FI

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 10.12.2008
KOM(2008) 840 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY soveltamisesta

KOMISSION KERTOMUS
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY soveltamisesta

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Tässä kertomuksessa esitetään kattava yleiskatsaus direktiivin 2004/38/EY[1] saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamisesta jokapäiväisessä elämässä. Näin komissio täyttää direktiivin 39 artiklan 1 kohdan mukaisen velvollisuutensa laatia direktiivin soveltamista koskeva kertomus ja esittää sen Euroopan parlamentille ja neuvostolle[2].

Komissio tarkastelee tätä aihepiiriä jatkuvasti ja antaa uusia kertomuksia ja suuntaviivoja myöhemmin.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi sisämarkkinoiden perusvapauksista, josta on etua EU:n kansalaisille, jäsenvaltioille ja Euroopan talouden kilpailukyvylle. Se on yksi Euroopan unionin perusoikeuskirjassa mainituista oikeuksista *(45 artikla)*. Euroopan yhdentymishankkeen alkuaikoina vapaa liikkuvuus koski vain työntekijöitä *(EY:n perustamissopimuksen 39 artikla)*. Ajan mittaan tämä oikeus ulotettiin koskemaan kaikkia EU:n kansalaisia. Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti unionin alueella perustamissopimuksessa asetettujen rajoitusten ja ehtojen sekä sen soveltamiseksi toteutettujen toimenpiteiden mukaisesti *(EY:n perustamissopimuksen 18 artikla)*. Tällaisista rajoituksista ja ehdoista säädetään direktiivissä 2004/38/EY. Direktiivillä kodifioitiin vapaan liikkuvuuden alalla voimassa oleva lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö ja yksinkertaistettiin säännöksiä luettavammiksi ja selkeämmiksi.

EU:hun äskettäin liittyneiden jäsenvaltioiden kansalaisilla on rajoittamaton oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Siirtymäjärjestelyjä sovelletaan ainoastaan työmarkkinoille pääsyyn.

Direktiivillä on perustavanlaatuinen merkitys niille yli 8 miljoonalle[3] EU:n kansalaiselle, jotka asuvat toisessa jäsenvaltiossa, ja heidän perheenjäsenilleen, sekä niille miljoonille EU:n kansalaisille, jotka matkustavat vuosittain EU:n alueella.

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, 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 (EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77).

2 Ks. myös Euroopan parlamentin päätöslauselma 15. marraskuuta 2007 direktiivin 2004/38/EY soveltamisesta, P6_TA(2007)0534.

3 Viides kertomus unionin kansalaisuudesta (1. toukokuuta 2004–30. kesäkuuta 2007), KOM(2008) 85.

EU:n kansalaisten odotukset korostavat vapaan liikkuvuuden merkitystä. Hiljattain tehty tutkimus[4] osoittaa, että tästä oikeudesta on tietoisia 88 prosenttia vastaajista[5], missä on 4 prosenttiyksikköä kasvua edellisestä, vuonna 2002 tehdystä tutkimuksesta.

Tämän kertomuksen laadinnassa on käytetty useita lähteitä, kuten tutkimusta, jossa analysoidaan kansallisten säännösten yhdenmukaisuutta direktiivin kanssa[6], jäsenvaltioiden vastauksia kyselyyn, joka koski direktiivin käytännön soveltamista, komission omia tutkimuksia, yksittäisiä kanteluja, yhteistyötä Euroopan parlamentin kanssa, parlamentin päätöslauselmia, sille esitettyjä kysymyksiä ja vetoomuksia sekä jäsenvaltioiden kanssa käytyjä keskusteluja direktiivin soveltamisesta aiheutuvista käytännön kysymyksistä.

2. DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTA

Direktiivin 40 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 30 päivänä huhtikuuta 2006.

Komissio järjesti kesäkuussa 2005 ja tammikuussa 2006 tapaamiset jäsenvaltioiden kanssa vastatakseen direktiivin tulkintaa koskeviin kysymyksiin.

Jäsenvaltioiden toimittamat tiedot kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä olivat monilta osin puutteellisia ja myöhässä. Kesäkuun 2006 ja helmikuun 2007 välisenä aikana komissio aloitti EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn 19:ää jäsenvaltiota vastaan[7] sen vuoksi, etteivät nämä olleet ilmoittaneet kansallisen lainsäädäntönsä säännöksiä, jotka oli annettu direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Sittemmin kaikki jäsenvaltiot ovat vahvistaneet täytäntöönpanotoimenpiteet, joten säännösten ilmoittamatta jättämisen vuoksi aloitetut menettelyt on lopetettu.

Direktiivi on jo otettu osaksi ETA-sopimusta[8], mutta sitä ei vielä sovelleta ETA-valtioissa, jotka eivät kuulu EU:hun, sillä kansallisen valtiosäännön asettamien vaatimusten täyttäminen on vielä kesken Norjassa.

3. TÄYTÄNTÖÖNPANOTOIMENPITEIDEN YHDENMUKAISUUS DIREKTIIVIN KANSSA

Direktiivin 2004/38/EY täytäntöönpanon kokonaistilanne on melkoinen pettymys. Yksikään jäsenvaltio ei ole saattanut koko direktiiviä kansallisen lainsäädännön osaksi tehokkaasti ja

---

4 Flash Eurobarometri -tutkimus 213, johon haastateltiin yli 27 000:ää satunnaisesti valittua EU:n kansalaista marraskuussa 2007.

5 Viimeisimmän neljännesvuosittaisen toimintakertomuksen (tammikuu–maaliskuu 2008) mukaan (http://ec.europa.eu/europedirect/call_us/statistics/index_fi.htm), EUROPE DIRECT –palveluun tehdyistä kyselyistä suurin osa (22 %) koski rajatylittäviä kysymyksiä *(toisessa jäsenvaltiossa matkustaminen, työskentely, asuminen tai opiskelu)*. Vuoden 2006 tammikuun ja lokakuun välillä 84 prosenttia kyselyistä, joihin kansalaisten neuvontapalvelu vastasi, koski näitä oikeuksia (palauteraportti What the Database Tells us – http://ec.europa.eu/citizensrights/front_end/about/index_fi.htm).

6 Tutkimus kuvastaa täytäntöönpanotilannetta 1. elokuuta 2008.

7 Kaikki jäsenvaltiot paitsi Bulgaria, Tanska, Irlanti, Alankomaat, Itävalta, Romania, Slovenia ja Slovakia.

8 ETA:n sekakomitean päätös N:o 158/2007, tehty 7 päivänä joulukuuta 2007.

asianmukaisesti. Yhtäkään direktiivin artiklaa ei ole saatettu kansallisen lainsäädännön osaksi tehokkaasti ja asianmukaisesti kaikissa jäsenvaltiossa.

Toisaalta joillakin osa-alueilla jäsenvaltiot ovat hyväksyneet täytäntöönpanotoimenpiteitä, jotka ovat EU:n kansalaisten ja näiden perheenjäsenten kannalta suotuisampia kuin direktiivissä edellytetään[9].

Yhdenmukaisuuteen liittyvät ongelmat koskevat Kreikan, Espanjan, Kyproksen, Luxemburgin, Maltan, Portugalin ja Suomen osalta vain joitakin direktiivin säännöksiä, mutta useimmissa jäsenvaltioissa tilanne on se, että huomattavia osia direktiivistä tai sen olennaisia säännöksiä on pantu täytäntöön virheellisesti.

Kertomuksen tässä osassa esitetään yhdenmukaisuuteen liittyviä ongelmia direktiivin rakenteen mukaisessa järjestyksessä.

3.1. Perheenjäsenet

Direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa esitetty perheenjäsenten määritelmä on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä yleisesti ottaen tyydyttävällä tavalla.

Sen sijaan 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen muiden perheenjäsenten oikeuksien osalta tilanne ei ole niin hyvä. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan täytäntöönpano ei ole asianmukaista kolmessatoista jäsenvaltiossa[10]. Toisaalta se on kymmenessä jäsenvaltiossa[11] pantu täytäntöön suotuisammalla tavalla laajentamalla automaattinen oikeus oleskella jäsenvaltiossa EU:n kansalaisen kanssa myös tähän perheenjäsenten ryhmään.

Samaa sukupuolta olevilla pariskunnilla on täysimääräiset vapaan liikkuvuuden ja oleskelun oikeudet kolmessatoista jäsenvaltiossa[12], jotka pitävät rekisteröityjä kumppaneita perheenjäseninä.

Yhteisöjen tuomioistuimen 23. syyskuuta 2003 antaman tuomion[13] jälkeen Tanska, Irlanti, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta alkoivat soveltaa käytäntöä, jonka mukaan EU:n ulkopuolisen maan kansalaisia olevien perheenjäsenten oleskeluoikeus riippuu näiden aikaisemmasta laillisesta oleskelusta toisessa jäsenvaltiossa. Seitsemän muuta jäsenvaltiota[14] otti käyttöön saman tulkinnan hallinnollisten ohjeiden välityksellä.

Tästä lisäedellytyksestä ei säädetä direktiivissä, ja sen soveltaminen on johtanut suureen määrään kanteluja.

Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa C-127/08, Metock, 25. heinäkuuta 2008 antamassaan tuomiossa, että aikaisempaa laillista oleskelua koskeva edellytys on direktiivin vastainen. On tärkeää korostaa sitä, että ennakkoratkaisupyynnön tehneen kansallisen tuomioistuimen mukaan yksikään asiassa Metock käsitellyistä avioliitoista ei ollut lumeavioliitto. Yhteisöjen

---

9 Tarkempia tietoja liitteen kaavioissa.

10 Belgia, Saksa, Espanja, Ranska, Italia, Liettua, Luxemburg, Unkari, Itävalta, Puola, Slovenia, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

11 Bulgaria, Tšekki, Tanska, Viro, Latvia, Malta, Alankomaat, Romania, Slovakia ja Suomi.

12 Belgia, Bulgaria, Tšekki, Tanska, Espanja, Italia, Liettua, Luxemburg, Alankomaat, Portugali, Suomi, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

13 Asia C-109/01, Akrich.

14 Tšekki, Saksa, Kreikka, Kypros, Malta, Alankomaat ja Itävalta.

tuomioistuin muistutti, ettei direktiivissä estetä jäsenvaltioita torjumasta yhteisön oikeuksien väärinkäyttöä, kuten lumeavioliittoja, kuten direktiivin 35 artiklassa säädetään.

Tuomio herätti vilkasta keskustelua eräissä jäsenvaltioissa, varsinkin Tanskassa, missä väitettiin, että näin maahanmuuttolainsäädäntöön luotiin porsaanreikä, jonka avulla EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten olisi helpompi laillistaa asemansa menemällä naimisiin EU:n kansalaisen kanssa *(ks. jäljempänä 3.8.3 kohta)*.

3.2. Oikeus maahantuloon

Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on monilta osin virheellistä ja/tai puutteellista, ja lainsäädännön puutteet johtavat usein perheenjäsenten oikeuksien loukkaamiseen, erityisesti sellaisten perheenjäsenten, jotka ovat EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia.

Vain seitsemän jäsenvaltiota[15] on ottanut lainsäädäntöönsä erityisiä järjestelyjä, joiden avulla perheenjäsenet voivat saada maahantuloviisumin. Bulgaria ja Saksa näyttävät takaavan viisumien saannin helpottamisen käytännössä. Viidessä jäsenvaltiossa[16] ei myönnetä poikkeusta viisumivaatimuksesta perheenjäsenille, joilla on toisen jäsenvaltion myöntämä oleskelukortti.

EU:n ulkopuolisen maan kansalaisia oleville perheenjäsenille lisäongelmia aiheuttaa myös se, ettei toisistaan eroteta EU:n ulkopuolisen maan kansalaisia yleensä ja EU:n ulkopuolisen maan kansalaisia olevia EU:n kansalaisten perheenjäseniä, joilla on direktiivin perusteella tiettyjä oikeuksia. Jälkimmäisiä vaaditaan edelleen usein esittämään viisumihakemuksensa yhteydessä erilaisia asiakirjoja, kuten majoitusta koskeva todiste, riittävästi varoja, kutsukirje tai paluulippu.

Direktiivin 5 artiklan 4 kohta, jossa säädetään ilman vaadittavia matkustusasiakirjoja tai ilman mahdollisesti tarvittavaa viisumia rajalle saapuvien EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta maahantuloon, pannaan usein virheellisesti täytäntöön ja sitä myös sovelletaan virheellisesti. Se on pantu virheellisesti täytäntöön Belgiassa, Latviassa ja Ruotsissa. Kuusi jäsenvaltiota[17] ei ole pannut säännöstä täytäntöön lainkaan.

3.3. Oikeus oleskella enintään kolme kuukautta

Useimmat jäsenvaltiot ovat panneet 6 artiklan täytäntöön asianmukaisesti. Asiaan liittyy kuitenkin joitakin yhdenmukaisuusongelmia. Espanja, Italia, Unkari ja Slovenia asettavat oleskeluoikeuden ehdoksi sen, että perheenjäsen, joka on EU:n ulkopuolisen maan kansalainen, on saapunut maahan laillisesti. Kreikka, Luxemburg ja Slovenia liittävät oleskeluoikeuden maahantuloviisumin kestoon. Oikeuskäytännössä[18] vahvistetun yhteisön lainsäädännön mukaan oleskeluoikeutta ei voida evätä pelkästään sillä perusteella, että perheenjäsen on saapunut jäsenvaltioon laittomasti tai että tämän maahantuloviisumin voimassaoloaika on päättynyt.

---

15 Tšekki, Kreikka, Espanja, Kypros, Puola, Portugali ja Romania.
16 Tanska, Irlanti, Espanja, Itävalta ja Yhdistynyt kuningaskunta.
17 Tanska, Saksa, Viro, Italia, Liettua ja Itävalta.
18 Asia C-459/99, MRAX.

Direktiivin 6 artiklan mukaiseen oleskeluoikeuteen liittyvää, johdanto-osan yhdeksännen kappaleen perusteella työnhakijoihin sovellettavaa suotuisampaa kohtelua ilman muodollisuuksia toteutetaan asianmukaisesti vain Tanskassa, Maltassa, Suomessa ja Ruotsissa.

3.4. Oikeus oleskella yli kolme kuukautta

3.4.1. Oikeuteen liitetyt edellytykset

Useimmat jäsenvaltiot ovat panneet 7 artiklan 1 kohdan täytäntöön asianmukaisesti. Viro ja Espanja eivät edes edellytä EU:n kansalaisten täyttävän mitään 7 artiklan 1 kohdassa esitetyistä edellytyksistä, vaan oleskeluoikeus myönnetään pelkästään unionin kansalaisuuden perusteella.

Tšekki tunnustaa oleskeluoikeuden vasta sitten, kun perheellä on tyydyttävä majoitus. Malta edellyttää EU:n kansalaisten hankkivan työluvan, jotta nämä saavat oleskeluoikeuden työntekijöinä[19]. Tällaiset edellytykset ovat yhteisön lainsäädännön vastaisia. EU:n kansalaisilla ei ole oikeutta oleskella Sloveniassa ja Slovakiassa toisen EU:n kansalaisen perheenjäseninä, mikä vaikeuttaa oleskeluoikeuden hankkimista näissä maissa heidän kannaltaan.

Opiskelijoiden perheenjäsenten osalta kaksitoista jäsenvaltiota[20] on jättänyt käyttämättä 7 artiklan 4 kohdassa tarjotun mahdollisuuden rajoittaa soveltamisala ainoastaan aviopuolisoon ja huollettavana oleviin lapsiin. Toisissa jäsenvaltioissa mahdollisuus on otettu käyttöön, mutta kahdeksassa niistä[21] velvoitetta helpottaa opiskelijoiden suoraan takenevassa tai etenevässä polvessa olevien sukulaisten maahanpääsyä ja oleskelua ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön.

Direktiivin 7 artiklan 3 kohtaa, joka koskee työntekijän aseman säilyttämistä, ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön 17 jäsenvaltiossa[22], yleisimmin siitä syystä, että lainsäädännössä säädetään oleskeluoikeuden säilyttämisestä, mutta ei työntekijän aseman säilyttämisestä, joka on laajempi käsite. Työntekijän aseman säilyttäminen vaikuttaa oleskeluoikeuteen, mutta se myös antaa lisäsuojaa maastapoistamista vastaan, mahdollisuuden saada oikeus pysyvään oleskeluun suotuisin ehdoin ja rajoittamattoman oikeuden tasavertaiseen kohteluun.

3.4.2. EU:n kansalaisiin sovellettavat hallinnolliset muodollisuudet

Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää EU:n kansalaisilta rekisteröitymistä. Ainoa jäsenvaltio, jossa rekisteröintijärjestelmää ei ole, on Irlanti.

Vapaaehtoinen rekisteröintijärjestelmä on käytössä Tšekissä, Slovakiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Muissa jäsenvaltioissa EU:n kansalaisten on rekisteröidyttävä, ja yleisesti ottaen direktiivi on niiden lainsäädännössä pantu täytäntöön asianmukaisesti.

---

19 Vaatimus hankkia työlupa ennen kuin saa luvan ryhtyä tekemään työtä, ei ole automaattista työlupien myöntämistä, joka sallittaisiin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien siirtymäsäännösten perusteella.

20 Bulgaria, Tanska, Viro, Irlanti, Espanja, Italia, Latvia, Liettua, Itävalta, Portugali, Slovenia ja Slovakia.

21 Tšekki, Saksa, Ranska, Luxemburg, Puola, Romania, Suomi ja Ruotsi.

22 Belgia, Tšekki, Saksa, Irlanti, Ranska, Italia, Latvia, Liettua, Unkari, Alankomaat, Itävalta, Puola, Romania, Slovenia, Slovakia, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

’Riittävien varojen’ käsite on kuitenkin kahdessatoista jäsenvaltiossa[23] saatettu kansallisen lainsäädännön osaksi virheellisesti tai epäselvästi. Ongelmat liittyvät enimmäkseen riittäväksi katsotun määrän määrittämiseen ja siihen, ettei päätöstä tehdä henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella.

Belgia, Unkari, Alankomaat ja Ruotsi ovat antaneet yksityiskohtaisia ohjeita riittävien varojen arvioimisesta. Tšekki ja Latvia ovat puolestaan laatineet ohjeita ’kohtuuttoman rasituksen’ käsitteen arvioinnista.

3.4.3. EU:n ulkopuolisen maan kansalaisia oleviin perheenjäseniin sovellettavat hallinnolliset muodollisuudet

Suurin osa tähän osa-alueeseen liittyvistä täytäntöönpano-ongelmista liittyy EU:n ulkopuolisen maan kansalaisia oleville perheenjäsenille myönnettäviin oleskelukortteihin, niiden voimassaoloon ja niitä haettaessa vaadittaviin asiakirjoihin.

Vakava ongelma on se, että eräissä jäsenvaltioissa oleskelukortin nimitys ei ole ’unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti’, kuten 10 artiklassa edellytetään. Kyseisten perheenjäsenten voi olla vaikea todistaa, että heidän tilanteensa kuuluu direktiivin soveltamisalaan eikä ulkomaalaisia koskevien rajoittavampien kansallisten sääntöjen piiriin.

3.5. Oleskeluoikeuden säilyminen unionin kansalaisen kuoltua tai poistuttua jäsenvaltiosta taikka avioeron jälkeen

Oleskeluoikeuden säilymisen osalta täytäntöönpano on tyydyttävällä tasolla, kun on kyse perheenjäsenistä, jotka itse ovat EU:n kansalaisia. Sen sijaan EU:n ulkopuolisen maan kansalaisia olevien perheenjäsenten kohdalla täytäntöönpanossa on useita ongelmia.

Tanska, Irlanti, Latvia, Itävalta, Slovenia ja Slovakia eivät ole panneet 12 artiklan 2 kohtaa ja 13 artiklan 2 kohtaa täysimääräisesti täytäntöön, sillä ne ovat jättäneet pois mahdollisuuden säilyttää oleskeluoikeus tämän oikeuden säilyttämisen edellytykset täyttävän henkilön perheenjäseniltä. Toisaalta Puola on ottanut käyttöön suotuisammat säännöt, joiden mukaan perheenjäsenet voivat säilyttää oleskeluoikeuden ilman että heidän tarvitsee osoittaa olevansa työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia tai omavaraisia.

3.6. Oleskeluoikeuden säilyminen – 14 artikla

Vain kymmenen jäsenvaltiota[24] on pannut erikseen täytäntöön säännöksen, jossa kielletään oleskeluoikeuden edellytysten täyttymisen järjestelmällinen tarkistaminen.

Kolmessatoista jäsenvaltiossa[25] ei suljeta pois maastapoistamista automaattisena seurauksena sosiaalihuoltojärjestelmään turvautumisesta.

---

23 Bulgaria, Saksa, Irlanti, Kreikka, Italia, Latvia, Luxemburg, Alankomaat, Romania, Slovenia, Suomi ja Ruotsi.

24 Belgia, Saksa, Kreikka, Kypros, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Puola, Portugali ja Suomi.

25 Belgia, Bulgaria, Tanska, Saksa, Viro, Irlanti, Ranska, Italia, Latvia, Unkari, Itävalta, Romania ja Slovakia.

3.7. Pysyvä oleskeluoikeus

Direktiivin 16 artiklan mukaisen pysyvän oleskeluoikeuden täytäntöönpanoon liittyy eräitä pienempiä ongelmia, mutta vakavimmat ongelmat koskevat pysyvän oleskeluoikeuden saamista viiden vuoden yhtäjaksoisen oleskelun jälkeen. Unkarissa tämä oikeus riippuu virheellisesti oleskeluoikeuteen liittyvien edellytysten täyttymisestä. Belgiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa puolestaan toimitaan virheellisesti, kun niissä ei oteta huomioon EU:n kansalaiselle kertyneitä oleskelujaksoja ajalta ennen tämän kotimaan liittymistä EU:hun.

Monilla jäsenvaltioilla[26] on ollut ongelmia panna täytäntöön 17 artikla, jossa säädetään pysyvän oleskeluoikeuden saamista koskevista suotuisammista säännöistä henkilöille, jotka eivät enää työskentele.

3.8. Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä

Direktiivin VI luvussa säädetään jäsenvaltioiden oikeudesta evätä EU:n kansalaisten ja näiden perheenjäsenten maahanpääsy tai poistaa heidät maasta, mutta edellytetään asiaan sovellettavan tiukkoja aineellisia ja menettelyjä koskevia takeita, joilla varmistetaan, että jäsenvaltioiden ja EU:n kansalaisten etujen välillä vallitsee asianmukainen tasapaino. Tämä on yksi direktiivin luvuista, joiden täytäntöönpano on kaikkein useimmin riittämätöntä tai puutteellista.

Vapaan liikkuvuuden oikeutta käyttävillä on vastaanottavaa jäsenvaltiota kohtaan velvoitteita, joista ensimmäinen on noudattaa sen lakeja. Direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden karkottaa rikolliset. Siinä taataan, että asioita arvioidaan aina tapauskohtaisesti, ja säädetään, että yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle. Jäsenvaltioiden viranomaisten on myös otettava huomioon, kuinka kauan EU:n kansalainen on oleskellut sen alueella, tämän ikä, terveydentila, taloudellinen ja perhetilanne, kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan ja kulttuuriin, sekä se, missä määrin asianomaisella on yhteyksiä kotimaahansa.

Italiassa ja Suomessa[27] säädetään automaattisesta karkottamisesta, jos EU:n kansalainen on syyllistynyt vakavuudeltaan tietyntasoiseen rikokseen.

Italiassa on lisäksi otettu käyttöön järjestelmä, jolla pidennetään rikoksentekohetkellä maassa laittomasti oleskelleiden rikoksentekijöiden pidätyksen kestoa. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut useaan kertaan, että kun EU:n kansalainen jättää noudattamatta oleskeluoikeutta koskevia hallinnollisia menettelyjä, asiasta voidaan määrätä ainoastaan oikeasuhteinen ja syrjimätön rangaistus.

---

[26] Belgia, Bulgaria, Tanska, Saksa, Viro, Irlanti, Latvia, Unkari, Itävalta, Slovenia, Slovakia ja Ruotsi.

[27] Suomessa säädetään automaattisesta maastapoistamisesta yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

3.8.1. Aineelliset takeet (27–28 artikla)

Takeilla määritetään edellytykset, joiden mukaisesti jäsenvaltiot voivat rajoittaa vapaan liikkuvuuden oikeutta. Kun otetaan huomioon niiden tärkeys, onkin pettymys havaita, että vain neljä jäsenvaltiota[28] on pannut nämä takeet täytäntöön asianmukaisesti.

Täytäntöönpano-ongelmat liittyvät usein siihen, että hallintoviranomaisten harkintavallan liikkumavaraa rajoittavia sääntöjä ei ole pantu täytäntöön. Tällainen sääntö on esimerkiksi se, että rajoituksiin ei saa vedota taloudellisista syistä. Epätyydyttävän täytäntöönpanon laajuutta lieventää se, että jäsenvaltioiden tuomioistuimet ja viranomaiset näyttävät soveltavan takeita asianmukaisesti huolimatta tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten harkintavaltaa koskevien selkeiden ja tiukkojen ohjeiden puuttumisesta. Tämä on yksi täytäntöönpanon vakavimmista puutteista.

Takeiden käytännön soveltamisesta huolimatta on olennaisen tärkeää, että ne pannaan täytäntöön yksiselitteisesti, jo siksikin, että EU:n kansalaisille tarjotaan näin selkeä ja kattava kuva heidän oikeuksistaan. Jäsenvaltioiden olisi myös tarmokkaammin pyrittävä yksinkertaistamaan täytäntöönpanotoimenpiteitään, sillä niiden vaikutukset ovat usein vain asiantuntijan ymmärrettävissä.

Direktiivin perustana olevan suhteellisuusperiaatteen ilmauksena siinä vahvistetaan niiden EU:n kansalaisten suojaa maastapoistamista vastaan, jotka ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa pitkään. Kun EU:n kansalaiset, joilla on oleskeluoikeus, voidaan poistaa maasta yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, henkilöt, joilla on oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltion alueella, voidaan poistaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä *(28 artiklan 2 kohta)*. Henkilöt, jotka ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa edelliset kymmenen vuotta, voidaan poistaa maasta vain yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä. Sama suoja tarjotaan alaikäisille, paitsi jos maastapoistaminen on lapsen edun mukaista lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen mukaisesti *(28 artiklan 3 kohta)*.

Jäsenvaltioilla on toimivalta määritellä ja muuttaa yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden käsitteitä. Täytäntöönpanon yhteydessä ei kuitenkaan saa aliarvioida 28 artiklan 2 ja 3 kohdan välistä eroa eikä laajentaa yleisen turvallisuuden käsitettä koskemaan toimenpiteitä, jotka olisi katettava yleisen järjestyksen ylläpitämiseen tähtäävillä toimilla.

3.8.2. Menettelyjä koskevat takeet (30–31 artikla)

Menettelyjä koskevien takeiden täytäntöönpanotilanne ei ole tyydyttävä. Ainoastaan neljä jäsenvaltiota[29] on pannut nämä takeet täytäntöön asianmukaisesti. Tämän osa-alueen ongelmista suurin osa näyttää olevan seurausta epätarkasta täytäntöönpanosta.

Ranskassa ei sovelleta menettelyjä koskevia takeita, jos on kyseessä ehdottoman kiireellinen asia. EU:n kansalainen ei saa kirjallista tietoa maastapoistamispäätöksestä, hänelle ei ilmoiteta syistä, joiden perusteella päätös on tehty, eikä hänellä ole muutoksenhakuoikeutta ennen päätöksen täytäntöönpanoa.

---

[28] Kreikka, Kypros, Malta ja Portugali.

[29] Espanja, Kypros, Liettua ja Portugali.

Yli puolet jäsenvaltiosta ei ole pannut asianmukaisesti täytäntöön aikaa, jonka kuluessa henkilön on poistuttava jäsenvaltion alueelta maastapoistamistapauksessa.

Muutoksenhakumahdollisuudet tuomioistuimessa tai hallinnollisella muutoksenhakumenettelyllä on pantu yleisesti ottaen asianmukaisesti täytäntöön. Yhdistyneessä kuningaskunnassa muutoksenhakuoikeus annetaan vain niille EU:n kansalaisille ja näiden perheenjäsenille, jotka osoittavat, että heillä on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Henkilöille, jotka Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten näkemyksen mukaan eivät ole tätä osoittaneet, ei tiedoteta muutoksenhakuoikeudesta. Direktiivissä kuitenkin edellytetään, että kaikkiin päätöksiin on voitava hakea muutosta.

3.8.3. Väärinkäyttö ja petokset (35 artikla)

Yhteisön lainsäädäntöä ei saisi väärinkäyttää. Direktiivin 35 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön toimenpiteitä väärinkäytön, kuten lumeavioliittojen, estämiseksi, minkä yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut asiassa Metock. Jos on aihetta epäillä, ettei avioliitto ole aito, jäsenvaltiot voivat tutkia asiaa selvittääkseen, käytetäänkö direktiivissä myönnettyjä oikeuksia väärin esimerkiksi jäsenvaltion maahanmuuttosääntöjen kiertämiseksi, ja evätä tai perua maahantulo- tai oleskeluoikeuden, jos väärinkäytöstä on todisteita. Direktiivissä edellytetään suhteellisuusperiaatteen sekä 30 ja 31 artiklassa säädettyjen menettelyjä koskevien takeiden noudattamista.

Huolimatta 35 artiklan tärkeydestä sitä ei ole pantu täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa.

4. KÄYTÄNNÖN SOVELTAMISEN ARVIOINTI

Direktiiviä on sovellettu 30 kuukautta ja komissio on tänä aikana saanut sen soveltamisesta yli 1 800 yksittäistä kantelua, 40 kysymystä Euroopan parlamentilta ja 33 vetoomusta. Se on kirjannut 115 kantelua[30] ja aloittanut viisi rikkomusmenettelyä, jotka koskevat direktiivin virheellistä soveltamista.

Komissiolle kantelun tehneiden tahojen, Euroopan parlamentin ja SOLVIT-verkon[31] esiin tuomat ongelmat vastaavat tämän kertomuksen havaintoja.

EU:n kansalaisten perusoikeuksien jatkuvaa rikkomista koskevat ongelmat liittyvät useimmiten

- EU:n ulkopuolisen maan kansalaisia olevien perheenjäsenten maahantulo- ja oleskeluoikeuteen *(ongelmat, jotka koskevat maahantuloviisumeja tai rajanylitystä tai oleskeluoikeuteen liitettyjä ehtoja, joista ei säädetä direktiivissä, taikka oleskelukorttien myöntämisen viivästymistä)*

- EU:n kansalaisille asetettuihin vaatimuksiin esittää oleskelulupahakemusten yhteydessä asiakirjoja, joista ei säädetä direktiivissä.

---

30 Näistä 106 kantelun käsittely on vielä kesken.

31 SOLVIT on internetissä toimiva ongelmanratkaisuverkko, jossa EU:n jäsenvaltiot toimivat yhdessä ratkaistakseen ongelmia, joita syntyy viranomaisten soveltaessa virheellisesti sisämarkkinoita koskevaa lainsäädäntöä. Verkon piirissä on ratkaistu 133 asiaa 199:stä oleskelulupiin liittyneestä asiasta sekä 43 asiaa 65:stä viisumeihin liittyneestä asiasta. SOLVIT-verkon vuonna 2007 käsittelemistä asioista henkilöiden vapaa liikkuvuus oli kolmanneksi suurin ongelma-alue *(15 %)*.

5. TOTEUTETTAVAT TOIMET

Vastuu sen varmistamisesta, että direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja pannaan täytäntöön asianmukaisesti ja että EU:n kansalaisille tiedotetaan heidän oikeuksistaan, on jäsenvaltioilla. Se, että tiettyjä säännöksiä ei panna lainkaan täytäntöön tai että ne pannaan täytäntöön vain osittain, luo oikeudellista epävarmuutta, joka saattaa johtaa sellaisten lainsäädännöllisten tai hallinnollisten ratkaisujen käyttöön, jotka saattavat heikentää EU:n kansalaisten ja näiden perheenjäsenten oikeuksia.

Komissio aikoo tehostaa toimintaansa sen varmistamiseksi, että direktiivi saatetaan asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä ja että se pannaan moitteettomasti täytäntöön koko EU:n alueella. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi komissio aikoo käyttää täysimääräisesti sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvaa toimivaltaa sekä käynnistää tarvittaessa rikkomusmenettelyjä. Etusijalle asetetaan tämän kertomuksen 4 luvussa esitettyjen kaikkein vakavimpien ongelmien käsittely.

Lisäksi komissio jatkaa teknisellä tasolla tehtävää yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa. Syyskuussa 2008 komissio perusti jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuvan työryhmän määrittämään direktiivin tulkintaan liittyviä vaikeuksia ja selventämään niitä. Asiantuntijatyöryhmän kahdessa kokouksessa määritettiin joukko kysymyksiä, jotka edellyttävät lisäkeskusteluja ja -selvennystä, erityisesti rikollisuuden ja oikeuksien väärinkäytön osalta. Työryhmässä laadittiin kyselylomake, jonka tarkoituksena on tarkastella jäsenvaltioiden käytännössä kohtaamia ongelmia sekä koota tilastotietoja ja parhaita käytänteitä. Työryhmä jatkaa säännöllistä kokoontumista.

Komissio aikoo tarjota tiedotusta ja apua sekä jäsenvaltioille että EU:n kansalaisille antamalla vuoden 2009 alkupuoliskolla suuntaviivat tietyistä kysymyksistä, joiden on todettu olevan ongelmallisia täytäntöönpanon tai soveltamisen kannalta. Tällaisia aiheita ovat esimerkiksi maastapoistaminen ja oikeuksien väärinkäytön torjuminen. Suuntaviivoissa on tarkoitus antaa ohjeita tavoista ratkaista ongelmia.

Komission on työskenneltävä tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa, mutta myös muiden sidosryhmien kanssa. EU:n kansalaisille on jatkossakin tiedotettava heille direktiivin mukaan kuuluvista oikeuksista. Tässä tarkoituksessa komissio aikoo pitää direktiivistä tiedottamista jatkossakin etusijalla ja jatkaa EU:n kansalaisille tarkoitetun yksinkertaistetun oppaan jakamista[32], käyttää internetiä parhaalla mahdollisella tavalla, pääasiassa Sinun Eurooppasi -portaalin kautta, laatia Wikipediaan vapaan liikkuvuuden oikeutta koskevan artikkelin sekä tuottaa tiivistettyjä tiedotteita, joissa selostetaan kansalaisten oikeuksia.

Komissio aikoo kannustaa jäsenvaltioita käynnistämään tiedotuskampanjoita, joilla tiedotetaan EU:n kansalaisille heille direktiivin mukaan kuuluvista oikeuksista, kuten 34 artiklassa edellytetään. Asiantuntijatyöryhmä tarkastelee ja levittää asiaan liittyviä parhaita käytänteitä.

---

[32] Direktiivin 2004/38/EY käyttöopas on saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/commission_barroso/barrot/policies.

6. PÄÄTELMÄT

Tässä vaiheessa direktiiviin ei ole tarpeen esittää muutoksia. Sen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa on kuitenkin tehostettava. Sen tulkintaan liittyvät tähän mennessä esille nousseet hankalat kysymykset voidaan käsitellä tyydyttävällä tavalla antamalla lisäkeskustelujen ja -selvennysten jälkeen asiaa koskevia suuntaviivoja.

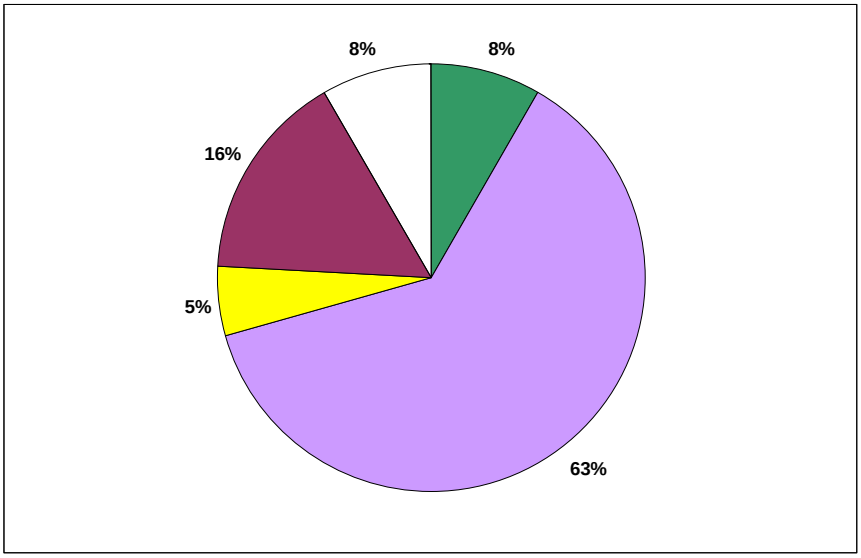
Direktiivin täytäntöönpanosta annetaan aikanaan toinen kertomus.

LIITE

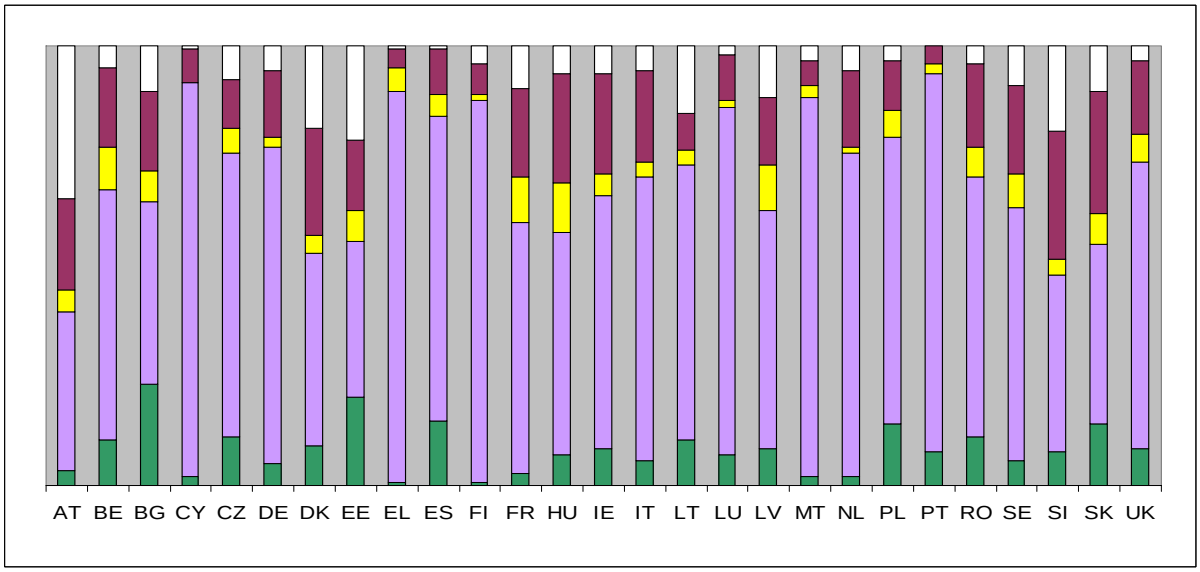
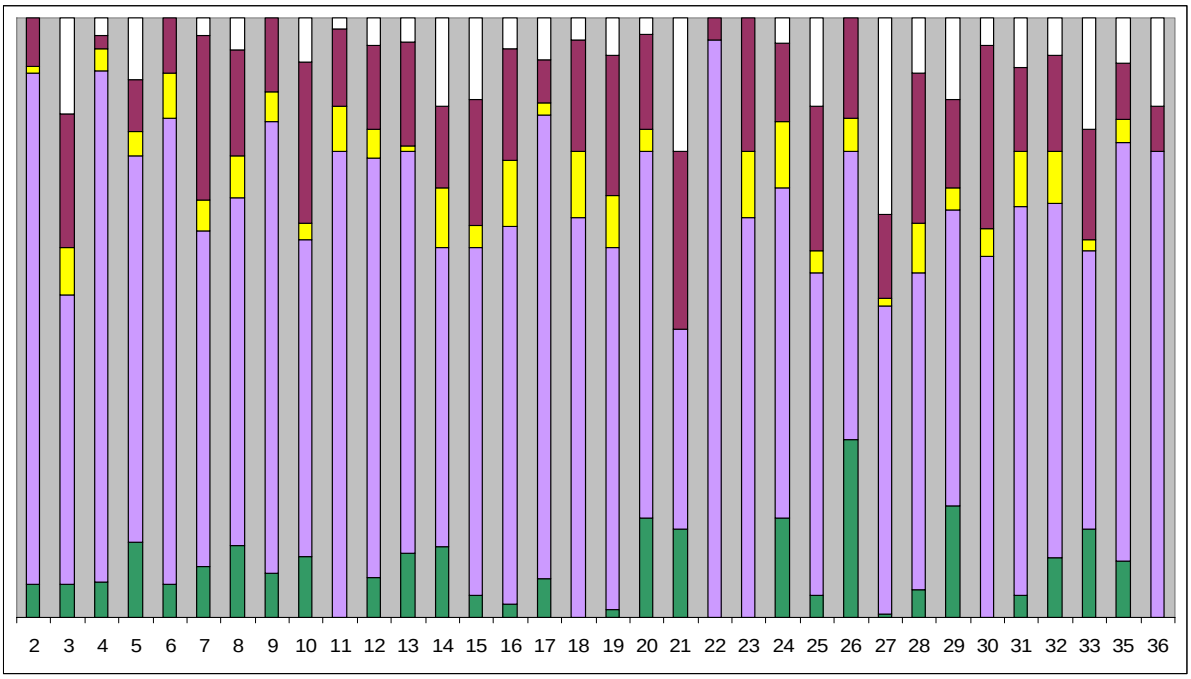
DIREKTIIVIN 2004/38 TÄYTÄNTÖÖNPANOTILANNE

Selitys	
	Suotuisampi kohtelu
	Asianmukainen ja täysimääräinen
	Epäselvä
	Virheellinen ja/tai puutteellinen
	Täytäntöönpano toteuttamatta

1. Direktiivin 2004/38 täytäntöönpanon yleistilanne



2. Tilanne jäsenvaltioittain



3. Tilanne artikloittain