Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

18 päivänä joulukuuta 2014*

Euroopan unionin kansalaisuus — Direktiivi 2004/38/EY — Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella — Maahantulo-oikeus — Kolmannen valtion kansalainen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen ja jolla on jäsenvaltion myöntämä oleskelukortti — Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan tulo maan alueelle edellyttää ensin maahantuloluvan hankkimista — Direktiivin 2004/38/EY 35 artikla — Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan tiettyjen näkökohtien soveltamisesta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Irlantiin tehdyn pöytäkirjan (N:o 20) 1 artikla

Asiassa C-202/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 25.1.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.4.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

The Queen,

Sean Ambrose McCarthyn,

Helena Patricia McCarthy Rodriguezin ja

Natasha Caley McCarthy Rodriguezin hakemuksesta,

vastaan

Secretary of State for the Home Department,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (esittelevä tuomari), S. Rodin ja K. Jürimäe sekä tuomarit A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger ja F. Biltgen,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.3.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

— Sean Ambrose McCarthy ja Helena Patricia McCarthy Rodriguez sekä heidän lapsensa Natasha Caley McCarthy Rodriguez, edustajinaan barrister M. Henderson ja barrister D. Lemer, solicitor K. O'Rourken valtuuttamina,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään S. Brighouse ja J. Beeko, avustajinaan T. Ward ja D. Grieve, QC, ja barrister G. Facenna,

— Kreikan hallitus, asiamiehenään T. Papadopoulou,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään A. Rubio González,

— Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

— Slovakian hallitus, asiamiehenään B. Ricziová,

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

kuultuaan julkisasiamiehen 20.5.2014 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77, oikaisut EUVL L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 35 artiklan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan tiettyjen näkökohtien soveltamisesta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Irlantiin tehdyn pöytäkirjan (N:o 20) (jäljempänä pöytäkirja N:o 20) 1 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä Sean Ambrose McCarthy ja Helena Patricia McCarthy Rodriguez sekä heidän lapsensa Natasha Caley McCarthy Rodriguez ja toisaalta Secretary of State for the Home Department (jäljempänä Secretary of State) ja joka koskee sitä, että Helena Patricia McCarthy Rodriguezilta on evätty oikeus tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan viisumitta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Pöytäkirja N:o 20

3 Pöytäkirjan N:o 20 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Yhdistyneellä kuningaskunnalla on oikeus, ilman että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 26 tai 77 artikla, muu kyseisen sopimuksen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräys, näiden sopimusten nojalla toteutettu toimenpide taikka unionin tai unionin ja sen

jäsenvaltioiden ja yhden tai useamman kolmannen maan välisen kansainvälisen sopimuksen määräys rajoittaa sitä, suorittaa yhteisillä rajoillaan toisten jäsenvaltioiden kanssa sellaisia Yhdistyneeseen kuningaskuntaan pyrkivien henkilöiden tarkastuksia, joita se pitää tarpeellisena:

a) tarkistaakseen jäsenvaltioiden kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä, joilla on unionin oikeudesta johtuvia oikeuksia, sekä muiden valtioiden kansalaisten, joilla on sellaisesta sopimuksesta, joka sitoo Yhdistynyttä kuningaskuntaa, johtuvia oikeuksia, oikeuden päästä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan; ja

b) päättääkseen muille henkilöille myönnettävästä luvasta päästä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 26 tai 77 artikla tai mainitun sopimuksen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen muu määräys taikka niiden nojalla hyväksytty toimenpide ei estä Yhdistyneen kuningaskunnan oikeutta ottaa käyttöön tai suorittaa tällaisia tarkastuksia. Tässä artiklassa olevilla viittauksilla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tarkoitetaan myös alueita, joiden suhteista ulkovaltoihin Yhdistynyt kuningaskunta huolehtii.”

Direktiivi 2004/38

4 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että ”jotta kaikki unionin kansalaiset voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella vapauden ja ihmisarvon osalta objektiivisten edellytysten mukaisesti, tämä oikeus olisi myönnettävä myös heidän perheenjäsenilleen näiden kansalaisuudesta riippumatta”.

5 Direktiivin johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Jotta voidaan helpottaa sellaisten perheenjäsenten vapaata liikkuvuutta, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, olisi henkilöt, joilla jo on oleskelukortti, vapautettava viisumivaatimuksesta, jota tarkoitetaan luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15 päivänä maaliskuuta 2001 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 539/2001 [(EUVL L 81, s. 1)] tai soveltuvissa tapauksissa kansallisessa lainsäädännössä.”

6 Direktiivin johdanto-osan 25 ja 26 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(25) Olisi myös täsmennettävä menettelyä koskevat takeet, jotta voidaan varmistaa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä korkeatasoinen suojelu tilanteissa, joissa heidän ei sallita tulla toiseen jäsenvaltioon tai oleskella siellä, sekä noudattaa periaatetta, jonka mukaan viranomaisten toteuttamat toimet on aina asianmukaisesti perusteltava.

(26) Unionin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään olisi aina oltava käytettävissään oikeudellisia muutoksenhakukeinoja, jos heiltä on evätty oikeus tulla toiseen jäsenvaltioon tai oleskella siellä.”

7 Direktiivin 2004/38 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään:

a) edellytykset, jotka koskevat sitä, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

_ _”

8 Henkilöt, joihin direktiiviä 2004/38 sovelletaan, määritellään sen 3 artiklassa seuraavasti:

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

_ _”

9 Direktiivin 2004/38 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus maahantuloon”, säädetään seuraavaa:

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

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

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

Jäsenvaltioiden on kaikin tavoin helpotettava näiden henkilöiden tarvitsemien viisumien saantia. Tällaiset viisumit on myönnettävä maksutta mahdollisimman pian nopeutettua menettelyä noudattaen.

3. Vastaanottava jäsenvaltio ei saa merkitä maahantulo- tai maastapoistumisleimaa sellaisen perheenjäsenen passiin, joka ei ole minkään jäsenvaltion kansalainen, edellyttäen, että tämä esittää 10 artiklassa tarkoitetun oleskelukortin.

4. Jos unionin kansalaisella tai hänen perheenjäsenellään, joka ei ole minkään jäsenvaltion kansalainen, ei ole vaadittavia matkustusasiakirjoja tai mahdollisesti tarvittavaa viisumia, asianomaisen jäsenvaltion on ennen maahanpääsyn epäämistä annettava näille henkilöille kaikin kohtuullisin tavoin mahdollisuus hankkia tarpeelliset asiakirjat tai saada ne toimitetuksi heille kohtuullisessa määräajassa, tai vahvistaa tai osoittaa muilla keinoin, että heillä on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.

5. Jäsenvaltio voi vaatia asianomaista henkilöä tekemään ilmoituksen jäsenvaltion alueella oleskelustaan määräajassa, joka on kohtuullinen ja ketään syrjimätön. Tämän velvollisuuden laiminlyönnistä saatetaan asianomaiselle määrätä seuraamuksia, joiden on oltava oikeasuhteisia ja syrjimättömiä.”

10 Direktiivin 2004/38 6 artiklassa ja 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään oleskeluoikeudesta seuraavaa:

”6 artikla

Oikeus oleskella enintään kolme kuukautta

1. Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että heillä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi.

2. Edellä 1 kohdan säännöksiä sovelletaan myös perheenjäseniin, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, joilla on voimassa oleva passi ja jotka tulevat unionin kansalaisen mukana tai seuraavat häntä myöhemmin.

7 artikla

Oikeus oleskella yli kolme kuukautta

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

a) jos he ovat työntekijöitä tai itsenäisiä ammatinharjoittajia vastaanottavassa jäsenvaltiossa; tai

b) jos heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa; tai

c)

— jos he ovat kirjoittautuneet yksityiseen tai julkiseen laitokseen, jonka vastaanottava jäsenvaltio on hyväksynyt tai jota se rahoittaa lainsäädäntönsä tai hallinnollisen käytäntönsä mukaisesti, pääasiallisena tarkoituksenaan osallistua koulutukseen, ammattikoulutus mukaan lukien, ja

— jos heillä on kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja he osoittavat asiaankuuluvalle kansalliselle viranomaiselle vakuutuksella tai muulla vastaavalla valitsemallaan tavalla, että heillä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle; tai

d) jos he ovat a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset täyttävän unionin kansalaisen mukana matkustavia tai häntä myöhemmin seuraavia perheenjäseniä.

2. Edellä 1 kohdassa säädetty oleskeluoikeus koskee myös perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja jotka tulevat unionin kansalaisen mukana vastaanottavaan jäsenvaltioon tai seuraavat häntä sinne myöhemmin, edellyttäen, että kyseinen unionin kansalainen täyttää 1 kohdan a, b tai c alakohdassa tarkoitetut edellytykset.”

11 Direktiivin 10 artiklassa säädetään oleskelukortin myöntämisestä seuraavaa:

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

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

a) voimassa oleva passi;

b) asiakirja, joka osoittaa perhesuhteen tai rekisteröidyn parisuhteen;

c) unionin kansalaisen, jonka mukana asianomaiset henkilöt tulevat tai jota he myöhemmin seuraavat, rekisteröintitodistus tai, rekisteröintijärjestelmän puuttuessa, muu todistus kyseisen unionin kansalaisen oleskelusta vastaanottavassa jäsenvaltiossa;

d) edellä 2 artiklan 2 kohdan c ja d alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa asiakirjaselvitys siitä, että näissä alakohdissa tarkoitetut edellytykset täyttyvät;

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

f) edellä 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa selvitys pysyvästä suhteesta asianomaiseen unionin kansalaiseen.”

12 Direktiivin 2004/38 VI lukuun, jonka otsikko on ”Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä”, sisältyvissä 27, 30 ja 31 artiklassa säädetään seuraavaa:

”27 artikla

Yleiset periaatteet

1. Jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä.

2. Yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle.

– –

30 artikla

Päätöksistä ilmoittaminen

1. Edellä 27 artiklan 1 kohdan nojalla tehdyistä päätöksistä on ilmoitettava asianomaiselle henkilölle kirjallisesti siten, että hän ymmärtää päätöksen sisällön ja seuraukset.

2. Asianomaiselle henkilölle on ilmoitettava täsmällisesti ja täydellisinä ne yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvät seikat, joihin hänen tapauksessaan tehty päätös perustuu, jollei tämä ole vastoin valtion turvallisuusetuja.

3. Ilmoituksessa on mainittava, missä tuomioistuimessa tai miltä hallintoviranomaiselta asianomainen henkilö voi hakea päätökseen muutosta sekä missä ajassa tämä on tehtävä, ja tarvittaessa mainittava aika, jonka kuluessa henkilön on poistuttava jäsenvaltion alueelta. Asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta alueelta poistumiseen varatun ajan on oltava vähintään yksi kuukausi ilmoittamispäivästä lukien.

31 artikla

Menettelyä koskevat takeet

1. Henkilöllä, jonka osalta on tehty päätös yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on oltava vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisuus hakea siihen muutosta tuomioistuimessa tai soveltuvissa tapauksissa hallinnollisella muutoksenhakumenettelyllä.

2. Jos karkottamispäätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä haetaan väliaikaismääräystä kyseisen päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiseksi, ei alueelta poistamista saa suorittaa ennen kuin on tehty väliaikaismääräystä koskeva päätös, paitsi jos

— karkottamispäätös perustuu aikaisemmin annettuun oikeuden päätökseen, tai

— asianomaisilla henkilöillä on aikaisemmin ollut mahdollisuus hakea muutosta, tai

— karkottamispäätös perustuu 28 artiklan 3 kohdan mukaisiin yleistä turvallisuutta koskeviin pakottaviin syihin.

3. Muutoksenhakumenettelyssä on voitava tarkastaa päätöksen laillisuus sekä suunnitellun toimenpiteen perusteena olevat tosiseikat ja olosuhteet. Menettelyssä on varmistettava, ettei päätös ole suhteeton erityisesti 28 artiklassa säädettyihin vaatimuksiin nähden.

4. Jäsenvaltiot voivat kieltää asianomaiselta maahantulon muutoksenhakumenettelyn ollessa vireillä, mutta ne eivät kuitenkaan saa estää tätä esittämästä vastinettaan henkilökohtaisesti, paitsi jos tämän esiintyminen oikeudessa saattaa vakavasti häiritä yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta tai jos muutoksenhaku koskee maahantulokieltoa.”

13 Direktiivin 2004/38 VII lukuun, jonka otsikko on ”Loppusäännökset”, sisältyvässä 35 artiklassa säädetään toimenpiteistä, jotka jäsenvaltiot voivat toteuttaa oikeuksien väärinkäytön tai petoksen tapauksessa, seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet evätäkseen, lopettaakseen tai peruuttaakseen tässä direktiivissä tarkoitetut oikeudet, jos ne on saatu oikeuksien väärinkäytöllä tai petoksella, kuten lumeavioliitolla. Näiden toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia, ja niissä on sovellettava 30 ja 31 artiklan mukaisia menettelyä koskevia takeita.”

Asetus N:o 539/2001

14 Asetuksen N:o 539/2001 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta tehdyn pöytäkirjan 1 artiklan mukaisesti Irlanti ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät osallistu tämän asetuksen antamiseen. Tämän asetuksen säännöksiä ei näin ollen sovelleta Irlantiin eikä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, tämän kuitenkaan rajoittamatta mainitun pöytäkirjan 4 artiklan soveltamista.”

Asetus (EY) N:o 562/2006

15 Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 105, s. 1) säädetään siitä, ettei unionin jäsenvaltioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa, ja vahvistetaan säännöt unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta.

16 Asetuksen johdanto-osan 27 perustelukappaleen mukaan tällä asetuksella ”kehitetään sellaisia Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin 29 päivänä toukokuuta 2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2000/365/EY [(EUVL L 131, s. 43)] mukaisesti. Sen vuoksi Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu tämän asetuksen antamiseen, asetus ei sido sitä eikä asetusta sovelleta siihen”.

Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus

17 Kolmannen valtion kansalaisten, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä, maahantulo-oikeudesta säädetään Euroopan talousalueelta peräisin olevasta maahanmuutosta vuonna 2006 annetun asetuksen (Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, jäljempänä vuoden 2006 asetus) 11 §:n 2–4 momentissa seuraavaa:

”(2) Henkilö, joka ei ole [Euroopan talousalueen (ETA)] kansalainen, on päästettävä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jos hän on ETA-kansalaisen perheenjäsen, perheenjäsen, joka on säilyttänyt oleskeluoikeuden, tai henkilö, jolla on 15 §:n mukainen pysyvä oleskeluoikeus, ja jos hän maahan saapuessaan esittää

a) voimassa olevan passin ja

b) ETA-perheluvan, oleskelukortin tai pysyvän oleskelukortin.

(3) Maahanmuuttovirkailija ei saa leimata sellaisen henkilön passia, joka on päästetty Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tämän pykälän mukaisesti ja joka ei ole ETA-kansalainen, jos kyseinen henkilö esittää oleskelukortin tai pysyvän oleskelukortin.

(4) Ennen kuin maahanmuuttovirkailija epää henkilöltä pääsyn Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tämän pykälän mukaisesti, koska kyseinen henkilö ei maahan saapuessaan esitä edellä 1 tai 2 momentissa mainittua asiakirjaa, maahanmuuttovirkailijan on annettava kyseiselle henkilölle kohtuullinen mahdollisuus hankkia asiakirja tai saada se toimitetuksi hänelle kohtuullisessa määräajassa tai osoittaa muilla keinoin, että hän on

a) ETA-kansalainen

b) ETA-kansalaisen perheenjäsen, jolla on oikeus tulla kyseisen kansalaisen mukana tai seurata häntä myöhemmin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, tai

c) perheenjäsen, joka on säilyttänyt oleskeluoikeuden, tai henkilö, jolla on pysyvä oleskeluoikeus – –”

18 Vuoden 2006 asetuksen 12 §:n 1, 4 ja 5 momentissa säädetään asetuksen 11 §:ssä tarkoitetun ”ETA-perheluvan” myöntämisestä seuraavaa:

”(1) Maahantuloselvitystä tekevän virkailijan on myönnettävä ETA-perhelupa sitä hakevalle henkilölle, jos tämä on ETA-kansalaisen perheenjäsen ja

a) ETA-kansalainen

i) oleskelee Yhdistyneessä kuningaskunnassa tämän asetuksen mukaisesti tai

ii) matkustaa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen päivämäärästä ja on ETA-kansalainen, joka oleskelee Yhdistyneessä kuningaskunnassa tämän asetuksen mukaisesti saavuttuaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, ja

b) kyseinen perheenjäsen tulee ETA-kansalaisen mukana Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tai seuraa ETA-kansalaista sinne myöhemmin ja

i) oleskelee laillisesti ETA-valtiossa tai

ii) täyttäisi maahanmuuttosäännöissä asetetut vaatimukset (muut kuin maahantuloselvitystä koskevat vaatimukset), jotka koskevat oikeutta tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ETA-kansalaisen perheenjäsenenä tai aviopuolison tai rekisteröidyn kumppanin suoraan etenevässä polvessa olevien jälkeläisten tai aviopuolisosta tai rekisteröidystä kumppanista riippuvaisten suoraan takenevassa polvessa olevien sukulaisten osalta hänen aviopuolisonsa tai rekisteröidyn kumppaninsa perheenjäsenenä, kun ETA-kansalainen tai aviopuoliso tai rekisteröity kumppani on Yhdistyneessä kuningaskunnassa oleskeleva ja sinne asettautunut henkilö.

(4) Tämän pykälän nojalla myönnetty ETA-perhelupa on myönnettävä maksutta ja mahdollisimman nopeasti.

(5) ETA-perhelupaa ei kuitenkaan myönnetä tämän pykälän nojalla, jos hakijalta tai asianomaiselta ETA-kansalaiselta on evättävä pääsy Yhdistyneeseen kuningaskuntaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen perustuvista syistä 21 §:n mukaisesti.”

19 Vuoden 1999 maahanmuutto- ja turvapaikkalain (Immigration and Asylum Act 1999) 40 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Maksu matkustajista, joilla ei ole asianmukaisia asiakirjoja

(1) Tätä pykälää sovelletaan, jos henkilö, jolta vaaditaan lupa tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, saapuu Yhdistyneeseen kuningaskuntaan laivalla tai ilma-aluksella ja maahanmuuttoviranomaisen pyytäessä tällaista lupaa henkilö ei pysty esittämään

(a) voimassa olevaa maahantuloasiakirjaa, jossa osoitetaan tyydyttävästi hänen henkilöllisyytensä ja hänen kansalaisuutensa tai kansallisuutensa, ja

(b) jos henkilöltä vaaditaan viisumia, vaaditunlaista viisumia.

(2) Secretary of State voi periä laivan tai ilma-aluksen omistajalta kyseisestä henkilöstä 2 000 Englannin puntaa (GBP).

(3) Maksu on pyynnöstä suoritettava Secretary of Statelle.

(4) Maksua ei tarvitse suorittaa henkilöstä, jonka osalta omistaja osoittaa, että henkilö on näyttänyt vaaditun asiakirjan tai vaaditut asiakirjat omistajalle tai hänen työntekijälleen tai asiamiehelle henkilön noustessa laivaan tai ilma-alukseen, joka on matkalla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

20 Sean Ambrose McCarthy on naimisissa Helena Patricia McCarthy Rodriguezin kanssa. Natasha Caley McCarthy Rodriguez on tämän pariskunnan lapsi. Nämä kolme henkilöä ovat asuneet vuodesta 2010 Marbellassa (Espanja) ja matkustavat säännöllisesti Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jossa he omistavat talon.

21 McCarthy on sekä Ison-Britannian että Irlannin kansalainen. Helena Patricia McCarthy Rodriguezilla, joka on Kolumbian kansalainen, on Espanjan viranomaisten vuonna 2010 direktiivin 2004/38 10 artiklan nojalla myöntämä oleskelukortti, jonka voimassaolo päättyy vuonna 2015.

22 Päästäkseen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan Helena Patricia McCarthy Rodriguezin on Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön eli vuoden 2006 asetuksen 11 §:n nojalla haettava etukäteen ETA-perhelupaa. Tämä perhelupa on voimassa kuusi kuukautta, ja se voidaan uusia, kunhan hakija

käy henkilökohtaisesti Yhdistyneen kuningaskunnan ulkomaisessa diplomaattiedustustossa ja täyttää lomakkeen, jossa kysytään hakijan varoista ja työtilanteesta. Niinpä McCarthy Rodriguezin on aina, kun hän haluaa uusia kyseisen perheluvan, mentävä Marbellasta Yhdistyneen kuningaskunnan diplomaattiedustustoon, joka sijaitsee Madridissa (Espanja).

23 McCarthy Rodriguezille on käynyt niin, että jotkin lentoyhtiöt ovat evänneet häneltä pääsyn Yhdistyneeseen kuningaskuntaan suuntautuville lennoille, kun hän on esittänyt vain oleskelukorttinsa eikä Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä edellytettyä ETA-perhelupaa. Tämä käytäntö johtuu Secretary of Staten antamista vuoden 1999 maahanmuutto- ja turvapaikkalain 40 §:n soveltamista koskevista ohjeista liikenteenharjoittajille, jotka kuljettavat henkilöitä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Ohjeilla pyritään kannustamaan liikenteenharjoittajia siihen, etteivät ne kuljettaisi matkustajia, jotka ovat kolmansien valtioiden kansalaisia ja vailla Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten myöntämää oleskelukorttia tai ETA-perheluvan kaltaista voimassa olevaa matkustusasiakirjaa.

24 Vuonna 2012 pääasian kantajat nostivat ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan ja vaativat sen toteamista, ettei viimeksi mainittu ole noudattanut velvollisuuttaan saattaa direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohtaa asianmukaisesti osaksi oikeusjärjestystään. Tämän oikeusriidan yhteydessä McCarthy Rodriguezin hakemuksesta on annettu väliaikainen määräys, jonka mukaan hänen ETA-perhelupansa uusitaan kirjallisesta hakemuksesta eikä hänen tarvitse mennä henkilökohtaisesti Yhdistyneen kuningaskunnan diplomaattiedustustoon Madridiin.

25 Secretary of State on huomauttanut ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että pääasiassa kyseessä olevalla Yhdistyneen kuningaskunnan säännöstöllä ei ole tarkoitus panna direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohtaa täytäntöön. Tämä säännöstö, kuten se, ettei viimeksi mainittua säännöstä ole pantu täytäntöön, on perusteltu direktiivin 2004/38 35 artiklan mukaisena tarpeellisena toimenpiteenä ja pöytäkirjan N:o 20 1 artiklassa tarkoitettuna tarkastustoimenpiteenä.

26 Tässä yhteydessä Secretary of State on vedonnut siihen, että on olemassa ”systeeminen ongelma”, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaiset syyllistyvät oikeuksien väärinkäyttöön ja petoksiin. Direktiivin 2004/38 10 artiklassa tarkoitettuja oleskelukortteja voidaan väärentää. Näille korteille ei varsinkaan ole olemassa yhtenäistä mallia. Saksan liittotasavallan ja Viron tasavallan myöntämät oleskelukortit täyttävät kuitenkin asianmukaiset turvallisuusvaatimukset, erityisesti ne, jotka Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö on määrittänyt, joten pääasiassa kyseessä olevaa kansallista säännöstöä olisi muutettava siltä osin kuin on kyse henkilöistä, joilla on näistä jommankumman jäsenvaltion myöntämä oleskelukortti.

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on Secretary of Staten esittämän näytön tutkittuaan katsonut, että mainitun asianosaisen huolet ”systeemisestä”oikeuksien väärinkäytöstä vaikuttavat perustelluilta. Oleskelukortteja voidaan käyttää helposti hyväksi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan kohdistuvan laittoman maahanmuuton yhteydessä. On olemassa ilmeinen riski siitä, että huomattava osa henkilöistä, jotka harjoittavat ”lumeavioliittotoimintaa”, käyttävät väärennettyjä oleskelukortteja päästäkseen laittomasti Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Niinpä se, että kyseinen jäsenvaltio kieltäytyy vapauttamasta oleskelukorttien haltijoita velvollisuudesta hankkia maahantuloviisumi, on järkevää, tarpeellista ja objektiivisesti perusteltua.

28 Tässä tilanteessa High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Annetaanko [direktiivin 2004/38] 35 artiklassa jäsenvaltiolle oikeus toteuttaa yleisesti sovellettava toimenpide evätäkseen, lopettaakseen tai peruuttaakseen direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa annetun oikeuden, jonka mukaan perheenjäseniltä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on direktiivin 10 artiklan nojalla myönnetty oleskelukortti (oleskelukortin haltijat), ei saa vaatia viisumia?

2) Voiko – – pöytäkirjan N:o 20 1 artikla oikeuttaa Yhdistyneen kuningaskunnan vaatimaan oleskelukortin haltijoilta maahantuloviisumia, joka on saatava ennen rajalle saapumista?

3) Jos ensimmäiseen tai toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko lähestymistapa, jota Yhdistynyt kuningaskunta soveltaa oleskelukortin haltijoihin nyt käsiteltävässä asiassa, perusteltavissa, kun otetaan huomioon näyttö, josta on esitetty tiivistelmä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen välipäätöksessä?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen kysymys

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, pääasiallisesti, onko direktiivin 2004/38 35 artiklaa ja pöytäkirjan N:o 20 1 artiklaa tulkittava siten, että niiden nojalla jäsenvaltio voi yleisestävän tavoitteen vuoksi velvoittaa unionin kansalaisen perheenjäsenet, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on toisen jäsenvaltion viranomaisten direktiivin 2004/38 10 artiklan nojalla myöntämä voimassa oleva oleskelukortti, hankkimaan kansallisen oikeuden mukaisesti ETA-perheluvan kaltaisen maahantuloluvan, jotta he voisivat päästä kyseisen jäsenvaltion alueelle.

Direktiivin 2004/38 tulkinta

30 Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt direktiivin 2004/38 35 artiklan tulkinnasta kysymyksen siitä lähtökohdasta, jonka mukaan tätä direktiiviä on sovellettava pääasiaan, ensiksi on tutkittava, onko Helena Patricia McCarthy Rodriguezilla kyseisen direktiivin nojalla oikeus päästä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, kun hän saapuu toisesta jäsenvaltiosta.

– Direktiivin 2004/38 sovellettavuus

31 Kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, 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 tehostaa kyseistä oikeutta (tuomio O ja B, C-456/12, EU:C:2014:135, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Kun otetaan huomioon direktiivin 2004/38 asiayhteys ja päämäärät, kyseisen direktiivin säännöksiä ei voida tulkita suppeasti, eikä niiltä missään tapauksessa pidä viedä niiden tehokasta vaikutusta (tuomio Metock ym., C-127/08, EU:C:2008:449, 84 kohta).

33 Siltä osin kuin on ensinnäkin kyse unionin kansalaisen perheenjäsenten, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, mahdollisista oikeuksista direktiivin 2004/38 johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa korostetaan, että jotta kaikki unionin kansalaiset voivat käyttää oikeutta liikkua ja

oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella ihmisarvon osalta objektiivisten edellytysten mukaisesti, tämä oikeus olisi myönnettävä myös heidän perheenjäsenilleen näiden kansalaisuudesta riippumatta (tuomio Metock ym., EU:C:2008:449, 83 kohta).

34 Vaikka direktiivin 2004/38 säännöksissä ei anneta mitään itsenäistä oikeutta unionin kansalaisen perheenjäsenille, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, unionin kansalaisuutta koskevilla unionin oikeuden määräyksillä ja säännöksillä kyseisille perheenjäsenille mahdollisesti myönnetyt oikeudet ovat unionin kansalaisen liikkumisvapautensa käyttämisestä johdettuja oikeuksia (ks. vastaavasti tuomio O ja B, EU:C:2014:135, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa nimittäin määritellään tässä direktiivissä annettujen oikeuksien saajiksi ”kaikk[i] unionin kansalais[et], jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän 2 artiklan 2 alakohdassa määritel[lyt] perheenjäsen[ensä], jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin”.

36 Niinpä unionin tuomioistuin on katsonut, että direktiivin 2004/38 mukaista oikeutta tulla jäsenvaltioon ja oleskella siellä ei ole kaikilla unionin kansalaisen perheenjäsenillä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, vaan ainoastaan niillä, jotka ovat sellaisen unionin kansalaisen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen sijoittautumalla muuhun kuin siihen jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, tämän direktiivin 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitettuja perheenjäseniä (tuomio Metock ym., EU:C:2008:449, 73 kohta; tuomio Dereci ym., C-256/11, EU:C:2011:734, 56 kohta; tuomio Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, 51 kohta ja tuomio O ja B, EU:C:2014:135, 39 kohta).

37 Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että Sean Ambrose McCarthy on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen sijoittautumalla Espanjaan. On myös selvää, että hänen vaimonsa Helena Patricia McCarthy Rodriguez oleskelee hänen kanssaan ja heidän liitostaan syntyneen lapsen kanssa mainitussa jäsenvaltiossa ja että hänellä on Espanjan viranomaisten direktiivin 2004/38 10 artiklan nojalla myöntämä voimassa oleva oleskelukortti, jonka nojalla hän voi oleskella laillisesti Espanjan alueella.

38 Tästä seuraa, että McCarthy ja McCarthy Rodriguez ovat kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ”henkilöitä, joihin tätä direktiiviä sovelletaan”.

39 Toiseksi siitä, onko McCarthy Rodriguezilla direktiivin 2004/38 mukainen oikeus tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, kun hän saapuu toisesta jäsenvaltiosta, on huomattava, että mainitun direktiivin 5 artikla koskee maahantulo-oikeutta ja maahantuloedellytyksiä jäsenvaltioiden alueella. Niinpä 5 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on sallittava unionin kansalaisen – – ja hänen perheenjäsentensä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on voimassa oleva passi, tulo alueelleen”.

40 Lisäksi direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että ”tätä direktiiviä sovellettaessa ei sellaisilta perheenjäseniltä, joilla on 10 artiklassa tarkoitettu voimassa oleva oleskelukortti, saa vaatia viisumia”. Kuten direktiivin johdanto-osan kahdeksannesta perustelukappaleesta ilmenee, tällaisen vapautuksen tarkoituksena on helpottaa kolmansien valtioiden kansalaisten, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä, vapaata liikkuvuutta.

41 Tässä yhteydessä on todettava, että direktiivin 2004/38 5 artiklassa viitataan ”jäsenvaltioihin” eikä siinä tehdä eroa sen mukaan, mihin jäsenvaltioon tulosta on kyse, varsinkaan siltä osin kuin siinä säädetään, että se, että unionin kansalaisen perheenjäsenillä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, on direktiivin 10 artiklassa tarkoitettu voimassa oleva oleskelukortti, vapauttaa heidät velvollisuudesta hankkia maahantuloviisumi. Niinpä 5 artiklasta ei ilmene mitenkään, että unionin kansalaisen perheenjäsenten, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, maahantulo-oikeus koskisi vain muita kuin unionin kansalaisen kotijäsenvaltiota.

42 On siis todettava, että direktiivin 2004/38 5 artiklan nojalla henkilöllä, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen ja Helena Patricia McCarthy Rodriguezin tilanteen kaltaisessa tilanteessa, ei ole viisumin hankkimista koskevaa velvollisuutta tai vastaavaa velvollisuutta voidakseen päästä unionin kansalaisen kotijäsenvaltion alueelle.

– Direktiivin 2004/38 35 artiklan tulkinta

43 Pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä vaaditaan, että kukin unionin kansalaisen perheenjäsen, joka ei ole minkään jäsenvaltion kansalainen, hankkii etukäteen maahantuloluvan. Tällainen säännöstö perustuu oikeuksien väärinkäytön tai petosten yleisen riskin, jota Secretary of State pitää ”systeemisenä”, olemassaoloon, mikä siis sulkee pois sen, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset arvioivat erikseen asianomaisen henkilön omaa käyttäytymistä siltä osin kuin kyse on mahdollisesta oikeuksien väärinkäytöstä tai petoksesta.

44 Tämän säännöstön mukaan tulo Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle edellyttää ensin maahantuloluvan hankkimista niissäkin tapauksissa, joissa – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – kansalliset viranomaiset eivät katso, että unionin kansalaisen perheenjäsen voisi olla mukana oikeuksien väärinkäytössä tai petoksessa. Niinpä kyseisessä säännöstössä säädetään tällaisesta edellytyksestä, vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät kyseenalaista direktiivin 2004/38 10 artiklan nojalla myönnetyn oleskelukortin aitoutta ja siinä olevien tietojen paikkansapitävyyttä. Säännöstö tarkoittaa siis sitä, että unionin kansalaisen perheenjäseniltä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, evätään ehdottomasti ja automaattisesti heille direktiivin 2004/38 5 artiklan 2 kohdassa myönnetty oikeus tulla viisumitta jäsenvaltioiden alueelle, vaikka heillä on oleskelujäsenvaltion direktiivin 2004/38 10 artiklan nojalla myöntämä voimassa oleva oleskelukortti.

45 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tosin katsotaan, ettei direktiivillä 2004/38 viedä jäsenvaltioilta kaikkea valvontavaltaa siltä osin kuin kysymys on unionin kansalaisten perheenjäsenten tulosta niiden alueelle. On kuitenkin niin, että kun unionin kansalaisen perheenjäsenellä, joka ei ole minkään jäsenvaltion kansalainen, on direktiivin 2004/38 perusteella oikeus tulla vastaanottavaan jäsenvaltioon ja oleskella siellä, jäsenvaltio voi rajoittaa tätä oikeutta vain kyseisen direktiivin 27 ja 35 artiklaa noudattaen (ks. tuomio Metock ym., EU:C:2008:449, 74 ja 95 kohta).

46 Jäsenvaltiot nimittäin voivat, kun se on perusteltua, direktiivin 2004/38 27 artiklan nojalla evätä maahantulon ja oleskelun yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Tällaisen epäämisen on kuitenkin perustuttava yksittäistapauksen tutkimiseen erikseen (tuomio Metock ym., EU:C:2008:449, 74 kohta). Niinpä perusteluja, jotka eivät suoraan liity kyseessä olevaan yksittäistapaukseen tai jotka johtuvat yleisestävistä näkökohdista, ei voida hyväksyä (tuomio Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, 24 kohta ja tuomio Aladzhov, C-434/10, EU:C:2011:750, 42 kohta).

47 Direktiivin 2004/38 35 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat lisäksi toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet evätäkseen, lopettaakseen tai peruuttaakseen tässä direktiivissä tarkoitetut oikeudet, jos ne on saatu oikeuksien väärinkäytöllä tai petoksella, kuten lumeavioliitolla, kun nämä toimenpiteet ovat oikeasuhteisia ja niissä sovelletaan direktiivin mukaisia menettelyä koskevia takeita (tuomio Metock ym., EU:C:2008:449, 75 kohta).

48 Siitä, voivatko jäsenvaltiot direktiivin 2004/38 35 artiklan nojalla toteuttaa pääasiassa kyseessä olevien kaltaisia toimenpiteitä, on huomattava, että maahantulo-oikeus ja oleskeluoikeus annetaan unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen heidän henkilökohtaisen tilanteensa perusteella.

49 Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten direktiiviin 2004/38 perustuvilla mahdollista maahantulo- tai oleskeluoikeutta koskevilla päätöksillä tai toimenpiteillä nimittäin on tarkoitus todeta, millaisessa asemassa jäsenvaltion kansalainen tai hänen perheenjäsenensä ovat mainitun direktiivin perusteella

(ks. vastaavasti oleskeluluvan myöntämisestä johdetun oikeuden perusteella tuomio Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, 40 kohta; tuomio komissio v. Belgia, C-408/03, EU:C:2006:192, 62 ja 63 kohta ja tuomio Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, 48 kohta).

50 Kuten direktiivin 2004/38 35 artiklasta nimenomaisesti ilmenee, tähän artiklaan perustuviin toimenpiteisiin sovelletaan lisäksi direktiivin 30 ja 31 artiklassa säädettyjä menettelyllisiä takeita. Kuten direktiivin johdanto-osan 25 perustelukappaleesta ilmenee, näillä menettelyllisillä takeilla pyritään muun muassa varmistamaan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksien korkeatasoinen suojelu tilanteissa, joissa heidän ei sallita tulla toiseen jäsenvaltioon tai oleskella siellä.

51 Koska direktiivissä 2004/38 annetaan henkilökohtaisia oikeuksia, muutoksenhakumenettelyjen tarkoituksena on antaa asianomaiselle henkilölle mahdollisuus vedota henkilökohtaista tilannettaan koskeviin olosuhteisiin ja näkökohtiin voidakseen saada toimivaltaisissa kansallisissa viranomaisissa ja/tai tuomioistuimissa henkilökohtaisen oikeutensa, jota hän voi vaatia, tunnustetuksi.

52 Edellä esitetystä seuraa, että toimenpiteiden, jotka kansalliset viranomaiset toteuttavat direktiivin 2004/38 35 artiklan nojalla evätäkseen, lopettaakseen tai peruuttaakseen tässä direktiivissä annetun oikeuden, on perustuttava yksittäistapauksen tutkimiseen erikseen.

53 Niinpä jäsenvaltiot eivät saa evätä unionin kansalaisen perheenjäseniltä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on direktiivin 2004/38 10 artiklan nojalla myönnetty voimassa oleva oleskelukortti, direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädetyn kaltaista oikeutta tulla niiden alueelle viisumitta, elleivät toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ole tutkineet yksittäistapausta erikseen. Niiden on siis tunnustettava tällainen oleskelukortti, kun kyse on tulosta viisumitta niiden alueelle, paitsi jos tällaisen kortin aitoudesta ja siinä olevien tietojen paikkansapitävyydestä on epävarmuutta kyseessä olevaan yksittäistapaukseen liittyvien sellaisten konkreettisten seikkojen johdosta, joiden perusteella voidaan katsoa olevan kyse oikeuksien väärinkäytöstä tai petoksesta (ks. analogisesti tuomio Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, 19 ja 21 kohta).

54 Unionin tuomioistuin on täsmentänyt tässä yhteydessä, että väärinkäytön kaltaisen käytännön osoittaminen edellyttää yhtäältä sellaista objektiivisten olosuhteiden kokonaisuutta, josta ilmenee, että vaikka unionin säännöstössä vahvistettuja edellytyksiä on muodollisesti noudatettu, säännöstöllä tavoiteltua päämäärää ei ole saavutettu, ja toisaalta sellaista subjektiivista osatekijää, joka koskee tahtoa saada unionin säännöstöstä johtuva etu toteuttamalla keinotekoisesti edellytykset tämän edun saamiseksi (tuomio Unkari v. Slovakia, C-364/10, EU:C:2012:630, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio O ja B, EU:C:2014:135, 58 kohta).

55 Koska direktiivissä 2004/38 ei ole tästä nimenomaista säännöstä, se, että jäsenvaltioon kohdistuu, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan mielestä siihen kohdistuu, suuri määrä tapauksia, joissa kolmansien valtioiden kansalaiset syyllistyvät lumeavioliittoja tai väärennettyjä oleskelukortteja käyttämällä oikeuksien väärinkäyttöön tai petoksiin, ei voi oikeuttaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaista toimenpidettä, joka perustuu yleisestäviin näkökohtiin ja jossa ei erikseen arvioida asianomaisen henkilön omaa käyttäytymistä.

56 Sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, joilla on tarkoitus yleisesti estää laajasti esiintyviä oikeuksien väärinkäyttö- tai petostapauksia, tarkoittaisi nimittäin sitä, että – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – pelkkä tiettyyn henkilöryhmään kuuluminen antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden kieltäytyä direktiivissä 2004/38 unionin kansalaisen perheenjäsenille, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, nimenomaisesti annetun oikeuden tunnustamisesta, vaikka he tosiasiallisesti täyttävät direktiivissä säädetyt edellytykset. Samoin kävisi tilanteessa, jossa kyseisen oikeuden tunnustaminen rajoitettaisiin koskemaan henkilöitä, joilla on joidenkin jäsenvaltioiden myöntämä oleskelukortti, kuten Yhdistynyt kuningaskunta on suunnitellut tekevänsä.

57 Tällaiset toimenpiteet mahdollistaisivat automaattisuutensa takia sen, että jäsenvaltiot jättävät soveltamatta direktiivin 2004/38 säännöksiä ja jättävät huomiotta unionin kansalaisten henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, keskeisen sisällön ja niiden johdettujen oikeuksien keskeisen sisällön, jotka ovat unionin kansalaisten perheenjäsenillä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia.

58 Edellä esitetyn perusteella direktiivin 2004/38 35 artiklaa on tulkittava siten, ettei jäsenvaltio voi sen nojalla velvoittaa yleisestävän tavoitteen vuoksi unionin kansalaisen perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on toisen jäsenvaltion viranomaisten kyseisen direktiivin 10 artiklan nojalla myöntämä voimassa oleva oleskelukortti, hankkimaan kansallisen oikeuden mukaisesti ETA-perheluvan kaltaista maahantulolupaa, jotta he voisivat päästä sen alueelle.

Pöytäkirjan N:o 20 tulkinta

59 On muistutettava, että SEUT 77 artiklan 1 kohdan a alakohdassa todetaan, että unioni kehittää politiikan, jonka tarkoituksena on varmistaa, ettei unionin sisärajoja ylittäviä henkilöitä heidän kansalaisuudestaan riippumatta tarkasteta. Rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta on osa SEUT 26 artiklassa tarkoitettua unionin tavoitetta toteuttaa sisärajaton alue, jolla henkilöiden vapaa liikkuvuus varmistetaan. Unionin lainsäätäjä on toteuttanut periaatteen, jonka mukaan sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia, antamalla EY 62 artiklan – josta on tullut SEUT 77 artikla – nojalla asetuksen N:o 562/2006, jolla on tarkoitus kehittää Schengenin säännöstöä (ks. vastaavasti tuomio Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 48–50 kohta).

60 Koska Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu Schengenin säännöstön määräyksiin rajatarkastusten lakkauttamisesta ja henkilöiden liikkuvuudesta yhteinen viisumipolitiikka mukaan luettuna, pöytäkirjan N:o 20 1 artiklassa määrätään, että Yhdistyneellä kuningaskunnalla on oikeus suorittaa yhteisillä rajoillaan toisten jäsenvaltioiden kanssa sellaisia Yhdistyneeseen kuningaskuntaan pyrkivien henkilöiden tarkastuksia, joita se pitää tarpeellisena tarkistaakseen muun muassa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä, joilla on unionin oikeudesta johtuvia oikeuksia, oikeuden päästä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja päättääkseen muille henkilöille myönnettävästä luvasta päästä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

61 Tällaiset tarkastukset suoritetaan ”rajoilla” ja niillä pyritään tarkistamaan, onko Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle pyrkivillä henkilöillä maahantulo-oikeus unionin oikeuden määräysten ja säännösten nojalla tai onko heille tällaisen oikeuden puuttuessa myönnettävä lupa päästä sen alueelle. Tarkastusten tavoitteena on siis erityisesti estää laiton rajanylitys Yhdistyneen kuningaskunnan ja muiden jäsenvaltioiden välillä.

62 Niinpä unionin kansalaisen sellaisten perheenjäsenten osalta, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja jotka pyrkivät Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle vetoamalla direktiivissä 2004/38 säädettyyn maahantulo-oikeuteen, pöytäkirjan N:o 20 1 artiklassa tarkoitetussa tarkistamisessa muun muassa tutkitaan, onko asianomaisella henkilöllä direktiivin 5 artiklassa säädetyt asiakirjat. Tässä yhteydessä on niin, että vaikka unionin tuomioistuin on katsonut, että unionin oikeuden nojalla myönnetyt oleskeluluvat ovat luonteeltaan oikeuksia toteavia eivätkä niitä luovia (tuomio Dias, EU:C:2011:498, 49 kohta ja tuomio O ja B, EU:C:2014:135, 60 kohta), jäsenvaltioiden on lähtökohtaisesti tunnustettava – kuten tämän tuomion 53 kohdassa todettiin – direktiivin 2004/38 10 artiklan nojalla myönnetty oleskelukortti, kun kyse on tulosta viisumitta niiden alueelle.

63 Pöytäkirjan N:o 20 1 artiklassa tarkoitettu tarkistaminen voi laittoman rajanylityksen estämistä koskevan tavoitteensa mukaisesti sisältää sen, että tutkitaan kyseisten asiakirjojen aitous ja niissä olevien tietojen paikkansapitävyys sekä ne konkreettiset seikat, joiden perusteella voidaan katsoa, että kyse on oikeuksien väärinkäytöstä tai petoksesta.

64 Tästä seuraa, että pöytäkirjan N:o 20 1 artiklassa annetaan Yhdistyneelle kuningaskunnalle lupa tarkistaa, täyttääkö sen alueelle pyrkivä henkilö tosiasiallisesti maahantuloedellytykset, erityisesti ne, joista määrätään ja säädetään unionin oikeudessa. Mainitussa 1 artiklassa ei sen sijaan anneta kyseiselle jäsenvaltiolle mahdollisuutta määrittää henkilöiden, joilla on maahantulo-oikeus unionin oikeuden nojalla, maahantuloedellytyksiä eikä varsinkaan mahdollisuutta asettaa heidän maahantulolleen lisäedellytyksiä tai muita kuin unionin oikeuden mukaisia edellytyksiä.

65 Tästä juuri on kyse nyt käsiteltävässä asiassa. Koska pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä vaaditaan, että unionin kansalaisen perheenjäsenten, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on direktiivin 2004/38 10 artiklan nojalla myönnetty voimassa oleva oleskelukortti, on ensin hankittava ETA-perhelupa, siinä säädetään heidän maahantulolleen edellytyksestä, jota sovelletaan direktiivin 5 artiklassa säädettyjen edellytysten lisäksi, eikä pelkästään näiden maahantuloedellytysten tarkistamisesta ”rajoilla”.

66 Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että direktiivin 2004/38 35 artiklaa ja pöytäkirjan N:o 20 1 artiklaa on tulkittava siten, ettei jäsenvaltio voi niiden nojalla velvoittaa yleisestävän tavoitteen vuoksi unionin kansalaisen perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on toisen jäsenvaltion viranomaisten direktiivin 2004/38 10 artiklan nojalla myöntämä voimassa oleva oleskelukortti, hankkimaan kansallisen oikeuden mukaisesti ETA-perheluvan kaltaista maahantulolupaa, jotta he voisivat päästä sen alueelle.

Kolmas kysymys

67 Kun vastaus ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen otetaan huomioon, kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

68 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

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 35 artiklaa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan tiettyjen näkökohtien soveltamisesta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Irlantiin tehdyn pöytäkirjan (N:o 20) 1 artiklaa on tulkittava siten, ettei jäsenvaltio voi niiden nojalla velvoittaa yleisestävän tavoitteen vuoksi Euroopan unionin kansalaisen perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on toisen jäsenvaltion viranomaisten direktiivin 2004/38 10 artiklan nojalla myöntämä voimassa oleva oleskelukortti, hankkimaan kansallisen oikeuden mukaisesti ETA- (Euroopan talousalue) perheluvan kaltaista maahantulolupaa, jotta he voisivat päästä sen alueelle.

Allekirjoitukset