

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS PHILIPPE LÉGER

7 päivänä marraskuuta 2000¹

1. Ne sidokset, jotka liittävät tietyn henkilön tiettyyn jäsenvaltioon, määrittävät suureksi osaksi ne oikeudet, jotka kyseisellä henkilöllä on yhteisön oikeuden nojalla. Tätä seikkaa kuvaa ilmaisu ”jäsenvaltion kansalainen”, joka on yhteisön oikeusjärjestyksessä keskeinen käsite, koska siitä, onko tietyllä henkilöllä tämä ominaisuus, riippuu se, sovelletaanko häneen useita yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista johtuvia oikeuksia.

3. High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Crown Office) (Yhdistynyt kuningaskunta), jolla on tarkasteltavanaan Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuuslainsäädäntöä koskeva erityinen tilanne, pyytää ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan jäsenvaltion kansalaisen käsitettä. Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuuslainsäädännössä on useita kansalaisuusluokkia, joista tiettyyn luokkaan kuuluvilta voidaan evätä oikeus tulla Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle ja oleskella siellä. Kansallinen tuomioistuin katsoo, että se voi vastauksen saatuaan ratkaista, onko valittajaa pidettävä ”unionin kansalaisena”.

2. Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella muutettiin EY:n perustamissopimuksen 8 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 17 artikla)² sanamuotoa; siinä otettiin käyttöön unionin kansalaisuus, jonka edellytykseksi asetettiin ”jäsenvaltion kansalaisuus”. Tekeillä näin yhteisön lainsäätäjät ilmaisi uudelleen, miten tärkeänä se pitää sitä, että niillä, jotka haluavat vedota yhteisön oikeuteen, on oltava aiempi kansallinen liityntä.

High Court of Justice esittää myös kysymyksen, joka koskee EY:n perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 18 artiklan 1 kohta) määritellyn unionin kansalaisen käsitteen sisältöä ja ulottuvuutta, jotta se voi ratkaista, mitä vaikutuksia tällä kansalaisuudella voi olla maahantuloa ja oleskelua koskevan oikeuden osalta Yhdistyneen kuningaskunnan sellaisen kansalaisen kannalta, jolla ei ole tätä oikeutta kansallisen lainsäädännön nojalla.

¹ — Alkuperäinen kieli: ranska.

² — Mainitun 8 artiklan numeroinnin muutos ja sen sisältöön tehty uusi muutos (1 kohtaan lisätyt virkkeet; ks. tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohta) johtuvat Amsterdamin sopimuksesta.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

8 a artikla

Yhteisön lainsäädäntö

4. Perustamissopimuksen 8 artiklassa ja 8 a artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”8 artikla

1. Otetaan käyttöön unionin kansalaisuus.

Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus.

2. Unionin kansalaisilla on tässä sopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet.

1. Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.”

5. Kun Tanskan kuningaskunnan, Irlannin sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan liittymistä Euroopan yhteisöihin koskevat asiakirjat allekirjoitettiin, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus antoi ilmaisun ”kansalaiset” määritelmästä seuraavan julistuksen:³

”Kun Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksessa, Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksessa tai Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksessa tai missä tahansa näihin sopimuksiin perustuvassa asiakirjassa käytetään ilmaisua ’kansalaiset’, ’jäsenvaltioiden kansalaiset’ tai ’jäsenvaltioiden ja merentakaisen maiden ja alueiden kansalaiset’, ilmaisulla viitataan Ison-Britannian

3 — EYVL 1972, L 73, s. 196.

ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan osalta:

- a) henkilöihin, jotka ovat Yhdistyneen kuningaskunnan tai sen siirtomaiden kansalaisia, tai henkilöihin, jotka ovat Yhdistyneen kuningaskunnan alamaisia mutta joilla ei ole Yhdistyneen kuningaskunnan tai muun Kansainyhteisöön kuuluvan maan tai alueen kansalaisuutta ja joilla kummassakin tapauksessa on oleskelulupa Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja jotka eivät tämän vuoksi ole valtiossa suoritettavan maahanmuuton tarkkailun kohteena;
- b) henkilöihin, jotka ovat Yhdistyneen kuningaskunnan ja sen siirtomaiden kansalaisia, koska he ovat syntyneet tai heidät on merkitty siviilirekisteriin tai kansalaistettu Gibraltarilla tai koska heidän isänsä on syntynyt tai hänet on merkitty siviilirekisteriin tai kansalaistettu Gibraltarilla.”

6. Vuonna 1982 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toimitti Italian tasavallan hallitukselle, joka on perustamissopimusten tallettaja, ilmaisun ”kansalaiset”⁴ määritelmästä annetun uuden julistuksen, jonka sanamuoto on seuraava:

”Otaen huomioon vuoden 1981 British Nationality Actin (Yhdistyneen kuningas-

kunnan kansalaisuuslaki) voimaantulon Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan hallitus antaa seuraavan julistuksen, jolla 1.1.1983 alkaen korvataan julistus, joka annettiin Yhdistyneen kuningaskunnan liittymistä Euroopan yhteisöihin koskevan asiakirjan allekirjoittamisen yhteydessä:

”Kun Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksessa, Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksessa tai Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksessa tai missä tahansa näihin sopimuksiin perustuvassa asiakirjassa käytetään ilmaisua ’kansalaiset’, ’jäsenvaltioiden kansalaiset’ tai ’jäsenvaltioiden ja merentakaisen maiden ja alueiden kansalaiset’, ilmaisulla viitataan Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan osalta:

- a) Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisiin;
- b) henkilöihin, jotka ovat Yhdistyneen kuningaskunnan alamaisia Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 1981 kansalaisuuslain IV osan nojalla, joilla on asuinpaikkaoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja jotka eivät tämän vuoksi ole valtiossa suoritettavan maahanmuuton tarkkailun kohteena;

4 — EYVL 1983, C 23, s. 1.

- c) Yhdistyneestä kuningaskunnasta riippuvaisten alueiden kansalaiset, joiden kansalaisuus perustuu heidän yhteensä Gibraltarisiin.⁷

— — ”

7. Jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssi, joka teki sopimuksen Euroopan unionista, antoi jäsenvaltion kansalaisuudesta julistuksen N:o 2,⁵ joka on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjan liitteenä ja jossa lausutaan seuraavaa:

”Konferenssi julistaa, että aina kun Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa viitataan jäsenvaltioiden kansalaisiin, se, onko henkilö jäsenvaltion kansalainen, määräytyy yksinomaan kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella. Jäsenvaltiot voivat tiedottaakseen asiasta antaa julistuksen siitä, keiden voidaan yhteisön kannalta katsoa olevan niiden kansalaisia, ja tallettaa julistuksen puheenjohtajavaltiolle; jäsenvaltiot voivat tarvittaessa muuttaa julistustaan.”

5 — EYVL 1992, C 191, s. 98.

Kansallinen lainsäädäntö

8. Vuoden 1948 British Nationality Actin⁶ mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan alamaisten käsite kattoi Kansainyhteisöön kuuluvien itsenäisten valtioiden kansalaisten ohella toisaalta ”Yhdistyneen kuningaskunnan ja sen siirtomaiden kansalaiset” ja toisaalta ”ilman kansalaisuutta olevat Yhdistyneen kuningaskunnan alamaiset”, joista viimeksi mainitut saattoivat saada jonkin vastikään itsenäistyneen Kansainyhteisöön kuuluvan valtion kansalaisuuden kyseisen valtion kansalaisuuslain tullessa voimaan. Jos näin ei kävisi, kyseiset henkilöt saisivat tuolloin Yhdistyneen kuningaskunnan ja sen siirtomaiden kansalaisuuden.

9. Vuoden 1971 Immigration Actilla⁷ otettiin käyttöön käsite ”patriality” (asuinpaikkaoikeus); ainoastaan ne henkilöt, joilla on tällainen oikeus, ovat vapautettuja maahanmuuton tarkkailusta, kun he saapuvat Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

10. Uudessa, vuoden 1981 British Nationality Actissa⁸ Yhdistyneen kuningaskunnan ja sen siirtomaiden kansalaisen käsitteestä luovuttiin ja kyseisen kansalaisuuden haltijat jaettiin kolmeen luokkaan:

- a) Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset, joihin kuuluvat Yhdistyneen

6 — Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuuslaki; jäljempänä vuoden 1948 laki.

7 — Maahanmuuttolaki.

8 — Jäljempänä vuoden 1981 laki.

kuningaskunnan ja sen siirtomaiden ne kansalaiset, joilla on edellä mainittu asuinpaikkaoikeus Yhdistyneessä kuningaskunnassa;

b) "British Dependent Territories Citizens" (Yhdistyneestä kuningaskunnasta riippuvaisten alueiden kansalaiset), joihin kuuluvat Yhdistyneen kuningaskunnan ja sen siirtomaiden ne kansalaiset, joilla ei ole asuinpaikkaoikeutta mutta jotka täyttävät tietyt liittymäedellytykset sellaista Yhdistyneestä kuningaskunnasta riippuvaista aluetta kohtaan, joka luultavasti myöntäisi heille oikeuden muuttaa alueelleen;

c) "British Overseas Citizens" (Yhdistyneen kuningaskunnan merentakaisen alueiden kansalaiset), joihin kuuluvat kaikki Yhdistyneen kuningaskunnan ja sen siirtomaiden ne kansalaiset, joista ei tullut Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia tai Yhdistyneestä kuningaskunnasta riippuvaisten alueiden kansalaisia. Koska heillä ei ole siteitä Yhdistyneestä kuningaskunnasta riippuvaiseen alueeseen, heiltä voidaan evätä maahanmuutto-oikeus.

Yhdistyneen kuningaskunnan ja sen siirtomaiden kansalainen. Vuoden 1981 lain tullessa voimaan hän sai Yhdistyneen kuningaskunnan merentakaisen alueiden kansalaisuuden. Tässä ominaisuudessa hänellä ei ole kansallisen oikeuden nojalla oikeutta tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan eikä oleskella siellä.

12. Sen jälkeen, kun Kaur oli useaan otteeseen oleskellut väliaikaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa, hän uudisti ollessaan siellä jälleen 4.9.1996 oleskelulupahakemuksensa, jonka hän oli vuoden 1990 — jolloin hän ensimmäisen kerran tuli Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle — jälkeen tehnyt monta kertaa.

13. Kaur valitti 20.3.1997 High Court of Justiceen 22.1.1997 tehdystä päätöksestä, jolla Secretary of State for the Home Department oli evännyt häneltä oikeuden oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

14. Kaur ilmoitti tässä yhteydessä haluvansa jäädä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja työskennellä siellä sekä matkustaa ajoittain muihin jäsenvaltioihin ostaakseen niistä tavaroita ja palveluja ja mahdollisesti työskennelläkseen niissä.

II Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

11. Kaur⁹, joka syntyi vuonna 1949 Keniassa, oli vuoden 1948 lain nojalla

15. High Court of Justice katsoi, että sen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisu riippuu yhteisön oikeuden tulkinnasta, minkä vuoksi se päätti lykätä asian käsittelyä ja

⁹ — Josta käytetään myös nimitystä valittaja.

esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Määritettäessä sitä, onko valittaja, joka on Yhdistyneen kuningaskunnan merentakaisen alueiden kansalainen, jolla (Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukaan) ei ole oikeutta tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan eikä oleskella siellä, EY:n perustamissopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu henkilö, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus’ ja näin ollen ’unionin kansalainen’:

a) mikä vaikutus (jos mikään) yhteisön oikeuden kannalta on

i) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan ilmaisun ’kansalainen’ määritelmästä vuonna 1972 antamalla julistuksella, joka annettiin Euroopan yhteisöihin liittymisestä tehdyn sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä ja joka on liittymiskonferenssin päätöskirjan liitteenä,

ii) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan ilmaisun ’kansalainen’ määritelmästä vuonna 1982 antamalla julistuksella, ja

iii) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen liitteenä olevalla julistuksella N:o 2, joka on allekirjoitettu 7.2.1992 ja jonka mukaan jäsenvaltion kansalaisuus määräytyy yksinomaan kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella ja jonka mukaan jäsenvaltiot voivat tiedottaakseen asiasta antaa julistuksen siitä, keiden voidaan yhteisön kannalta katsoa olevan niiden kansalaisia?

b) Jos ja siinä määrin kuin Yhdistynyt kuningaskunta ei voi yhteisön oikeuden mukaan vedota edellä [a kohdassa] mainittuihin julistuksiin, mitkä ovat ne asiassa sovellettavat perusteet, joiden avulla voidaan määrittää se, onko henkilöllä EY:n perustamissopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu jäsenvaltion kansalaisuus, kun kansallisessa lainsäädännössä on useita kansalaisuusluokkia, joista vain osa antaa oikeuden tulla kyseiseen jäsenvaltioon ja oleskella siellä?

c) Mikä yhteisöoikeudellinen merkitys on tässä asiayhteydessä perusoikeuksien kunnioittamista koskevalla periaatteella, johon valittaja vetoaa, erityisesti kun valittaja vetoaa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklan 2 kappaleeseen, jonka mukaan keneltäkään ei saa evätä oikeutta tulla sen valtion alueelle, jonka kansalainen hän on, kun otetaan

huomioon, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole ratifioinut lisäpöytäkirjaa?

III Toisen ennakkoratkaisukysymyksen d kohta, joka koskee perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohdan sovellettavuutta

2) Onko EY:n perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohtaa tässä tilanteessa tulkittava siten, että

16. Ensiksi on tarkasteltava tätä kysymystä, koska tarve tarkastella muita kysymyksiä riippuu tähän kysymykseen annettavista vastauksista.

a) siinä annetaan unionin kansalaiselle oikeus liikkua sen jäsenvaltion alueella, jonka kansalainen hän on, ja oleskella siellä, vaikka hänellä ei kansallisen lainsäädännön mukaan olisi tähän oikeutta,

17. Kansallinen tuomioistuin kysyy, sovelletaanko perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohtaa sellaisessa tilanteessa, josta on kyse kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa ja jossa henkilö, jolla on kansallisen oikeuden nojalla jäsenvaltion sellainen kansalaisuus, jonka perusteella hänellä ei ole oikeutta tulla kyseisen jäsenvaltion alueella ja oleskella siellä, vetoaa 8 a artiklaan saadakseen oikeuden oleskella mainitulla alueella.

b) siinä annetaan enemmän oikeuksia kuin EY:n perustamissopimuksessa oli ennen sen muuttamista Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella,

18. Jos kysymykseen vastataan kieltävästi, ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä, joka koskee sitä, onko valittaja perustamissopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu ”jäsenvaltion kansalainen”, ei ole enää merkitystä.

c) siinä luodaan oikeuksia, joihin unionin kansalaiset voivat suoraan vedota kansallisissa tuomioistuimissa,

d) sitä sovelletaan tilanteisiin, jotka ovat yksinomaan yhden jäsenvaltion sisäisiä?”

Jos katsottaisiin, että perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohtaa ja siinä mainittuja unionin kansalaisen käsitteeseen liitettyjä oikeuksia ei sovelleta kansallisessa tuomioistuimessa vireillä ole-

vaan asiaan, ei olisi mielekästä ottaa kantaa Kaurin kansalaisuuteen, josta unionin kansalaisen ominaisuus nimenomaan riippuu. Sama perustelu koskee myös muita toiseen ennakkoratkaisukysymykseen sisältyviä kysymyksiä, koska niillä on merkitystä ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseinen asia kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan.

19. Italian, Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ja komissio väittävät, että esitetty kysymys ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan; ne vetoavat yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja erityisesti yhdistetyissä asioissa C-64/96 ja C-65/96, Uecker ja Jacquet, 5.6.1997 annettuun tuomioon.¹⁰

20. Kaur väittää päinvastoin, että kyseinen oikeuskäytäntö ei koske hänen tilannettaan ja että häneen on sovellettava yhteisön oikeutta. Hän toteaa, että oikeus, joka koskee oleskelua Euroopan unionin alueella ja joka häneltä on evätty, on unionin kansalaisuuden käsitteeseen erottamattomasti liittyvä oikeus. Kaurin mukaan jäsenvaltio ei voi yhteisön oikeutta rikkomatta toteuttaa toimenpiteitä, joilla sen kansalaista estetään käyttämästä niitä oikeuksia, jotka hänelle on yhteisön oikeusjärjestyksessä myönnetty. Hänelle on annettava lupa tulla Euroopan unionin alueelle, jotta hän voi käyttää kaikkia niitä

oikeuksia, jotka hänellä unionin kansalaisena on.

21. Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Uecker ja Jacquet annettu tuomio on uusimpia tuomioita, jotka yhteisöjen tuomioistuin on antanut sellaisen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti, jonka mukaan tiettyjä yhteisön oikeuden säännöksiä ja määräyksiä ei voida soveltaa toimintaan, joka ei liity mitenkään yhteisön oikeudessa tarkoitettuihin tilanteisiin ja jonka kaikki vaikutukset rajoittuvat yhden jäsenvaltion sisälle.¹¹

22. Tämä oikeuskäytäntö on kehittynyt sellaisten asioiden yhteydessä, jotka koskevat EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 12 artiklan ensimmäinen kohta) ilmaistua kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevaa periaatetta ja niitä artikloja, joilla varmistetaan kyseisen periaatteen soveltaminen tietyillä aloilla, kuten henkilöiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden osalta.¹²

11 — En. yhdistetyt asiat Uecker ja Jacquet, tuomion 16 kohta. Ks. myös asia 175/78, Saunders, tuomio 28.3.1979 (Kok. 1979, s. 1129; Kok. Ep. IV, s. 439); yhdistetyt asiat 35/82 ja 36/82, Morson ja Jhanjan, tuomio 27.10.1982 (Kok. 1982, s. 3723; Kok. Ep. VI, s. 579); asia 44/84, Hurd, tuomio 15.1.1986 (Kok. 1986, s. 29; Kok. Ep. VIII, s. 385); asia 180/83, Moser, tuomio 28.6.1984 (Kok. 1984, s. 2539); asia 147/87, Zaoui, tuomio 17.12.1987 (Kok. 1987, s. 5511); asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991 (Kok. 1991, s. I-1979); yhdistetyt asiat C-330/90 ja C-331/90, López Brea ja Hidalgo Palacios, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-323); asia C-332/90, Steen, tuomio 28.1.1992 (Kok. 1992, s. I-341); asia C-60/91, Batista Morais, tuomio 19.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2085); asia C-153/91, Petit, tuomio 22.9.1992 (Kok. 1992, s. I-4973); asia C-206/91, Koua Poirrez, tuomio 16.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6685); yhdistetyt asiat C-29/94—C-35/94, Aubertin ym., tuomio 16.2.1995 (Kok. 1995, s. I-301); asia C-134/95, USSL n° 47 di Biella, tuomio 16.1.1997 (Kok. 1997, s. I-195); asia C-108/98, RLSAN., tuomio 9.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5219) ja asia C-97/98, Jägerstiöld, tuomio 21.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7319).

12 — Ks. edellä alaviiteessä 11 mainitut tuomiot.

10 — Yhdistetyt asiat C-64/96 ja C-65/96, Uecker ja Jacquet, tuomio 5.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3171).

23. Henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön oikeuden periaatteiden tarkoituksena on taata se, ettei jäsenvaltio voi rajoittaa tietyin henkilön liikkumista alueellaan vedota siihen, että kyseinen henkilö on toisen jäsenvaltion kansalainen tai että hän on hankkinut koulutuksen toisessa jäsenvaltiossa. Unionin kansalaisuus sisältää nämä periaatteet, ja sen tarkoituksena on varmistaa ihmisten vapaa liikkuvuus alueella, jolla ei ole sisäisiä rajoja, kuten EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklan toisessa kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 14 artiklan 2 kohta) määrätään.

24. Yhteisöjen tuomioistuimen kanta jäsenvaltion sisäisten tilanteiden osalta on perusteltu sen takia, että perustamissopimuksen määräysten ja niihin perustuvien johdetun oikeuden säännösten soveltaminen on haluttu varata sellaisia tilanteita varten, joissa on jokin liittynyt ulkomaihin, ja erityisesti niihin tilanteisiin, joissa on rajat ylittäviä tekijöitä.

25. Silloin kun nämä tekijät puuttuvat, yhteisön oikeutta ei voida soveltaa kyseisiin tilanteisiin, koska kyseiset tilanteet kuuluvat tällöin jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevaa asiaa on tutkittava tämä oikeuskäytäntö huomioon ottaen.

26. Kaur vetoaa oleskeluoikeutta Yhdistyneen kuningaskunnan alueella koskevan hakemuksensa tueksi siihen, että hän on perustamissopimuksen 8 artiklassa tarkoi-

tettu ”jäsenvaltion kansalainen” ja perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”unionin kansalainen”. Hän vaatii, että jäsenvaltion kansalaisen käsitettä on tulkittava siten, että tulkinnalla rajoitetaan jäsenvaltioiden oikeutta vahvistaa kyseisen kansalaisuuden myöntämistä ja sisältöä koskevat perusteet.¹³

27. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole vielä läheskään tyhjentävästi tarkastellut yhteisön oikeuden uutta käsitettä ”unionin kansalaisuus”, johon liittyvien tiettyjen näkökohtien osalta käydään vielä keskustelua.¹⁴ Perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohdassa todetaan selvästi kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kannalta relevantti seikka eli se, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, millä ilmaistaan ajatus jäsenvaltioiden kansalaisten vapaasta liikkuvuudesta jäsenvaltiosta toiseen.¹⁵

Yhteisöjen tuomioistuin on jo erottanut työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja

13 — Valirtaja toteaa itse asiassa, että ”yhteisön oikeudella on tärkeä tehtävä määrittäessä niitä henkilöitä, joita on pidettävä ”kansalaisina” perustamissopimuksen määräysten soveltamisen kannalta. Vaikka kyse olisi alasta, jolla kansallisella oikeudella on tärkeä osa, yhteisön oikeudessa estetään esimerkiksi jäsenvaltiota riistämästä yksilöltä hänen kansalaisuuttaan tai kieltäytymistä tunnustamasta yksilöä kansalaisekseen silloin, kun tämä oikeuden menettäminen tai tunnustamisesta kieltäytyminen on ristiriidassa yhteisön oikeuden perussääntöjen kanssa” (valittajan kirjallisten huomautusten 2.14 kohta).

14 — Ks. esim. julkisasiamies La Pergolan esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-85/96, Martinez Sala, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2691) ja julkisasiamies Cosmasin esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-378/97, Wijsenbeek, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-6207). Ks. myös Manera, A., ”La liberté de circulation et de séjour des citoyens européens et l’application directe de l’article 8 A du traité CE”, *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, s. 413.

15 — Asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-929, 22 kohta).

sijoittautumisvapauden osalta jäsenvaltion kansalaisen tulon toisen jäsenvaltion alueelle ja siellä oleskelun, joihin sovelletaan yhteisön oikeutta, kyseisen kansalaisen tulosta oman valtionsa alueelle ja siellä oleskelusta, jotka perustuvat hänen kansalaisuuteensa liittyviin oikeuksiin.¹⁶ Nähdäkseni tämä erottelu on säilytetty Amsterdamin sopimuksella perustamissopimuksen 8 artiklaan 1 kohtaan lisätyssä tekstissä. Täsmentämällä, että ”unionin kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta”, yhteisön lainsäätäjät on vahvistanut uudeleen jäsenvaltioiden ja yhteisön välisen toimivallanjaon aloilla, jotka koskevat yksilölle hänen kansalaisuutensa perusteella kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia. Jäsenvaltion kansalaisen oikeutta tulla kotimaahansa ja oleskella siellä koskevat seikat kuuluvat näin ollen lähtökohtaisesti kyseisen valtion toimivaltaan. Tästä seuraa, että unionin kansalaisuudella on käsiteltävänä olevassa asiassa merkitystä ainoastaan jäsenvaltioiden välisen vapaan liikkuvuuden kannalta.¹⁷

28. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä ”sovelletaan vain yhteisön jäsenvaltion kansalaisiin, jotka haluavat asettua asumaan toisen jäsenvaltion alueelle, taikka kyseisen valtion sellaisiin kansalaisiin, joilla on jokin liittymä johonkin yhteisön oikeudessa tarkoitettuun tilanteeseen”.¹⁸

29. On todettava, että tiukan oikeudellisesta näkökulmasta Kaurin esittämän hakemuksen tarkoituksena ei ole se, että hänelle myönnettäisiin oikeus vapaaseen liikkuvuuteen yhteisön alueella, vaan sen tarkoituksena on saada oikeus oleskella sen jäsenvaltion alueella, jonka tiettyyn kansalaisuusluokkaan hän kansallisen oikeuden nojalla kuuluu.

16 — Asia C-370/90, Singh, tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4265, 22 kohta).

17 — Yhteisöjen tuomioistuin on toki edellä mainitussa asiassa Singh antamassaan tuomiossa muistuttanut, että kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklassa todetaan, valtio ei saa estää alueelleen tulemasta tai sieltä karkottaa omaa kansalaistaan (22 kohta). Jos yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että kyseistä normia on sovellettava sekä yleisesti että käsiteltävänä olevassa asiassa, tästä seuraisi jäsenvaltioiden oikeuksien rajoittaminen tällä alalla. On kuitenkin muistettava, että vaikka perusoikeudet ovat erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo, tämä tapahtuu sillä edellytyksellä, että asia, joka sen käsiteltäväksi on saatettu, kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan (ks. esim. asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991, Kok. 1991, s. I-2925, 41 ja 42 kohta). Totean kuitenkin nimenomaisesti, että unionin kansalaisen käsite ei kata niitä suhteita, joita jäsenvaltiolla voi olla kansalaisiinsa alueelleen tuloa ja siellä oleskelua koskevan oikeuden osalta silloin, kun kyse ei ole heidän vapaudestaan liikkua jäsenvaltiosta toiseen.

30. Valittajan tilanne ei näin ollen ole samanlainen kuin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä käsitellyt tilanteet, koska toisaalta kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan oikeudenkäynnin kohteena ei ole se, että valittaja saisi oikeuden sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle, ja toisaalta hänen tilanteellaan ei ole liittymää mihinkään yhteisön oikeudessa tarkoitettuun tilanteeseen.

18 — Asia C-230/97, Awoyemi, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. I-6781, 29 kohta).

31. Kansallisen tuomioistuimen toteamista tosiseikoista ilmenee, että Kaur ei ole kansallisen oikeuden mukaan ”Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen”, mutta hän on kuitenkin ”Yhdistyneen kuningaskunnan merentakaisten alueiden kansalainen”.

32. Näin ollen on ajateltavissa kaksi mahdollisuutta.

33. Todettakoon ensiksi, että yhteisön oikeuteen kuuluva asia on sen määrittäminen, merkitseekö ”Yhdistyneen kuningaskunnan merentakaisten alueiden kansalaisen” asema sitä, että Kaurille annetaan Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuus, ja siis sitä, että hän on perustamissopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu ”jäsenvaltion kansalainen”. Määräyksen sellainen tulkinta, jonka mukaan *Kaurilla on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuus*, merkitsisi sitä, että yhteisön oikeuden soveltamisen kannalta tarpeellinen rajat ylittävä tekijä jäisi puuttumaan. Tällöin olisi ilmeistä, että valittaja ei pyri sijoittautumaan toisen jäsenvaltion alueelle ja että hänen tilanteellaan ei missään tapauksessa ole liittymää yhteisön oikeudessa tarkoitettuihin tilanteisiin.

Kaur vetoaa henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen yhteisössä — tai, perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohdan sanamuotoa käyttäkseni, oikeuteen vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella — saadakseen Yhdistyneen kuningaskunnan aluetta koskevan oleskeluoikeuden. Valittaja, jolla tässä tarkoituksessa oletetaan olevan Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuus, on fyysisesti Yhdistyneen kuningaskunnan alueella, eikä hän myöskään ole saapunut sinne toisesta jäsenvaltiosta. Se, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat evänneet häneltä oikeuden oleskella Yhdistyneen kuningaskunnan alueella, ei näin ollen mitenkään loukkaa vapautta liikkua yhteisön alueella. Ainoa rajat ylittävä seikka on se, että Kaur tulee kolmannelta valtiosta, joten lukuun ottamatta tätä yhteisön ulkopuolista tekijää kaikki kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevaa asiaa koskevat seikat rajoittuvat yhteen jäsenvaltioon.

34. Tätä toteamusta ei horjuta se, että valittaja vaatii oikeutta matkustaa Irlantiin ja harjoittaa siellä unionin kansalaiselle kuuluvia oikeuksia.¹⁹ Täysin hypoteettinen tulevaisuudennäkymä matkasta Euroopan

19 — Ennakoratkaisupyynnön koskevan päätöksen 15 kohta.

yhteisön alueelle ei ole riittävä liittymä, jolla voitaisiin perustella perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohdan soveltaminen.²⁰ Todettakoon lisäksi, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva oikeudenkäynnin kohde rajoittuu sellaisen päätöksen riitauttamiseen, jolla on evätty oikeus oleskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa, mikä vahvistaa käsitystä siitä, että pääasiallinen kysymys, joka kansallisella tuomioistuimella on ratkaistavanaan, koskee yksinomaan kansallista ongelmaa, sillä ei ole esitetty muuta näyttöä henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevista seikoista.²¹

35. Toiseksi on todettava, että jos *Kaurilla ei ole Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuutta* ja jos häneen siis ei voida soveltaa perustamissopimusta, kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää, on selvää, että hänellä ei ole minkään jäsenvaltion kansalaisuutta. Näin ollen häntä on yhteisön oikeuden kannalta pidettävä kolmannen valtion kansalaisena.

20 — Sellaisten esimerkkien osalta, jotka koskevat jäsenvaltion yksinomaan sisäisiä tilanteita ja joissa sitä, että tilanteeseen vastaisuudessa liittyi ulkomaisia kytkentöjä, ei ole pidetty riittävän uskottavana, jotta yhteisöjen tuomioistuin voisi katsoa yhteisön oikeutta sovellettavan, ks. em. asia Moser, tuomion 17 ja 18 kohta ja em. asia Höfner ja Elser, tuomion 39 kohta.

21 — Ennakkoratkaisupyynnönä koskevan päätöksen 3 kohta.

36. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta ei sovelleta silloin, kun se henkilö, joka vetoaa tähän periaatteeseen ja joka hakee oikeutta tulla yhteisön jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä, ei ole jäsenvaltion kansalainen.

37. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin selkeästi todennut, että kolmannen maan kansalainen ”ei voi tehokkaasti vedota henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin säännöksiin — — ”.²²

38. Riippumatta siitä, onko *Kaurilla* Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuus vai ei, vaikuttaa näin ollen siltä, että yhteisön oikeutta — ja erityisesti unionin kansalaisuuteen liitettyä henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta — ei voida selvästikään soveltaa sellaisessa tilanteessa, josta on kyse kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa.

39. Kuten edellä on todettu, ei muihin kysymyksiin ole tämä päätelmä huomioon ottaen aiheutta vastata.

22 — Em. asia Awoyemi, tuomion 29 kohta.

Ratkaisuehdotus

40. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohtaa (josta on muutettuna tullut EY 18 artiklan 1 kohta) ei voida soveltaa tilanteessa, jossa

- henkilö, joka on tietyn jäsenvaltion kansalainen ja joka ei ole toisen jäsenvaltion alueella, riitauttaa ensiksi mainitun valtion päätöksen, jolla se on evännyt kyseiseltä henkilöltä oikeuden oleskella alueellaan

- henkilö, joka on kolmannen valtion kansalainen, riitauttaa jäsenvaltion päätöksen, jolla jäsenvaltio on evännyt kyseiseltä henkilöltä oikeuden oleskella alueellaan.