EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 19.07.1999
KOM(1999)372 lopull.

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE UNIONIN KANSALAISTEN LIIKKUMISTA JA OLESKELUA KOSKEVISTA YLEISEEN JÄRJESTYKSEEN, TURVALLISUUTEEN TAI KANSANTERVEYTEEN PERUSTUVISTA ERITYISTOIMENPITEISTÄ

(Direktiivi 64/221/ETY)

1. JOHDANTO 3

1.1. Tausta 3

1.2. Miksi tiedonanto annetaan? 3

2. TULKINNAN PERUSTEET 6

2.1. Direktiivin 64/221/ETY soveltamisala 6

2.2. Perusperiaatteet ja -oikeudet 7

3. SOVELTAMISEN SUUNTAVIIVAT 10

3.1. Perusteet ja unionin kansalaisuus 10

3.1.1. Yleinen järjestys 10

3.1.2. Yleinen turvallisuus 11

3.1.3. Kansanterveys 12

3.2. Maahantulo ja oleskelu 13

3.3. Karkottaminen ja muut toimenpiteet 14

3.3.1. Uhan arviointi 14

3.3.2. Toimenpidettä koskeva päätös 16

3.4. Erityisryhmien oikeudet 19

3.4.1. Maassa pitkään asuneet henkilöt 19

3.4.2. Perheenjäsenet 21

3.5. Muutoksenhakukeinot 21

3.5.1. Muutoksenhaku ja oikeussuojakeinot 21

3.5.2. Oikeus hakea uutta oleskelulupaa 23

4. PÄÄTELMÄT 24

1. JOHDANTO

1.1. Tausta

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi yhteisön oikeuden takaamista perusoikeuksista. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Tätä oikeutta voidaan kuitenkin kaventaa perustamissopimuksessa määrättyjen tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyjen rajoitusten ja ehtojen nojalla.[1]

EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 3 kohdan, 46 artiklan 1 kohdan ja 55 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot voivat rajoittaa vapaata liikkuvuutta silloin, kun se on perusteltua yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden suojaamiseksi. Toteuttavien toimenpiteiden on kuitenkin vastattava 25 päivänä helmikuuta 1964 annetussa neuvoston direktiivissä 64/221/ETY säädettyjä edellytyksiä ja sääntöjä[2]. Direktiivin tarkoituksena on antaa sen soveltamisalaan kuuluville henkilöille erityissuoja, kun jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella. Nämä perusteet rajoittavat perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia, ja niitä on sen vuoksi tulkittava suppeasti ja perustamissopimuksen muiden määräysten valossa. Tässä tiedonannossa tarkastellaan edellä mainitun direktiivin asianmukaista soveltamista ja tulkintaa.

1.2. Miksi tiedonanto annetaan?

Direktiivi 64/221/ETY annettiin jo vuonna 1964. Vuosien kuluessa sen säännöksiä on tulkittu ja tarkasteltu useissa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa, joista huomattavaa painoarvoa on esimerkiksi tuoreella tuomiolla asiassa Donatella Calfa[3]. Euroopan yhdentymiskehitys ja erityisesti EY:n perustamissopimuksen 18 artiklassa luotu käsite "unionin kansalaisuus" ovat muuttaneet kehystä, jossa direktiiviä on tulkittava.

---

1 Perustamissopimuksen 18 artiklassa annetaan unionin kansalaisille henkilökohtainen perusoikeus, jota voidaan käyttää mahdollisen taloudellisen toiminnan suorittamisesta riippumatta. Perustamissopimuksen 18 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että neuvosto voi antaa uusia säännöksiä kyseisen oikeuden käyttämisen helpottamiseksi. Uusien säännösten tarpeellisuutta on jo tarkasteltu Euroopan parlamentin päätöslauselmassa komission toisesta kertomuksesta unionin kansalaisuuden toteutumisesta (C4-00291/97, EYVL C 226, 20.7.1998, s. 61, kertomus KOM(97) 230 lopullinen, 27.5.1997) sekä Amsterdamissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymässä yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelmassa (CSE(98)1 lopullinen, 4.6.1997).

2 EYVL 56, 4.4.1964, s. 850-857. Direktiivin oikeusperusta on EY:n perustamissopimuksen 46 artiklan 2 kohta.

3 Asia C-348/96, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.1.1999. Huom. Tämän tiedonannon liitteenä on luettelo merkittävimmistä asiaa koskevista yhteisöjen tuomioistuimen tuomioista.

Komissio saa myös yhä enemmän valituksia, jotka koskevat direktiivin soveltamista. Tämä puolestaan viittaa siihen, että direktiivin tiettyjä perusperiaatteita tulkitaan ja sovelletaan hyvin vaihtelevasti eri jäsenvaltioissa.

Komissio katsoo tämän vuoksi, että nyt on tarpeen kiinnittää huomiota tiettyihin direktiivin täytäntöönpanon huomattavimpiin ongelmiin ja antaa opastusta ongelmien ratkaisemisessa. Tiedonannossa annetaan tietoa ja tukea sekä jäsenvaltioille että unionin kansalaisille, ja sen avulla pyritään myös vähentämään rikkomismenettelyjen määrää tulevaisuudessa.

Tämä tiedonanto heijastaa myös komission sitoumusta varmistaa yhteisön oikeuden asianmukainen soveltaminen, tuoda unioni lähemmäs kansalaisia ja erityisesti antaa kansalaisille tietoa heille perustamissopimusten mukaan kuuluvista oikeuksista. Komissio kehittääkin parhaillaan mekanismeja, jotka mahdollistavat todellisen kansalaisten kanssa käytävän vuoropuhelun ja jotka auttavat komissiota saamaan palautetta yhteisön oikeuden soveltamisesta arkipäivän tilanteisiin.

Tässä tiedonannossa tarkastellaan seuraavia erityisongelmia:

Maahantulo ja oleskelu:

- Oleskelulupahakemusten käsittelyn perusteettomat viiveet (5 artikla).

Karkottaminen ja muut toimenpiteet:

- Aiempien rikostuomioiden painoarvo arvioitaessa uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle (3 artiklan 2 kohta).

- Yleisestävyys: kun katsotaan, että kaikki tiettyyn ryhmään kuuluvat henkilöt muodostavat uhan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle ilman, että arvioitaisiin erikseen asianomaisten yksittäisten henkilöiden käyttäytymistä (3 artiklan 1 kohta).

- Toteutettavia toimenpiteitä, niiden perusteita ja seurauksia koskevien tietojen ilmoittamatta jättäminen päätöksen kohteena olevalle henkilölle (6 artikla).

- Kerättyjen henkilötietojen säilyttäminen esimerkiksi Schengenin tietojärjestelmässä tai kansallisissa tietojärjestelmissä (6 artikla).

Erityisryhmien asema:

- Toisen sukupolven siirtolaisten ja pitkään maassa asuneiden karkottaminen.

- Niiden kolmannen maan kansalaisuuden omaavien unionin kansalaisten perheenjäsenten asema, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden soveltamisalaan (1 artikla).

- Niiden kolmansien maiden kansalaisten asema, jotka eivät kuuluneet yhteisön oikeuden soveltamisalaan toimenpiteen toteutushetkellä mutta jotka ovat sittemmin saavuttaneet yhteisön oikeuden takaaman suojan joko unionin kansalaisen tai unionin kansalaisen perheenjäsenen ominaisuudessa (1 artikla).

Oikeussuojakeinot:

- Laiminlyönnit tapausten uudelleen tarkastelussa.

2. TULKINNAN PERUSTEET

2.1. Direktiivin 64/221/ETY soveltamisala

Direktiivin henkilöllinen soveltamisala

Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltion kansalaisten oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä on kaikille yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluville henkilöille suoraan perustamissopimuksessa taattu oikeus.[4]

Direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka matkustavat toiseen jäsenvaltioon työntekijöinä, itsenäisinä ammatinharjoittajina tai palvelujen vastaanottajina[5]. Direktiivin soveltamisala ulotettiin sittemmin myös niihin työntekijöihin ja itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka jäävät toiseen jäsenvaltioon päätettyään työskentelynsä siellä[6]. Lisäksi direktiiviä sovelletaan sen 4 artiklan 3 kohtaa lukuun ottamatta Euroopan talousalueella[7]. Direktiivien 90/364/ETY[8] (oleskeluoikeus), 90/365/ETY[9] (eläkeläiset) ja 93/96/ETY[10] (opiskelijat) 2 artiklan 2 kohdan mukaan direktiiviä 64/221/ETY sovelletaan myös näiden direktiivien soveltamisalalla. Lisäksi direktiiviä sovelletaan myös puolisoon ja muihin direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin perheenjäseniin heidän kansalaisuudestaan riippumatta.

---

4 Asia 48/75, *Royer*, kohta 31. Se, onko henkilö jonkin jäsenvaltion kansalainen, määräytyy yksinomaan kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella (katso EY:n perustamissopimuksen liitteenä oleva julistus N:o 2 jäsenvaltion kansalaisuudesta). Tätä samaa periaatetta sovelletaan myös 6.11.1997 tehdyssä kansalaisuutta koskevassa eurooppalaisessa (Euroopan neuvoston) yleissopimuksessa (ETS. No. 166). Katso myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö asioissa C-369/90, *Micheletti*, (Kok. 1992, s. I-4239) ja 292/86, *Gullung*, (Kok. 1988, s. 111), jotka koskevat kaksoiskansalaisuutta ja sijoittautumisvapautta.

5 Katso EY:n perustamissopimuksen 39, 43 ja 49 artikla. Myös asetus (ETY) N:o 1612/68, EYVL L 257, 19.10.1968, s. 2, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (ETY) N:o 2434/92, EYVL L 245, 26.8.1992, s. 1, direktiivi 68/360/ETY, EYVL L 257, 19.10.1968, s. 13, ja direktiivi 73/148/ETY, EYVL L 172, 28.6.1973, s. 14. Yhdistetyissä asioissa 286/82 ja 26/83, *Luisi & Carbone*, yhteisöjen tuomioistuin täsmensi (kohdassa 16), mitä henkilöryhmiä pidetään palvelujen vastaanottajina.

6 Direktiivi 72/194/ETY, EYVL L 121, 26.5.1972, s. 32 ja direktiivi 75/35/ETY, EYVL L 14, 20.1.1975, s. 14.

7 Sopimus Euroopan talousalueesta, Liite V, Työntekijöiden vapaa liikkuvuus – luettelo, josta määrätään 28 artiklassa, EYVL L 1, 3.1.1994, s. 325.

8 EYVL L 180, 13.7.1990, s. 26.

9 EYVL L 180, 13.7.1990, s. 28.

10 EYVL L 317, 18.12.1993, s. 59.

Direktiivin soveltamisalaan kuuluvat toimenpiteet

Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa 30/77, *Bouchereau*[11], että direktiivissä tarkoitettu "toimenpide" tarkoittaa mitä tahansa perustamissopimuksen 39 artiklan soveltamisalaan kuuluvaa toimenpidettä, joka koskee henkilöiden oikeutta maahantuloon ja vapaaseen oleskeluun kaikissa jäsenvaltioissa samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaiset. Yhteisön oikeus[12] antaa lisäksi kansalaisille oikeuden lähteä omasta jäsenvaltiostaan toisen jäsenvaltion alueelle. Lähtövaltion on tätä tarkoitusta varten myönnettävä kansalaisille henkilötodistus tai passi, tai uusittava se. Jäsenvaltio voi kuitenkin kieltäytyä tästä tai rajoittaa tätä oikeutta yleisen järjestyksen perusteella - suhteellisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen - esimerkiksi silloin, kun asianomaisen henkilön on määrä suorittaa piakkoin asevelvollisuutensa tai kun hän on aseistakieltäytyjä.

Soveltumattomuus puhtaasti valtionsisäisiin tilanteisiin

Direktiiviä ei sovelleta tilanteisiin, jotka ovat selvästi jäsenvaltioiden sisäisiä. Asiassa C-297/88, *Dzodzi*, tarkasteltiin sellaisen kolmannen maan kansalaisen tilannetta, joka yksinomaan jäsenvaltion kansalaisen kanssa solmimansa avioliiton perusteella vaati oikeutta oleskella tai jäädä oleskelemaan kyseisen jäsenvaltion alueella. Kyseinen jäsenvaltion kansalainen ei kuitenkaan ollut koskaan käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen työskentelemällä tai oleskelemalla toisessa jäsenvaltiossa tämän perheenjäsenensä kanssa. Yhteisön oikeutta ei tämän vuoksi voitu soveltaa tilanteeseen.

2.2. Perusperiaatteet ja -oikeudet

Direktiivin tulkinnan on perustuttava vapaan liikkuvuuden perusperiaatteeseen, ja yksittäisten henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista on aina tarkasteltava suhteessa perusperiaatteisiin ja -oikeuksiin.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan mukaan Euroopan unioni perustuu vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin. Unionissa suojataan erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä Euroopan yleissopimuksessa (Euroopan neuvoston ihmissoikeussopimuksessa) taattuja perusoikeuksia. Tätä perustaa vahvistettiin entisestään Amsterdamin sopimuksessa, jossa määrätään, että jäsenvaltiolle perustamissopimusten mukaisesti kuuluvat oikeudet voidaan väliaikaisesti pidättää, jos kyseinen jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja jatkuvasti edellä mainittuja periaatteita (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artikla).

---

11 Tuomion 21 kohta.

12 Direktiivin 68/360/ETY (EYVL L 257, 19.10.1968, s. 13) 2 artikla, jota sovelletaan soveltuvien osin myös muihin oleskeluoikeutta koskeviin direktiiveihin.

Vaikka yhteisöllä ei ole toimivaltaa liittyä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen sopimuspuoleksi[13], kaikki jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet sopimuksen. Yhteisön tärkeimmät toimielimet antoivat jo vuonna 1977 julistuksen[14], jonka mukaan ne kunnioittavat ihmisoikeussopimuksen periaatteita. Myös yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, että se varmistaa ihmisoikeussopimuksessa taattujen perusoikeuksien kunnioittamisen tulkitessaan ja soveltaessaan yhteisön oikeutta. [15]

Jos jäsenvaltio estää yhteisön kansalaisen maahantulon tai päättävät karkoittaa kansalaisen, sen on siis toimittava ihmisoikeuksien ja demokratian periaatteita kunnioittaen. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella toteuttavia toimenpiteitä on siis sovellettava suppeasti, eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määritellä käsitteiden ulottuvuutta ilman yhteisön toimielinten suorittamaa valvontaa[16]. Käsitteiden suppeassa tulkinnassa pohjaudutaan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa suojattuihin perusoikeuksiin[17]. Jäsenvaltioiden yhteisen periaatetaustan (ja periaatteita rikkovan jäsenvaltion oikeuksien mahdollisen pidättämisen) vuoksi onkin epätodennäköistä, että maahantulo-oikeuden epääminen tai karkottaminen estäisi unionin kansalaista nauttimasta perusoikeuksistaan toisessa jäsenvaltiossa.

Lisäksi on huomattava, että yleisen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen perustuvat toimenpiteet on toteutettava noudattamalla *suhteellisuusperiaatetta*. Koska maastakarkottamisen tai maahanpaluun estämisen seuraukset ovat usein äärimmäisen vakavia toimenpiteen kohteena olevalle henkilölle ja hänen perheelleen, jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että toteuttavat toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa niiden avulla suojattaviin oikeutettuihin etuihin. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että toimenpiteillä on oikeutetut perusteet, että toimenpiteen ja sen taustalla olevan tavoitteen välillä on oikeutettu tasapaino ja että myös toimenpiteen kohteena olevan yksittäisen henkilön ja toimenpiteen toteuttavan valtion etujen välillä on oikeutettu tasapaino.

---

13 Yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 2/94, 28.3.1996, Kok. 1996, s. 1759, 34-36 kohta.

14 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteinen julistus, 5.4.1977 (EYVL C 103, 27.4.1977, s. 1).

15 Lausunto 2/94, ibid., 33 kohta.

16 Asia 36/75, *Rutili*, 27 kohta.

17 Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu oikeus perhe-elämään on tältä osin erittäin tärkeässä asemassa. Ulkomaalaisten valvontaa koskevan jäsenvaltioiden toimivallan rajoitukset ovat erityinen ilmaus ihmisoikeussopimuksen 8, 9, 10 ja 11 artiklassa sekä sen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa ilmaistusta säännöstä, jonka mukaan perusoikeuksien käytölle ei saa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaatimusten nojalla asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat tarpeellisia näiden vaatimusten suojelemiselle "demokraattisessa yhteiskunnassa", katso asia 36/75, *Rutili*, 32 kohta.

Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltävä yhdenvertainen kohtelu on perusoikeus, jota ei luonnollisestikaan voida noudattaa täysimääräisesti käännyttämis- tai karkottamistilanteessa. Valtio ei kansainvälisen oikeuden mukaan voi evätä omien kansalaistensa maahantulo-oikeutta tai karkottaa omia kansalaisiaan.[18] Valtio ei voi myöskään kohdella eri tavalla omia kansalaisiaan ja unionin kansalaisia, kun tarkastellaan käyttäytymismuotoja, joita pidetään uhkana yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Jos valtio ei saman käyttäytymisen ollessa kyseessä rankaise omia kansalaisiaan kovin ankarasti, kyseistä käyttäytymistä ei voida käyttää perusteena unionin muiden kansalaisten karkottamiselle. [19]

---

[18] Asia C-171/96, *Roque v. Jersey*, ja asia C-348/96, *Donatella Calfa*.

[19] Yhdistetyt asiat 115 ja 116/81, *Adoui and Cornuaille*, 8 kohta.

3. SOVELTAMISEN SUUNTAVIIVAT

3.1. Perusteet ja unionin kansalaisuus

3.1.1. Yleinen järjestys

Yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden käsitteitä ei määritellä perustamissopimuksessa eikä johdetussa oikeudessa. Jäsenvaltioilla on näin ollen harkintavalta määrittää näiden käsitteiden ulottuvuus kansallisen lainsäädäntönsä ja oikeuskäytäntönsä mukaisesti. Myöskään direktiivissä 64/221/ETY ei tarkastella näitä käsitteitä, vaan sen sijaan *yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvia toimenpiteitä*. Edellä mainittuja käsitteitä on käytetty kansallisissa lainsäädännöissä ja oikeuskäytännöissä jo ennen Euroopan yhteisön perustamista, ja ne ovat kehittyneet ajan myötä. Kansallisissakaan lainsäädännöissä ei määritellä tarkoin näitä käsitteitä, jotka ainakin osittain ovat päällekkäisiä.

Yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden käsitteitä ei tulisi rajoittaa keinotekoisesti yrittämällä määritellä niitä tarkasti ja tyhjentävästi. Määrittely olisi vaivalloista eikä siitä olisi mitään todellista hyötyä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että toteuttaessaan toimenpiteitä näillä perusteilla jäsenvaltiot voisivat määritellä ja tulkita käsitteitä vapaasti omien käytäntöjensä ja perinteidensä mukaisesti.

Olisi selvästi erotettava toisistaan yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden vaarantava teko, joka ei välttämättä johda siihen, että jäsenvaltio ryhtyisi toimenpiteisiin, sekä jäsenvaltion suorittama tutkinta ja tekemä päätös siitä, onko juuri kyseisessä tapauksessa ryhdyttävä toimenpiteisiin. Toimenpiteen tarpeellisuudesta päättäessään jäsenvaltion harkintavaltaa rajoittavat koko yhteisön oikeus ja erityisesti perusperiaatteet ja -oikeudet sekä unionin kansalaisuus.

Jäsenvaltiot voivat käyttää tulkinnassa harkintavaltaansa, mutta kansallisia lainsäädäntöjä ja käytäntöjä voidaan soveltaa ainoastaan yhteisön oikeuden rajoissa. Jäsenvaltioille annettu harkintavalta ei kuitenkaan oikeuta sen väärinkäyttöön. Toimenpiteitä ei esimerkiksi saa toteuttaa pelkästään henkilön rodun tai uskonnollisen vakaumuksen perusteella. Yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden kansalliset käsitteet saattavat lähentyä toisiaan Euroopan yhdentymisen edetessä. Tällöin myös näiden käsitteiden soveltamisen kansalliset tulkinnat ja käytännöt lähentynevät. Kansallisia lainsäädäntöjä ja käytäntöjä sovelletaan vielä toistaiseksi niihin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan perheenjäsenten ominaisuudessa[20].

---

20 Katso KOM (1999) 3 lopullinen, 27.1.1999. Ehdotus neuvoston direktiiviksi rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen vapauden laajentamisesta koskemaan yhteisöön sijoittautuneita kolmansien maiden kansalaisia ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten palkattuina työntekijöinä lähettämisen ehdoista rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen puitteissa. Katso myös 19.9.1980 tehty ETY:n ja Turkin assosiaationeuvoston päätös N:o 1/80 turkkilaisten työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta.

Kun kansallisen viranomaiset harkitsevat unionin kansalaisen karkottamista tai käännyttämistä yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella, kansalaisen tilanteen kokonaisarvioinnissa olisi otettava huomioon uusi käsite "unionin kansalaisuus". Viranomaisten olisi tunnustettava EY:n perustamissopimuksen 18 artiklan täysimääräinen merkitys harkitessaan direktiivin 64/221/ETY soveltamista unionin kansalaiseen. Tällä on erityistä merkitystä seuraaville unionin kansalaisten erityisryhmille: muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka ovat joko syntyneet tai lapsuudestaan lähtien asuneet toisessa jäsenvaltiossa ja joiden kulttuuriset, sosiaaliset ja perhesiteet ovat lähes kokonaisuudessaan kyseisessä jäsenvaltiossa, sekä muut pitkään oleskeluvaltiossa asuneet ja alaikäiset (katso esimerkiksi jäljempänä kohta 3.4.1).[21]

Yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyviä perusteita ei saa käyttää taloudellisten päämäärien saavuttamiseksi, eivätkä taloudelliset päämäärät ole tällaisia perusteita.[22] Tämä kielto on nimenomaisesti ilmaistu direktiivin 64/221/ETY 2 artiklan 2 kohdassa. Yhteisön oikeuden ulottuvuus on tältä osin laajempi kuin Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen vastaavat määräykset, joissa sallitaan toimenpiteet, jotka katsotaan välttämättömiksi maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi. Myöskään pelkkä riittävien varojen puute ei oikeuta toteuttamaan maahantulon estäviä toimenpiteitä yleiseen järjestyksen perusteella, koska jäsenvaltiot eivät saa maahantulon yhteydessä esittää tulijoille kysymyksiä matkan tarkoituksesta, kestosta tai maahantulohetkellä hallussa olevista varoista.[23]

3.1.2. Yleinen turvallisuus

Komissio tunnustaa, että jäsenvaltioilla on tarve suoja turvallisuuttaan. Yleinen turvallisuus antaa jäsenvaltioille varsin laajan harkintavallan. Harkintavalta ei kuitenkaan edes arkaluontoisimmissa asioissa ole rajoittamaton ja tietty avoimuus on tarpeen. Yhteisön toimielinten olisi kyseisen jäsenvaltion antamien perusteiden pohjalta kyettävä arvioimaan ainakin, uhkaako asianomainen oleva henkilö todella yleistä turvallisuutta ja onko uhka riittävän vakava oikeuttamaan yleisen turvallisuuden perusteella toteutettavan toimenpiteen.

---

21 Unionin kansalaisuuden käsitteen osalta katso komission toinen kertomus unionin kansalaisuuden toteutumisesta (KOM(97) 230 lopullinen, 27.5.1997).

22 Katso asia 352/85, *Bond van Adverteerders*, 34 kohta.

23 Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa 68/89, *komissio v. Alankomaat*, annetun tuomion 13 kohdassa, että velvollisuus vastata rajaviranomaisten kysymyksiin ei voi olla edellytyksenä jäsenvaltion kansalaisen pääsemiselle toisen jäsenvaltion alueelle. Kyseisessä tuomiossa vahvistetaan, että tämä kielto koskee myös matkan tarkoitusta ja kestoa sekä tulijan hallussa olevaa varallisuutta koskevia kysymyksiä. Lisäksi direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa kielletään yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen liittyvien perusteiden käyttäminen taloudellisten päämäärien toteuttamiseksi. Tämä onkin yksi direktiiviin nimenomaisesti sisällytetyistä jäsenvaltioiden harkintavallan rajoituksista.

Asianomaiselle henkilölle olisi lisäksi ilmoitettava päätöksen perusteena olevat turvallisuuteen liittyvät seikat, mikäli se vain on mahdollista vaarantamatta valtion turvallisuutta. Valtion turvallisuutta koskevissa tapauksissa yksittäisen henkilön edut ovat ristiriidassa valtion etujen kanssa. On tilanteita, joissa jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä suojatakseen yhteiskunnan perustavia etuja, mutta niissäkin valtion turvallisuuteen liittyviä perusteita olisi sovellettava mahdollisimman suppeasti.[24]

3.1.3. Kansanterveys

Direktiivin 4 artiklassa rajoitetaan kansanterveyteen liittyvien perusteiden käyttöä, ja direktiivin liitteenä on luettelo kansanterveydellisiksi perusteiksi laskettavista sairauksista ja sairausryhmistä.[25] Liitteessä täsmennetään, että riippuvuus huumausaineista ja mielenterveyden häiriöt saattavat uhata yleistä järjestystä ja turvallisuutta mutta eivät vaaranna kansanterveyttä.

Direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden kieltäytyä myöntämästä ensimmäistä oleskelulupaa henkilöille, joilla on jokin direktiivin liitteessä luetelluista taudeista tai vammoista. On huomattava, että kansanterveyteen liittyvien seikkojen perusteella ei voida kieltäytyä uusimasta oleskelulupaa eikä karkottaa oleskeluluvan jo saanutta henkilöä. Oikeus evätä ensimmäinen oleskelupa antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden vaatia asianomaista henkilöä esittämään lääkärintodistuksen, jos vastaavasta vaatimuksesta on säädetty kansallisessa lainsäädännössä ja jos tällaisella todistuksella voidaan osoittaa, että asianomaisella henkilöllä ei ole direktiivin liitteessä mainittuja sairauksia. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi asettaa yleistä edellytystä, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisten olisi ennen maahantuloa osoitettava, ettei heillä ole liitteessä mainittuja sairauksia.

Kansanterveyteen liittyvät perusteet ovat jokseenkin vanhentuneita, kun otetaan huomioon Euroopan yhdentymisen nykytila ja kansanterveysongelmien ratkaisemisessa tapahtunut kehitys. Vapaan liikkuvuuden rajoittamista ei tämän vuoksi enää voida pitää välttämättömänä ja tehokkaana keinona ratkaista kansanterveysongelmia. Mutta vaikka tilanne on muuttunut ratkaisevasti vuodesta 1964, kansanterveyden käsite muodostaa yhä osan yhteisön oikeutta.[26]

---

24 Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi "valtion turvallisuuteen" liittyviä seikkoja yhdistetyissä asioissa 115 ja 116/81, *Adoui ja Cornuaille*. Tuomion 13 kohdassa todetaan, että "*direktiivin tavoitteesta johtuu, että perusteluja koskevan tiedoksiannon on oltava riittävän yksityiskohtainen ja täsmällinen, jotta asianomainen voisi puolustaa etujaan*" ja että "*joka tapauksessa on riittävää, että tiedoksianto tehdään sillä tavalla, että asianomainen henkilö voi ymmärtää tiedoksiannon sisällön ja sen vaikutukset*".

25 Luetteloon ei toistaiseksi ole lisätty mitään yksittäisiä sairauksia tai sairausryhmiä.

26 Koska kansanterveyden käsitettä yhä käytetään yhteisön oikeudessa, on huomionarvoista tarkastella hiv- tai aidstartunnan saaneiden henkilöiden vapaata liikkuvuutta. Yhteisön toimielinten laatimissa asiakirjoissa todetaan selvästi, että henkilöiden vapaa liikkuvuus ja yhdenvertainen kohtelu on taattava täysimääräisesti myös hiv- tai aidstartunnan saaneille henkilöille. Komissio tuomitsee kaikkien sellaisten toimenpiteiden käytön, jotka saattaisivat johtaa hiv- tai aidstartunnan saaneiden henkilöiden sosiaaliseen syrjäytymiseen, syrjintään tai leimautumiseen. Katso muun muassa 15.

3.2. Maahantulo ja oleskelu

Muodollisuudet

Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että karkotuspäätöstä ei voida perustella yksinomaan sillä, että jäsenvaltion kansalainen ei täytä ulkomaalaisten maahanpääsyä, maassa liikkumista ja oleskelua koskevia lakisääteisiä muodollisuuksia.[27] Tämä pätee myös tapauksiin, joissa kansalainen laiminlyö oleskelua koskevan ilmoitus- tai kirjoittautumisvelvollisuutensa.[28]

Direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti henkilötodistuksen tai passin voimassaolon päättyminen ei saa olla perusteena henkilön karkottamiselle. Lisäksi kyseisen asiakirjan myöntäneen valtion alueelle palaaminen on sallittava ilman voimassaolevaa henkilötodistusta tai passia. Komissio katsoo, että karkottamisuhkaa ei saisi liittyä oleskeluluvan uusimismenettelyyn ja että tällaisen uhan olemassaolo olisi direktiivin vastainen. Oleskeluluvan uusimisen laiminlyöntiä ei voida käyttää perusteena karkotuspäätökselle, mutta laiminlyönnistä voidaan määrätä hallinnollinen seuraamus, esimerkiksi sakko, joka on oikeassa suhteessa kyseiseen rikkeeseen ja sovellettavissa yhdenvertaisesti kaikkiin laiminlyöjiin.

Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan on katsottava, että yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen perustuvat rajoitukset eivät luo edellytystä maahantulo- ja oleskeluoikeuden saamiseksi, vaan että ne tarjoavat yksittäisissä ja riittävän perustelluissa tapauksissa mahdollisuuden rajoittaa suoraan perustamissopimuksesta johdettavan oikeuden käyttöä.[29]

Direktiivin 5 artiklan 2 kohta antaa vastaanottavalle jäsenvaltiolle mahdollisuuden pyytää jäsenvaltiota, josta hakija on peräisin, antamaan tietoja hakijan mahdollisesta aikaisemmasta rikosrekisteristä. Tiedustelujen tekemistä on näissä tapauksissa pidettävä välttämättömänä, eikä se saa koskaan olla järjestelmällistä.

---

maaliskuuta 1987 neuvostossa kokoontuneiden neuvoston ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätelmät aidsista (EYVL C 178, 7.7.1987, s.1) ja 22. joulukuuta 1989 neuvostossa kokoontuneiden neuvoston ja jäsenvaltioiden terveysministerien päätöslauselma aidsin torjunnasta (EYVL C 10, 16.1.1990, s. 3) sekä 29 maaliskuuta 1996 tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 647/96/EY aidsin ja eräiden muiden tartuntatautien ehkäisemistä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta kansanterveyden alalla vuosiksi 1996–2000 (EYVL L 95, 16.4.1996, s. 16).

27 Asia 48/75, *Royer*, 38 kohta. Katso myös asia C-363/89, *Roux*, 11 kohta ja komissiolle 18.3.1997 esitetyt Simone Veilin johtaman henkilöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän suositukset sekä tiedonanto asiantuntijaryhmän suositusten seurannasta (KOM(98) 403 lopullinen, 1.7.1998). Asiantuntijaryhmä painotti erityisesti, että - toisin kuin joissakin jäsenvaltioissa on käytäntönä - pelkästään voimassaolevan oleskeluluvan puuttuminen ei saisi koskaan aiheuttaa karkotusuhkaa.

28 Asia 118/75, *Watson ja Belmann*, 20 kohta.

29 Asia 321/87, *komissio v. Belgia*, 10 kohta.

Näitä samoja periaatteita sovelletaan sellaisten perheenjäsenten viisumien osalta, jotka kolmansien maiden kansalaisia. Viisumin uusimisen laiminlyöntiin ei siis saa liittää karkotusuhkaa. Viisumipolitiikalla ei saisi estää aitoja perheenjäseniä nauttimasta heille yhteisön oikeuden mukaan kuuluvista oikeuksista.

Hakemuksen käsittelyn määräaika

Komissio haluaisi muistuttaa, että on tärkeä noudattaa direktiivin 5 artiklassa säädettyä määräaikaa. Jos määräaika ylitetään, jäsenvaltio rikkoo yhtä direktiivin antamaa perusoikeutta ja takuuta. On korostettava, että normaalitapauksissa oleskelulupa olisi myönnettävä ilman tarpeetonta viivettä hakijan toimitettua kaikki hänen tapauksessaan sovellettavan oleskeluoikeusdirektiivin edellyttämät todisteet[30]. Käsittelyaika voi olla esimerkiksi sama kuin kansallisen henkilötodistus- tai passihakemuksen käsittelyaika. Direktiivissä säädetty kuuden kuukauden määräaika on poikkeuksellinen ja tulee kyseeseen ainoastaan tapauksissa, joissa on erityisiä syitä tutkia, onko olemassa yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyviä perusteita. Oleskeluluvan myöntämisen viivästyminen ja siitä johtuva epätietoisuus voivat aiheuttaa hakijalle monenlaisia ongelmia. Onkin huomattava, että oleskeluluvalla on ainoastaan toteava ja todistava vaikutus[31]. Se on ainoastaan todiste oleskeluoikeudesta eikä ennakkoedellytys sille, että toisessa jäsenvaltiossa oleskeleva henkilö voisi nauttia muista oikeuksistaan.

3.3. Karkottaminen ja muut toimenpiteet

3.3.1. Uhan arviointi

Kokonaisarviointi

Komissio haluaa korostaa, että kun tarkastellaan, muodostaako asianomainen henkilö riittävän vakavan uhan jollekin yhteiskunnan perustavista eduista, *arvioinnissa on otettava huomioon kaikki asiaan liittyvät seikat*. Tällaisia seikkoja voivat *muiden muassa* olla tehtyjen rikosten luonne ja vakavuus, rikosten tekohetkestä kulunut aika sekä asianomaisen henkilön kokonaistilanne.[32] Asianomaisen henkilön oman tilanteen muuttuminen on erityisen tärkeällä sijalla silloin, kun uhkaa arvioidaan pitkän ajan päästä uhkaavan käyttäytymisen päättymisestä, kun alkuperäisen päätöksen ja sen täytäntöönpanon välillä on kulunut pitkä aika ja kun henkilö käyttää oikeuttaan hakea uudelleen oleskelulupaa. Kun tarkastellaan perusteita jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisuuden omaavan vangin tai entisen vangin karkottamiseksi, hyvälle

---

30 Asia C-344/95, *komissio v. Belgia*, ja erityisesti 14.11.1996 annetun julkisasiamies Lenzin ratkaisuehdotuksen 9–11 kohta.

31 Katso asia C-85/96, *Martinez Sala*, 53 kohta. Tämä käsite perustuu asiaan 48/75, *Royer*, jonka 50 kohdassa vahvistetaan, että jäsenvaltion kansalaisten oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä on jokaiselle yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvalle henkilölle suoraan perustamissopimuksella annettu oikeus.

32 Henkilökohtaisen käyttäytymisen osalta katso myös asia 41/74, *Van Duyn*, 24 kohta ja yhdistetyt asiat 115 ja 116/81, *Adoui and Cornuaille*, 8 kohta.

käytökselle vankeusaikana tulisi antaa sama merkitys kuin harkittaessa esimerkiksi oman maan kansalaisten päästämistä ehdonalaiseen vapauteen.

Varsinaisen uhan arvioimisen jälkeen on tarkasteltava, onko aiottu toimenpide oikeassa suhteessa kaikkiin asiaan liittyviin seikkoihin ja asianomaisen henkilön nykyisiin henkilökohtaisiin olosuhteisiin. *Nykyisiin henkilökohtaisiin olosuhteisiin* voidaan laskea henkilön oleskeluaika maassa, hänen sosiaaliset, kulttuuriset ja perhesiteensä kyseiseen maahan sekä hänen integroitumisensa vastaanottavaan yhteiskuntaan. Siteet oleskelumaahan ovat voimistuneet huomattavasti, jos tarkasteltava henkilö on syntynyt ja saanut koulutuksensa siellä tai oleskellut kyseisessä maassa lapsuudestaan saakka. Tällöin henkilön käyttäytyminen heijastaa sekä hyvässä että pahassa oleskelumaan yhteiskuntaa, ja sitä voidaan verrata oleskelumaan omien kansalaisten käyttäytymiseen, jotka ovat saman yhteiskunnan muovaamia. Perhesiteisiin voi sisältyä vanhempien ja sisarusten tilanne, mutta erityisen merkittävää on, jos henkilöllä on aviopuoliso ja lapsia, jotka ovat oleskelumaan kansalaisia tai ovat asuneet pitkään oleskelumaassa. Kokonaisarvioinnissa voidaan tarkastella myös, miten lujat siteet - jos ollenkaan - hakijalla on valtioon, josta hän on kotoisin (sukulaiset, vierailut, kielitaito jne.).

Yhteisöjen tuomioistuin rajoitti asiassa 30/77, *Bouchereau*, antamassaan tuomiossa jäsenvaltioiden harkintavaltaa perustella yleiseen järjestykseen perustuvia toimenpiteitä aikaisemmilla rikostuomioilla. Tuomioistuin totesi, että "*rikostuomio voidaan ottaa huomioon ainoastaan, jos tosiseikat, jotka ovat johtaneet annettuun tuomioon, osoittavat sellaista henkilökohtaista käytöstä, josta voi muodostua todellinen uhka yleiselle järjestykselle*[33]". Kansallisten viranomaisten mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää kuitenkin aina "*todellista ja riittävän vakavaa uhkaa, joka loukkaa perustavanlaatuisia yhteiskunnan etuja*[34]". Kansallisten viranomaisten on kussakin yksittäistapauksessa tarkasteltava tätä kysymystä yhteisön oikeuden perusteella. [35]

Yleisestävyys erityistilanteissa

Tietyissä erityistilanteissa on verrattava keskenään jäsenvaltioiden perusteltuja huolenaiheita ja direktiivissä 64/221/ETY annettuja takeita. Näin on esimerkiksi silloin, kun suuri joukko - mahdollisesti eri jäsenvaltioista kotoisin olevia - ihmisiä kokoontuu esimerkiksi suurissa urheilutapahtumissa, konserteissa, poliittisissa protesteissa tai muissa mielenosoituksissa.[36]

---

33 28 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin jäljempänä tuomion 29 kohdassa, että poikkeustapauksissa pelkästään aikaisempikin käyttäytyminen voi muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle.

34 35 kohta.

35 Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi tätä periaatetta hiljattain asiassa C-348/96, *Donatella Calfa*, antamassaan tuomiossa, jossa se totesi, että yhteisön kansalainen saadaan karkottaa vain, jos *sen lisäksi*, että hän on syyllistynyt huumausainerikokseen, hänen oma käyttäytymisensä muodostaa todellisen ja riittävän vakavan uhan jollekin yhteiskunnan perustavanlaatuiselle edulle.

36 Jalkapallo-otteluissa puhjenneet väkivaltaisuudet ovat saaneet jäsenvaltiot toteuttamaan tiukkoja toimia turvallisuuden ja yleisen järjestyksen takaamiseksi yleisötapahtumissa, ja nämä toimet

Jäsenvaltioilla on harkintavalta toteuttaa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen perustuvia toimenpiteitä väkivallan ja huliganismin ehkäisemiseksi urheilutapahtumissa. Perusteiden laajamittainen käyttö voi kuitenkin johtaa pidätyksiin ja karkotuksiin, jotka eivät perustu yksilökohtaisiin perusteisiin. Lisäksi toimenpiteet olisi kohdistettava niihin yksittäisiin henkilöihin - perustelluista syistä joskus myös johonkin tiettyyn henkilöryhmään - joiden käyttäytyminen saattaa uhata yleistä järjestystä tai turvallisuutta.[37] Yleisperiaatteena on, että turvatoimenpiteitä olisi sovellettava tekemättä eroa oman maan kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillä.

Nopeutettujen menettelyjen käyttöä olisi rajoitettava, ja menettelyt olisi kohdistettava ainoastaan niihin henkilöihin, jotka tulevat maahan lyhyeksi ajaksi jotakin tiettyä tapahtumaa varten. Jäsenvaltioiden olisi myös annettava täsmällinen selvitys soveltamastaan järjestelmästä ja siihen liittyvistä toimenpiteistä. Tiettyyn ryhmään kuuluvan henkilön aiheuttaman uhan vakavuus riippuu myös siitä, tuleeko hän maahan osallistuakseen johonkin turvallisuusriskejä aiheuttavaan tapahtumaan vai jonakin toisena ajankohtana ja muita tarkoituksia varten (esim. liikematkalle tai perhelomalle).

3.3.2. Toimenpidettä koskeva päätös

Toimenpiteen määrääminen

Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan direktiivillä 64/221/ETY pyritään rajoittamaan harkintavaltaa, jota kansallisissa lainsäädännöissä yleensä annetaan toimivaltaisille viranomaisille ulkomaalaisten maahantuloa ja karkotusta koskevissa asioissa[38].

---

kuuluvat kiistatta jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tuoreimpia asiaa koskevia asiakirjoja ovat muun muassa 22.4.1996 annettu neuvoston suositus ohjeista jalkapallo-ottelujen yhteydessä esiintyvien levottomuuksien ehkäisemiseksi ja hillitsemiseksi, EYVL C 131, 3.5.1996, s.1; Euroopan parlamentin päätöslauselma jalkapallojoukkueiden kannattajien huliganismista ja vapaasta liikkuvuudesta, EYVL C 166, 10.6.1996, s. 40; Yhteinen toiminta, 26 päivältä toukokuuta 1997, jonka neuvosto on hyväksynyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella yhteistyöstä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden alalla, EYVL L 147, 5.6.1997, s. 1; 9.6.1997 annettu neuvoston päätöslauselma jalkapallohuliganismin ehkäisemisestä ja hillitsemisestä kokemusten vaihdon, stadionille pääsyn kieltämisen ja tiedotusvälineitä koskevan politiikan avulla, EYVL C 193, 24.6.1997, s. 1. Katso myös 19.8.1985 tehty Euroopan neuvoston eurooppalainen yleissopimus katsojien väkivallasta ja epäsopivasta käyttäytymisestä urheilutilaisuuksissa ja erityisesti jalkapallo-otteluissa (ETS No. 120).

37 Jäsenvaltioiden välinen yhteistyö rikosasioissa perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoon.

38 Asia 41/74, *Van Duyn*, 13 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi tuomion 15 kohdassa, että direktiivissä perustetaan yksityisille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota jäsenvaltion tuomioistuimessa ja joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.

Joissakin maissa rikostuomioistuin voi samassa istunnossa sekä antaa tuomion rikosasiassa että tehdä hallinnollisen päätöksen karkottamisesta. Tällainen automaattinen yhteys rikosoikeudellisen ja hallinnollisen päätöksen välillä perustuu usein ja erityisesti huumausainerikosten käsittelyssä pikemminkin käytäntöön kuin lakiin. Kansallisessa lainsäädännössä saatetaan aivan asianmukaisesti säätää, että kansalliset viranomaiset tai kansallinen tuomioistuin voivat tehdä karkotuspäätöksen otettuaan huomioon kaikki asiaan liittyvät seikat, mutta säännöstä sovelletaan automaattisesti yksittäistapauksiin pelkän rikostuomion perusteella ja ilman yksilökohtaisia tai erityisiä perusteita. Komissio katsoo, että tällainen käytäntö on virheellinen ja ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus tarkastella kaikkia tapauksia yksittäistapauksina.

Jäsenvaltioiden lainsäädännöissä ei siis pitäisi tehdä *automaattista yhteyttä* rikostuomion ja sen jälkeen annettavan karkottamismääräyksen välillä, eivätkä myöskään toimivaltaiset kansalliset viranomaiset saisi tehdä automaattisia karkotuspäätöksiä. "Automaattisuudella" tarkoitetaan tässä sellaisia kansallisia säännöksiä, joissa ei anneta kansallisille viranomaiselle tai tuomioistuimille harkintavaltaa tai mahdollisuutta ottaa huomioon henkilökohtaisia olosuhteita.[39] Mikään ei kuitenkaan estä jäsenvaltioita yhdistämästä rikostuomiota ja tutkimusta, jossa selvitetään, onko tarpeen toteuttaa toimenpiteitä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden turvaamiseksi. Kansallinen tuomioistuin voi antaa samanaikaisesti rikostuomion ja karkotuspäätöksen, tai tuomioistuin tai hallinnolliset viranomaiset voivat tehdä karkotuspäätöksen myöhemmässä vaiheessa, kun asianomainen henkilö on vielä vankilassa tai hänen vankilasta vapauttamisensa yhteydessä.

Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa 36/75, *Rutili*, että jäsenvaltio voi asettaa aluekohtaisia rajoituksia toisen jäsenvaltioiden kansalaisille ainoastaan silloin, kun tällaisia toimenpiteitä voidaan soveltaa myös kyseisen jäsenvaltion omiin kansalaisiin[40].

Kiireellinen karkotusmenettely saattaa olla ongelmallinen esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa vankeustuomion saanut henkilö karkotetaan välittömästi vankilasta vapautumisen jälkeen. Tällöin on epäselvää, onko kyseisellä henkilöllä ollut tosiasiallista mahdollisuutta turvautua direktiivissä annettuihin suojakeinoihin ja takeisiin. Tämä koskee erityisesti maassa pitkään asuneita henkilöitä, koska karkotus saattaa haitata merkittävästi heidän henkilökohtaista ja perhetilannettaan. Kiireellisen käsittelyn käytölle olisi aina oltava todellinen peruste, ja jäsenvaltion olisi osoitettava kiireellisyyden välttämättömyys. Kiireellisen käsittelyn järjestelmällinen käyttö ei ole hyväksyttävää.

---

39 Automaattisuutta käytetään joskus tapauksissa, joissa yksittäinen henkilö on tehnyt vakavia rikoksia ja saanut tietyn vähimmäistuomion (katso asia C-348/96, *Donatella Calfa*).

40 Kohta 50. Tapaus koski Ranskassa asuvaa Italian kansalaista, jolta oli evätty oleskelulupa tiettyjen Ranskan departementtien alueella.

Toimenpiteestä ilmoittaminen

Asianomaiselle henkilölle olisi aina ilmoitettava direktiivin soveltamisalaan kuuluvan *toimenpiteen täsmällinen merkitys ja sen seuraukset*. Komissio korostaa, että toimenpiteestä valittaville henkilöille on kerrottava asianmukaisesti heitä koskevien asiakirjojen sisällöstä, sovellettavasta menettelystä sekä käytettävissä olevista muutoksenhakukeinoista. Tämä koskee myös tapauksia, joissa toimenpiteet määrätään ja toteutetaan kiireellisesti (joskus jonkin tietyn kansalaisuuden omaavien henkilöryhmien osalta).

Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että päätöksen kohteena olevalle henkilölle on ilmoitettava "*päätöksen täsmälliset ja täydelliset perustelut hänen puolustuksensa tehokkaan valmistelun mahdollistamiseksi*".[41] Tämä toteamus koskee kaikkiia asiaa koskevia päätöksiä, ja sitä sovelletaan myös viisumipäätöksiin unionin kansalaisten perheenjäsenten kohdalla.

Toimenpiteen seuraukset

Komissio voi tutkia minkä tahansa direktiivin soveltamisalaan kuuluvan toimenpiteen ja sen *hallinnolliset seuraukset*. Jos esimerkiksi voimassa oleva karkotuspäätös estää henkilöä palaamasta maahan, paluun kieltävää uutta päätöstä ei voida pitää pelkästään alkuperäisen karkotuspäätöksen seurauksena.

Tietosuoja

Yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja kansanterveyteen perustuvien toimenpiteiden toteuttamisen yhteydessä kerättyihin henkilötietoihin liittyy tiettyjä ongelmia. Joskus tietoja käytetään maahantulon valvonnassa eli henkilön maahantulon estävänä seikkana. Toisinaan taas jäsenvaltio siirtää tiedot toiselle jäsenvaltiolle, joka vuorostaan käyttää niitä valvoessaan maahantuloa omalle alueelleen.

Tältä osin on kiinnitettävä huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Joissakin tapauksessa kerätyt henkilötiedot koskevat epäiltyä uhkaa yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Jäsenvaltiot voivat kerätä ja tallentaa tietoja direktiivin 64/221/ETY soveltamisalaan kuuluvista toimenpiteistä yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden turvaamiseksi, mikäli direktiivissä 95/46/EY[42] asetetut edellytykset täyttyvät. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että henkilötietojen pitäisi olla virheettömiä, täsmällisiä ja tarpeellisia sekä kerättyjä ainoastaan tiettyyn nimenomaiseen ja lailliseen tarkoitukseen.

---

41 Asia 36/75 *Rutili*, 39 kohta.

42 EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

Joskus kuitenkin ilmenee tapauksia, joissa henkilön saapuminen jäsenvaltioon estetään tällaisten tietojen perusteella. Tallennettuja henkilötietoja saa säilyttää vain niin kauan kuin kyseinen henkilö edelleen uhkaa yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Jos direktiivin 64/221/ETY soveltamisalaan kuuluvan toimenpiteen voimassaolo on päättynyt tai toimenpide on kumottu, kyseiseen toimenpiteeseen liittyviä henkilötietoja ei saisi enää säilyttää.

Direktiivin 95/46/EY 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että henkilötiedot on kerättävä tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä myöhemmin saa käsitellä tämän tarkoituksen kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Tämä koskee myös alunperin yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden turvaamiseksi kerättyjä henkilötietoja.

Schengenin tietojärjestelmään liittyy eräs erityisongelma, jos Schengen-alueelle maahantulokiellon saavien henkilöiden luettelossa säilytetään tietoja henkilöistä, jotka ovat unionin kansalaisia tai ovat sittemmin tulleet unionin kansalaisiksi esimerkiksi uusien jäsenvaltioiden liittymisen tai kansalaisuuden saamisen kautta. Koska tälläinen käytäntö oli ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa jo ennen Schengenin säännöstön sisällyttämistä osaksi EU:ta ja EY:tä, ristiriita on entistäkin ilmeisempi nyt, kun säännöstö on sisällytetty osaksi unionia ja oikeusperustat EY:n perustamissopimuksessa vahvistettu. Tällaiset tiedot olisi poistettava tietokannasta asianomaisen henkilön pyynnöstä. Mikäli jäsenvaltio havaitsee tietojärjestelmässä tällaisia tietoja, sen olisi ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin tietojen poistamiseksi.[43]

Jäsenvaltioiden ei tulisi automaattisesti antaa toisille jäsenvaltioille tietoja direktiivin 64/221/ETY mukaisesti toteutetuista toimenpiteistä, eikä tällaisia tietoja pitäisi sisällyttää yhteiseen luetteloon.

3.4. Erityisryhmien oikeudet

3.4.1. Maassa pitkään asuneet henkilöt

Unionin kansalaisuuden ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti *maassa pitkään asuneiden henkilöiden oikeuksien varmistamiseksi olisi oltava vahvemmat suojakeinot ja takeet* kuin esimerkiksi matkailijoiden varalta. Pitkäaikainen asuminen on yksi asianomaisen henkilön tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttavista seikoista. Jos esimerkiksi matkailija ja pitkäaikainen asukas tekevät samantyyppisen rikoksen oleskelumaassaan, matkailijan karkottaminen saattaa olla perusteltua, kun taas pitkäaikaisen asukkaan ei. Perusteet tutkitaan aina tapauskohtaisesti, mutta

---

43 Schengenin sopimuksen täytäntöönpanokomitea on antanut julkilausuman yleissopimuksen käsitteen "ulkomaalainen" määrittelemisestä (SCH/Com-ex(96) decl 5 corr). Julkilausumassa todetaan, että yhteisön oikeuden antaman suojan soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä ei periaatteessa pitäisi sisällyttää yhteiseen luetteloon maahantulokiellon saavista henkilöistä.Yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluva henkilö voidaan sisällyttää Schengenin tietojärjestelmän luetteloon, jos sisällyttäminen ei ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Täytäntöönpanokomitean pöytäkirjaan otetussa komission lausunnossa todetaan, että yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvan henkilön sisällyttäminen Schengenin tietojärjestelmän luetteloon on yhteisön oikeuden mukaista ainoastaan silloin, kun tiedot koskevat henkilöä, joka aiheuttaa todellisen, vakavan ja akuutin uhan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle jokaisessa Schengen-valtiossa.

pääsääntöisesti ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti pitkäaikaisilla asukkailla olisi oltava parempi suoja yleiseen järjestykseen perustuvia toimenpiteitä vastaan. Pitkäaikaisten asukkaiden osalta jäsenvaltion on esitettävä paljon vahvemmat perusteet toimenpiteen suhteellisuudelle. Vaikka saattaa olla perusteltua karkottaa urheilutapahtumaa varten toiseen jäsenvaltioon tuleva ilkivaltaa tekevä matkailija, näin ei ehkä ole kyseisessä jäsenvaltiossa syntyneen ja vastaavanlaiseen ilkivaltaan syyllistyvän pitkäaikaisen asukkaan tapauksessa. [44]

Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sille antamat tulkinnat. Ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnan mukaan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ei ehdottomasti estä pitkäaikaisten asukkaiden karkottamista.[45] Ihmisoikeustuomioistuin onkin joissakin tapauksissa hyväksynyt pitkäaikaisten asukkaiden karkottamisen (katso asiat *El Boujaidi* ja *Dalia*[46]). Huomiota on kiinnitettävä henkilökohtaisten olosuhteiden kokonaisarvioon (esim. asumisen kesto, perhetilanne, sosiaalinen integroituminen vastaanottavaan yhteiskuntaan, yhteydet kotimaahan) sekä tehtyjen rikosten luonteeseen. Kun pitkäaikaisten asukkaiden karkottamista on pidetty perusteltuna, karkottamiselle ei ole ollut mitään tiettyä ratkaisevaa perustetta, vaan se on ollut pikemminkin useiden tekijöiden yhteissumma (esim. asiassa *El Boujaidi* painoivat hänen rikostensa vakavuus, hänen myöhempi käyttäytymisensä, hänen perhe-elämänsä muuttuminen vakiintuneeksi vasta lopullisen karkotusmääräyksen jälkeen, ylläpidetyt yhteydet kotimaahan, vähäinen integroituminen vastaanottavaan maahan sekä se, että hän ei ollut hakenut vastaanottavan maan kansalaisuutta).

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä saa arvokkaita viitteitä siitä, mitä tekijöitä on otettava huomioon harkittaessa pitkäaikaisen asukkaan karkottamista ja punnittaessa eri tekijöiden painoarvoa. Kyseistä oikeuskäytäntöä ei kuitenkaan tulisi soveltaa sellaisenaan toisessa jäsenvaltiossa pitkään asuneisiin unionin kansalaisiin, koska se koskee pääasiassa kolmansien valtioiden kansalaisia eikä siinä oteta huomioon perusoikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja sijoittautumiseen yhteisössä. Jäsenvaltioiden viranomaisten olisi siis taattava unionin kansalaisuuden omaaville pitkäaikaisille asukkaille parempi suoja direktiiviin 64/221/ETY perustuvaa karkottamista vastaan kuin mitä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksessa taataan pitkäaikaisille asukkaille.

---

44 Alaviitteessä 27 mainittu henkilöiden vapaata liikkuvuutta käsittelevä korkean tason asiantuntijaryhmä suositteli, että jäsenvaltioiden kansalaisten karkottamisen aiheellisuuden tarkastelun perustaksi olisi otettava unionin kansalaisuus - erityisesti vastaanottavaan valtioon kulttuurisesti integroituneiden siirtolaisten tapauksessa - sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, joka on tähdellinen erityisesti vastaanottavassa valtiossa syntyneiden ja koulutuksensa saaneiden siirtolaisten lasten kannalta.

45 *Berrehab vastaan Alankomaat* (3/1987/126/177), tuomio 21.6.1988, Series A No 138; *Moustaquim vastaan Belgia* (26/1989/126/246), tuomio 18.2.1991; Series A no 193; *Beldjoudi vastaan Ranska* (55/1990/246/317), tuomio 26.3.1992, Series A no 234; *Boujlifa vastaan Ranska* (122/1996/741/440), tuomio 21.10.1997 (Reports 1997-Vi).

46 *El Boujaidi vastaan Ranska* (123/1996/742/941), tuomio 26.9.97 (Reports 1997-Vi), *Dalia vastaan France* (154/1996/773/974), tuomio 19.2.1998 (Reports 1998-i).

Erityistä huomiota olisi pitkäaikaisten asukkaiden lisäksi kiinnitettävä myös alaikäisten asemaan, joiden oikeuksia - perhe-elämän suoja mukaan lukien - olisi suojattava edellä mainittujen periaatteiden mukaisesti.

3.4.2. Perheenjäsenet

Jäsenvaltiot ovat joskus taipuvaisia käytännössä laiminlyömään perheenjäsenten oikeuksien varmistamisen. Näin on varsinkin silloin, kun perheenjäsenet eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia. Yhteisön oikeutta sovelletaan seuraaviin perheenjäseniin: puoliso, alle 21-vuotiaat tai huollettavana olevat lapset sekä kansalaisen tai hänen puolisonsa huollettavana olevat sukulaiset ylenevässä polvessa. Opiskelijoiden osalta viimeksi mainittua (kyse on lähinnä vanhemmista) henkilöryhmää ei lueta perheenjäseniksi.

Perheenjäsenten oikeuksien varmistaminen on yhtä tärkeää kuin varsinaisten unionin kansalaisten oikeuksien varmistaminen. Direktiivissä annettuja takeita ja suojakeinoja sovelletaan soveltuvin osin myös perheenjäseniin. Tämä on vahvistettu viimeaikaisessa oikeuskäytännössä (erityisesti viisumeja koskevien) muodollisuuksien, toimenpiteiden perustelemisen ja Schengenin tietojärjestelmän soveltamatta jättämisen osalta. Huomioon on otettava myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ja erityisesti tulkinta, joka annetaan yksityis- ja perhe-elämän suojaa koskevalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artiklalle.

3.5. Muutoksenhakukeinot

3.5.1. Muutoksenhaku ja oikeussuojakeinot

8 artikla

Direktiivin 8 artiklan mukaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä on oltava maahantuloa, maastakarkotusta sekä oleskeluluvan myöntämistä, epäämistä tai uudistamatta jättämistä koskevien päätösten osalta samat oikeussuojakeinot kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla. Säännöksessä ei aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta tarjota oikeussuojakeinoja silloin, kun niitä ei ole tarjolla myöskään omille kansallisille, mutta siinä taataan kaikkien henkilöiden yhdenvertainen kohtelu.[47]

Oikeussuojakeinoihin voi kuulua myös *toimenpiteen lykkääminen*, vaikka yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että direktiivin 8 artikla ei sisällä mitään lykkäävää vaikutusta koskevaa velvoitetta[48]. Karkotuspäätöstä ei kuitenkaan voida tehdä – ellei kyseessä ole asianmukaisesti perusteltu kiireellisyys – ennen kuin asianomaisella on ollut mahdollisuus hakea muutosta päätökseen.[49] Tämä ei tarkoita, että asianomainen henkilö olisi välttämättä oikeutettu jäämään kyseisen valtion alueelle koko

---

47 Katso yhdistetyt asiat C-65/95 ja C-111/95, *Shingara and Radiom*, 20 kohta. Lisäksi asia 297/88, *Dzodzi*, 60 kohta, ja asia 98/79, *Pecastaing*, erityisesti 10 ja 11 kohta.

48 Asia 98/79, *Pecastaing*, 12 ja 13 kohta, ja asia C-175/94, *Gallagher*.

49 Asia 48/75, *Royer*, 60 kohta.

muutoksenhakuprosessin ajaksi. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimenpidettä olisi lykättävä useammin niissä tapauksissa, joissa kyseisen henkilö jo asuu maassa, kuin niissä, joissa henkilö on ollut maassa vasta vähän aikaa. Maassa jo asuvien henkilöiden tapauksessa välittömästi täytäntöönpantava karkotuspäätös olisi tehtävä vain poikkeuksellisesti ja erityisen painavista syistä.

9 artikla

Direktiivin 9 artikla täydentää asianomaisten henkilöiden oikeussuojaa tapauksissa, joissa ei voida soveltaa 8 artiklaa.[50] Direktiivin 9 artiklassa vahvistetaan menettelylliset vähimmäistakeet henkilöille, jotka ovat saaneet karkotuspäätöksen tai päätöksen oleskeluluvan uudistamatta jättämisestä. Kyseisen artiklan 1 kohta koskee henkilöitä, joilla jo on oleskelulupa, ja 2 kohta henkilöitä, joille ei vielä ole myönnetty ensimmäistä oleskelulupaa.[51]

Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt 9 artiklan molempien kohtien soveltamisalan. Niitä sovelletaan: 1) jos oikeutta hakea muutosta tuomioistuimelta ei ole, tai 2) jos muutosta voi hakea vain päätöksen laillisuuden perusteella, taikka 3) jos muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta ja kun toimivaltainen viranomainen on muu kuin se viranomainen, jolla on toimivalta päättää oleskeluluvan uudistamatta jättämisestä tai antaa karkotusmääräys.[52]

Direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa kielletään kansallisia hallintoviranomaisia antamasta karkotusmääräystä yhteisön kansalaiselle, joka oleskelee laillisesti maan alueella jo ennen kuin toimivaltainen viranomainen antaa lausuntonsa [53]. Direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa annetaan asianomaisille henkilöille oikeus pyytää artiklan 1 kohdassa tarkoitettu lausunto ja esittää puolustuksensa henkilökohtaisesti (mikä tarkoittaa maahan jäämistä lopullisen päätöksen antamiseen saakka), ellei se ole ristiriidassa kansallisten turvallisuusetujen kanssa.

Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että toimivaltaisen viranomaisen lausunto on annettava ajallisesti riittävän pian karkotusmääräyksen antamisen jälkeen, jotta uudet tekijät eivät pääsisi vaikuttamaan arviointiin[54]. Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut, että ulkomaalaisten maassaolosta aiheutuvaa yhteiskunnallista vaaraa on

---

50 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että 9 artiklan säännökset täydentävät 8 artiklan säännöksiä. Jäsenvaltio ei voi soveltaa 9 artiklan säännöksiä siten, että se käytännössä rajoittaisi tai tekisi tehottomiksi direktiivin soveltamisalaan kuuluville henkilöille 8 artiklan nojalla kuuluvat muutoksenhakumahdollisuudet (Asia 98/79, *Pecastaing*, 15 ja 16 kohta).

51 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että 9 artiklan säännökset ovat riittävän tarkkaan määriteltyjä ja konkreettisia, jotta kaikki asianomaiset henkilöt voivat vedota niihin ja tuomioistuimet soveltaa niitä (Asia 131/79, *Santillo*, 13 kohta).

52 Yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa *Shingara ja Radiom* antamassaan tuomiossa, että 9 artiklan 1 kohdassa mainitut kolme tapausta tulevat sovellettaviksi myös 9 artiklan 2 kohdan osalta.

53 Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että direktiivissä ei määritellä käsitettä "toimivaltainen viranomainen" (Asia 131/79, *Santillo*, 15 kohta). Katso myös yhdistetyt asiat 115 ja 116/81, *Adoui and Cornuaille*, erityisesti 18 kohta.

54 Asia 131/79, *Santillo*, 18 ja 19 kohta.

arvioitava karkotusmääräyksen antamisen olosuhteiden mukaan, sillä arvioinnissa huomioon otettavat tekijät ja erityisesti henkilön käyttäytymistä koskevat tekijät saattavat muuttua ajan kuluessa. [55]

3.5.2. Oikeus hakea uutta oleskelulupaa

Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, että *oleskelulupaa voi hakea uudelleen*, kun aiemmasta maahantulon estävästä päätöksestä on kulunut *kohtuullinen aika*.[56]

Komissio on kohdannut tämän ongelman useissa tapauksissa, joissa jäsenvaltio on evännyt maahantulon tai kieltäytynyt peruuttamasta karkotusmääräystä sillä perusteella, että asianomaiselle henkilölle on vuosia aikaisemmin annettu karkotusmääräys. Esimerkiksi unionin kansalaisten perheenjäsenten, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia ja joihin ei vielä aiemman päätöksen tekohetkellä sovellettu yhteisön oikeutta, olisi saatava hakemuksensa tutkittavaksi uudelleen jo pelkästään asemansa muuttumisen vuoksi, sillä yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluminen on uudelleenarvioinnissa huomioon otettava uusi seikka.

Toimenpiteen voimassaolon kiinteä aikaraja (esim. kymmenen vuotta) saattaa olla ongelmallinen oleskeluluvan uutta hakemista koskevan oikeuden kannalta. Tällainen aikaraja ei saa estää asianomaista henkilöä hakemasta uutta oleskelulupaa, jos hänen tilanteensa on muuttunut ja uudelleenarvioinnin edellytykset täyttyvät.

Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että koska päätöksillä, joilla toisen jäsenvaltion kansalaista kielletään tulemasta jäsenvaltion alueelle, poiketaan vapaan liikkuvuuden perusperiaatteesta, tällaisen päätöksen voimassaoloaika ei voi olla rajoittamaton. [57]

Komissio katsoo, että nämä samat oikeudet kuuluvat kaikille muillekin yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluville henkilöille heidän asemastaan riippumatta.

---

55 Asia 297/88, *Dzodzi*, 69 kohta. Asiassa 98/79, *Pecastaing*, annetun tuomion 18 kohdan mukaan direktiivin 9 artiklasta seuraa, että heti kun kyseessä oleva lausunto on annettu ja saatettu asianomaisen tietoon, karkotustoimenpide voidaan panna välittömästi täytäntöön, ellei asianomaisen henkilön oikeudesta oleskella kyseisen valtion alueella direktiivin 8 artiklan nojalla hänen käytettävissään olevan muutoksenhakumenettelyn aloittamisen ajan muuta johdu. Yhdistetyissä asioissa 115 ja 116/81, *Adoui ja Cornuaille*, annetun tuomion 18 kohdassa todetaan, että toimivaltaisen viranomaisen lausunto on annettava asianmukaisella tavalla tiedoksi asianomaiselle henkilölle.

56 Yhdistetyt asiat C-65/95 ja C-111/95, *Shingara ja Radiom*. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että yhteisön jäsenvaltion kansalaisella, joka on karkotettu tietyn jäsenvaltion alueelta, on oikeus hakea uudelleen oleskelulupaa. Tämä ei kuitenkaan anna asianomaiselle henkilölle oikeutta tulla vastaanottavan valtion alueelle kyseisen hakemuksen käsittelyn aikana (Yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa 115 ja 116/81, *Adoui ja Cornuaille*, antamansa tuomion 12 kohdassa, että toimivaltaisten viranomaisten on tutkittava hakemus, jos se on esitetty kohtuullisen ajan kuluttua karkotuspäätöksestä. Toimivaltaisen viranomaisen on tällöin otettava huomioon erityisesti ne asianomaisen henkilön esittämät perustelut, joilla hän pyrkii osoittamaan, että aikaisemman karkotuspäätöksen perusteena olleet seikat ovat muuttuneet tuntuvasti).

57 Yhdistetyt asiat C-65/95 ja C-111/95, *Shingara and Radiom*, 40 kohta.

4. PÄÄTELMÄT

- Euroopan yhteisön perustamissopimus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden edelleen soveltaa yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä koskevia kansallisia säännöksiä ja takaa jäsenvaltioille tietyn harkintavallan niiden soveltamisessa.

- Yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella toteutettavien toimenpiteiden kansallisessa määrittelemisessä ja käytetyissä perusteissa on kuitenkin otettava huomioon yhteisön oikeuden perusperiaatteet ja rajoitukset. Erityisesti unionin kansalaisten henkilökohtainen perusoikeus vapaaseen liikkuvuuteen (perustamissopimuksen 18 artikla) sekä suhteellisuusperiaate ovat ohjenuorina, kun kansalliset viranomaiset tekevät päätöksensä toimenpiteiden toteuttamisesta.

- Yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella toteuttavien toimenpiteiden taustalla on aina oltava aito ja riittävän vakava uhka, joka kohdistuu yhteiskunnan perustavanlaatuisiin etuihin. Toimenpiteiden on myös oltava yhdenmukaisia ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen kanssa.

- Direktiivissä 64/221/ETY annettuja takeita ja oikeussuojakeinoja on yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan aina kunnioitettava täysimääräisesti. Tämä koskee myös oikeutta saada asia uudelleen tutkittavaksi sekä oikeutta saada tietää toimenpiteiden perusteet ja niiden seuraukset.

- On tärkeä tehdä henkilökohtaisten olosuhteiden (perhetilanne, sosiaaliset ja kulttuuriset olosuhteet) tapauskohtainen kokonaisarvio ja vältettävä käyttämästä perusteena yleisestävyyttä; aiemmat rikostuomiot ovat ainoastaan osa tätä kokonaisarviota eivätkä yksinään oikeuta toteuttamaan yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen perustuvia toimenpiteitä.

- Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä seuraavien ryhmien oikeuksiin ja perhe-elämän suojaan: unionin kansalaisuuden omaavat alaikäiset ja vieraassa jäsenvaltiossa pitkään asuneet henkilöt sekä - kaikkein suojattomin ryhmä lähtömaastaan riippumatta - unionin kansalaisten perheenjäsenet, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia.

- Komissio aikoo tiedottaa tästä tiedonannosta laajalti ja käyttää apunaan kansalaisten kanssa käytävää vuoropuhelua varten perustettuja uusia välineitä. Perustamissopimuksessa kansalaisille taattujen oikeuksien tuominen kansalaisten ja jäsenvaltioiden tietoisuuteen edistää entisestään näiden oikeuksien toteutumista ja vähentänee myös niiden rikkomista. Oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen varmistamiseksi saatetaan vielä jatkossa tarvita toimenpiteitä. Komissio jatkaakin yhteistyötään jäsenvaltioiden kanssa tässä tiedonannossa esitettyjen periaatteiden mukaisesti.

LIITE

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIOT

Asia 4/73 – J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung vastaan Euroopan yhteisöjen komissio, Kok. [1974] I-491

Asia 41/74 – Yvonne van Duyn vastaan Home Office, Kok. [1974] II-1337

Asia 67/74 – Carmelo Angelo Bonsignore vastaan Oberstadtdirektor der Stadt Köln, Kok. [1975] I-297

Asia 36/75 – Roland Rutili vastaan Ministre de l'Intérieur, Kok. [1975] II-1219

Asia 48/75 – Jean Noël Royer, Kok. [1976] I-497

Asia 118/75 – Lynne Watson ja Alessandro Belmann, Kok. [1976] II-1185

Asia 30/77 – Regina vastaan Pierre Bouchereau, Kok. [1977] II-1999

Asia 98/79 – Josette Pecastaing vastaan Belgian valtio, Kok. [1980] I-691

Asia 131/79 – Regina vastaan Secretary of State for Home Affairs, ex parte Mario Santillo, Kok. [1980] II-1585

Asia 157/79 – Regina vastaan Stanislaus Pieck, Kok. [1980] II-2171

Yhdistetyt asiat 115 ja 116/81 – Rezguia Adoui vastaan Belgian valtio ja Liègen kaupunki; Dominique Cornuaille vastaan Belgian valtio, Kok. [1982] II-1665

Yhdistetyt asiat 286/82 ja 26/83 – Graziana Luisi ja Giuseppe Carbone vastaan Ministero del Tesoro , Kok. [1984] I-377

Asia 352/85 – Bond van Adverteerders ym. vastaan Alankomaiden valtio, Kok. [1988] 2085

Asia 321/87 – Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Belgian kuningaskunta, Kok. [1989] I-997

Yhdistetyt asiat C-297/88 ja C-197/89 – Massam Dzodzi vastaan Belgian valtio, Kok. [1990] I-3763

Asia C-68/89 – Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Alankomaiden kuningaskunta, Kok. [1991] I-2637

Asia C-292/89 – The Queen vastaan Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen, Kok. [1991] I-0745

Asia C-363/89 – Danielle Roux vastaan Belgian valtio, Kok. [1991] I-0273

Asia C-175/94 The Queen vastaan Secretary of State for the Home Department; ex parte John Gallagher, Kok. [1995] I-4253

Joined Asias C-65/95 and C-111/95 – The Queen vastaan Secretary of State for the Home Department; ex parte Mann Singh Shingara; The Queen vastaan Secretary of State for the Home Department; ex parte Abbas Radiom, Kok. [1997] I-3343

Asia C-344/95 – Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Belgian kuningaskunta, Kok. [1997] I-1035

Asia C-85/96 – María Martínez Sala vastaan Freistaat Bayern, Kok. [1998] I-2691

Asia C-171/96 – Rui Alberto Pereira Roque vastaan His Excellency the Lieutenant Governor of Jersey, Kok. [1998] I-4607

Asia C-348/96 – Rikosasia, jossa vastaajana on Donatella Calfa, Kok. [1999], ei vielä julkaistu

ISSN 1024-4492

KOM(1999) 372 lopullinen

ASIAKIRJAT

FI **06 10 07 05**

Luettelonumero : CB-CO-99-377-FI-C

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto
L-2985 Luxemburg

26