Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
10 päivänä maaliskuuta 2022 [1]

Asia C-22/21

SRS ja
AA
vastaan
Minister for Justice and Equality

(Ennakkoratkaisupyyntö – Supreme Court (Cour suprême, Irlanti))

Ennakkoratkaisupyyntö – Vapaata liikkuvuutta ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskeva oikeus – Oikeuksien haltijat – Muut perheenjäsenet – Unionin kansalaisen taloudessa asuvat perheenjäsenet – Unionin kansalaisen kanssa asuva serkku, joka on kolmannen maan kansalainen – Riippuvaisuus – Edellytykset – Kansallisten viranomaisten arviointi – Perusteet – Harkintavalta – Rajat

I Johdanto

1. SRS on syntynyt vuonna 1978 ja hän on lähtöisin Pakistanista. Vuonna 1997 hän muutti perheensä kanssa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. SRS sai Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuuden vuonna 2013. Vuonna 1986 syntynyt, Pakistanista lähtöisin oleva AA on SRS:n serkku. Opiskeltuaan yliopistossa Pakistanissa AA jatkoi opintojaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 2010. Hänellä oli tuolloin opiskelijaviisumi, jonka voimassaolo päättyi 28.12.2014. Koko Yhdistyneessä kuningaskunnassa oleskelunsa ajan AA asui Lontoossa SRS:n, tämän vanhempien sekä muiden perheenjäsenten kanssa asunnossa, jonka SRS:n veljen väitetään omistaneen. SRS maksoi veljelleen vuokraa. SRS ja AA tekivät kyseisen veljen kanssa yhteisen, vuoden pituisen vuokrasopimuksen 11.2.2014.

2. Tammikuussa 2015 SRS muutti Irlantiin työskentelytarkoituksessa. Maaliskuussa 2015 Irlantiin muutti myös AA, joka on siitä lähtien asunut SRS:n kanssa. Oleskellessaan Irlannin alueella ilman viisumia AA haki 24.6.2015 Irlannin viranomaisilta oleskelukorttia Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenenä Euroopan yhteisöistä (henkilöiden vapaa liikkuvuus) (nro 2) vuonna 2006 annetun asetuksen (European Communities (Free Movement of Persons) (No. 2) Regulations 2006 (jäljempänä Irlannin vuoden 2006 asetus) [2] nojalla; asetuksella saatettiin osaksi Irlannin kansallista lainsäädäntöä 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,

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] S.I. 2006, nro 656.

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 2004/38/EY. [3] Irlannin vuoden 2006 asetuksen 7 pykälässä säädetään, että unionin kansalaisen perheenjäsen, joka on oikeutettu maassa oleskeluun ja joka oleskelee Irlannin alueella yli kolme kuukautta, voi hakea oleskelukorttia.

3. Irlannin vuoden 2006 asetuksen 2 §:n 1 momenttiin sisältyvän määritelmän mukaan unionin kansalaisen ”perheenjäsenen asemaan oikeutetulla” tarkoitetaan sellaista perheenjäsentä tämän kansalaisuudesta riippumatta, joka ei ole unionin kansalaisen edellytykset täyttävä perheenjäsen ja joka alkuperämaassaan taikka vakinaisen asuinpaikkansa tai aiemman asuinpaikkansa maassa a) on riippuvainen unionin kansalaisesta tai b) asuu samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa tai c) jonka vakavat terveydelliset syyt ehdottomasti edellyttävät, että kyseinen unionin kansalainen antaa henkilökohtaista hoitoa asianomaiselle perheenjäsenelle.

4. Näin ollen AA ei näyttäisi kuuluvan unionin kansalaisen sellaisten perheenjäsenten asemaan oikeutettujen ryhmään, joihin direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 alakohdassa viitataan. [4] Sitä vastoin AA väitti olevansa riippuvainen SRS:stä ja joka tapauksessa asuvansa samassa taloudessa SRS:n kanssa.

5. Kuitenkin direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa: ”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 perheen jäsenet 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”.

6. Minister for Justice and Equality (Irlannin oikeus- ja tasa-arvoministeri) hylkäsi AA:n hakemuksen 21.12.2015 sillä perusteella, ettei AA ollut esittänyt riittävästi näyttöä siitä, että hän oli riippuvainen SRS:stä tai asui samassa taloudessa tämän kanssa. Ministeri katsoi erityisesti, että SRS:n ja AA:n tosiasiallinen yhteiselämä Yhdistyneessä kuningaskunnassa SRS:n unionin kansalaisuuden saamisen jälkeen oli kestänyt alle kaksi vuotta, että SRS:n vanhemmat ja hänen veljensä ja sisarensa asuivat samassa osoitteessa Lontoossa ja että vaikka olisi totta, että AA asui kyseisessä osoitteessa, tämä ei riitä siihen, että hänen voitaisiin katsoa kuuluneen SRS:n talouteen. AA:n taloudellista riippuvaisuutta SRS:stä ei puolestaan ollut ministerin mielestä osoitettu riittävin asiakirjoin.

7. SRS ja AA toimittivat lisätodisteita ja pyysivät oikeus- ja tasa-arvoministerin päätöksen uudelleentarkastelua. Ministeri vahvisti 21.12.2015 antamansa päätöksen samoin perustein 21.12.2016 ja katsoi, että vaikka he asuivat samassa osoitteessa Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ei kuitenkaan ollut pystytty osoittamaan, että SRS oli tosiasiassa kyseisen kotitalouden pää AA:n asuessa hänen kanssaan Lontoossa, kuten direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa edellytetään.

[3] EUVL 2004, L 158, s. 77.

[4] Kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja unionin kansalaisen perheenjäseniä ovat unionin kansalaisen aviopuoliso tai rekisteröity kumppani, unionin kansalaisen alle 21-vuotiaat tai hänestä riippuvaiset jälkeläiset suoraan alenevassa polvessa samoin kuin unionin kansalaisen puolison tai rekisteröidyn kumppanin vastaavanlaiset jälkeläiset sekä unionin kansalaisesta riippuvaiset sukulaiset suoraan takenevassa polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai rekisteröidyn kumppanin vastaavanlaiset sukulaiset. Näiden perheenjäsenten katsotaan olevan Irlannin lainsäädännössä tarkoitettuja perheenjäsenen asemaan ”oikeutettuja” henkilöitä.

8. AA ja SRS nostivat päätöksestä kumoamiskanteen High Courtissa (Irlannin ylempi piirituomioistuin). SRS kertoi tuomioistuimessa jälleen yksityiskohtaisesti taloudellisesta tuesta, jota hän antoi serkulleen heidän yhteiselämänsä aikana Lontoossa, ja väitti olevansa kotitaloutensa ainoa työssä käyvä henkilö vanhempiensa korkean iän ja veljensä Pakistanissa oleskelun pitkittymisen vuoksi. High Court hylkäsi 25.7.2018 antamassaan tuomiossa SRS:n ja AA:n nostaman kanteen sillä perusteella, ettei AA:n voitu katsoa olevan riippuvainen SRS:stä eikä kuuluvan kotitalouteen, jonka pää SRS oli, mutta myönsi, että edellä mainittu käsite oli epäselvä eikä sitä ole määritelty missään.

9. AA ja SRS valittivat tuomiosta Court of Appealiin (Irlannin ylioikeus) väittäen, että ensimmäisen asteen tuomioistuin oli tulkinnut liian suppeasti käsitettä unionin kansalaisen kanssa ”samassa taloudessa asuva perheenjäsen”. Käsitteen tulkintavaikeutta jälleen korostaen ylioikeus totesi 19.12.2019 antamassaan tuomiossa kuitenkin, ettei samassa osoitteessa asumisen voitu katsoa olevan riittävä peruste sille, että AA ja SRS kuuluivat samaan talouteen, jonka pää SRS oli. Jotta perheenjäsenen voidaan katsoa asuvan samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa, oli hänen ylioikeuden toteamuksen mukaisesti oltava erottamaton osa unionin kansalaisen ydinperheen elämää nyt sekä lähitulevaisuudessa tai kohtuullisen ajan tulevaisuudessa. Lisäksi unionin kansalaisen kanssa yhdessä asumisen perustana ei pidä olla pelkät käytännön syyt vaan myös emotionaalinen ja sosiaalinen yhteys.

10. Asiaa ei ratkaistu AA:n ja SRS:n eduksi, ja he päättivät valittaa ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, joka myönsi valitusluvan 20.7.2020 nimenomaan unionin kansalaisen kanssa "samassa taloudessa asuvan perheenjäsenen” käsitteen määrittelyn osalta sekä sen osalta, onko kyseisen unionin kansalaisen oltava tosiasiallisesti kotitalouden pää. [5]

11. Samassa taloudessa, jonka pää unionin kansalaisen on, asumista koskevan edellytyksen osalta oikeus- ja tasa-arvoministeri katsoo edelleen, etteivät perheenjäsenen asuminen samassa osoitteessa ja unionin kansalaisen mahdollisesti antama taloudellinen tuki ole riittäviä syitä katsoa, että kyseinen, tällä tavoin majoitettu ja avustettu perheenjäsen kuuluu unionin kansalaisen kotitalouteen. Ministeri muistuttaa, että AA:n oleskelu unionin alueella rajoittui opintoihin ja että SRS:n veljen kanssa tehty, tämän talon käyttöä koskeva vuokrasopimus oli myös määräaikainen. Näin ollen ei ollut mitään viitteitä siitä, että yhdessä asumisen oli tarkoitus jatkua AA:n opintojen jälkeen. Lisäksi direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa tulkittaessa on pidettävä mielessä oleskeluluvan mahdollisen epäämispäätöksen vaikutus unionin kansalaisen nauttiman liikkumisvapauden tehokkaaseen käyttöön. On todettu, että SRS muutti Irlantiin ilman AA:ta. Lisäksi tulkinnassa on noudatettava tiettyä johdonmukaisuutta niin, ettei direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohtaa tulkittaessa säännöksessä tarkoitettuja perheenjäseniä – joita direktiivi suojaa lähtökohtaisesti huonommin – aseteta direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettuja ydinperheen jäseniä edullisempaan asemaan.

12. AA ja SRS puolestaan väittävät, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan kieliversioissa on eroja ja että englanninkielinen versio sisältää kotitalouden päätä koskevan lisäedellytyksen, jota ei ole useimmissa muissa kieliversioissa. Lisäksi he vetoavat edelleen läheisyyteen, joka on kehittynyt hyvin nuoresta iästä lähtien, jolloin he molemmat vielä asuivat Pakistanissa, ja viittaavat kiinteisiin perhesiteisiin, joiden pitäisi riittää siihen, että AA tunnustetaan SRS:n ”perheenjäseneksi” säännöksessä tarkoitetulla tavalla ilman, että on tarpeen osoittaa lisäksi, että SRS on kotitalouden pää.

[5] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkoituksena ei ole selvittää, onko AA:n oltava direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan ensimmäisen tilannevaihtoehdon mukaisesti ”riippuvainen” (ks. ennakkoratkaisupyynnön 21 kohta).

13. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee puolestaan, että käsitteelle unionin kansalaisen kanssa samassa taloudessa asuva perheenjäsen voitaisiin antaa yleispätevä määritelmä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että käsitteen ”kotitalouden pää” käyttö antaa mahdollisuuden erottaa esimerkiksi pelkkä asunnon yhteisvuokraus perhe-elämästä, mutta myöntää samalla, että kyseessä oleva käsite on vaikea määritellä. Lisäksi näyttää siltä, ettei tällaista viittausta ole direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan kaikissa kieliversioissa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin miettiikin, miten käsite pitäisi määritellä tilanteessa, jossa mielessä on pidettävä myös direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettujen perheenjäsenten tilanne. Tuomioistuin mainitsee direktiivin 2004/38 tavoitteen ja kysyy, miten tavoitteen avulla voitaisiin selkeyttää direktiivin 3 artiklan 2 kohdan tulkintaa. Lisäksi mikäli yleispätevä määritelmä ei ole mahdollinen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ehdottaa arviointiperusteita, joihin kansalliset tuomioistuimet voisivat tukeutua ja joiden avulla käsitettä voitaisiin tulkita yhtenäisesti. Arviointiperusteisiin kuuluisivat etenkin samassa taloudessa asumisen kesto ja tarkoitus. Tuomioistuin katsoo, että joka tapauksessa käsitettä on selvennettävä koko unionissa.

14. Supreme Court on siten päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimen kirjaamoon 14.1.2021 saapuneella ennakkoratkaisupyynnöllä unionin tuomioistuimelle seuraavat kaksi ennakkoratkaisukysymystä:

”1) Voidaanko direktiivin [2004/38] 3 artiklassa käytetty käsite ”samassa taloudessa [unionin kansalaisen] kanssa [asuva henkilö]” määritellä siten, että sitä voitaisiin soveltaa yleisesti koko unionin alueella, ja jos voidaan, niin mikä tämä määritelmä on?

2) Jos kyseistä käsitettä ei voida määritellä, minkä perusteiden mukaisesti tuomareiden on arvioitava näyttöä, jotta kansalliset tuomioistuimet voivat päättää tiettyjen tekijöiden vakiintuneen luettelon mukaisesti, kuka asuu tai kuka ei asu samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa vapaata liikkuvuutta sovellettaessa?”

15. Kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle ovat esittäneet SRS ja AA, oikeus- ja tasa-arvoministeri, Tšekin, Tanskan, Alankomaiden ja Norjan hallitukset sekä Euroopan komissio.

II Asian tarkastelu

A Alustavat huomautukset

16. Ennen unionin tuomioistuimelle esitettyjen kahden ennakkoratkaisukysymyksen käsittelyä tarkennan kahta pääasiaa koskevaa seikkaa.

17. Ensinnäkin huomautan, että unionin kansalaisella, joka haluaa jatkaa yhteiseloa serkkunsa kanssa jollain tavalla, on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuus. Tapahtumat sijoittuvat kuitenkin ajalle ennen kuin Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta erosi Euroopan unionista, joten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on unionin tuomioistuimen antaman ennakkoratkaisun jälkeen arvioitava oikeus- ja tasa-arvoministerin päätöksen laillisuus ja tarkistettava kyseisen päätöksen arviointien yhdenmukaisuus unionin lainsäädännön kanssa siltä osin kuin siinä todetaan, että saapuessaan Irlantiin vuonna 2015 AA ei asunut samassa taloudessa SRS:n kanssa direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Siten AA:ta on pidettävä ”direktiivin 2004/38/EY 3 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan soveltamisalaan [kuuluvana

henkilönä, joka on hakenut] maahanpääsyn ja oleskelun helpottamista ennen siirtymäkauden päättymistä”.[6] Tässä tapauksessa ja mikäli Irlannin viranomaisten olisi päätettävä helpottaa takautuvasti AA:n oleskelua aikajaksolla 2015–2020, haluan muistuttaa, että erosopimuksen 10 artiklan 3 kohdan nojalla AA:n oleskeluoikeus säilyy myös siirtymäkauden päätyttyä.[7]

18. Toiseksi valittajat ovat väittäneet, että arvioidessaan AA:n henkilökohtaista tilannetta direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan osalta kansalliset viranomaiset jättivät tarkoituksellisesti ottamatta huomioon SRS:n ja AA:n yhteiselämän ajanjakson, joka alkoi ennen kuin SRS sai unionin kansalaisuuden. Valittajat päättelevät tästä, että kun käsitellään perheenjäsenten, käsitteen laajassa merkityksessä, direktiivin 2004/38 nojalla esittämiä oleskelulupahakemuksia, unionin kansalaisuuden saaneet ovat unionin kansalaisuuden syntymän perusteella saaneita henkilöitä heikommassa asemassa. Vastapuoli puolestaan väittää, ettei 21.12.2015 annetusta päätöksestä nostettua kannetta ja sitä koskevia valituksia käsitelleissä kansallisissa tuomioistuimissa esitetty mitään aiempaa yhteiselämää ja sen alkamisajankohdan määrittämistä koskevia perusteita. Kuten komissio totesi, pääasian asianosaisten vastakkainasettelu nostaa esiin kysymyksen, voidaanko ja pitääkö ennen unionin kansalaisuutta vietetty perhe-elämä ottaa huomioon. Vaikka kysymys onkin mielenkiintoinen, on kuitenkin todettava, ettei se ole unionin tuomioistuimen käsiteltävänä.[8] Jäljempänä esitetyt huomiot koskevat näin ollen yksinomaan kahta unionin tuomioistuimelle esitettyä ennakkoratkaisukysymystä, eikä niitä ole tulkittava siten, että ne vahvistaisivat kansallisen päätöskäytännön, jonka mukaan unionin kansalaisten ja heidän oleskelulupaa hakevien perheenjäsentensä, käsitteen laajassa merkityksessä, perhe-elämä otetaan huomioon vasta siitä hetkestä alkaen, kun he ovat saaneet unionin kansalaisen aseman, tai että ne olisivat esteenä tälle päätöskäytännölle.

B Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

19. Unionin tuomioistuimelle esittämässään kahdessa ennakkoratkaisukysymyksessä, jotka pitää mielestäni käsitellä yhdessä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta täsmentämään, voidaanko direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan käsite ”muut – – unionin kansalaisen perheenjäsenet – – [asuivat samassa taloudessa] sellaise[n] unionin kansalaise[n], joka on ensisijainen oleskeluoikeuden haltija, – – kanssa” määrittää siten, että sitä voidaan ”soveltaa yleisesti”, ja jos näin ei ole, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyytää esittämään perusteet sen ratkaisemiseksi, onko perheenjäsenen katsottava ”asuvan samassa taloudessa” unionin kansalaisen kanssa säännöksessä tarkoitetulla tavalla.

6 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen 10 artiklan 3 kohta (EUVL 2019, C 384 I/01, s. 1; jäljempänä erosopimus).

7 Luettuna yhdessä tämän sopimuksen 10 artiklan 2 kohdan kanssa.

8 Pääasian vastapuoli kiistää jopa sen, että kysymyksessä olisi ministerin peruste hakemuksen epäämiselle (ks. pääasian vastapuolen huomautusten 44 kohta). Jotta asia käsiteltäisiin tyhjentävästi, on kuitenkin huomattava, että ennakkoratkaisupyynnön 6 kohdassa esitetyn, AA:n hakemuksen epäävän päätöksen perustelujen tiivistelmän 2 kohdassa viitataan kansalliseen sääntöön, jonka mukaan unionin kansalaisen asumisjärjestelyjä on arvioitava siitä lähtien, kun hänestä on tullut unionin kansalainen, riippumatta siitä, missä tämä tapahtuu.

1. On mahdotonta määritellä yleisesti samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuva perheenjäsen

20. Mitä tulee käsitteen samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuva perheenjäsen yleisesti sovellettavaan määritelmään, on katsottava, että sen lisäksi, että yleisestä voi tulla nopeastikin suhteellinen, ei tällaisen yleisen määritelmän antaminen ole mielestäni mahdollista eikä toivottavaa. Direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuoto on paljon avoimempi – ehkä jopa epätarkempi – kuin saman direktiivin 2 artiklan, jonka 2 alakohdassa määritellään unionin kansalaisen ydinperheen jäsenet. Vähäisempi täsmällisyys perustuu siihen, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut perheenjäsenet muodostavat perheenjäsenten jäännösluokan, jonka jäsenten maahanpääsyä ja oleskelua jäsenvaltioiden on vain helpotettava. Koska näitä perheenjäseniä koskevat jäsenvaltioiden velvoitteet ovat vähäisempiä kuin ydinperheenjäseniä [9] koskevat velvoitteet, ensin mainittua perheenjäsenten ryhmää ei tarvitse määritellä yhtä tarkasti kuin jälkimmäistä. Tämä koskee mielestäni kaikkia direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan mukaisia tilanteita. Käsitteen samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuva perheenjäsen epämääräisyydestä voi olla hyötyä, koska se sallii tietynlaisen joustavuuden käsitteen määrittelyssä. Yritys antaa yleinen määritelmä käsitteelle, joka on sosiologisesti ja kulttuurisesti niinkin häilyvä kuin käsite samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuva perheenjäsen, voi osoittautua vaaralliseksi ja, kuten pääasian vastapuoli on todennut, myös olla ristiriidassa direktiivin 2004/38 tavoitteen kanssa, koska sillä ei voida käsittää kaikkea sitä moniulotteista ja -muotoista todellisuutta, jota perhe-elämä laajassa merkityksessä voi eri muodoissaan olla.

21. Käsitteelle samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuva perheenjäsen ei näin ollen voida mielestäni antaa yleistä määritelmää.

22. Jotkut unionin tuomioistuimessa käytävään kirjalliseen menettelyyn osallistuneet osapuolet tulkitsivat ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä siten, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkoituksena oli selvittää, onko käsite samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuva perheenjäsen unionin lainsäädännön itsenäinen käsite. Tämä ei vastaa omaa tulkintaani ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä, jonka sanamuoto on mielestäni varsin selkeä. Lisäksi mikäli ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys ymmärrettäisiin näiden osapuolten esittämällä tavalla, se osoittautuisi arkaluontoisemmaksi kuin miltä se ensi näkemältä näyttää, vaikka sen ratkaiseminen ei mielestäni olekaan välttämätöntä, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voisi ratkaista sen käsiteltävänä olevan riita-asian.

23. Siksi haluan huomauttaa, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen että yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen sisältönsä ja ulottuvuutensa määrittämiseksi, on tavallisesti tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti. [10]

24. Tanskan kuningaskunta väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta sisältää nimenomaisen viittauksen kansallisiin lainsäädäntöihin ja että unionin tuomioistuin on sitä paitsi tunnustanut jäsenvaltioiden laajan harkintavallan, kun niiden pitää arvioida, onko niiden käsiteltäväksi

[9] Ks. esimerkiksi tuomio 5.9.2012, Rahman ym. (C-83/11, jäljempänä tuomio Rahman ym., EU:C:2012:519, 18, 19 ja 21 kohta).

[10] Ks. tuomio 21.12.2011 Ziolkowski ja Szeja, C-424/10 ja C-425/10, EU:C:2011:866, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksisineen). Ks. vastaavasti tuomio 26.3.2019 SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) [C-129/18, jäljempänä tuomio SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi), EU:C:2019:248, 50 kohta)].

saatettu yksittäinen tilanne jokin säännöksessä tarkoitetuista tilanteista.[11] Komission näkemys on päinvastainen, sillä se toteaa, että 3 artiklan 2 kohdan viittaus kansallisiin lainsäädäntöihin koskee vain edellytyksiä, joilla jäsenvaltion on helpotettava niiden henkilöiden maahantuloa ja oleskelua, jotka kuuluvat säännöksen soveltamisalaan, ei henkilöiden itsensä määrittelemistä.

25. Tätä säännöstä koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö vaikuttaa tämän tilanteen osalta ristiriitaiselta, kun otetaan huomioon etenkin se, miten laajasti säännös jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa. Palaan tähän jäljempänä.[12] Vaikeuksia aiheutuu selvästi tuomiosta Rahman ym., jossa unionin tuomioistuin toteaa, että ” [direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan a alakohtaan perustuvan oleskeluluvan] hakijan olosuhteiden tutkimisen yhteydessä toimivaltaisen viranomaisen on otettava huomioon tekijöitä, jotka voivat tapauskohtaisesti olla merkityksellisiä, kuten perheenjäsenen taloudellinen tai fyysinen riippuvaisuus unionin kansalaisesta, jonka mukana hän haluaa tulla tai jota hän haluaa seurata myöhemmin, tai sukulaisuussuhde tähän”.[13] Unionin tuomioistuin jatkaa todeten, että ”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”.[14]

26. Edellä mainittu poikkeaa selvästi esimerkiksi tuomioon SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) sisältyvien, direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 alakohdan c alakohtaa koskevien toteamusten osalta, kun siinä todetaan, että ”tässä säännöksessä ei ole mitään nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen”[15], mikä näin ollen mahdollistaa säännökseen sisältyvän unionin oikeuden itsenäisen käsitteen yhtenäisen tulkinnan.[16] Kuitenkin on myös totta, että tässä tuomiossa toistetaan vain osittain tuomion Rahman ym. 24 kohta, koska siinä ei viitata riippuvaisuutta koskeviin termeihin.[17]

27. Joka tapauksessa ja kuten edellä esitin, mielestäni ei vaikuta siltä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin olisi kysynyt, onko direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettu käsite samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuva perheenjäsen unionin oikeuden itsenäinen käsite, eikä se ole mielestäni myöskään ratkaisevaa sen vastauksen kannalta, joka unionin tuomioistuimen on annettava sille esitettyyn toiseen

[11] Tanskan kuningaskunta perustaa arvionsa tuomioihin Rahman ym. ja SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) perustuvaan oikeuskäytäntöön.

[12] Minulla on jo ollut tilaisuus korostaa sitä, miten laajasti jäsenvaltioille on jätetty harkintavaltaa: ks. ratkaisuehdotukseni Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:681, 57–62 kohta). Ks. lisäksi tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta.

[13] Tuomio Rahman ym. (23 kohta). Kannattaa muistaa, että tässä unionin tuomioistuinta pyydettiin tarkentamaan direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan ensimmäisen tilanteen tulkintaa ja ettei mainita, että kyseessä olisi unionin oikeuden itsenäinen käsite. Päinvastoin eri yhteydessä, mutta edelleen käsitteen ”olla riippuvainen” osalta, ks. tuomio 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 44 ja 45 kohta).

[14] Tuomio Rahman ym. (24 kohta). Kursivointi tässä.

[15] Tuomio SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) (50 kohta).

[16] Ks. tuomio SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) (50 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

[17] On myös mielenkiintoista huomata, että tuomiossa SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa koskevissa toteamuksissa unionin tuomioistuin jättää täsmentämättä sitä, mihin kyseisessä säännöksessä säädetyistä tilanteista pääasiassa kyseessä oleva tilanne voitaisiin liittää (ks. etenkin tuomion 58 ja 59 kohta).

kysymykseen [18]. Onkin huomattava, että etenkin tuomiossa Rahman ym. ja SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) unionin tuomioistuin pystyi auttamaan asian sille käsiteltäväksi saattaneita kansallisia tuomioistuimia ei niinkään ottamalla kantaa siihen, ovatko direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetut käsitteet unionin oikeuden itsenäisiä käsitteitä, vaan selkeyttämällä niiden säännösten *tavanomaista* merkitystä, joiden tulkintaa oli pyydetty.

2. Samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuva perheenjäsen direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetussa kolmannessa riippuvaisuutta koskevassa tilanteessa

28. Vaikka olenkin todennut, että on mahdotonta antaa yleistä määritelmää, ja vaikka oletettaisiin, että kyseessä ei ole unionin oikeuden itsenäinen käsite, unionin tuomioistuin ei ole kuitenkaan vapautettu velvollisuudestaan avustaa ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta ja selventää, mitä tarkoitetaan direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetulla samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuvalla perheenjäsenellä. Tämän vuoksi on tarpeen tarkastella vielä hetki yleisemmin tällä direktiivillä käyttöön otettua järjestelmää.

a) Direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan mukaisen jäsenvaltioiden velvollisuuden ulottuvuus

29. Direktiivin 2004/38 ”tavoitteena on helpottaa sen unionin kansalaisille SEUT 21 artiklan 1 kohdassa suoraan myönnetyn henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä ja – – mainitulla direktiivillä on erityisesti tarkoitus tehostaa kyseistä oikeutta – –. Kun otetaan huomioon direktiivin 2004/38 tavoitteet, siinä olevia säännöksiä – – on tulkittava laajasti”. [19] Tämä järjestelmä, jonka tarkoituksena on myös helpottaa unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä perheenyhdistämistä, perustuu, kuten edellä mainitsin, perustavanlaatuiseen kahtiajakoon.

30. Direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 alakohdassa määritellyille läheisemmille perheenjäsenille annetaan automaattisesti oikeus saapua unionin kansalaisen vastaanottavaan jäsenvaltioon ja oleskella siellä. Direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määritellään ”muut” perheenjäsenet, joiden maahanpääsyä ja oleskelua jäsenvaltion on vain helpotettava. [20]

31. Tästä velvollisuudesta helpottaa muiden perheenjäsenten maahantuloa ja oleskelua seuraa, että direktiivi 2004/38 ei siis velvoita jäsenvaltioita hyväksymään kaikkia maahantuloa ja maassa oleskelua koskevia hakemuksia, joita esittävät henkilöt, jotka osoittavat olevansa direktiivin 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja perheenjäseniä. [21] Tämänsuuntaista

[18] Yhtenä vaihtoehtona onkin jonkinlainen keskitie, jossa tunnustetaan kyseessä olevan käsitteen itsenäisyys sekä edelleen jäsenvaltioiden laaja harkintavalta – mikä on direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan luonteen kannalta väistämätöntä – silloin, kun ne säätävät erityisiä vaatimuksia, joiden täyttyessä kyseisessä säännöksessä yleisesti ilmaistun kelpoisuusperusteen voidaan katsoa täyttyvän.

[19] Tuomio SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) (53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tuomiossa 12.12.2019 Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Perheenyhdistäminen – Pakolaisen sisar) (C-519/18, EU:C:2019:1070, 49 kohta) korostetaan puolestaan tavoitetta, joka on pyrkiä ”varmistamaan tai edistämään vastaanottavassa jäsenvaltiossa siellä laillisesti oleskelevien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten tai kolmansien maiden kansalaisten perheenyhdistämistä”. Ks. direktiivin 2004/38 laajaan tulkintaan liittyvästä rajoituksista, tuomio SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) (55 kohta).

[20] Ks. tuomio Rahman ym. (19 kohta).

[21] Ks. tuomio Rahman ym. (18 kohta).

tulkintaa tukee sitä paitsi direktiivin 2004/38 johdanto-osan kuudes perustelukappale,[22] jossa todetaan, että säännöksen tavoitteena on perheen yhtenäisyyden säilyttäminen laajemmassa merkityksessä.[23] Unionin tuomioistuin on täsmentänyt velvoitteita, jotka koskevat vastaanottavia jäsenvaltioita niiden käsitellessä maahantulo- tai oleskelulupahakemusta, joka perustuu direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaan. Vaikka velvollisuutta tunnustaa näiden laajassa mielessä määriteltyjen perheenjäsenten oikeutta maahantuloon ja oleskeluun ei ole, ”on kuitenkin niin – –, että [direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen alakohdan a alakohdassa] 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”.[24] Tämä etusija näkyy etenkin jäsenvaltioiden velvollisuudessa antaa näille henkilöille mahdollisuus ”saada hakemuksestaan päätös, joka perustuu heidän olosuhteidensa tutkimiseen laajasti, ja kielteinen päätös on perusteltava”.[25] Unionin tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltioiden ”on otettava huomioon tekijöitä, jotka voivat tapauskohtaisesti olla merkityksellisiä, kuten perheenjäsenen taloudellinen tai fyysinen riippuvuus unionin kansalaisesta – – tai sukulaisuussuhde tähän”.[26] Muilta osin todettakoon, että direktiivin 2004/38 epätäsmällisyyden sekä siinä kansalliseen lainsäädäntöön olevan viittauksen perusteella on todettava, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta valitessaan huomioon otettavia tekijöitä.[27] Laajan harkintavallan käyttöön liittyy kuitenkin kaksi rajoitusta: yhtäältä on huolehdittava siitä, että perusteet ovat yhteensopivia ilmaisun ”helpottaa” sekä direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa käytettyjen riippuvaisuutta koskevien ilmaisujen tavanomaisen merkityksen kanssa, ja toisaalta siitä, säilytetään säännöksen tehokas vaikutus.[28] ”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

[22] Johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavasti: ”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.”

[23] Ks. tuomio Rahman ym. (32 kohta). Ks. myös tuomio SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) (60 kohta).

[24] Tuomio Rahman ym. (21 kohta). Kursivointi tässä. Ks. myös tuomio SM (algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) (61 kohta).

[25] Tuomio Rahman ym. (22 kohta). Ks. myös tuomio SM (algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) (62 kohta). Näin todetaan jo direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa.

[26] Tuomio Rahman ym. (23 kohta). Hieman jäljempänä unionin tuomioistuin täsmentää, että riippuvaisuussuhteen, joka perustuu kiinteisiin ja vakaisiin perhesiteisiin taloudellisen riippuvaisuuden, samassa taloudessa asumisen tai vakavien terveydentilaan liittyvien syiden kaltaisten erityisten tosiasiallisten olosuhteiden vuoksi, on oltava olemassa asianomaisen perheenjäsenen lähtömaassa ajankohtana, jolloin hän esittää hakemuksen siitä, että hän voisi seurata myöhemmin sitä unionin kansalaista, josta hän on riippuvainen [ks. tuomio Rahman ym. (32 ja 33 kohta)].

[27] Tuomio Rahman ym. (24 kohta). Ks. myös tuomio SM (algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) (63 kohta).

[28] Tuomio Rahman ym. (24 kohta). Ks. myös tuomio SM (algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) (63 kohta).

aiheutettu vain siinä tarkoituksessa, että mahdollistettaisiin jäsenvaltioon pääsy ja siellä oleskelu.” [29] ”Tätä harkintavaltaa on kuitenkin käytettävä Euroopan unionin perusoikeuskirjan – – määräykset huomioon ottaen ja niitä noudattaen.” [30]

32. Unionin tuomioistuin on näin voinut täsmentää direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan mukaisen jäsenvaltioiden velvollisuuden laajuuden, mutta on todettava, että tässä direktiivissä tarkoitettua käsitettä samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuva perheenjäsen ei vielä ole tulkittu.

b) Sanamuodon mukainen tulkinta, jota on täydennettävä asiayhteyden ja tarkoituksen arvioinnilla

33. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että yksi direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaan liittyvistä ongelmista johtuu eri kieliversioiden välisistä eroista. Erityisesti englanninkielinen versio (”members of the household of the Union citizen”) viittaa ranskankielisen version tavoin siihen, että unionin kansalainen ja muu perheenjäsen kuuluvat vähintään samaan talouteen. Tämän seikan vuoksi Irlannin viranomaiset tulkitsivat tämän edellytyksen siten, että unionin kansalaisen on oltava sen kotitalouden *pää*, johon toinen perheenjäsen kuuluu. Esimerkkivertauksena italiankielinen versio (”convive”) tyytyy viittaamaan pelkkään yhteiselämään. [31] Joidenkin kieliversioiden nopean ja esimerkinomaisen vertailun perusteella voidaan todeta, ettei kaikkiin sisälly edellytystä kuulua unionin kansalaisen kotitalouteen, vaan osassa kieliversioista edellytetään ainoastaan yhteiselämää.

34. Vaikka kieliversioissa on selvästi eroja, olen kuitenkin sitä mieltä, ettei direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa säädettyä edellytystä voida tulkita Irlannin viranomaisten tapaan siten, että asianomaisen unionin kansalaisen on oltava kotitalouden pää. Sen lisäksi, että tämä kotitalouden pään tehtävä näyttää minusta ilmentävän erityisen vanhanaikaista ja täysin vanhentunutta perhehierarkiaa, koska tehtävä osoitetaan yleensä miehelle, jota pidetään patriarkaalisen avioliitto- ja perhemallin erottamattomana

[29] Tuomio Rahman ym. (38 kohta).

[30] Tuomio SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) (64 kohta). Näin ollen kansalliset viranomaiset, joiden pitää ratkaista direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettujen muiden perheenjäsenten esittämä maahantulo- tai oleskelulupahakemus, saavat hieman enemmän ohjeistusta unionin tuomioistuimelta; etenkin silloin, kun huomioon on otettava perusoikeuskirjan 24 artikla, kansallisten viranomaisten on unionin tuomioistuimen mukaan ”arvioitava tasapainoisesti ja järkevästi kaikkia käsiteltävässä asiassa esillä olevia merkityksellisiä olosuhteita ja otettava huomioon kaikki käsillä olevat edut, ja erityisesti asianomaisen lapsen etu” (tuomio SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) (68 kohta)). Tämän jälkeen unionin tuomioistuin täsmentää huomioon otettavat perusteet sekä riskinarvioinnin. Jäsenvaltioiden harkintavalta vähenee, jos unionin tuomioistuin toteaa tällaisessa arvioinnissa osoitetun, että kyseessä olevat perheenjäsenet lapsi mukaan luettuna elävät tosiasiallista perhe-elämää ja että mainittu lapsi on riippuvainen huoltajistaan, sillä ”perhe-elämän kunnioittamista koskevaan perusoikeuteen liittyvät edellytykset yhdessä lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvoitteen kanssa *vaativat lähtökohtaisesti* maahantulo- ja oleskeluoikeuden myöntämistä kyseiselle lapselle direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 artiklan ja 24 artiklan 2 kohdan kanssa, tarkoitettuna unionin kansalaisen muuna perheenjäsenenä” ([tuomio SM (Algerialaiseen kafala-järjestelyyn kuuluva lapsi) (71 kohta)). Kursivointi tässä.

[31] Näin näyttää olevan myös espanjankielisessä (”viva con el ciudadano”), saksankielisessä (”oder der mit ihm im Herkunftsland in häuslicher Gemeinschaft gelebt hat”), hollanninkielisessä (”inwonen”) ja portugalinkielisessä (”com este viva em comunhão de habitacão”) kieliversiossa.

johtohahmona,[32] myös se, että toisen perheenjäsenen edellytetään kuuluvan unionin kansalaisen kotitalouteen, jonka pää tämä lisäksi on, luo mielestäni lisäedellytyksen, josta ei ole säädetty direktiivissä eikä mielestäni edes sen englanninkielisessä versiossa.[33]

35. Lisäksi haluan huomauttaa, että unionin tuomioistuimen varsin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jossakin kieliversiossa käytettyä unionin oikeuden säännöksen sanamuotoa ei voida käyttää tämän säännöksen ainoana tulkintaperusteena eikä sille voida antaa etusijaa muihin kieliversioihin nähden. Unionin oikeuden säännöksiä on nimittäin tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti ottaen huomioon kaikilla unionin kielillä laaditut versiot. Unionin oikeuden tekstin erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen asiayhteyden ja sillä säännöstöllä, jonka osa säännös on, tavoiteltujen päämäärien mukaan.[34]

36. Tässä vaiheessa analyysiä on todettava, että joka tapauksessa direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan sanamuodosta ilmenee, että samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuva perheenjäsen voidaan määritellä ainakin kielteisesti: Näyttää siltä, että hän ei selvästikään ole direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettu läheinen perheenjäsen. Hän ei myöskään ole pelkästään aineellisesti riippuvainen (aineelliseen ja taloudelliseen riippuvaisuuteen liittyvä edellytys), hänellä ei ole vakavia terveysongelmia (fyysiseen riippuvaisuuteen liittyvä edellytys) eikä hän liioin ole kyseisen kansalaisen rekisteröimätön vakituinen kumppani. Tämä sanamuodon mukainen tarkastelu osoittaa lisäksi, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetuille kolmelle tilanteelle on yhteistä jonkinlainen riippuvaisuussuhde,[35] joka on joko aineellinen (”riippuvainen”) tai fyysinen (”vakavat terveydelliset syyt”). Unionin kansalaisen kanssa ”samassa taloudessa asuva” perheenjäsen on siis ”erityisessä riippuvaisuussuhteessa”[36] unionin kansalaiseen, mikä tulee esiin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön[37] tarkastelussa, mutta riippuvaisuus ei siis ole puhtaasti aineellista tai pelkästään humanitääristä ja se on vielä määriteltävä.

37. Tavanomaisessa merkityksessään, jota selvitetään oikeuskäytännössä edellytetyin tavoin,[38] kotitalous tarkoittaa yleensä pariskuntaa, joka asuu yhdessä ja joka muodostaa saman talouden [ranskankielisessä versiossa ”communauté domestique”]. Etymologisen määritelmän mukaan ranskankielinen termi ”ménage” [suomeksi ”talous”] on peräisin latinankielisestä sanasta *mansio*, joka tarkoittaa taloa.[39] Tämän määritelmän mukaisesti viittaus käsitteeseen talous etenkin direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan englannin- ja ranskankielisessä kieliversiossa ei eroa merkittävästi muista kieliversioista, joissa edellytetään pelkkää yhteiselämää vain sanan maantieteellisessä merkityksessä, mutta niissä on kuitenkin samaa taloutta koskeva lisävivahde, jota ei välttämättä ole olemassa, kun vain asutaan saman katon

32 Ks. esimerkiksi käsitteen ”kotitalouden pää” käytöstä tilastollisesti ja käsitteen käyttöön liittyvistä ongelmista, De Saint Pol, T., Deney, A., et Monso, O., ”Ménage et chef de ménage: deux notions bien ancrées”, *Travail, genre et sociétés*, 2004, vol. 1, nº 11, s. 63–78.

33 Mielestäni käsite ”household of the Union citizen” voi yksinkertaisesti tarkoittaa unionin kansalaisen kuulumista kotitalouteen. Kuten pääasian valittaja lisäksi esittää, kotitalouden pään katsotaan usein olevan se, joka tarjoaa läheisilleen aineellista tukea. Samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuva perheenjäsen ja unionin kansalaisesta riippuvainen perheenjäsen ovat kuitenkin erillisiä olettamuksia.

34 Ks. laajasta oikeuskäytännöstä tuomio 3.4.2008, Endendijk (C-187/07, EU:C:2008:197, 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat), tuomio 18.9.2019 VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 25.2.2021, Bartosch Airport Supply Services (C-772/19, EU:C:2021:141, 26 kohta).

35 Asia vahvistetaan tuomion Rahman ym. 21 kohdassa.

36 Tuomio Rahman ym. (21 kohta).

37 Ks. tuomio Rahman ym. (36, 38 ja 39 kohta).

38 Ks. mm. tuomio Rahman ym. (24 kohta).

39 Lähde: Larousse-sanakirja saatavilla verkossa (www.larousse.fr/dictionnaires/francais/ménage/50418).

alla . Direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan tekstianalyysin sekä sitä täydentävän direktiivin 2004/38 asiayhteyden ja rakenteen arvioinnin perusteella voidaan sulkea lopullisesti pois valittajan pääasiassa esittämä väite, jonka mukaan pelkkä saman asunnon jakaminen riittää siihen, että kyseisen perheenjäsenen voidaan katsoa asuvan samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa.[40] Saman asunnon jakaminen on tietenkin välttämätön edellytys, mutta se ei riitä siihen, että asia kuuluisi direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan toisen tilanneolettamuksen soveltamisalaan.

38. Vaikka termin talous [ménage] tavanomainen merkitys viittaa käsitteisiin pariskunta ja sama talous [ranskankielisessä versiossa communauté domestique], vaikuttaa kuitenkin siltä, että direktiivin 2004/38 yhteydessä tätä määritelmää on laajennettava, ja pariskunnan osapuolet kuuluvat jo lähtökohtaisesti direktiivin 2004/38 2 artiklan 2 alakohdan soveltamisalaan. Talous on siis tässä ymmärrettävä laajemmin, pikemminkin [ranskan kielen] merkityksessä ”foyer” [suomeksi koti].[41] Kodin jäsenet osallistuvat perhe-elämään monin eri tavoin.

39. Lisäksi käsitteet talous ja koti ilmaisevat paitsi puhtaasti pragmaattista halua järjestää yhteinen elämä ja osallistua siihen myös yhteenkuuluvuuden *tunnetta* ja erityistä *kiintymystä*, jotka sitovat talouden muodostavat henkilöt yhteen. Esimerkiksi juuri nämä tunne ja kiintymys auttavat erottamaan toisistaan tilanteet, joissa kyse on yksinkertaisesti yhdessä asumisesta, todellisesta kuulumisesta talouteen tai kotiin.

40. Jotta muun perheenjäsenen voidaan katsoa asuvan samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa, on hänen määritelmän mukaan osoitettava sukulaisuussuhteensa siihen unionin kansalaiseen, jonka kanssa hän asuu. Lisäksi näiden kahden henkilön välillä on oltava vahva tunneside,[42] joka on vahvistunut muista kuin puhtaasti käytännön syistä järjestetyn, pitkäaikaisen yhteiselämän aikana. Tunnesiteen on mielestäni oltava niin vahva, että jos asianomainen perheenjäsen ei enää asuisikaan samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa, se vaikuttaisi tähän henkilökohtaisesti,[43] jolloin voidaan puhua vastavuoroisesta emotionaalisesta riippuvuussuhteesta.

41. Näin ollen kansallisten viranomaisten on arvioitava suhteen vakiintuneisuutta ottamalla huomioon muun muassa mutta ei yksinomaan yhteiselämän kesto sekä perhe-elämän piirteitä sisältävän yhteiselämän yhteydessä ilmenevien perhekeskeisten tunteiden voimakkuus.[44] Väitetyn

[40] On totta, että aiemmissa säädöksissä, jotka kodifioitiin direktiivillä 2004/38, ei näytetä viitattavan talouteen vaan pikemminkin edellytykseen saman katon alla elämisestä (ks. esimerkiksi työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artikla (EYVL 1968, L 257, s. 2) tai sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annettu neuvoston direktiivin 73/148/ETY 1 artiklan 2 kohta (EYVL 1973, L 172, s. 14)). Pääasian valittaja katsoo tämän perusteella, ettei direktiivin 2004/38 3 perustelukappaletta, jonka mukaan direktiivin tavoitteena on ”yksinkertaistaa ja tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun”, voida tulkita suppeammin kuin ennen sen voimaantuloa voimassa ollutta lainsäädäntöä.

[41] Käsite ”foyer” vastaa mielestäni paremmin ajatusta saman katon alla asuvasta perheestä sen laajassa merkityksessä.

[42] Mielestäni ei voida olettaa, että sukulaisuussuhde on ilman lisätarkistuksia tae kahden saman perheen jäsenen välisestä tunnesiteestä, paitsi jos direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa tulkitaan erityisen laveasti.

[43] Tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohdassa mainitun perustavanlaatuisen kahtiajaon vuoksi en ole vakuuttunut siitä, että on osoitettava, että tilanteessa, jossa unionin kansalaisen ”muulta perheenjäseneltä” evätään maahantulo ja oleskelu, unionin kansalainen luopuisi oikeudestaan vapaaseen liikkuvuuteen. Lisäksi tämä johtaisi siihen, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa tulkittaisiin erittäin suppeasti.

[44] Otan esimerkiksi tilanteen, jossa unionin kansalainen on menettänyt vanhempansa ja hänen huoltonsa on osoitettu hänen sedälleen ja tädilleen. Tämä yhteiselämä voi jatkua unionin kansalaisen aikuisikään saakka, vaikka sedän ja tädin ei voida katsoa olevan riippuvaisia unionin kansalaisesta, jos he ovat aineellisesti itsenäisiä. Kun otetaan kuitenkin huomioon etenkin heidän emotionaalinen osallisuutensa, näiden ”muiden” perheenjäsenten on katsottava asuvan samassa taloudessa direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla. Toiseksi esimerkiksi otan tilanteen, jossa unionin kansalaisella on suoraan alenevassa polvessa oleva jälkeläinen, joka on yli 21-vuotias ja taloudellisesti itsenäinen mutta joka on työuransa alussa ja asuu edelleen vanhempiensa kanssa.

laajennetun perherakenteen koko elämäntapaa on arvioitava kokonaisvaltaisesti ja tapauskohtaisesti kunkin kokoonpanon erityisolosuhteiden mukaan kaikkien asiaankuuluvien tosiseikkojen perusteella.

42. Sitä vastoin asianomaisen perheenjäsenen aikeet eivät mielestäni ole merkityksellisiä seikkoja. Yhtäältä tulevia tapahtumia on vaikea todistaa. Toisaalta aikeet voivat muuttua, eikä sitä voida estää. Tätä ajatusta ei ole myöskään omaksuttu oikeuskäytännössä. [45]

43. Mielestäni edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että se tarkoittaa tilannetta, jossa perheenjäsenillä laajassa merkityksessä on kiinteät ja vakaat perhesiteet asianomaiseen unionin kansalaiseen samassa taloudessa asumiseen liittyvien erityisten tosiasiallisten olosuhteiden vuoksi. Samassa taloudessa asuminen ilmenee vakiintuneena yhteiselämänä ja asunnon jakamisena, ja taustalla on halu elää yhdessä ja yhteiselämä sisältää perhe-elämän piirteitä. Kansallisten viranomaisten tehtävänä on tutkia perusteellisesti tapauskohtaisesti kukin yksittäinen tilanne ja ottaa huomioon eri tekijät, joilla voi olla merkitystä, kuten sukulaisuussuhde, yhteiselämän kesto, suhteen läheisyys ja tunnesiteen voimakkuus. Jäsenvaltiot voivat harkintavaltaansa käyttäessään asettaa erityisiä vaatimuksia unionin kansalaisen kotitalouteen kuulumisen osoittamiseksi, jotta voidaan varmistaa viranomaisten arvioitavaksi annetun tosiasiallisen tilanteen todellisuus ja vakinaisuus, kuitenkin sillä edellytyksellä, että nämä vaatimukset ovat yhdenmukaisia verbin helpottaa ja ilmaisun samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuva tavanomaisten merkitysten kanssa ja että ne eivät vie direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdalta sen tehokasta oikeusvaikutusta.

III Ratkaisuehdotus

44. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Supreme Courtin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

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 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että se tarkoittaa tilannetta, jossa perheenjäsenillä laajassa merkityksessä on kiinteät ja vakaat perhesiteet asianomaiseen unionin kansalaiseen samassa taloudessa asumiseen liittyvien erityisten tosiasiallisten olosuhteiden vuoksi. Samassa taloudessa asuminen ilmenee vakiintuneena yhteiselämänä ja asunnon jakamisena, ja taustalla on halu elää yhdessä ja yhteiselämä sisältää perhe-elämän piirteitä.

Kansallisten viranomaisten tehtävänä on tutkia perusteellisesti tapauskohtaisesti kukin yksittäinen tilanne ja ottaa huomioon eri tekijät, joilla voi olla merkitystä, kuten sukulaisuussuhde, yhteiselämän kesto, suhteen läheisyys ja tunnesiteen voimakkuus.

[45] Muistutan, että tuomion Rahman ym. 33 kohdan mukaisesti 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”. [Ks. myös tuomio 16.1.2014, Reyes (C-423/12, EU:C:2014:16, 30 kohta).]

Jäsenvaltiot voivat harkintavaltaansa käyttäessään asettaa erityisiä vaatimuksia unionin kansalaisen kotitalouteen kuulumisen osoittamiseksi, jotta voidaan varmistaa viranomaisten arvioitavaksi annetun tosiasiallisen tilanteen todellisuus ja vakiintuneisuus, kuitenkin sillä edellytyksellä, että nämä vaatimukset ovat yhdenmukaisia verbin helpottaa ja ilmaisun samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa asuva tavanomaisten merkitysten kanssa ja että ne eivät vie direktiivin 2004/38 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdalta sen tehokasta oikeusvaikutusta.