka koskee oikeuden väärinkäyttöä.

ole esteenä sille, että sopimusvaltio myöntää oleskeluluvan kolmannen maan kansalaiselle, joka jo on kyseisessä valtiossa hakemuksen tehdessään, vaikka asianomainen ei pystykään varmentamaan henkilöllisyyttään ja vaikka hänet on määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä, kuitenkin sillä edellytyksellä, että ennen luvan myöntämistä neuvotellaan maahantulokiellon määränneen sopimusvaltion kanssa ja että luvan myöntämiseen on painavat syyt.

2) Oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY 5 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa edellytetään oleskelulupahakemuksen arviointia varten, että asianomainen perheenjäsen varmentaa henkilöllisyytensä liittämällä hakemukseensa oikeaksi todistetun jäljennöksen passista, joka on voimassa oleskeluluvan voimassaoloajan.

   Siinä tapauksessa, ettei asianomainen perheenjäsen pysty liittämään vaadittua matkustusasiakirjaa hakemukseensa, toimivaltainen kansallinen viranomainen ei silti voi hylätä hakemusta vain tuolla perusteella arvioimatta hakemusta ensin tapauskohtaisesti, mikä edellyttää, että se ottaa etenkin huomioon syyt, joiden vuoksi asianomainen perheenjäsen ei voi esittää sanottua asiakirjaa, ja hänen tekemänsä yhteistyön henkilöllisyytensä vahvistamiseksi ilman mitään epäselvyyttä jollain muulla asianmukaisella keinolla.