



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
26 päivänä lokakuuta 2017¹

Asia C-82/16

**K.A.
M.Z.
M.J.
N.N.N.
O.I.O.
R.I.
B.A.
vastaan
Belgian valtio**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin kansalaisuus – SEUT 20 artikla – Kolmannen maan kansalaisen oleskelua koskeva hakemus unionin kansalaisen, joka ei ole koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkumiseen, jäsenvaltiossa – Kansallinen hallinnollinen käytäntö, jossa perheen yhdistämistä koskevaa oleskelulupahakemusta ei tutkita, jos kyseisellä kolmannen maan kansalaisella on voimassa oleva ja lopullinen kansallisen lain mukainen maahantulokielto – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 24 artikla – Direktiivi 2008/115/EY

1. Tässä ennakkoratkaisupyyntöön unionin tuomioistuinta pyydetään selvittämään ensisijaisesti, onko unionin oikeus esteenä kansalliselle hallinnolliselle käytännölle, jossa kolmannen maan kansalaisten oleskelulupahakemuksia unionin kansalaisen kanssa tapahtuvaa perheen yhdistämistä varten ei tutkita, kun kyseinen unionin kansalainen ei ole koskaan käyttänyt vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksia perussopimusten mukaisesti. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset soveltavat kyseistä hallinnollista käytäntöä, kun kolmannen maan kansalaisella on kansallisen lain mukainen maahantulokielto ja hän on siten velvollinen poistumaan paitsi Belgiasta (asianomainen jäsenvaltio), myös kaikkien jäsenvaltioiden alueelta. Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia) tiedustelee erityisesti, onko tämä käytäntö yhteensoveltuva SEUT 20 artiklan kanssa, tulkittuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan² ja jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun direktiivin 2008/115/EY valossa.³ Jos SEUT 20 artiklaa sovelletaan, kansallinen tuomioistuin tiedustelee, mitä seikkoja on otettava huomioon arvioitaessa sitä, onko kyseessä riippuvuussuhde unionin kansalaisen ja asianomaisen kolmannen maan kansalaisen välillä.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² EUVL 2010, C 83, s. 389 (jäljempänä perusoikeuskirja).

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston 16.12.2008 antama direktiivi (EUVL 2008, L 348, s. 98; jäljempänä palauttamisdirektiivi). Olen käyttänyt ilmaisua ”jäsenvaltioiden alue”, koska tätä termiä käytetään palauttamisdirektiivissä sen alueellisen soveltamisalan määrittämiseksi. Tätä direktiiviä ei sovelleta Irlantiin ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Sitä sovelletaan sitä vastoin Tanskaan ja Liechtensteiniin, Islantiin, Norjaan ja Sveitsiin. Palauttamisdirektiivin yhteydessä viittausta ”jäsenvaltioiden alueeseen” on tulkittava tämän mukaisesti.

Unionin lainsäädäntö

Perusoikeuskirja

2. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen perhe-elämänsä kunnioitetaan.⁴

3. Perusoikeuskirjan 24 artiklan otsikkona on ”Lapsen oikeudet”. Siinä määrätään seuraavaa:

”1. Lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Lapsen on saatava ilmaista vapaasti mielipiteensä. Lapsen mielipide on hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti otettava huomioon häntä koskevissa asioissa.

2. Kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

3. Jokaisella lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempansa säännöllisesti, jollei se ole lapsen edun vastaista.”

4. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan sen määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin lainsäädäntöä.⁵

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

5. SEUT 20 artiklan 1 kohdassa otetaan käyttöön unionin kansalaisuus ja määrätään, että unionin kansalainen on ”jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus”. SEUT 20 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan unionin kansalaisilla on ”oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella”.

Direktiivi 2004/38

6. Direktiivissä 2004/38/EY⁶ säädetään edellytyksistä, jotka koskevat oikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella käyttöä, pysyvää oleskeluoikeutta ja näille oikeuksille asetettuja rajoituksia. Direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa (vastaanottava jäsenvaltio) kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.⁷

4 Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklassa tarkoitettu oikeus vastaa perusoikeuskirjan 7 artiklaa.

5 Perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdassa todetaan, että unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet ottavat asianmukaisesti huomioon tämän perusoikeuskirjan tulkittamisen ohjaamiseksi laaditut selitykset (perusoikeuskirjan selitykset) (EUVL 2007, C 303, s. 17).

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

7 Ks. 1 artikla. Nämä henkilöt ovat sellaisia henkilöitä, joihin direktiiviä sovelletaan direktiivissä 2004/38 tarkoitetulla tavalla 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Palauttamisdirektiivi

7. Palauttamisdirektiivin perustelukappaleissa todetaan, että sen tarkoituksena on vahvistaa säännöt, joita sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä jäsenvaltioon saapumisen taikka jäsenvaltiossa oleskelun tai asumisen edellytyksiä.⁸ Kolmansien maiden kansalaisten laittoman oleskelun lopettamiseen olisi sovellettava oikeudenmukaista ja avointa menettelyä. Unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti palauttamisdirektiivin nojalla tehtävät päätökset olisi tehtävä tapauskohtaisesti ja objektiivisin perustein, ja harkinnassa olisi otettava huomioon muitakin seikkoja kuin pelkkä kyseisen henkilön laitton oleskelu.⁹ Jäsenvaltioiden olisi ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu ja perhe-elämän kunnioittamisen periaate palauttamisdirektiiviä sovellettaessa.¹⁰ Direktiivissä vahvistetaan, että siinä kunnioitetaan perusoikeuksia.¹¹

8. Palauttamisdirektiivin 1 artiklan mukaan tässä direktiivissä säädetään yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä, joita jäsenvaltioiden on muun muassa unionin oikeuden yleisperiaatteisiin kuuluvien perusoikeuksien mukaisesti sovellettava ”palauttaessaan” laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia.

9. Direktiiviin 2 artiklan 1 kohdan mukaan tätä direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin.

10. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan ”kolmannen maan kansalaisella” tarkoitetaan ”henkilöä, joka ei ole [SEUT 20 artiklan 1 kohdassa] tarkoitettu unionin kansalainen ja jolla ei ole Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5 kohdassa määriteltyä oikeutta vapaaseen liikkumiseen [unionissa]”.¹² Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan ”laittomalla oleskelulla” tarkoitetaan ”sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklassa määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa”.¹³ ”Palauttamispäätöksellä” tarkoitetaan ”hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta” (3 artiklan 4 kohta). Ilmaisulla ”maastapoistaminen” tarkoitetaan ”paluuvelvoitteen täytäntöönpanoa eli varsinaista kuljetusta pois asianomaisesta jäsenvaltiosta” (3 artiklan 5 kohta). ”Maahantulokiellolla” tarkoitetaan ”hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kielletään määrätyksi ajaksi tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu ja joka liittyy palauttamispäätökseen” (3 artiklan 6 kohta). Alaikäiset ja ilman huoltajaa matkustavat alaikäiset kuuluvat 3 artiklan 9 kohdan ”haavoittuvassa asemassa olevi[en] henkilöi[den]” määritelmään.

11. Direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on otettava tätä direktiiviä täytäntöön pannessaan asianmukaisesti huomioon muun muassa lapsen etu ja perhesuhteet.

⁸ Johdanto-osan viides perustelukappale.

⁹ Johdanto-osan kuudes perustelukappale.

¹⁰ Johdanto-osan 22 perustelukappale.

¹¹ Johdanto-osan 24 perustelukappale.

¹² Kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävän unionin kansalaisen perheenjäseniä (ks. edellä 6 kohta) tai sellaiset kolmansien maiden kansalaiset (ja heidän perheenjäsenensä), joilla on toisaalta unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä toisaalta kyseisten kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten perusteella unionin kansalaisten kanssa yhtäläinen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, eivät kuulu palauttamisdirektiivin soveltamisalaan henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 2 artiklan 5 kohdan (EUVL 2006, L 105, s. 1; jäljempänä Schengenin rajasäännöstö) nojalla. Tämä asetus kumottiin ja korvattiin 11.4.2016 alkaen henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/399 (EUVL 2016, L 77, s. 1). Asetuksen 2 artiklan 5 kohdan sisältö pysyi samana kuin sitä edeltävässä säännöksessä.

¹³ Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytyksistä jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana, säädetään Schengenin rajasäännösten 5 artiklassa (josta on tullut asetuksen 2016/399 6 artikla). Edellytykset koskevat pääasiallisesti sitä, että kyseisellä henkilöllä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja ja viisumi, että hän näyttää toteen suunnitellun oleskelun tarkoituksen ja edellytykset, että häntä ei ole määrätty maahantulokielloon Schengenin tietojärjestelmässä ja että hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita.

12. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista.¹⁴

13. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan pääsääntönä on, että palauttamispäätöksessä on määrättävä vapaaehtoista paluuta varten asianmukaisesta ajasta. Tätä aikaa voidaan pidentää 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti ottaen huomioon yksittäistapaukseen liittyvät erityisolosuhteet, kuten perhesiteet ja sosiaaliset siteet. Jos asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten 7 artiklan 4 kohdan nojalla. Direktiivin 8 artiklassa säädetään palauttamispäätösten täytäntöönpanosta asianomaisen kolmannen maan kansalaisen maastapoistamisella. Direktiivin 10 artiklan mukaisesti ilman huoltajaa matkustavien alaikäisten palauttamiseen ja maastapoistamiseen sovelletaan erityisjärjestelyjä ottaen asianmukaisesti huomioon lapsen edun.

14. Direktiivin 11 artiklan otsikko on ”Maahantulokielto”. Siinä säädetään seuraavaa:

”1. Palauttamispäätöksiin on liitettävä maahantulokielto

a) jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa; tai

b) jos paluuvaikeuksia ei ole noudatettu.

Muissa tapauksissa palauttamispäätöksiin voidaan liittää maahantulokielto.

2. Maahantulokiellon kestoä määrittäessä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäistapauksen erityispiirteet, eikä kielto saa lähtökohtaisesti olla voimassa viittä vuotta pidempään. Se voi kuitenkin olla pidempi kuin viisi vuotta, jos asianomainen kolmannen maan kansalainen on vakava uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle.

3. Jäsenvaltion on harkittava maahantulokiellon kumoamista tai lykkäämistä silloin, kun kolmannen maan kansalainen, jolle on määrätty maahantulokielto 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti, voi todistettavasti osoittaa poistuneensa jäsenvaltion alueelta noudattaen täysin palauttamispäätöstä.

--

Jäsenvaltio voi pidättäytyä määräämästä maahantulokieltoa, kumota sen tai lykätä sitä yksittäistapauksissa humanitaarisista syistä.

Jäsenvaltio voi kumota maahantulokiellon tai lykätä sen täytäntöönpanoa yksittäistapauksissa tai tietyissä tapausryhmissä muiden syiden perusteella.

--”

15. Direktiivin III luku sisältää tietyt menettelylliset takeet. Erityisesti 13 artiklan 1 kohdassa säädetään, että asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta palauttamiseen liittyvään päätökseen tai hakea päätöksen uudelleen käsittelyä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa. Direktiivin 14 artiklan mukaan (”Ennen palauttamista sovellettavat suojalausekkeet”) jäsenvaltioiden on muun muassa varmistettava, että perheen yhtenäisyys säilytetään ennen palauttamista.

¹⁴ Tästä edellytyksestä on tehty seuraavat poikkeukset. Jäsenvaltio voi olla tekemättä palauttamispäätöstä, jos kolmannen maan kansalaisella on toisen jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa (6 artiklan 2 kohta); jos toinen jäsenvaltio ottaa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin palauttamisdirektiivin voimaantulopäivänä voimassa olevien kahdenvälisen sopimusten tai järjestelyjen nojalla (6 artiklan 3 kohta); jos kolmannen maan kansalaiselle myönnetään oleskelulupa humanitaaristen syiden perusteella (6 artiklan 4 kohta) tai jos kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan tai muun oleskeluun oikeuttavan luvan uusimismenettely on vireillä (6 artiklan 5 kohta).

Kansallinen lainsäädäntö

Perheenyhdistämistä koskevat säännökset

16. Ulkomaalaisten maahanpääsystä, oleskelusta, asettautumisesta ja maasta poistamisesta 15.12.1980 annetun lain (wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, jäljempänä ulkomaalaislaki) 40 bis §:n 2 momentin mukaan unionin kansalaisen perheenjäsenenä pidetään i) hänen mukanaan tulevaa tai häntä myöhemmin seuraavaa kumppania, jonka kanssa unionin kansalainen on lainsäädännön mukaisesti rekisteröidyssä parisuhteessa, ii) ”jälkeläisiä sekä – – aviopuolison tai – – kumppanin jälkeläisiä, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai heidän huollettaviaan – –” ja iii) 40 §:n 4 momentin 1 kohdan 2 alakohdassa tarkoitetun Euroopan unionin alaikäisen kansalaisen isää tai äitiä, jos ensiksi mainittu on tämän huollettava ja kyseisellä isällä tai äidillä on tosiasiallisesti huolto-oikeus.

17. Ulkomaalaislain 43 §:ssä säädetään, että ”unionin kansalaisten ja heidän perheenjäseniensä maahantulo ja oleskelu voidaan kieltää vain yleistä järjestystä [tai] kansallista turvallisuutta – – koskevista syistä seuraavin rajoituksin”. Tällaisten toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle. Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun.

Maastapoistamista ja maahantulokieltoa koskevat säännökset

18. Ulkomaalaislain 74/11 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Maahantulokiellon kestoä määritettäessä on otettava huomioon kaikki yksittäistapauksen erityispiirteet. Maastapoistamispäätökseen on liitettävä seuraavissa tapauksissa maahantulokielto, joka on voimassa enintään kolme vuotta:

1. jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa; tai
2. jos aiempaa maastapoistamispäätöstä ei ole pantu täytäntöön.

Edellä 2 kohdassa tarkoitettua kolmen vuoden enimmäismääräaikaa pidennetään enintään viiteen vuoteen, jos

1. kolmannen maan kansalainen on tehnyt petoksen tai käyttänyt muita laittomia keinoja, jotta hänelle sallitaan oleskelu tai jotta hän säilyttää oikeutensa oleskeluun;
2. kolmannen maan kansalainen on mennyt naimisiin, aloittanut parisuhteen tai tehnyt adoption yksinomaan siksi, että hänelle sallitaan oleskelu tai että hän säilyttää oikeutensa oleskeluun [Belgiassa].

Maastapoistamispäätökseen voidaan liittää yli viiden vuoden maahantulokielto, jos kolmannen maan kansalainen on vakava uhka yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle.

2) – –

Ministeri tai hänen edustajansa voi yksittäistapauksissa humanitaarista syistä pidättäyä maahantulokiellon määäämisestä.

3) Maahantulokielto tulee voimaan sinä päivänä, jona maahantulokieltoa koskeva päätös annetaan tiedoksi.

Maahantulokiellolla ei saa loukata oikeutta kansainväliseen suojeluun, sellaisena kuin se on määritelty 9ter §:ssä, 48/3 §:ssä ja 48/4 §:ssä.”

19. Ulkomaalaislain 74/12 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Ministeri tai hänen edustajansa voi humanitaarisista syistä kumota maahantulokiellon tai lykätä sitä.

– –

Jollei kansainvälisen sopimuksen, lain tai kuninkaan päätöksen mukaisista poikkeuksista muuta johdu, kolmannen maan kansalaisen on jätettävä perusteltu hakemus Belgian diplomaatti- tai konsuliyksikölle, joka on toimivaltainen hänen ulkomailla olevaan asuin- tai olinpaikkaansa nähden.

2) Kolmannen maan kansalainen voi jättää ministerille tai tämän edustajalle maahantulokiellon kumoamista tai lykkäämistä koskevan hakemuksen, jota perustellaan aiemmin määrätyn maastapoistumista koskevan velvoitteen noudattamisella, jos hän toimittaa kirjallisesti todisteen siitä, että hän on poistunut Belgian alueelta noudattaen täysin maastapoistamispäätöstä .

– –

4) Asianomaisella kolmannen maan kansalaisella ei ole oikeutta saapua [Belgiaan] eikä oleskella siellä kumoamista tai lykkäämistä koskevan hakemuksen käsittelyn aikana.

– –”

20. Ulkomaalaislain 74/13 §:n mukaan ministerin tai tämän edustajan on maastapoistamispäätöstä tehtäessä otettava huomioon lapsen etu, perhesuhteet ja asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentila.

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

21. Jokainen seitsemästä hakijasta on kolmannen maan kansalainen, jonka osalta on annettu määräys poistua Belgiasta. Kaikissa tapauksissa tähän poistumista koskevaan määräykseen on liitetty maahantulokielto palauttamisdirektiivin täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

22. Poistumismääräysten ja niihin liittyvien maahantulokieltojen jälkeen jokainen asianomaisista henkilöistä haki oleskelulupaa perheen yhdistämistä varten sellaisen Belgiassa asuvan Belgian kansalaisen kanssa, joka ei ole koskaan siirtynyt toiseen jäsenvaltioon eikä oleskele toisessa jäsenvaltiossa.¹⁵ Nämä hakemukset tehtiin seuraavien perhesuhteiden perusteella: i) alaikäisen lapsen, joka on unionin kansalainen, vanhemmat (R.I., M.J., N.N.N. ja O.I.O.), ii) unionin kansalaisen aikuinen lapsi (K.A. ja M.Z.) ja iii) unionin kansalaisen asuinkumppani (B.A.).¹⁶

23. R.I. on Albanian kansalainen. Hänen lapsensa syntyi 23.6.2010 ja on Belgian kansalainen. Hän avioitui lapsen äidin (joka on myös Belgian kansalainen) kanssa Albaniassa 31.7.2013. Hänen osaltaan annettiin Belgiasta poistumista koskeva määräys ja maahantulokielto 17.12.2012.¹⁷

24. M.J. on Ugandan kansalainen. Hän on 26.10.2013 syntyneen lapsen, joka on Belgian kansalainen (kuten myös lapsen isä), äiti. M.J:n osalta on 11.1.2013 annettu määräys poistua Belgiasta ja maahantulokielto.¹⁸

25. N.N.N. on Kenian kansalainen. Hänen lapsensa, joka on Belgian kansalainen, syntyi 25.6.2011. Hänen osaltaan on 24.4.2014 annettu Belgiasta poistumista koskeva määräys ja maahantulokielto.¹⁹

26. O.I.O. on Nigerian kansalainen. Hänen lapsensa syntyi 15.1.2009. Lapsen äiti on Belgian kansalainen, kuten myös O.I.O:n tytär. O.I.O. on eronnut lapsen äidistä, jolla on lapsen yksinhuoltajuus. Äiti ja lapsi eivät ole taloudellisesti riippuvaisia O.I.O:sta ja hänen oikeuttaan tavata tyttärtään on tällä hetkellä lykätty tuomioistuimen määräyksen johdosta. O.I.O:n osalta on annettu maahantulokielto ja määräys poistua Belgiasta 28.5.2013.²⁰

27. K.A. on Armenian kansalainen, jonka isä on Belgian kansalainen. Hänen osaltaan annettiin poistumista koskeva määräys ja maahantulokielto 27.2.2013. Hänen kaksi poikaansa tekivät saman perheyhteyden perusteella vastaavat oleskelulupahakemukset.²¹

15 Esitän kolme kielellistä huomautusta tämän ratkaisuehdotuksen tekstin osalta. Ensinnäkin viittaan yksinkertaisesti ”perheen yhdistämiseen” tarkoittaessani hakemuksia, jotka seitsemän kolmannen maan kansalaista ovat tehneet pääasiassa. Toiseksi kansallinen tuomioistuin käyttää ilmaisua ”kotimaassaan pysynyt unionin kansalainen” kuvatessaan Belgian kansalaisten perheenjäsenten asemaa nyt käsiteltävissä asioissa. Kolmanneksi eräissä pääasiassa kyseessä olevista tapauksista toimivaltaiset viranomaiset eivät myöntäneet asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle aikaa vapaaehtoista poistumista varten. Nämä päätökset perustuivat muun muassa siihen, että kyseinen henkilö muodosti uhan yleiselle järjestykselle (palauttamisdirektiivin 7 artiklan 4 kohta). Olen todennut aikaisemmin, että palauttamisdirektiivin englanninkielisen version käsitettä ”public policy” kuvataan paremmin käsitteellä ”public order”. Tämän direktiivin ranskankielisessä versiossa ja muissa kieliversioissa käytetään termiä ”ordre public”. Ks. ratkaisuehdotukseni asiassa Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:398, 69 kohta ja alaviite 59).

16 Kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntönsä esittämän selvityksen mukaan jokaista seitsemää hakijaa pidetään unionin kansalaisten perheenjäseninä kansallisen lain tarkoittamalla tavalla. Ks. edellä 16 kohta.

17 Poistumista koskeva määräys ja maahantulokielto viiden vuoden ajaksi määrättiin sillä perusteella, että R.I. oli petollisesti ilmoittanut väärän iän ja väittänyt olevansa ilman huoltajaa matkustava alaikäinen, vaikka hän tosiasiallisesti oli aikuinen tehdessään maahanpääsyä Belgiaan koskevan aikaisemman hakemuksensa.

18 Poistumista koskevassa määräyksessä ei myönnetty määräaikaa vapaaehtoista maastapoistumista varten. Siihen liittyi kolmen vuoden maahantulokielto. Nämä päätökset perustuivat siihen, ettei M.J. ollut noudattanut aikaisempaa määräystä poistua Belgiasta, että hänestä oli laadittu rikostutkintapöytäkirja pahoinpitelyn ja vammantuottamuksen johdosta ja että pakenemisen vaaran katsottiin olevan olemassa. M.J:n katsottiin näin ollen muodostavan uhan yleiselle järjestykselle.

19 Poistumista koskeva määräys ja maahantulokielto kolmeksi vuodeksi määrättiin sillä perusteella, ettei N.N.N. ollut noudattanut aikaisempaa määräystä poistua Belgiasta.

20 Poistumista koskevassa määräyksessä ei myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten. Siihen liittyvä maahantulokielto määrättiin kahdeksan vuoden ajaksi. Näiden päätösten perusteena oli se, ettei O.I.O. ollut noudattanut aikaisempia poistumismääräyksiä. Hänen katsottiin muodostavan vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle, koska hänet oli tuomittu vakavista rikoksista, mikä ilmeni hänen perheväkivaltaa koskevista tuomioistaan, joissa oli määrätty vapausrangaistus.

21 Poistumista koskevassa määräyksessä ei myönnetty aikaa vapaaehtoista poistumista varten. Siihen liittyi kolmen vuoden ajaksi määrätty maahantulokielto. Nämä päätökset perustuivat siihen, ettei K.A. ollut noudattanut aikaisempaa poistumista koskevaa päätöstä ja että hänen katsottiin muodostavan uhan yleiselle järjestykselle, koska hän oli saanut rangaistuksen myymälävarkaudesta. Myös hänen poikansa mainittiin Belgiasta poistumista koskevassa määräyksessä ja siihen liittyvässä maahantulokiellossa.

28. M.Z. on Venäjän kansalainen. Hänen isänsä, joka on Belgian kansalainen, esitti todisteita toimivaltaisille viranomaisille siitä, että hänen poikansa on taloudellisesti riippuvainen hänestä. Hänen osaltaan annettiin 2.7.2014 poistumista koskeva määräys ja maahantulokielto.²²

29. B.A. on Guinean kansalainen. Hän asuu yhdessä kumppaninsa kanssa, joka on Belgian kansalainen. Heidän suhteensa aitoudesta on todisteita. B.A:lle annettiin poistumista koskeva määräys ja maahantulokielto 13.6.2014.²³

30. Perheenyhdistämistä koskevat hakemukset tehtiin ulkomaalaisviranomaiselle (Dienst Vreemdelingenzaken, jäljempänä DVZ), joka toimii turvapaikka- ja siirtolaisasioista vastaavan valtiosihteerin edustajana.²⁴ DVZ katsoi, ettei se voinut tutkia näitä hakemuksia, koska jokaiselle hakijoista oli annettu maahantulokielto ja he olivat siten velvollisia poistumaan Belgian alueelta.²⁵ DVZ teki näin ollen päätökset, joilla jokainen perheenyhdistämistä koskevista hakemuksista hylättiin (jäljempänä riidanalaiset päätökset).

31. Hakijat riitauttivat riidanalaiset päätökset kansallisessa tuomioistuimessa. He katsovat, että DVZ kieltäytyi virheellisesti tutkimasta aineellisesti heidän perheenyhdistämistä koskevia vaatimuksiaan sillä perusteella, että heillä oli voimassaolevat maahantulokiellot. He väittävät, että tällaisia maahantulokieltoja on lainvastaisesti pidetty tutkittavaksi ottamisen esteenä ja että perheenyhdistämistä koskevat hakemukset tulisi implisiittisesti katsoa maahantulokiellon kumoamista tai lykkäämistä koskeviksi vaatimuksiksi.²⁶ He väittävät, että palauttamisdirektiivin mukaan DVZ:n on otettava huomioon perhesuhteet ja lapsen etu käsitellessään perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia. He väittävät myös, ettei direktiivissä todeta, että maahantulokiellon kumoamista tai lykkäämistä koskeva hakemus olisi tehtävä ulkomailla, jotta sitä pidettäisiin pätevänä. Hakijat katsovat, että Belgian kansalaisten perheenjäsenten saapuminen ja oleskelu voidaan kieltää ainoastaan yleiseen järjestykseen, kansalliseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä ja yksinomaan laissa sallituin rajoituksin. He väittävät, että heidän poistamisensa Belgian ja Euroopan unionin alueelta olisi vastoin SEUT 20 artiklaa, kuten unionin tuomioistuin on tätä artiklaa erityisesti tulkinnut tuomiossa Ruiz Zambrano,²⁷ ja merkitsisi sitä, että heistä riippuvaiset belgialaiset perheenjäsenet eivät voisi hyödyntää täysimääräisesti unionin kansalaisen oikeuksiaan. Lopuksi hakijat väittävät, ettei DVZ riidanalaiset päätökset antaessaan suorittanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaista tapauskohtaista etujen punnitsemista.

32. DVZ kiistää hakijoiden väitteet. Se väittää, että lopullinen maahantulokielto muodostaa asianomaiselle henkilölle esteen Belgiaan saapumiselle ja siellä oleskelulle sekä että asianomaisen henkilön on poistuttava Belgian alueelta ja tehtävä ulkomailla maahantulokiellon kumoamista tai lykkäämistä koskeva hakemus ulkomaalaislain 74/12 §:n 1 momentin mukaisesti ennen kuin hän voi tehdä oleskelua koskevan hakemuksen perheenyhdistämistä varten.

22 Poistumista koskevassa määräyksessä ei myönnetty aikaa vapaaehtoisista poistumista varten. Siihen liittyvä maahantulokielto annettiin kolmen vuoden ajaksi. Näiden päätösten perusteena oli se, ettei M.Z. ollut noudattanut aikaisempaa poistumista koskevaa määräystä ja että hänen katsottiin muodostavan uhan yleiselle järjestykselle, koska hänestä oli laadittu rikostutkintapöytäkirja, joka koski varkautta ja autotalliin murtautumista.

23 B.A. ja hänen asuinkumppaninsa olivat virallistaneet suhteensa rekisteröimällä parisuhteensa notaarilla. Poistumista koskeva määräys ja kolmen vuoden maahantulokielto määrättiin sillä perusteella, ettei B.A. ollut noudattanut aikaisempaa poistumista koskevaa määräystä.

24 Jokaisessa seitsemästä tapauksesta oleskelulupahakemus perheenyhdistämisen tarkoituksessa tehtiin karkottamismääräysten antamisen jälkeen.

25 Ks. edellä 18–20 kohta.

26 Palauttamisdirektiivin 11 artiklan 3 kohdassa käytetään ilmaisua ”maahantulokiellon kumoami[nen] tai lykkäämi[nen]”. Käsitän kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntöjen kysymyksissä käytetyllä ilmaisulla ”opheffing of opschorting” viitattavan päätöksen kumota maahantulokielto tai lykätä sitä (”intrekking of schorsing”) direktiivin kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla.

27 Tuomio 8.3.2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

33. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että ulkomaalaislain 74/11 §:n 3 momentin mukaan maahantulokielto tulee voimaan sen tiedoksiantopäivästä lukien. Jokaisessa seitsemästä tapauksesta hakijalla on voimassaoleva ja lopullinen maahantulokielto, jota ei voida riitauttaa, jos he pysyvät Belgiassa. Heidän on ensin poistuttava valtion alueelta voidakseen tehdä tällaisen hakemuksen Belgian diplomaatti- tai konsuliyksikölle lähtö- tai asuinmaassaan ulkomaalaislain 74/12 §:n mukaisesti.²⁸

34. Lähtömaassa ulkomaalaislain 74/12 §:n 1 momentin nojalla jätetystä maahantulokiellon kumoamista tai lykkäämistä koskevasta hakemuksesta on tehtävä päätös neljän kuukauden kuluessa. Jollei päätöstä tehdä tässä määräajassa, päätös katsotaan kielteiseksi. Kun kolmannen maan kansalaisuuden omaava perheenjäsen, jolle on määrätty maahantulokielto, jättää lähtömaassaan viisumihakemuksen perheenyhdistämistä varten Belgian kansalaisen kanssa, on ensin päätettävä maahantulokiellon kumoamisesta tai lykkäämisestä. Sen jälkeen on tehtävä päätös viisumihakemuksesta. Ulkomaalaislain 42 §:n 1 momentissa säädetään tältä osin kuuden kuukauden määräajasta. Vain siinä tilanteessa, että maahantulokielto kumotaan tai lykätään ja myönnetään perheenyhdistämiseen liittyvä viisumi tai oleskelulupa, voidaan väittää, että asianomaiset kolmannen maan kansalaiset ja Belgian kansalaiset ovat ”väliaikaisesti” erossa toisistaan tai että belgialaiset unionin kansalaiset joutuvat tosiasiallisesti lähtemään koko unionin alueelta vain rajatuksi ajaksi.

35. Riidanalaisista päätöksistä ei ilmene, että asianomaisten belgialaisten perheenjäsenten unionin kansalaisuus olisi otettu huomioon. Ei ole myöskään selvää, että DVZ selvitti sen, määrättiinkö maahantulokiellot muun muassa yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tai otettiinko asianomaisten lasten etu ja/tai perhe-elämän kunnioittaminen huomioon perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklassa tarkoitettulla tavalla.

36. Tässä tilanteessa kansallinen tuomioistuin katsoo, että nyt käsiteltävissä asioissa kyseessä olevissa perheenyhdistämistä koskevissa hakemuksissa keskeisenä kysymyksenä on palauttamisdirektiivin perusteella määrättyjen maahantulokieltojen ja toisaalta perusoikeuksien – erityisesti perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden ja lapsen edun – suojelemisen sekä SEUT 20 artiklan noudattamisen välinen suhde. Näin ollen unionin tuomioistuimelle on esitetty seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko unionin oikeutta, erityisesti SEUT 20 artiklaa ja [palauttamisdirektiivin] 5 ja 11 artiklaa, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan kanssa, tulkittava siten, että se on määrätyissä olosuhteissa esteenä kansalliselle käytännölle, jossa oleskelua koskevaa hakemusta, jonka perheenjäsen, joka on kolmannen maan kansalainen, on jättänyt unionin kansalaisen kanssa tapahtuvaa perheenyhdistämistä varten jäsenvaltiossa, jossa kyseinen unionin kansalainen asuu ja jonka kansalainen tämä on, ja kun kyseinen kansalainen ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkumiseen ja sijoittautumiseen (jäljempänä kotimaassaan pysynyt unionin kansalainen), ei oteta huomioon – maastapoistamispäätöksen tekemisen yhteydessä tai muutoin – yksinomaan siitä syystä, että kyseisellä perheenjäsenellä, joka on kolmannen maan kansalainen, on voimassa oleva maahantulokielto, jolla on eurooppalainen ulottuvuus?

a) Onko tällaisten olosuhteiden arvioinnissa merkitystä sillä, että perheenjäsenen, joka on kolmannen maan kansalainen, ja kotimaassaan pysyneen unionin kansalaisen välillä on pelkkää perhesidettä laajempi riippuvuussuhde? Jos on, niin mitkä tekijät ovat tärkeitä määritettäessä riippuvuussuhteen olemassaoloa? Voidaanko sitä varten tehokkaasti vedota oikeuskäytäntöön, joka koskee perhe-elämän olemassaoloa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja perusoikeuskirjan 7 artiklan perusteella?

²⁸ Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että tästä pääsäännöstä on kaksi poikkeusta. Ensimmäinen koskee lääketieteellisiä perusteita ja toinen kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia.

- b) Edellytetäänkö SEUT 20 artiklassa erityisesti alaikäisten lasten osalta enemmän kuin vain biologista sidettä vanhemman, joka on kolmannen maan kansalainen, ja lapsen, joka on unionin kansalainen, välillä? Onko tässä yhteydessä merkitystä sillä, että yhdessä asuminen näytetään toteen, vai riittävätkö tunnesiteet ja taloudelliset siteet, kuten asumis- tai tapaamisjärjestely ja elatusavun maksaminen? Voidaanko tältä osin vedota tehokkaasti siihen, mitä todetaan [unionin tuomioistuimen tuomiossa Ogieriakhi,²⁹ tuomiossa Singh ym.³⁰ ja tuomiossa O ym.]³¹ Katso tältä osin myös asiassa Chavez-Vilchez ym. esitetty ennakkoratkaisupyyntö.³²
- c) Onko tällaisten olosuhteiden arvioinnissa merkitystä sillä seikalla, että perhe-elämä on muodostunut silloin, kun kolmannen maan kansalainen oli jo määrätty maahantulokieltoon ja hän siis tiesi oleskelevansa laittomasti jäsenvaltiossa? Voidaanko tähän seikkaan vedota tehokkaasti oleskelua koskevien menettelyjen mahdollisen väärinkäytön estämiseksi perheenyhdistämisasioissa?
- d) Onko tällaisten olosuhteiden arvioinnissa merkitystä sillä seikalla, ettei [palauttamisdirektiivin] 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua oikeussuojakeinoa ole käytetty muutoksen hakemiseksi päätökseen, jolla maahantulokielto on määrätty, tai sillä seikalla, että kanne päätöksestä, jolla maahantulokielto on määrätty, on hylätty?
- e) Onko se seikka, että maahantulokielto on määrätty yleiseen järjestykseen liittyvien syiden takia tai laittoman oleskelun takia, relevantti seikka? Jos on, onko tutkittava myös se, muodostaako asianomainen kolmannen maan kansalainen todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun? Voidaanko tässä yhteydessä direktiivin 2004/38/EY 27 ja 28 artiklaa, jotka on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ulkomaalaislain 43 ja 45 §:llä, ja niihin liittyvää yleistä järjestystä koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä soveltaa analogisesti kotimaassaan pysyneiden unionin kansalaisten perheenjäseniin (katso vastaavasti [asiassa Rendón Marín] ja [asiassa CS] esitetyt ennakkoratkaisupyyntöt)?³³
- 2) Onko unionin oikeutta, erityisesti [palauttamisdirektiivin] 5 artiklaa ja perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklaa, tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jossa vedotaan voimassa olevaan maahantulokieltoon, jotta jäsenvaltion alueella jätetty myöhempi hakemus, joka koskee perheenyhdistämistä kotimaassaan pysyneen unionin kansalaisen kanssa, jätetään huomiotta ottamatta siinä yhteydessä huomioon yksityis- ja perhe-elämää ja asiaan liittyvien, myöhemmässä perheenyhdistämistä koskevassa hakemuksessa mainittujen lasten etua?
- 3) Onko unionin oikeutta, erityisesti [palauttamisdirektiivin] 5 artiklaa ja perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklaa, tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jossa sellaisen kolmannen maan kansalaisen osalta, jolla on jo voimassa oleva maahantulokielto, tehdään maastapoistamispäätös ottamatta huomioon yksityis- ja perhe-elämää ja sellaisten asiaan liittyvien, myöhemmässä eli maahantulokiellon määrittämisen jälkeen jätetyssä perheenyhdistämistä kotimaassaan pysyneen unionin kansalaisen kanssa koskevassa hakemuksessa mainittujen lasten etuja?

²⁹ Tuomio 10.7.2014 (C-244/13, EU:C:2014:2068, 38 ja 39 kohta).

³⁰ Tuomio 16.7.2015 (C-218/14, EU:C:2015:476, 54 kohta).

³¹ Tuomio 6.12.2012 (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 56 kohta).

³² Tuomio 10.5.2017 (C-133/15, EU:C:2017:354). Jälkimmäinen asia oli unionin tuomioistuimen käsiteltävänä ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen tekemisen hetkellä.

³³ Tuomio 13.9.2016 (C-165/14, EU:C:2016:675) ja tuomio 13.9.2016 (C-304/14, EU:C:2016:674). Nämä asiat olivat unionin tuomioistuimen käsiteltävinä silloin, kun kansallinen tuomioistuin teki ennakkoratkaisupyyntönsä.

- 4) Merkitseekö [palauttamisdirektiivin] 11 artiklan 3 kohta sitä, että kolmannen maan kansalaisen on haettava voimassa olevan ja lopullisen maahantulokiellon kumoamista tai lykkäämistä periaatteessa jo Euroopan unionin ulkopuolella, vai onko olemassa olosuhteita, joissa hän voi jättää tällaisen hakemuksen myös Euroopan unionin alueella?
- a) Onko [palauttamisdirektiivin] 11 artiklan 3 kohdan kolmas ja neljäs alakohta ymmärrettävä siten, että kussakin yksittäistapauksessa tai kaikissa tapausryhmissä on ilman muuta täytettävä kyseisen direktiivin 11 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetettu edellytys siitä, että maahantulokiellon kumoamista tai lykkäämistä voidaan harkita vain silloin, kun asianomainen kolmannen maan kansalainen osoittaa poistuneensa jäsenvaltion alueelta noudattaen täysin palauttamispäätöstä?
- b) Ovatko [palauttamisdirektiivin] 5 ja 11 artikla esteenä tulkinalle, jossa sellaisen kotimaassaan pysyneen unionin kansalaisen kanssa, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkumiseen ja sijoittautumiseen, tapahtuvaan perheenyhdistämiseen liittyvää oleskelua koskevaa hakemusta pidetään implisiittisenä (väliaikaisena) hakemuksena voimassa olevan ja lopullisen maahantulokiellon kumoamiseksi tai lykkäämiseksi, jolloin voimassa oleva ja lopullinen maahantulokielto tulee uudelleen voimaan, jos käy ilmi, etteivät oleskelua koskevat ehdot täyty?
- c) Onko se seikka, että velvollisuudesta jättää kumoamista tai lykkäämistä koskeva hakemus lähtömaassa seuraa mahdollisesti ainoastaan väliaikainen ero kolmannen maan kansalaisen ja kotimaassaan pysyneen unionin kansalaisen välillä, relevantti seikka? Onko olemassa olosuhteita, joissa perusoikeuskirjan 7 ja 24 artikla ovat kuitenkin esteenä väliaikaiselle erolle?
- d) Onko se seikka, että velvollisuudesta jättää kumoamista tai lykkäämistä koskeva hakemus lähtömaassa seuraa ainoastaan, että unionin kansalaisen on mahdollisesti lähdettävä vain määrätyksi ajaksi koko Euroopan unionin alueelta, relevantti seikka? Onko olemassa olosuhteita, joissa SEUT 20 artikla on kuitenkin esteenä sille, että kotimaassaan pysyneen unionin kansalaisen on lähdettävä määrätyksi ajaksi koko unionin alueelta?”

37. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet K.A:n ja M.Z:n edustajat, Belgian ja Kreikan hallitukset sekä Euroopan komissio. Istunnossa, joka pidettiin 28.2.2017, kaikki nämä asianosaiset ja muut osapuolet sekä M.J. ja N.N.N. esittivät suullisia huomautuksia.

Arviointi

Alustavat huomautukset

38. Käsiteltävänä olevissa seitsemässä tapauksessa on seuraavat yhteiset piirteet. Jokainen niistä koskee i) unionin kansalaista, joka ei ole koskaan käyttänyt vapaata liikkumista koskevia oikeuksiaan (ensisijaisesti puhtaasti valtion sisäinen tilanne); ii) kolmannen maan kansalaista, joka kansallisessa lainsäädännössä tunnustetaan tämän unionin kansalaisen perheenjäseneksi ja joka tekee oleskelua koskevan hakemuksen perheenyhdistämistä varten ja iii) tilannetta, jossa DVZ ei ole tutkinut näitä hakemuksia, koska kyseisellä kolmannen maan kansalaisella on voimassa oleva ja lopullinen maahantulokielto eikä hakemusta ole tehty Euroopan unionin alueen ulkopuolella.

39. Kaikki seitsemän tapausta ovat direktiivin 2004/38 soveltamisalan ulkopuolella, koska ne koskevat unionin kansalaisia, jotka ovat aina asuneet Belgiassa (kansalaisuusjäsenvaltio). Kyseiset unionin kansalaiset eivät näin ollen kuulu määritelmän ”henkilöt, joihin tätä direktiiviä sovelletaan” soveltamisalaan tässä direktiivissä tarkoitetulla tavalla.³⁴ Kansallisen tuomioistuimen esittämän tosiseikkoja koskevan kuvauksen perusteella on lisättävä johdonmukaisuuden vuoksi, etteivät nämä tapaukset myöskään kuulu oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun direktiivin 2003/86/EY soveltamisalaan.³⁵ Tätä direktiiviä sovelletaan perheenkokoajiin, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, jotka asuvat laillisesti unionin alueella ja joiden perheenjäsenet haluavat tulla maahan tai oleskella siellä perheyhteyden säilyttämistä varten. Näissä tapauksissa näin ei ole.

40. Unioni tuomioistuin on antanut runsaasti oikeuskäytäntöä sen määrittelemiseksi, koska unionin kansalaisuus on perusteena kolmansien maiden kansalaisten johdetuille oikeuksille ja mitä rajoituksia näille oikeuksille voidaan asettaa. Tuomio Ruiz Zambrano³⁶ on unionin tuomioistuimen perustavanlaatuinen tuomio. Tässä tuomiossa vahvistettiin, että SEUT 20 artikla on esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiallisesti voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella. Tätä kriteeriä täsmennettiin tuomiossa Dereci ym., jossa unionin tuomioistuin totesi, että kyseinen kriteeri ”viittaa tilanteisiin, joille on ominaista se, että unionin kansalainen ei joudu tosiasiallisesti lähtemään pelkästään sen jäsenvaltion alueelta, jonka kansalainen hän on, vaan myös koko unionin alueelta”.³⁷ Unionin tuomioistuimen äskettäin antamassa tuomiossa Chavez-Vilchez ym.³⁸ todetaan oikeuskäytännössä tapahtunut kehitys.

41. Unionin tuomioistuin on katsonut, että ”on olemassa hyvin erityislaatuista tilanteita, joissa oleskeluoikeutta ei siitä huolimatta, ettei kolmansien maiden kansalaisten oleskeluoikeuteen liittyvää toissijaista oikeutta ole sovellettava eikä kyseinen unionin kansalainen ole käyttänyt liikkumisvapauttaan, voida poikkeuksellisesti evätä kolmannen maan kansalaiselta, joka on kyseisen unionin kansalaisen perheenjäsen, koska tällä kansalaisella olevan unionin kansalaisuuden tehokas vaikutus jätettäisiin ottamatta huomioon, jos tällaisen epäämisen seurauksena kyseinen unionin kansalainen tosiasiallisesti joutuisi lähtemään koko unionin alueelta eikä hän siis tosiasiallisesti voisi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka hänellä on unionin kansalaisen aseman perusteella.”³⁹ Tuomiossa Ruiz Zambrano alaikäisten lasten, jotka olivat Belgian kansalaisia, vanhemmalla oli karkotusmääräys ja toimivaltaiset viranomaiset hylkäsivät hänen työlupaa koskevan hakemuksensa. Unionin tuomioistuin katsoi, että tällaisten päätösten vaikutuksesta Zambranon lapsilta vietäisiin mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää SEUT 20 artiklaan perustuvia oikeuksia. Tuossa asiassa kyseessä olleet päätökset olisivat pakottaneet lapset, jotka olivat unionin kansalaisia, lähtemään Euroopan unionin alueelta.⁴⁰

42. Liittyykö nyt käsiteltävänä olevassa seitsemässä tapauksessa sovellettu käytäntö, jonka mukaisesti perheenyhdistämistä koskevat hakemukset on jätetty tutkimatta, niin läheisesti SEUT 20 artiklan (luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan kanssa) mukaisesti unionin kansalaisen oikeuksiin, että se kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan?

34 Ks. edellä 6 kohta. Ks. myös tuomio 15.11.2011, Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 50 ja 52–54 kohta).

35 22.9.2003 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 251, s. 12). Tätä direktiiviä sovelletaan perheenkokoajiin eli jäsenvaltiossa laillisesti oleskeleviin kolmannen maan kansalaisiin, jotka hakevat tai jonka perheenjäsenet hakevat perheenyhdistämistä päästäkseen muuttamaan perheenkokoajan luokse. Euroopan unionin kansalaisen perheenjäsenet on nimenomaisesti suljettu pois tämän direktiivin soveltamisalalta (3 artikla 3 kohta). Direktiivin 5 artiklassa annetaan mahdollisuus hakemusten, jotka kuuluvat direktiivin 2003/86 soveltamisalaan, tekemiseen ja käsittelyyn, ks. jäljempänä 56 kohta.

36 Tuomio 8.3.2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, 41–43 kohta).

37 Tuomio 15.11.2011 (C-256/11, EU:C:2011:734, 66 kohta). SEUT 20 artiklan viittaus unionin koko alueeseen tarkoittaa kaikkia 28 jäsenvaltiota (ks. edellä alaviite 3).

38 Tuomio 10.5.2017 (C-133/15, EU:C:2017:354, 60–65 kohta).

39 Tuomio 10.10.2013, Alokpa ja Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Ks. äskettäin tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 74 kohta) ja tuomio 13.9.2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, 29 kohta).

43. Kansallinen tuomioistuin tiedustelea erityisesti, sovelletaanko palauttamisdirektiiviä tässä yhteydessä. Vaikka tässä direktiivissä asetetaan yhteiset vaatimukset ja menettelyt ”laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi”, siinä ei välttämättä säädetä asiaan liittyvästä vastaavasta menettelystä käsiteltäessä tapauksia, joissa kolmannen maan kansalainen hakee perheen yhdistämistä (kuten pääasiassa).

44. Kansallinen tuomioistuin on muotoillut kysymyksensä viittaamalla maahantulokieltoon, johon liittyy *maastapoistamispäätös*. Ennakkoratkaisupyyntö perusteella maahantulokiellot asetettiin palauttamisdirektiivin täytäntöönpanoa koskevien kansallisten toimenpiteiden nojalla. Tässä direktiivissä erotetaan ”palauttamispäätös” (3 artiklan 4 kohta) ja ”maastapoistamista” koskeva päätös (3 artiklan 5 kohta).⁴¹ ”Maahantulokiellon” (3 artiklan 6 kohta) määritelmästä seuraa, että tällaiset kiellot liittyvät palauttamispäätökseen, eivät maastapoistamispäätökseen.⁴² Jokaisessa käsiteltävänä olevassa seitsemässä tapauksessa kansalliset viranomaiset ovat tehneet päätöksen, jolla kyseistä kolmannen maan kansalaista vaaditaan poistumaan Belgiasta. Mielestäni nämä päätökset ovat direktiivissä 2008/115 tarkoitettuja palauttamispäätöksiä. Kansallinen tuomioistuin ei ole todennut, että missään näistä tapauksista olisi toteutettu toimenpiteitä palauttamispäätösten täytäntöönpanemiseksi tai että olisi tehty maastapoistamispäätös.

Ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys

45. Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelea lähinnä, onko unionin oikeus esteenä kansalliselle käytännölle, jossa kolmannen maan kansalaisen, jolla on (palauttamisdirektiivin mukainen) maahantulokielto, tekemää hakemusta perheen yhdistämistä varten unionin kansalaisuuden omaavien perheenjäsenten, jotka eivät ole koskaan käyttäneet vapaata liikkumista koskevia oikeuksia, kanssa kansalaisuusjäsenvaltiossa, ei oteta tutkittavaksi, erityisesti siltä osin kuin toimivaltaiset viranomaiset eivät tutki sitä, kuuluvatko olosuhteet ”hyvin erityislaatuisten tilanteiden”⁴³ käsitteen alaan, joka on määritelty unionin tuomioistuimen SEUT 20 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä. Se on esittänyt myös viisi yksityiskohtaista alakysymystä, jotka koskevat seikkoja, jotka on otettava huomioon arvioitaessa sitä, onko olemassa riippuvuussuhde.⁴⁴

46. Lyhyesti sanottuna toisella kysymyksellä pyritään selvittämään, onko palauttamisdirektiivin 5 artikla esteenä kyseiselle hallinnolliselle käytännölle tapauksissa, jotka eivät kuulu SEUT 20 artiklan soveltamisalaan. Kolmannella kysymyksellä tiedustellaan, onko tällaiselle hallinnolliselle käytännölle esteitä silloin, kun kolmannen maan kansalaisella on jo maahantulokielto, jos maastapoistamispäätös tehdään ottamatta huomioon perhesuhteita ja lapsen etua (joihin vedotaan myöhemmin tehdyssä perheen yhdistämistä koskevassa hakemuksessa). Koska kolme kysymystä ja käsiteltävänä olevat asiat liittyvät tiiviisti toisiinsa, käsitelen niitä yhdessä.

41 Tuomio 26.7.2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, 47 kohta).

42 Ks. edellä 10, 12 ja 14 kohta. Palauttamispäätöksiin ei välttämättä aina liity maahantulokieltoa. Direktiivin 6 artiklan 6 kohdassa sallitaan se, että jäsenvaltiot antavat palauttamispäätöksen ja maahantulokiellon samaan aikaan, mutta direktiivin systematiikan perusteella on selvää, että nämä kaksi päätöstä ovat erillisiä. Palauttamispäätös johtuu siitä, että oleskelu on alun perin lainvastaista, kun taas maahantulokieltoa sovelletaan jokaiseen myöhempään oleskeluun, millä tehdään tästä oleskelusta lainvastaista. Ks. palauttamisdirektiivin 11 artiklan 1 kohta ja lisäksi tuomio 26.7.2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, 50 kohta).

43 Tuomio 10.5.2017, Chavez-Vilchez ym. (C-133/15, EU:C:2017:354, 63 kohta).

44 Ks. jäljempänä 60 kohta.

Kansallinen käytäntö, jossa perheen yhdistämistä koskevat hakemukset jätetään tutkimatta, ja SEUT 20 artikla

47. Nyt käsiteltävänä oleva hallinnollinen käytäntö toimii seuraavasti. Kun kolmannen maan kansalainen, jolla on voimassa oleva vähintään kolmen vuoden maahantulokielto, joka on tullut lopulliseksi, tekee Belgian alueella oleskelua koskevan hakemuksen perheen yhdistämistä varten unionin kansalaisen kanssa, toimivaltaiset viranomaiset eivät käsittele hänen hakemustaan. Erityisissä tapauksissa ei ole liikkumavaraa, jotta voitaisiin ottaa huomioon perhesiteet, lapsen etu tai se, että belgialainen perheenjäsen on unionin kansalainen.

48. Belgian hallitus väittää, että hallinnollinen käytäntö kuuluu jäsenvaltioilla olevan laajan harkintavallan puitteisiin ja näin ollen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi. Komissio ja hakijat, jotka ovat esittäneet huomautuksia tässä oikeudenkäynnissä, eivät yhdy Belgian näkemykseen. Kreikka katsoo, että tapauksen olosuhteiden arvioinnin perusteella pääasiassa kyseessä olevat hakemukset kuuluvat SEUT 20 artiklan soveltamisalaan.

49. Mielestäni Belgian hallituksen väitteet on hylättävä.

50. Mielestäni näyttää ensinnäkin siltä, että kyseinen hallinnollinen käytäntö liittyy niin tiiviisti unionin kansalaisen oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, että sillä on erottamaton yhteys SEUT 20 artiklassa taattuihin oikeuksiin. Tällaisen käytännön automaattisena vaikutuksena on, ettei siinä oteta yksittäisessä tapauksessa huomioon sitä, kuuluvatko kolmannen maan kansalainen ja unionin kansalainen ”hyvin erityislaatuisten tilanteiden” käsitteen alaan, mikä voi edellyttää sitä, että jäsenvaltio ottaa huomioon kyseisen unionin kansalaisen oikeudet unionin alueella. Mielestäni tässä tilanteessa vaarannetaan se, että asianomaiset voisivat tosiasiallisesti käyttää pääosaa niistä oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella.

51. Kansallinen tuomioistuin huomauttaa, että kansallisten sääntöjen mukaan kyseisten kolmannen maan kansalaisten täytyy lähtökohtaisesti poistua Belgian ja kaikkien jäsenvaltioiden alueelta. Oleskelua koskevaa hakemusta ei voida jättää Belgian alueella maahantulokiellon voimassaoloaikana. Maahantulokiellon kumoamista tai lykkäämistä koskeva hakemus voidaan tehdä ainoastaan Belgian ulkopuolella ja se edellyttää kirjallisia todisteita siitä, että hakija on lähtenyt tästä jäsenvaltiosta.

52. Tässä tilanteessa käytännöllä, jossa perheen yhdistämistä koskevia hakemuksia ei edes käsitellä, saattaa olla kohtalokkaita seurauksia asianomaiselle unionin kansalaiselle, kun kyseessä on riippuvuussuhde, joka kuuluu edellä mainitun ”hyvin erityislaatuisten tilanteiden” käsitteen alaan.⁴⁵ Tätä näkemystä tukee kansallisen tuomioistuimen huomautus, jonka mukaan silloin, kun kyseessä on riippuvuussuhde perheenjäsenen, joka on unionin kansalainen, ja kolmannen maan kansalaisen välillä, Belgian kansalaisen täytyy mahdollisesti lähteä unionin alueelta seuratakseen perheenjäsentään. Tämä puolestaan johtaa siihen, että asianomaiselta unionin kansalaiselta viedään tosiasiallisesti mahdollisuus käyttää oikeuksiaan, jotka hänellä on unionin kansalaisen asemansa perusteella.

53. Toiseksi siltä osin kuin kansallisen tuomioistuimen kuvaama hallinnollinen käytäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, on otettava huomioon perusoikeuskirjan 7 ja 24 artikla.⁴⁶ Kyseisen kansallisen käytännön automaattisuus merkitsee sitä, ettei yksittäistapauksessa ole mahdollisuutta todeta, taataanko unionin kansalaisen näissä määräyksissä vahvistetut oikeudet.⁴⁷

⁴⁵ Ks. 40 ja 41 kohta.

⁴⁶ Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohta, ks. tuomio 8.11.2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, 78 kohta).

⁴⁷ Ks. edellä 2 ja 3 kohta.

54. Vaikka kolmanneksi on totta, että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta antaa sisäisessä oikeusjärjestyksessään menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, ne eivät kuitenkaan saa olla sellaisia, että SEUT 20 artiklassa vahvistettujen unionin kansalaisten oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.⁴⁸

55. Kun kyseessä on riippuvuussuhde kyseisen kolmannen maan kansalaisen kanssa, ennakkoratkaisupyyntöissä kuvatun kaltainen kansallinen käytäntö, jota sovelletaan automaattisesti ja poikkeuksetta, on omiaan vaikuttamaan kielteisesti unionin kansalaisen oikeuteen oleskella kansalaisuusjäsenvaltion lisäksi myös koko unionin alueella.⁴⁹

56. Lopuksi kansallisen tuomioistuimen kuvaama käytäntö saattaa aiheuttaa ristiriitaisuuksia. Direktiivissä 2003/86 tarkoitettua perheen yhdistämistä koskevien hakemusten tekemistä ja tutkimista koskeva menettely ei vastaa käsiteltävänä olevissa asioissa kyseessä olevia kansallisia menettelyjä. Tämän direktiivin mukaan kolmannen maan kansalaisuuden omaavan perheen kokoajan, joka oleskelee laillisesti Euroopan unionissa, perheen yhdistämistä koskevalle hakemukselle taataan perusteellisempi tarkastelu kuin käsiteltävässä seitsemässä asiassa kyseessä olevan kaltaisille unionin kansalaisille.

57. Direktiivin 2003/86 5 artiklassa säädetään perheen yhdistämistä koskevien hakemusten tekemisestä ja käsittelystä. Toisin kuin kansallisen tuomioistuimen kuvaamassa hallinnollisessa menettelyssä, jäsenvaltioille tässä direktiivissä asetetut perheen yhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyä koskevat velvollisuudet merkitsevät sitä, että toimivaltaiset viranomaiset eivät voi automaattisesti kieltäytyä käsittelemästä tämän direktiivin mukaisia hakemuksia, kun kolmannen maan kansalaisuuden omaava perheenjäsen oleskelee jo kyseisessä jäsenvaltiossa.⁵⁰ Näin ollen direktiivin 2003/86 mukainen hakemusten tekemistä ja käsittelyä koskeva menettely asettaa (tässä direktiivissä tarkoitetun) kolmannen maan kansalaisuuden omaavan perheen kokoajan edullisempaan asemaan kuin ennakkoratkaisupyyntöissä tarkoitetun kaltaisen unionin kansalaisen, jonka oikeudet turvataan SEUT 20 artiklassa.

58. Katson näin ollen, että kansallisen tuomioistuimen ensimmäisellä kysymyksellään esittämään periaatekysymykseen on vastattava, ettei kyseinen hallinnollinen käytäntö ole SEUT 20 artiklan mukainen, luettuna perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan valossa.

59. Jos unionin tuomioistuin katsoisi vastoin näkemystäni, ettei kyseinen hallinnollinen käytäntö kuulu SEUT 20 artiklan soveltamisalaan, asianomaisten henkilöiden perusoikeudet eivät välttämättä jäisi vaille suojaa. Kansallisen tuomioistuimen olisi tarkasteltava, onko tämä käytäntö Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukainen.⁵¹ Tältä osin on noudatettava suhteellisuusperiaatetta.⁵² Näin ollen ei ole varmaa, voidaanko katsoa, että hallinnollisessa käytännössä, jossa perheen yhdistämistä koskevat oleskelulupahakemukset hylätään automaattisesti ilman aineellista tarkastelua, otetaan huomioon seikat, joiden perusteella voidaan varmistaa perhe-elämää koskevan oikeuden toteutuminen.⁵³

48 Ks. vastaavasti tuomio 29.4.2004, Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 80 kohta).

49 Ks. edellä 33 kohta.

50 Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaan pääsääntönä on, että tällaiset hakemukset on esitettävä ja käsiteltävä, kun kyseiset perheenjäsenet oleskelevat sen jäsenvaltion alueen ulkopuolella, jossa perheen kokoaja oleskelee. Kuitenkin ”jäsenvaltio voi asianmukaisissa olosuhteissa hyväksyä poikkeuksellisesti myös hakemuksen, joka esitetään sen jälkeen kun perheenjäsenet ovat jo tulleet sen alueelle”.

51 Kaikki jäsenvaltiot ovat osapuolina Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, jonka 8 artiklassa vahvistetaan oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Tämä määräys on merkityksellinen näissä seitsemässä tapauksessa kaikilta niiltä osin kuin niiden ei katsota kuuluvan unionin oikeuden soveltamisalaan. Ks. tuomio 25.7.2008, Metock ym. (C-127/08, EU:C:2008:449, 79 kohta).

52 Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 3.11.2011, Arvelo Aponte v. Alankomaat (CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, 57 ja 58 kohta).

53 Ks. vastaavasti tuomio 29.4.2004, Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 99 kohta).

Riippuvuussuhde SEUT 20 artiklaa sovellettaessa

60. Seuraavat yksityiskohtaiset alakysymykset on esitetty sen selvittämiseksi, mitä seikkoja on otettava huomioon arvioinnissa, joka koskee riippuvuussuhdetta SEUT 20 artiklaa sovellettaessa, tulkittuna perusoikeuskirjan 7 artiklan valossa.⁵⁴ Mitkä relevantit seikat on huomioitava perhe-elämän ja alaikäisten lasten osalta (ensimmäisen kysymyksen a ja b kohta)? Ovatko seuraavat seikat relevantteja tässä arvioinnissa: menettelyn väärinkäytön mahdollisuus eli se, muodostuiko perhe-elämä sitten, kun kolmannen maan kansalaisella oli jo maahantulokielto; toimiin ryhtyminen maahantulokiellon riitauttamiseksi ennen sen lopulliseksi tuloa; ja se, määrättiinkö kyseinen maahantulokielto yleiseen järjestykseen liittyvien syiden vai laittoman oleskelun takia (ensimmäisen kysymyksen c, d ja e kohta)?

61. Perusoikeuskirjan 7 artiklaa on tulkittava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan valossa.⁵⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että 8 artiklan pääasiallisena tarkoituksena on suojella asianomaisia henkilöitä viranomaisten mielivaltaisilta toimenpiteiltä, vaikka tässä määräyksessä ei aseteta valtiolle yleistä velvollisuutta hyväksyä perheenyhdistämistä.⁵⁶ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettua arvioinnissa on kyse asianomaisen henkilön ja valtion kilpailevien etujen punnitsemisesta. On tarpeen tarkastella seurauksia, joita perheen hajoamisesta aiheutuisi, jos kolmannen maan kansalainen karkotetaan. Tässä tarkastelussa otetaan huomioon sen ajanjakson pituus, jonka ajan kyseinen valtio on suvainnut sitä, että kyseinen henkilö oleskelee sen alueella: huomioon otetaan se, onko puolisoilla (tai asuinkumppaneilla) sama tausta, se, onko kolmannen maan kansalainen vastuussa lasten päivittäisestä huollosta ja perheen sisäiset taloudelliset vastuut ja tunnesiteet.⁵⁷

62. Unionin tuomioistuin on jo toisaalta katsonut, että pelkästään sen perusteella, että jäsenvaltion kansalaiselle voi taloudellisista syistä tai perheen yhtenäisyyden säilyttämiseen unionin alueella liittyvistä syistä olla suotavaa, että hänen perheenjäsenensä, jotka eivät ole jäsenvaltion kansalaisia, voivat oleskella hänen kanssaan unionin alueella, ei sinänsä voida katsoa, että unionin kansalaisen olisi pakko lähteä unionin alueelta, jos tällaista oikeutta ei myönnetä.⁵⁸

63. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei ole perusoikeuskirjan 24 artiklan määräystä vastaavaa oikeutta. Vaikka perusoikeuskirjassa ei määritellä termiä ”lapsi”, on selvää, että R.I:n, M.J:n, N.N.N:n ja O.I.O:n jälkeläiset ovat tässä määräyksessä tarkoitettuja lapsia. On tarpeen arvioida, onko suhteen säilyttäminen vanhemman kanssa kunkin lapsen edun mukaista. Lapsen asema unionin kansalaisena ja siihen perustuvat oleskeluoikeudet eivät sinänsä takaa oleskeluoikeutta hänen vanhemmilleen. Relevantteihin seikkoihin kuuluu se, kuka on lapsen huoltaja ja onko lapsi laillisesti, taloudellisesti tai tunnetasolla riippuvainen kolmannen maan kansalaisuuden omaavasta vanhemmasta.⁵⁹

64. Mielestäni kansallisen tuomioistuimen kysymykseen, joka koskee sitä, onko unionin tuomioistuimen direktiiviä 2004/38 koskevaa oikeuskäytäntöä sovellettava, on vastattava, että koska tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat tapaukset kuuluvat myös unionin oikeuden alaan, saattaa olla mahdollista ekstrapoloida tiettyjä erityisesti perusoikeuskirjan soveltamista koskevia periaatteita, joita voidaan soveltaa analogisesti. Kuitenkaan erityisiä kriteerejä, jotka tämän direktiivin mukaisesti otetaan huomioon, ei voida soveltaa SEUT 20 artiklan mukaisessa arvioinnissa. Edellytykset, joita

⁵⁴ Ks. edellä 45 kohta.

⁵⁵ Perusoikeuskirjan 7 artiklan selityksissä todetaan, että siinä taatut oikeudet vastaavat oikeuksia, jotka vahvistetaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, jossa määrätään, että jokaisella on muun muassa oikeus siihen, että hänen perhe-elämänsä kunnioitetaan (8 artiklan 1 kappale). Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, ”paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi (8 artiklan 2 kappale).”

⁵⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 3.10.2014, Jeunesse v. Alankomaat [SJ] (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, 106–109 kohta).

⁵⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 3.10.2014, Jeunesse v. Alankomaat [SJ] (CE:ECHR:2014:1003JUD001273810, 115–121 kohta).

⁵⁸ Tuomio 15.11.2011, Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 68 kohta).

⁵⁹ Tuomio 10.5.2017, Chavez-Vilchez ym. (C-133/15, EU:C:2017:354, 68–70 kohta).

sovelletaan silloin, kun unionin kansalainen haluaa saada oleskeluoikeuden toisessa jäsenvaltiossa yli kolmen kuukauden ajaksi direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti, ja johdettu oleskeluoikeus, joka voi koskea myös sellaisia kyseisen unionin kansalaisen perheenjäseniä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, tämän direktiivin 7 artiklan 2 kohdan nojalla, eivät ole välittömästi merkityksellisiä arvioinnissa sovellettaessa SEUT 20 artiklaa.⁶⁰

65. Mielestäni se, muodostuiko perhe-elämä silloin, kun kolmannen maan kansalaisella oli jo maahantulokielto, ei ole automaattisesti merkityksellinen seikka. On toki totta, ettei unionin oikeuden soveltamisalaa voida laajentaa kattamaan väärinkäyttöä. Kuitenkin on myös niin, ettei SEUT 20 artiklan mukaisen arvioinnin yhteydessä sovelleta *yleistä* väärinkäyttöä koskevaa olettaa, kun perheyhteyden syntyhetkellä kolmannen maan kansalainen oleskelee maassa laittomasti. Ei voida suoraan olettaa, että kyseinen henkilö muodosti perheyhteyden voidakseen pysyä unionin alueella. Tällaisen vilpillisen menettelyn osoittaminen edellyttää ensinnäkin sellaisten objektiivisten olosuhteiden yhdistelmää, joissa huolimatta siitä, että unionin oikeussäännöissä vahvistettuja edellytyksiä on muodollisesti noudatettu, näiden sääntöjen tarkoitusta ei ole saavutettu, ja toiseksi subjektiivista osatekijää, joka koostuu aikomuksesta saada itselle unionin oikeussääntöihin perustuva etu luomalla keinotekoisesti vaadittavat edellytykset tämän etuuden saamiseksi.⁶¹ Vaikka on lisäksi totta, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt ”tärkeänä seikkana” sitä, että kyseinen kolmannen maan kansalainen tuli vanhemmaksi aikana, jolloin hänen maahanmuuttolainsäädäntöön liittyvä asemansa oli epävarma, tämä tuomioistuin on arvioinut tätä erityistä tekijää muiden asiaan liittyvien seikkojen yhteydessä.⁶² Lapsen vanhemmaksi tuloa tällaisena epävarmana ajanjaksona ei voida välttämättä pitää yrityksenä väärinkäyttää maahanmuuttosääntöjä.⁶³

66. Olen jo katsonut, että palauttamispäätöksen, johon liittyy maahantulokielto, antamista ei tulisi ottaa huomioon arvioitaessa sitä, onko kyseessä ”hyvin erityislaatuinen tilanne”, jonka perusteella on olemassa riippuvuussuhde SEUT 20 artiklaa sovellettaessa.⁶⁴ Näin ollen ei ole tarpeen tarkastella, onko kolmannen maan kansalainen hakenut muutosta tällaisiin toimiin tai niiden uudelleenkäsittelyä. Ei ole myöskään tarpeen tutkia tällaisessa yhteydessä, onko maahantulokielto määrätty yleisen järjestyksen vai pelkästään laittoman oleskelun takia. Jälkimmäisen seikan osalta on huomattava, että palauttamisdirektiivin mukaan maahantulokieltoja ei voida antaa muuten kuin palauttamispäätöksen yhteydessä.⁶⁵ Näin ollen yleistä järjestystä koskevaan perusteeseen voidaan vedota vain jälkimmäisen osalta. Pelkkää maahantulokieltoa ei voida antaa näillä perusteilla.⁶⁶

67. Jos sitä vastoin yksittäisessä tapauksessa tosiseikkoja koskevan arvioinnin perusteella asia ei kuulu ”hyvin erityislaatuisten tilanteiden” käsitteen alaan, tällainen tapaus ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan kyseisten unionin kansalaisten oikeuksien osalta. Näissä tilanteissa toimivaltaisten viranomaisten on kuitenkin tehtävä arviointi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan perusteella, koska kaikki jäsenvaltiot ovat yleissopimuksen allekirjoittajavaltioita.⁶⁷

60 Unionin tuomioistuin viittasi erityisesti direktiivin 2004/38 7 artiklan 2 kohtaan ja 16 artiklan 1 kohtaan 10.7.2014 antamassaan tuomiossa Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068). Jälkimmäisessä säännöksessä annetaan pysyvä oleskeluoikeus unionin kansalaisille, jotka ovat oleskelleet vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta ja joilla on oikeus pysyvään oleskeluun siellä. Kyseisen direktiivin 16 artiklan 2 kohdan mukaan kolmannen maan kansalaisuuden omaavilla perheenjäsenillä, jotka ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa unionin kansalaisen kanssa laillisesti tämän ajan, on myös oikeus vaatia pysyvää oleskeluoikeutta. Ks. myös tuomio 16.7.2015, Singh ym. (C-218/14, EU:C:2015:476, 56–59 kohta) ja edellä 6 kohta.

61 Tuomio 12.3.2014, O. ja B. (C-456/12, EU:C:2014:135, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Ks. edellä 61 kohta.

63 Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 3.11.2011, Arvelo Aponte v. Alankomaat (CE:ECHR:2011:1103JUD002877005, 60 kohta).

64 Ks. edellä 40 kohta.

65 Ks. palauttamisdirektiivin 11 artiklan 1 kohta, edellä 44 kohta ja alaviite 42.

66 Maahantulokielto voi olla pidempi kuin viisi vuotta, jos kolmannen maan kansalainen muodostaa vakavan uhan muun muassa yleiselle järjestykselle (11 artiklan 2 kohta).

67 Tuomio 15.11.2011, Dereci ym. (C-256/11, EU:C:2011:734, 72 ja 73 kohta) ja tuomio 8.5.2013, Ymeraga ym. (C-87/12, EU:C:2013:291, 44 kohta).

Palauttamisdirektiivi

68. Kansallinen tuomioistuin haluaa myös varmistaa, onko palauttamisdirektiivin 5 artikla luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan kanssa esteenä kyseiselle hallinnolliselle käytännölle siltä osin kuin nämä seitsemän tapausta eivät kuulu SEUT 20 artiklan soveltamisalaan (toinen kysymys).

69. Belgia väittää, että kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntönsään kuvaama hallinnollinen käytäntö on palauttamisdirektiivin mukainen. Tällaisella käytännöllä pyritään varmistamaan, että palauttamispäätökset ovat aidosti lopullisia eikä niitä avata uudelleen takaoven kautta menetelmällä, joka mahdollistaa sen, että kolmannen maan kansalaiset, joilla on voimassaoleva maahantulokielto, voivat vaatia perheen yhdistämistä. Tämä olisi vastoin tehokasta maastapoistamispolitiikkaa ja heikentäisi muiden kolmannen maiden kansalaisten, jotka noudattavat palauttamispäätöksiä, asemaa.

70. En yhdy Belgian näkemykseen.

71. Palauttamisdirektiivissä ei säännellä unionin kansalaisten oikeutta liikkua ja asua vapaasti Euroopan unionin alueella. Tässä säädöksessä vahvistetaan säännöt, joita sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät täytä tai eivät enää täytä jäsenvaltioon saapumisen taikka jäsenvaltiossa oleskelun tai asumisen edellytyksiä.⁶⁸ Lähtökohtaisesti palauttamisdirektiivi ei koske sitä, onko kolmannen maan kansalaisella SEUT 20 artiklan perusteella johdettuja oikeuksia asua unionin kansalaisen kanssa jäsenvaltion alueella. Tämä arviointi tehdään unionin kansalaiselle kuuluvien oikeuksien kannalta eikä palauttamisdirektiivin tarkoituksena ole säännellä tätä kysymystä. Vielä vähemmän palauttamisdirektiivi voi olla perusteena kansalliselle menettelylle, jonka mukaisesti perheen yhdistämistä koskevat hakemukset jätetään automaattisesti käsittelemättä.

72. Palauttamisdirektiivin 5 artiklan mukaisesti tehtävä arviointi ei välttämättä ole sama kuin mitä edellytetään perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen käsittelemiseksi SEUT 20 artiklan nojalla. Palauttamisdirektiivin 5 artiklan mukaan direktiivin täytäntöönpanossa on otettava huomioon lapsen etu ja perhesuhteet.⁶⁹ Palauttamisdirektiivin järjestelmässä ilman huoltajaa matkustavia alaikäisiä pidetään erityisen haavoittuvana ryhmänä, kun heidän edellytetään palaavan alkuperämaahansa.⁷⁰ Lapsen etu on näin ollen otettava huomioon tällaisessa tilanteessa ja päätös heidän palauttamisestaan on tehtävä vasta näiden etujen arvioinnin jälkeen.⁷¹ Direktiivin systematiikan perusteella jäsenvaltioiden on otettava tämä seikka huomioon perhesuhteiden osalta tehdessään tapauskohtaisen arvioinnin asianomaisen henkilön olosuhteista.⁷²

73. Näin ollen se, ovatko toimivaltaiset viranomaiset ottaneet huomioon lapsen edun ja perhesuhteet palauttamisdirektiivin 5 artiklan a ja b kohdan mukaisesti, ei välttämättä sisällä niitä seikkoja, jotka on otettava huomioon perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen osalta.⁷³ Lisäksi silloin kun maahantulokiellot määrättiin nyt käsiteltävissä asioissa, tällaista arviointia ei voitu tehdä, koska perheen yhdistämistä koskevat hakemukset tehtiin palauttamispäätösten ja niihin liittyvien maahantulokieltojen antamisen jälkeen.

68 Ks. palauttamisdirektiivin viides ja kuudes perustelukappale sekä 1 artikla.

69 Ks. palauttamisdirektiivin 22 perustelukappale.

70 Ks. palauttamisdirektiivin 3 artiklan 9 kohta. Ks. myös palauttamisdirektiivin 5 artikla ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, 49 ja 50 kohta).

71 Ks. palauttamisdirektiivin 10 artikla ja kuudes perustelukappale. Ks. myös tuomio 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, 62 kohta).

72 Tämä vahvistetaan säännöksissä, jotka merkitsevät poikkeusta pääsäännöstä, jonka mukaan jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, kuten 6 artiklan 4 kohdassa oleva poikkeus. Ks. myös vapaaehtoisista paluuta koskevat säännökset 7 artiklan 2 kohdassa ja palauttamisdirektiivin III luvussa olevat menettelylliset takeet.

73 Ks. edellä 61–63 kohta.

74. Kansallinen tuomioistuin pyytää myös selventämään, onko kyseinen hallinnollinen käytäntö unionin oikeuden mukainen silloin, kun tehdään maastapoistamispäätös (kolmas kysymys). Kuitenkaan ennakkoratkaisupyyntöä esitetystä tosiseikkojen kuvauksesta ei mitenkään ilmene, että yhdenkään hakijan osalta olisi tehty tällainen (palauttamisdirektiivin 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu) päätös. Näin ollen näyttäisi siltä, ettei tähän kysymykseen ole tarpeen vastata. Varmuuden vuoksi on lisättävä, että sekaannuksen takia, joka johtuu ”maastapoistamispäätöksen” käyttämisestä ”palauttamispäätöksen” synonyyminä, saattaa olla, että kansallinen tuomioistuin viittaa siihen, että kaikissa tapauksissa, R.I:tä lukuun ottamatta, kyseisen kolmannen maan kansalaisen osalta on tehty useampi kuin yksi palauttamispäätös. Jäsenvaltiot ovat velvollisia ottamaan 5 artiklan huomioon palauttamisdirektiivin täytäntöönpanossa.⁷⁴ Näistä velvollisuuksista ei ole säädetty poikkeusta tapauksissa, joissa henkilön osalta on tehty useampia palauttamispäätöksiä. Tällaisten päätösten osalta on näin ollen otettava huomioon 5 artiklan a ja b kohdan velvollisuudet.

75. Vaikka perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia ja palauttamispäätöksiä koskevat erilliset menettelyt, saattaa olla, että esiin tulevat kysymykset ovat joiltain osin päällekkäisiä. Kuitenkaan tästä ei seuraa, että ensimmäistä olisi pidettävä ”muutoksenhakuna” tai menetelmänä palauttamismenettelyn uudelleen aloittamiseksi. ”Hyvin erityislaatuisten tilanteiden” kriteerin tulee täyttyä, jotta kolmannen maan kansalaisella olisi johdettu oleskeluoikeus SEUT 20 artiklan nojalla. Näiden seikkojen valossa en hyväksy sitä, että tällaisten hakemusten pelkkä käsittely horjuttaisi palauttamisdirektiivissä säädettyjä menettelyjä.

Käsiteltävät tapaukset

76. Jos unionin tuomioistuin yhtyy näkemykseeni, jonka mukaan nämä seitsemän tapausta kuuluvat SEUT 20 artiklan soveltamisalaan eikä palauttamisdirektiivin sääntöjä tulisi soveltaa aineellisessa tarkastelussa, toimivaltaisten viranomaisten on tarpeen arvioida jokaisessa kyseessä olevista tapauksista, onko unionin kansalaisen ja kolmannen maan kansalaisuuden omaavan perheenjäsenen välillä tosiasiallisesti riippuvuussuhde.⁷⁵ Arviointi on tehtävä kunkin hakijan osalta ottaen asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjan 7 ja 24 artikla.

77. R.I:n, M.J:n, N.N.N:n ja O.I.O:n osalta, jotka ovat kaikki unionin kansalaisuuden omaavan alaikäisen lapsen vanhempia, on asianmukaista ottaa huomioon muun muassa se, että lapsella on yksi vanhempi, joka on unionin kansalainen, ja tarkastella seuraavaksi, kummalla vanhemmista on (vai onko molemmilla) huoltajuus ja onko lapsi laillisesti, taloudellisesti tai tunnetasolla riippuvainen kolmannen maan kansalaisuuden omaavasta vanhemmasta.⁷⁶

78. O.I.O:n asema on erityinen siltä osin, että kansallinen tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyyntöä, että hänen lapsensa belgialaisella äidillä on yksinhuoltajuus eikä tämä ole taloudellisesti riippuvainen hänestä ja että hänen oikeuttaan tavata tytärtään on lykätty tuomioistuimen määräyksen johdosta. Näiden tietojen perusteella häntä ei mahdollisesti voida pitää lapsen pääasiallisena tai tosiasiallisena huoltajana eikä riippuvuussuhdetta välttämättä ole olemassa.

79. K.A:n ja M.Z:n osalta, jotka ovat belgialaisen isän aikuisia lapsia, toimivaltaisten viranomaisten tulisi ottaa huomioon, että perheenyhdistämistä Belgiassa koskeva pyrkimys ei sinänsä ole riittävä.⁷⁷ Riippuvuussuhteen olemassaoloa määritettäessä relevanttina seikkana ei pidetä sitä, että unionin kansalainen avustaa taloudellisesti aikuista lasta, joka on kolmannen maan kansalainen (ks. M.Z:n tapaus). Unionin tuomioistuin on pikemminkin todennut, että ”unionin kansalaisen – – ja sen

⁷⁴ Palauttamisdirektiivissä otetaan luonnollisesti huomioon perusoikeudet, ks. 24 perustelukappale.

⁷⁵ Ks. vastaavasti tuomio 10.5.2017, Chavez-Vilchez ym. (C-133/15, EU:C:2017:354, 70 kohta).

⁷⁶ Kolmannen maan kansalaisen ja hänen unionin kansalaisuuden omaavan lapsensa välinen lapsi–vanhempi-suhde ei sinänsä ole riittävä: ks. tuomio 6.12.2012, O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 50–52 kohta). Ks. myös tuomio 10.5.2017, Chavez-Vilchez ym. (C-133/15, EU:C:2017:354, 71 kohta).

⁷⁷ Tuomio 8.5.2013, Ymeraga ym. (C-87/12, EU:C:2013:291, 39 kohta).

kolmannen maan kansalaisen, jonka oleskeluoikeus on evätty, välinen riippuvuussuhde on omiaan asettamaan kyseenalaiseksi unionin kansalaisuuden tehokkaan vaikutuksen silloin, kun kyseinen riippuvuus johtaisi siihen, että unionin kansalainen on tällaisen epäävän päätöksen seurauksena tosiasiaassa velvollinen lähtemään paitsi sen jäsenvaltion alueelta, jonka kansalainen hän on, myös koko unionin alueelta”.⁷⁸ Unionin kansalaisuuden omaavan vanhemman aikuisten lasten osalta tällainen tilanne olisi esimerkiksi silloin, kun iäkäs tai sairas vanhempi on kolmannen maan kansalaisuuden omaavan lapsensa huolenpidon varassa ja joutuisi lähtemään Euroopan unionin alueelta, jos tämä lapsi karkotetaan kyseisestä jäsenvaltiosta.

80. B.A:n osalta tehtävässä arvioinnissa olisi vastaavasti otettava huomioon tämä olennainen seikka. Se, että B.A. ja hänen asuinkumppaninsa eivät ole biologisesti sukulaisia, ei mielestäni ole relevantti seikka, koska häntä pidetään kansallisen lainsäädännön mukaisesti perheenjäsenenä.⁷⁹

81. Katson näin ollen, että unionin oikeus ja erityisesti SEUT 20 artikla, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan kanssa, on esteenä kansalliselle käytännölle, jossa jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset jättävät automaattisesti tutkimatta kolmannen maan kansalaisen, jonka osalta on tehty palauttamispäätös ja määrätty siihen liittyvä maahantulokiello, tekemät oleskelua kyseisen valtion alueella koskevat oleskelua koskevat hakemukset perheenyhdistämistä varten unionin kansalaisuuden omaavan perheenjäsenen kanssa, joka asuu siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja joka ei ole koskaan käyttänyt vapaata liikkumista koskevia oikeuksiaan. Palauttamisdirektiivi ei ole perusta tällaisen käytännön oikeuttamiseksi. Sitä vastoin on arvioitava kyseisen tapauksen yksittäisiä olosuhteita ennen kuin kansalliset viranomaiset tekevät päätöksen perheenyhdistämistä koskevasta hakemuksesta.

Neljäs kysymys

82. Kansallinen tuomioistuin pyytää selventämään palauttamisdirektiivin 11 artiklan 3 kohdan, joka koskee maahantulokiellon kumoamista tai lykkäämistä, tulkintaa. Se esittää neljä erityistä kysymystä. Ne koskevat seikkoja, joihin kuuluu 11 artiklan 3 kohdan kolmannen ja neljännen alakohdan tulkinta⁸⁰ ja se, ovatko kyseiset kansalliset säännökset, erityisesti maahantulokiellon kumoamista ja lykkäämistä koskevat säännökset, unionin oikeuden mukaisia.⁸¹

83. Aloitan esittämällä joitakin yleisiä huomautuksia maahantulokiellojen osalta, jotka ovat neljännen kysymyksen kohteena. Kansallisten sääntöjen mukaan maahantulokielloa sovelletaan pikemminkin tiedoksiantoajankohdasta kuin siitä ajankohdasta lukien, jolloin kyseinen kolmannen maan kansalainen poistuu Belgian alueelta. Unionin tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että tällaisten kieltojen ymmärretään täydentävän palauttamispäätöksiä.⁸² Se on myös katsonut, että maahantulokiellon voimassaoloaika alkaa kulua vasta ajankohdasta, jolloin kyseinen henkilö on tosiasiallisesti poistunut unionin alueelta.⁸³ Kyseisen kolmannen maan kansalaisen laitonta oleskelua koskee pikemminkin palauttamispäätös kuin maahantulokiello. Ennakkoratkaisupyyntöissä kuvatut kansalliset säännöt eivät näyttäisi vastaavan tältä osin palauttamisdirektiivin sanamuotoa, tarkoitusta ja systematiikkaa.

84. Ottaen huomioon näkemykseni, jonka mukaan SEUT 20 artikla on esteenä kyseiselle hallinnolliselle menettelylle, tästä seuraa, että maahantulokieltoja koskevat säännöt eivät mielestäni ole merkityksellisiä tämän määräyksen mukaisesti suoritettavan arvioinnin kannalta, koska perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia on tarkasteltava aineellisin perustein. Jos toimivaltaiset

78 Tuomio 10.5.2017, Chavez-Vilchez ym. (C-133/15, EU:C:2017:354, 69 kohta).

79 Tuomio 6.12.2012, O ym. (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, 55 kohta).

80 Ks. edellä 14 kohta.

81 Ks. edellä 18 ja 19 kohta.

82 Tuomio 26.7.2017, Ouhrani (C-225/16, EU:C:2017:590, 45 ja 51 kohta).

83 Tuomio 26.7.2017, Ouhrani (C-225/16, EU:C:2017:590, 53 kohta).

viranomaiset katsovat näin ollen yksittäisessä tapauksessa, että tällainen hakemus on hyväksyttävä, tästä seuraa, että hakijan on katsottava asuvan laillisesti valtion alueella ja ettei palauttamisdirektiiviä voida enää 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti soveltaa häneen, koska hänen oleskeluaan ei enää voida pitää laittomana tämän direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla.⁸⁴

85. Jos nämä viranomaiset sitä vastoin katsovat, ettei hakemusta voida hyväksyä, hakijan oleskelun valtion alueella katsotaan edelleen kuuluvan ”laittoman oleskelun” käsitteen alaan ja häntä koskee olemassa oleva palauttamispäätös ja siihen liittyvä maahantulokielto. Asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä on tällöin panna tämä päätös täytäntöön palauttamisdirektiivin mukaisesti toteuttamalla tarvittavat toimenpiteet, kuten tekemällä maastapoistamispäätös tämän direktiivin 8 artiklan mukaisesti. Tällainen päätös kuuluu luonnollisesti III luvun mukaisten menettelyllisten takeiden soveltamisalaan.

86. Koska pääasiassa kyseessä olevissa tapauksissa ei ole vielä annettu aineellista ratkaisua, palauttamisdirektiivin 11 artiklan 3 kohdan tulkinta ei varsinaisesti ole tarpeen näiden tapausten ratkaisemiseksi. On mahdollista, että tämä säännös saattaa olla merkityksellinen myöhemmässä vaiheessa, mutta tämä riippuu toimivaltaisten viranomaisten kunkin tapauksen osalta tekemän aineellisen arvioinnin lopputuloksesta. Tämän vuoksi ehdotan, ettei unionin tuomioistuin vastaisi neljänteen kysymykseen.

Ratkaisuehdotus

87. Edellä esitetyn perusteella katson, että Raad voor Vreemdelingenbetwistingenin esittämiin kysymyksiin on vastattava seuraavasti:

- Unionin oikeus ja erityisesti SEUT 20 artikla, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan kanssa, on esteenä kansalliselle käytännölle, jossa jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset jättävät automaattisesti tutkimatta kolmannen maan kansalaisen, jonka osalta on tehty palauttamispäätös ja määrätty siihen liittyvä maahantulokielto, tekemät oleskelua kyseisen valtion alueella koskevat oleskelua koskevat hakemukset perheen yhdistämistä varten unionin kansalaisuuden omaavan perheenjäsenen kanssa, joka asuu siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, ja joka ei ole koskaan käyttänyt vapaata liikkumista koskevia oikeuksiaan.
- Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY ei ole perusta tällaisen käytännön oikeuttamiseksi.
- Sitä vastoin tällöin on arvioitava kyseisen tapauksen yksittäisiä olosuhteita ennen kuin kansalliset viranomaiset tekevät päätöksen perheen yhdistämistä koskevasta hakemuksesta.

⁸⁴ Perheen yhdistämistä koskevien hakemusten käsittelystä ja maahanmuuttoa koskevien sääntöjen hallinnoinnista vastuussa olevat toimivaltaiset viranomaiset eivät välttämättä ole samoja. Tästä ei myöskään seuraa, että perheen yhdistämistä koskevan hakemuksen hyväksyminen tekisi automaattisesti pätemättömäksi tai muuten kumoaisi aikaisemman palauttamispäätöksen. Kyseisen henkilön maahanmuuttajan asema on vahvistettava erillisessä hallinnollisessa menettelyssä asiaa koskevien kansallisten sääntöjen mukaisesti.