



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 5.3.2003
KOM(2003) 101 lopullinen

**KOMISSION TOINEN KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN PARLAMENTILLE**

Direktiivien 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY (oleskeluoikeus) soveltamisesta

TIIVISTELMÄ

Tämä on toinen kertomus työelämän ulkopuolella olevien Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeutta koskevien kolmen direktiivin soveltamisesta. Nämä henkilöt eivät siis harjoita taloudellista toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ja heidän perheenjäsenensä voivat olla myös muiden kuin EU:n jäsenvaltioiden kansalaisia. Kertomus kattaa vuodet 1999–2002.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien on säätänyt tai vahvistanut eräitä merkittäviä periaatteita, jotka koskevat näiden kolmen direktiivin soveltamista:

- opiskelijoiden ei tarvitse todistaa, että heillä on riittävät tulot ja varat (määrätty summa), vaan pelkkä ilmoitus riittää,
- jäsenvaltiot eivät saa rajoittaa keinoja, joilla henkilö voi osoittaa, että hänellä on riittävät tulot ja varat ja sairausvakuutus, eivätkä ne saa vaatia, että tiettyjen asiakirjojen on oltava toisen jäsenvaltion viranomaisten antamia tai niiden hyväksymiä,
- näiden kolmen direktiivin edunsaajiin sovelletaan syrjimättömyyden periaatetta, ja heillä on erikseen mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta oikeus etuusperusteisesta sosiaaliturvajärjestelmästä maksettaviin sosiaalietuuksiin, mm. toimeentuloturvaan,
- jos näiden kolmen direktiivin edunsaajat hakevat apua vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmästä, kyseinen jäsenvaltio ei voi lakkauttaa heidän oleskeluoikeuttaan automaattisesti, vaan sen on osoitettava heitä kohtaan solidaarisuutta, jos kyseisille henkilöille tulee tilapäisiä vaikeuksia,
- laitton maahantulo ja yhteisön lainsäädännössä vaaditun viisumin puuttuminen tai sen voimassaolon päättymisen eivät ole pätevä syy, jonka perusteella jäsenvaltiot voivat kieltäytyä myöntämästä oleskelukorttia sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä yhteisön lainsäädännössä tarkoitetussa merkityksessä,
- EY:n perustamissopimuksen 18 artiklassa vahvistetaan unionin kansalaisten oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella; määräyksellä on suora oikeusvaikutus, mutta lisäksi sovelletaan siihen liittyviä rajoituksia ja ehtoja,
- tulkittaessa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa vahvistettu perhe-elämän kunnioittamista koskeva vaatimus. Kun lapsilla on oleskeluoikeus vastaanottavassa jäsenvaltiossa asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan perusteella, myös heidän huoltajanaan toimivalla vanhemmalla on kansalaisuudestaan riippumatta oleskeluoikeus kyseisessä jäsenvaltiossa samalla perusteella, vaikka vanhemmat olisivat sittemmin eronneet tai vaikka vanhempi, joka on unionin kansalainen, ei enää työskentelisi siirtotyöntekijänä kyseisessä jäsenvaltiossa.

Komissio on tehostanut toimiaan, joiden tarkoituksena on varmistaa, että näitä kolmea direktiiviä sovelletaan asianmukaisesti. Se on aloittanut jäsenvaltioita vastaan rikkomisesta johtuvia menettelyjä, joiden aiheena ovat mm. tulojen ja varojen alkuperä, oleskelukortin voimassaoloaika ja se, mitä asiakirjoja henkilöltä voidaan vaatia. Komissio valvoo edelleen

näiden direktiivien moitteetonta soveltamista ottaen huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja unionin kansalaisuuden.

Komissio on myös esittänyt 29. kesäkuuta 2001 ehdotuksen oleskeluoikeutta koskevaksi uudeksi direktiiviksi. Jos neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyvät ehdotuksen, uusi direktiivi korvaa nykyään voimassa olevat säädökset. Komission tavoitteena on ratkaista nykyisten kolmen direktiivin soveltamiseen liittyvät ongelmat:

- oikeus oleskella EU:n alueella ilman ehtoja ja muodollisuuksia pitenee kolmesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen,
- kun oleskelu kestää yli kuusi kuukautta, oleskelukortti korvataan rekisteröitymisellä, minkä lisäksi on annettava osoitus riittävistä tuloista ja varoista ja sairausvakuutuksesta; tähän riittää kuitenkin pelkkä ilmoitus, samoin kuin opiskelijat voivat nykyään vain ilmoittaa, että heillä on riittävät tulot ja varat, ja
- käyttöön otetaan pysyvä oleskeluoikeus, jonka henkilö saa asuttuaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa neljä vuotta; tämä oleskeluoikeus poistaa oleskeluoikeudelta vaadittavat edellytykset, ja henkilön oikeudellinen asema rinnastetaan sosiaaliturvan kannalta pysyvästi kyseisen jäsenvaltion kansalaisten asemaan.

JOHDANTO

Tämä on toinen kertomus työelämän ulkopuolella olevien Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeutta koskevien kolmen direktiivin soveltamisesta. Nämä henkilöt eivät saa harjoittaa taloudellista toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ja heidän perheenjäsenensä voivat olla myös muiden kuin EU:n jäsenvaltioiden kansalaisia. Kyseiset direktiivit ovat oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/364/ETY (EYVL L 180, 13.7.1990, s. 26), ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/365/ETY (EYVL L 180, 13.7.1990, s. 28) ja opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/96/ETY (EYVL L 317, 18.12.1993, s. 59). Näiden kolmen direktiivin antamisen myötä liikkumisvapaus ei enää liity taloudellisen toiminnan harjoittamiseen vaan kuuluu unionin kansalaisille siitä riippumatta, harjoittavatko he taloudellista toimintaa.

Tämän kertomuksen laatiminen asetetaan komission tehtäväksi direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY 4 artiklassa sekä direktiivin 93/96/ETY 5 artiklassa; näiden säännösten mukaan komission on laadittava Euroopan parlamentille ja neuvostolle kolmen vuoden välein kertomus direktiivien soveltamisesta. Ensimmäinen kertomus esitettiin 17. maaliskuuta 1999¹, ja tämä toinen kertomus kattaa ajanjakson kyseisestä päivästä uuden kertomuksen julkaisupäivään asti. Unionin kansalaisuuden ja siihen keskeisesti liittyvän vapaan liikkumisoikeuden kehitystä käsitellään myös komission kolmannessa kertomuksessa unionin kansalaisuuden toteutumisesta², joka kattaa ajanjakson 1997–2001.

Lisäksi opiskelijoiden oleskeluoikeudesta annetun direktiivin 93/96/ETY 5 artiklan toisessa kohdassa kehoitetaan komissiota kiinnittämään erityistä huomiota vaikeuksiin, joita direktiivin

¹ KOM(1999) 127 lopullinen.

² KOM(2001) 506 lopullinen, 7.9.2001.

ensimmäisen artiklan soveltaminen saattaa aiheuttaa jäsenvaltioissa³, ja esittämään tarvittaessa neuvostolle ehdotuksia niiden korjaamiseksi. Komissio ei ole havainnut jäsenvaltioissa direktiivin 1 artiklan soveltamiseen liittyviä ongelmia eivätkä jäsenvaltiotkaan ole ilmoittaneet sille vaikeuksista, jotka liittyisivät siihen, että toisista jäsenvaltioista tulisi niiden alueelle joukoittain opiskelijoita tai että nämä aiheuttaisivat niiden julkiselle taloudelle kohtuutonta rasitusta.

Ensimmäisessä kertomuksessa kuvailtiin yksityiskohtaisesti, miten hidasta ja hankalaa näiden kolmen direktiivin saattaminen osaksi jäsenvaltioiden kansallisia lainsäädäntöjä oli. Viimeisenä ne saatettiin osaksi Italian lainsäädäntöä 2. elokuuta 1999 annetulla Italian tasavallan lakiasetuksella eli vajaa vuosi ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin antoi 25. toukokuuta 2000 tuomion täytäntöönpanon hitauden vuoksi aloitetussa asiassa C-424/98, komissio v. Italia.

Direktiivien täytäntöönpanon jälkeenkin komissiolle on tehty runsaasti kanteluita ja Euroopan parlamentin vetoomusvaliokunnalle on esitetty vetoomuksia direktiivien puutteellisesta soveltamisesta yksityistapauksissa.

Tämän kertomuksen kattamana ajanjaksona komissio on pyrkinyt saattamaan päätökseen rikkomisesta johtuvat menettelyt, joita se on aloittanut jäsenvaltioita vastaan siksi, että ne ovat lakien tai asetusten tai hallinnollisten kiertokirjeiden, ohjeiden ja käytäntöjen yhteydessä laiminlyöneet näihin kolmeen direktiiviin perustuvat velvoitteensa. Tarkasteluajanjaksolla on myös tapahtunut merkittävää kehitystä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, jossa on unionin kansalaisuuteen liittyvien vaikutusten perusteella tulkittu entistä joustavammin näissä kolmessa direktiivissä säädettyjä oleskeluoikeuden tunnustamisen ehtoja. Kertomuksen kattaman ajanjakson huipentumana voidaan pitää komission esittämää säädösehdotusta, jonka tarkoituksena on helpottaa ja yksinkertaistaa unionin kansalaisten mahdollisuuksia toteuttaa oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella ottamalla käyttöön yksi säädös, joka korvaa useita aiempia voimassaolevia säädöksiä.

Erityisen merkittävää henkilöiden vapaan liikkuvuuden kannalta oli Euroopan unionin perusoikeuskirjan allekirjoittaminen ja sitä koskevan juhlallisen julistuksen antaminen Nizzassa 7. joulukuuta 2000 Euroopan parlamentin puhemiehen, neuvoston pääsihteerin ja komission puheenjohtajan toimesta. Se, että kansalaisten oikeuksia koskevassa perusoikeuskirjan luvussa ja erityisesti sen 45 artiklassa vahvistetaan kaikkien unionin kansalaisten oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella yhteisön lainsäädännössä säädettyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti⁴, ei sinänsä millään tavoin muuta nykyään voimassa olevaa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa yhteisön lainsäädäntöä. Tärkeää on sen sijaan se, että perusoikeuskirjassa kootaan yhteen, tuodaan esiin ja täsmennetään ne perusoikeudet, joiden noudattamiseen EU:n kolme toimielintä ja

³ Kyseisessä artiklassa säädetään seuraavaa: "Täsmentääkseen oleskeluoikeuden käyttämisen helpottamiseksi tarkoitettuja edellytyksiä ja taatakseen yhdenvertaisen ammatilliseen koulutukseen pääsyn sellaisen jäsenvaltion kansalaisen hyväksi, joka on hyväksytty ammatilliseen koulutukseen toisessa jäsenvaltiossa, jäsenvaltiot myöntävät oleskeluoikeuden kaikille opiskelijoille, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ja joilla ei ole tätä oikeutta yhteisön oikeuden muiden säännösten perusteella, sekä heidän puolisolleen ja heidän huollettavanaan oleville lapsilleen, ja jotka ilmoituksella taikka opiskelijan valitsemalla muulla vastaavalla tavalla vakuuttavat kansalliselle viranomaiselle, että heillä on tuloja ja varoja niin, että he eivät oleskeluaikanaan joudu turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään, edellyttäen että opiskelija on kirjoittautunut hyväksytyyn oppilaitokseen hankkiakseen siellä ammatillisen koulutuksen ja että hänellä on sairausvakuutus, joka kattaa kaikki riskit vastaanottavassa jäsenvaltiossa."

⁴ Perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohta.

erityisesti komissio ovat sitoutuneet ja joiden avulla komissio tulkitsee nykyään voimassa olevaa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa yhteisön lainsäädäntöä ja laatii uusia säädösehdotuksia.

I. YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNTÖ

Yhteisöjen tuomioistuin on antanut tarkasteluajanjakson aikana neljä oleskeluoikeutta koskevaa tuomiota⁵. Niistä ensimmäinen perustui komission kanteeseen, jonka se nosti Italiaa vastaan kolmen direktiivin puutteellisen täytäntöönpanon vuoksi.

Yhteisöjen tuomioistuimen 25. toukokuuta 2000 antamasta tuomiosta⁶ voidaan tehdä kolme päätelmää:

a) Direktiivin 90/364/ETY edunsaajien perheenjäsenten tulot verrattuina direktiivin 90/365/ETY edunsaajien perheenjäsenten tuloihin

Yhteisöjen tuomioistuin katsoi komission kannan vastaisesti, että se, että jäsenvaltio säätelee ammattitoimintaa harjoittaneiden henkilöiden perheenjäseniä koskevasta järjestelmästä, joka on edullisempi kuin direktiivissä 90/364/ETY tarkoitettujen edunsaajien perheenjäseniä koskeva järjestelmä, ei sellaisenaan osoita, että viimeksi mainituilta vaadittu suurempi tulojen ja varojen määrä ylittäisi jäsenvaltioiden harkintavallan⁷.

Koska komission kanteen koski tiettyä eroavuutta Italian lainsäädännössä, on vaikea johtaa tuomion perusteluista yleistä periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltiot voisivat täysin vapaasti päättää, että näiden kahden direktiivin edunsaajien riittävien tulojen ja varojen vähimmäismäärät voivat poiketa toisistaan. Yhteisöjen tuomioistuin vahvistaakin jälleen kerran, että jäsenvaltioiden on käytettävä toimivaltaansa tällä alalla siten, että ne ottavat huomioon perustamissopimuksessa taatut perusvapaudet sekä sellaisten direktiivien säännösten tehokkaan vaikutuksen, jotka sisältävät toimenpiteitä henkilöiden vapaan liikkumisoikeuden esteiden poistamiseksi jäsenvaltioiden väliltä, jotta voitaisiin helpottaa Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeuden harjoittamista jäsenvaltioiden alueella.

Ongelma on kuitenkin vain teoreettinen, sillä erilaisista vähimmäismääristä oli säätänyt vain yksi jäsenvaltio (Italia), joka peruutti kyseisen säädöksen jo ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin antoi asiassa tuomion.

b) Direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY edunsaajilta vaadittavista asiakirjoista

Saman periaatteen mukaan yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltioiden on käytettävä yhteisön oikeuden muiden sääntöjen tarjoamia eri mahdollisuuksia, erityisesti todistelun osalta siten, että kansalliset sosiaaliturvalaitokset antavat asianomaisten henkilöiden pyynnöstä todistuksia tietyn sosiaaliturvajärjestelmän kattavuudesta ja näiden laitosten

⁵ Asia C-424/98, komissio v. Italian tasavalta, tuomio 25.2.2000, Kok. 2000, s. I-4001; asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001, Kok. 2001, s. I-6193; asia C-459/99, MRAX, tuomio 25.7.2002, Kok. 2002, s. I-6591; ja asia C-413/99, Baumbast, R, tuomio 17.9.2002, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

⁶ Asia C-424/98, komissio v. Italian tasavalta, Kok. 2000, s. I-4001.

⁷ Italian lainsäädäntö edellytti, että direktiivissä 90/364/ETY tarkoitettujen edunsaajan perheenjäseniltä vaadittujen tulojen ja varojen vähimmäismäärän oli oltava kolmanneksen enemmän kuin direktiivissä 90/365/ETY tarkoitettujen edunsaajien perheenjäseniltä vaadittu vähimmäismäärä.

maksamien eläkkeiden määrästä, ja totesi, että Italian tasavalta on ylittänyt yhteisön oikeuden mukaiset rajat, koska se on rajoittanut käytettävissä olevia todistuskeinoja ja säättänyt muun muassa, että tiettyjen asiakirjojen on oltava toisen jäsenvaltion viranomaisen antamia taikka varmentamia.

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistaa näin ollen, että kyseisissä kahdessa direktiivissä säädettyjen edellytysten todistelukeinoin on suhtauduttava joustavasti, ja epäsuorasti myös, että asianomaiselle on annettava niiden suhteen valinnan vapaus. Tämän oikeuskäytännön perusteella direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY edunsaajan on siis voitava valita, millä tavoin hän haluaa osoittaa, että hänellä on riittävät tulot ja varat sekä sairausvakuutus, eikä häneltä voida vaatia, että kyseisten asiakirjojen pitäisi olla jonkin jäsenvaltion viranomaisten antamia tai varmentamia. Jäsenvaltio ei myöskään saa rajoittaa todistelukeinoja vaatimalla pelkästään tiliotetta tai toisen jäsenvaltion viranomaisten antamaa tai sen konsuliviranomaisten varmentamaa asiakirjaa. Jäsenvaltion on päinvastoin annettava asianomaisen valita eri todistelukeinoista haluamansa riippumatta siitä, ovatko kyseessä julkiset tai yksityiset asiakirjat tai muut todisteet.

c) Opiskelijoiden tuloja ja varoja koskevat säännökset

Yhteisöjen tuomioistuin vahvistaa komission kannan, jonka mukaan direktiiviin 93/96/ETY perustuva opiskelijoiden oleskeluoikeutta koskeva järjestelmä poikkeaa kahteen muuhun direktiiviin perustuvasta järjestelmästä tulojen ja varojen riittävyttä koskevan vaatimuksen osalta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että koska direktiivissä 93/96/ETY ei aseteta riittävien tulojen ja varojen määrää koskevia ehtoja, saati vaatimuksia siitä, että ne pitäisi perustella erityisin asiakirjoin, jäsenvaltio ei voi vaatia tämän direktiivin edunsaajiin kuulualta opiskelijalta todisteita tai takeita tietyn suuruisista tuloista ja varoista, vaan sen on tyydyttävä pelkkään ilmoitukseen tai asianomaisen valitsemaan muuhun vähintään vastaavaan todisteeseen, vaikka tällä olisi mukanaan perheenjäseniä. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Grzelczyk 20. syyskuuta 2001 antamassaan tuomiossa (ks. jäljempänä), että "opiskelijan taloudellinen tilanne voi vaihdella ajan kuluessa hänen tahdostaan riippumattomien seikkojen vuoksi. Hänen ilmoituksensa todenperäisyyttä voidaan näin ollen arvioida ainoastaan sen antamisajankohdan perusteella" (45 kohta).

Edellä mainitusta oikeuskäytännöstä seuraa, että kansallisen viranomaisen vaatimus, jonka mukaan direktiivin 93/96/ETY edunsaajiin kuuluvan opiskelijan on esitettävä jokin tietty asiakirja, esimerkiksi tiliote, voidakseen osoittaa täyttävänsä direktiivissä säädetyn edellytyksen tulojen ja varojen riittävydestä, ei ole direktiivin säännösten mukainen.

d) Työelämän ulkopuolella olevien oleskeluoikeus sosiaaliturvajärjestelmään turvautumisen jälkeen

Direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY 3 artiklassa sekä direktiivin 93/96/ETY 4 artiklassa säädetään, että oleskeluoikeus säilyy niin kauan kuin ne, joille oleskeluoikeus on myönnetty, täyttävät tulojen ja varojen riittävyttä ja sairausvakuutusta koskevat edellytykset. Tämän säännöksen perusteella jäsenvaltiot lakkauttavat automaattisesti näiden kolmen direktiivin edunsaajien oleskeluoikeuden, jos nämä turvautuvat sosiaaliturvajärjestelmään.

Asiassa C-184/99, Grzelczyk, 20. syyskuuta 2001 antamassaan tuomiossa⁸ yhteisöjen tuomioistuin rajoittaa jäsenvaltioiden oikeutta lakkauttaa näiden kolmen direktiivin edellä

⁸ Kok. 2001, s. I-6193.

mainittujen säännösten perusteella niiden edunsaajien oleskeluoikeutta silloin kun nämä turvautuvat sosiaaliturvajärjestelmään tulojen ja varojen riittämättömyyden vuoksi.

Yhteisöjen tuomioistuin myöntää, että jäsenvaltio voi katsoa, että sosiaaliturvajärjestelmään turvautunut opiskelija ei enää täytä oleskeluoikeuden edellytyksiä, ja lakkauttaa tällä perusteella hänen oleskeluoikeutensa. Tuomioistuin katsoo kuitenkin, että tämän on tapahduttava "yhteisön oikeudessa tämän osalta asetetuissa rajoissa" (42 kohta) eli toisin sanoen suhteellisuusperiaatetta noudattaen, ja että "tällaisista toimenpiteistä ei kuitenkaan missään tapauksessa saa tulla automaattista seurausta sille, että opiskelija, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, turvautuu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään" (43 kohta). Tuomioistuin torjuu näin ollen jyrkästi ja kaikissa tapauksissa sen, että turvautuminen sosiaaliturvajärjestelmään johtaisi automaattisesti oleskeluoikeuden lakkauttamiseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen näkemys perustuu direktiivin 93/96/ETY johdanto-osan kuudenteen kappaleeseen, jonka mukaan henkilöistä, joille oleskeluoikeus on myönnetty, ei tule aiheutua "kohtuutonta" räsitystä vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle. Tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että "direktiivissä 93/96/ETY, samoin kuin myös direktiiveissä 90/364/ETY ja 90/365/ETY, hyväksytään siis tietty tämän jäsenvaltion kansalaisten taloudellinen solidaarisuus muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan, erityisesti jos oleskeluluvan saaneelle henkilölle aiheutuvat vaikeudet ovat luonteeltaan väliaikaisia" (44 kohta).

Viittauksista direktiiveihin 90/364/ETY ja 90/365/ETY sekä kyseisiin kolmeen direktiiviin perustuvan järjestelmän yhdenmukaisuudesta seuraa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä voitaisiin soveltaa paitsi opiskelijoihin, joita itse pääasia koski, soveltuvien osin myös direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY edunsaajiin. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin epäsi jäsenvaltioilta mahdollisuuden lakkauttaa opiskelijoiden ja muiden työelämän ulkopuolella olevien henkilöiden oleskeluoikeus sillä perusteella, että he ovat joutuneet tilapäisiin taloudellisiin vaikeuksiin.

Edellä esitetystä seuraa, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan sosiaaliturvajärjestelmään turvautuminen ei opiskelijoiden ja muiden työelämän ulkopuolella olevien osalta saa missään tapauksessa johtaa automaattisesti oleskeluoikeuden lakkauttamiseen, vaan että tällaisesta automaattisesta seurauksesta annetut kansalliset säännökset on katsottava poikkeuksesta yhteisön oikeuden vastaisiksi.⁹ Yhteisön oikeuden vastaista olisi myös se, että jäsenvaltiot lakkauttaisivat oleskeluoikeuden silloin kun näiden kolmen direktiivin edunsaajat joutuvat tilapäisesti taloudellisiin vaikeuksiin. Komissio valvoo, että jäsenvaltiot toteuttavat tätä varten tarvittavat toimet.

e) Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltämisen periaate ja unionin kansalaisen aseman tunnustaminen

Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti asiassa Martinez Sala¹⁰ antamansa oikeuskäytännön asiassa Grzelczyk antamassaan tuomiossa toteamalla, että unionin kansalainen voi vedota EY:n perustamissopimuksen 12 artiklassa määrättyyn syrjintäkiellon periaatteeseen kaikissa

⁹ Komissio on jo lähettänyt yhteisöjen tuomioistuimen 20.9.2001 antaman tuomion perusteella täydentävän virallisen ilmoituksen jäsenvaltiolle, jonka lainsäädännössä säädetään tällaisesta automaattisesta seuraamuksesta ja mainitaan nimenomaisesti oleskelukortti. Asianomainen jäsenvaltio on jo ilmoittanut muuttavansa lainsäädäntöään kyseisen tuomion perusteella.

¹⁰ Asia C-85/96, tuomio 12.5.1998, Kok. 1998, s. I-2691.

tilanteissa, joissa yhteisön oikeutta sovelletaan *ratione materiae* ja joihin kuuluvat mm. oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella siten kuin siitä määrätään EY:n perustamissopimuksen 18 artiklassa.

Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi EY:n perustamissopimuksen 12 artiklaa yhdessä unionin kansalaisuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa ja totesi asiassa Grzelczyk antamassaan tuomiossa, että "unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu." (31 kohta)¹¹.

Tästä voitaisiin päätellä, että työelämän ulkopuolella olevat unionin kansalaiset, jotka oleskelevat laillisesti toisessa jäsenvaltiossa, saavat unionin kansalaisuuden perusteella yhdenvertaisen kohtelun maan omien kansalaisten kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin hyväksyy, että tähän sääntöön sovelletaan rajoituksia silloin kun yhteisön oikeudessa säädetään "tätä koskevista nimenomaisista poikkeuksista". Näin tuomioistuin myöntää implisiittisesti asiassa Grzelczyk antamassaan tuomiossa, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla on direktiivin 93/96/ETY 3 artiklan nojalla¹² oikeus olla myöntämättä oleskeluluvan saaneille opiskelijoille elinkustannuksiin tarkoitettua tukea. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että opiskelijoihin sovelletaan yhdenvertaista kohtelua niiden tukien osalta, jotka liittyvät oppilaitokseen pääsyyn (kirjoittautumis- ja lukukausimaksut)¹³. Sen sijaan yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että "kyseiseen direktiiviin ei sitä vastoin sisälly säännöksiä, joissa sen soveltamisalaan kuuluvilta henkilöiltä evättäisiin sosiaalietuuksia" (39 kohta). Näin se päättää EY:n perustamissopimuksen 12 ja 17 artiklan perusteella, että vastaanottava jäsenvaltio ei voi evätä etuusperusteiseen järjestelmään perustuvia sosiaalietuuksia kuten vähimmäistoimeentuloturva niiltä muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka asuvat kyseisessä jäsenvaltiossa laillisesti, sillä perusteella että nämä eivät kuulu asetuksen N:o 1612/68 soveltamisalaan, koska sen omiin kansalaisiin ei sovelleta mitään tällaista ehtoa.

Näin ollen on selvää, että direktiivien 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY edunsaajilla on EY:n perustamissopimuksen 12 ja 17 artiklan nojalla oikeus yhdenvertaiseen kohteluun maan omien kansalaisten kanssa ja oikeus etuusperusteisen sosiaaliturvajärjestelmän sosiaalietuuksiin, yhteisön lainsäädännössä nimenomaisesti säädettyjä poikkeustapauksia lukuun ottamatta. Heillä on myös yhtäläinen oikeus sosiaaliturvaan ilman että vastaanottava jäsenvaltio voi lakkauttaa heidän oleskeluoikeuttaan automaattisesti tai varsinkaan silloin kun heidän taloudelliset vaikeutensa ovat luonteeltaan tilapäisiä. Direktiivien 90/364/ETY, 90/365/ETY¹⁴ ja 93/96/ETY edunsaajien oleskeluoikeutta rajoitetaan kuitenkin edelleen siten,

¹¹ Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-224/98, D'Hoop, 11.7.2002 antamassaan tuomiossa (Kok. 2002, s. I-6191, 35 kohta), että unionin kansalaisuus antaa takeet yhdenvertaisesta oikeudellisesta kohtelusta vapaan liikkuvuuden harjoittamisen alalla.

¹² Kyseisessä artiklassa säädetään, että "tässä direktiivissä ei luoda oleskeluluvan saaneille opiskelijoille oikeutta saada vastaanottavalta jäsenvaltiolta opintotukea."

¹³ Direktiivin 93/96/ETY johdanto-osan seitsemännessä kappaleessa säädetään, että kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, opiskelijoille myönnettävä tuki **elinkustannusten kattamiseen** ei yhteisön oikeuden nykytilanteessa kuulu perustamissopimuksen soveltamisalaan kyseisen sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettussa merkityksessä. Direktiivin englanninkielisestä toisinnosta puuttuu ilmaisu "maintenance", jonka kuuluisi olla tekstissä ennen ilmaisua "assistance granted to students".

¹⁴ Direktiivin 90/365/ETY englannin-, ruotsin- ja suomenkielisen toisinnon 1 artiklassa käytetään ilmaisua "the social **security** system of the host Member State (EN)", « ligga det sociala **trygghets**systemet i värdmedlemsstaten (SV)» ja «kuuluvan vastaanottavan jäsenvaltion **sosiaaliturva**järjestelmään (FI)». Lauseen on kuitenkin katsottava tarkoittavan ilmaisua "the social **assistance** system of the host Member

että heistä ei saa aiheutua vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle kohtuutonta raskautta, vaan tällöin vastaanottava jäsenvaltio voi yhteisön lainsäädännön ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen mukaisesti lakkauttaa heidän oleskeluoikeutensa ja näin ollen heidän oikeutensa sosiaaliturvaan.

f) Oleskelukortin epääminen laittoman maahantulon tai viisumin voimassaolon päättymisen vuoksi

Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti asiassa MRAX 25. heinäkuuta 2002 antamassaan tuomiossa, että on tärkeää varmistaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisten perhe-elämän suoja silloin kun näihin sovelletaan vapaata liikkuvuutta koskevaa yhteisön lainsäädäntöä. Tuomioistuin katsoi, että sellaisten unionin kansalaisten puolisoiden oleskeluoikeus, jotka itse ovat kolmannen maan kansalaisia, perustuu suoraan yhteisön lainsäädäntöön jäsenvaltion myöntämästä oleskeluluvasta riippumatta. Oleskeluluvan myöntämisen tarkoituksena on vain todeta asianomaisen henkilökohtainen tilanne yhteisön lainsäädännön perusteella.

Yhteisöjen tuomioistuin muistuttaa kuitenkin, että jäsenvaltio voi asettaa oleskeluluvan myöntämisen ehdoksi, että asianomaisen on esitettävä asiakirja, jonka nojalla hän on tullut kyseisen jäsenvaltion alueelle. Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat määrätä kolmannen maan kansalaiselle seuraamuksia ulkomaalaisten valvontaan liittyvien toimenpiteiden laiminlyönnin vuoksi, kunhan ne ovat oikeasuhteisia tekoon nähden. Jäsenvaltio voi myös toteuttaa toimenpiteitä, jotka muodostavat poikkeuksen vapaaseen liikkuvuuteen nähden yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen liittyvistä syistä, mutta tällaisten toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen henkilön omaan käyttäytymiseen.

Sen sijaan oleskeluluvan epääminen tai maastapoistamispäätös, jotka perustuvat yksinomaan siihen, että asianomainen ei ole noudattanut ulkomaalaisten valvontaan liittyviä laillisia muodollisuuksia (esimerkiksi tulemalla jäsenvaltion alueelle ilman viisumia), ovat kohtuuttomia ja siten yhteisön sääntöjen vastaisia toimenpiteitä, jos asianomainen voi osoittaa henkilöllisyytensä ja aviosuhteensa unionin kansalaiseen.

Sellaisista tapauksista, joissa oleskelulupaa on haettu vasta viisumin voimassaolon päättymisen jälkeen, yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että yhteisön säännöt eivät edellytä oleskeluluvan myöntämisen ehdoksi voimassa olevaa viisumia. Sitä paitsi maastapoistaminen yksinomaan viisumin voimassaolon päättymisen vuoksi olisi ilmeisen suhteeton seuraamus siitä, että henkilö ei ole tuntenut ulkomaalaisten valvontaa koskevia kansallisia määräyksiä.

g) EY:n perustamissopimuksen 18 artiklan suora sovellettavuus – Sovellettavat ehdot ja rajoitukset, kun otetaan huomioon suhteellisuusperiaate ja perhe-elämän suoja

Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-413/99, Baumbast, R, 17.9.2002 antama tuomio

Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että perustamissopimuksessa ei vaadita unionin kansalaisia harjoittamaan taloudellista toimintaa, jotta he voisivat käyttää unionin kansalaisuuteen liittyviä oikeuksia, mm. oikeutta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että EY:n perustamissopimuksen 18 artiklan 1 kohta on selkeä ja täsmällinen määräys, jossa sallittujen rajoitusten ja ehtojen soveltaminen

State (EN)", « ligga det sociala **bidragssystemet** i värdmedlemsstaten (SV)» et «kuuluvan vastaanottavan jäsenvaltion **sosiaalihuoltojärjestelmään** (FI)», jota käytetään direktiivin muissa kieliversioissa sekä direktiiveissä 90/364/ETY ja 93/96/ETY.

edellyttää oikeudellista valvontaa. Yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että määräys antaa yksityishenkilöille oikeuksia, joihin he voivat vedota tuomioistuimessa ja joita kansallisten tuomioistuinten on näin ollen suojattava.

Yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että EY:n perustamissopimuksen 18 artiklassa ja direktiivissä 90/364/ETY vahvistettuja rajoituksia ja ehtoja sovelletaan edelleen, sillä unionin kansalaisen oleskeluoikeuden käyttö voidaan alistaa jäsenvaltioiden oikeutettujen etujen suojaamiselle. Tämä on kuitenkin tehtävä noudattaen yhteisön lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja siinä vahvistettujen yleisten oikeusperiaatteiden ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Soveltaessaan viimeksi mainittua periaatetta asiassa Baumbast yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että se, että vastaanottava jäsenvaltio ei sallisi asianomaisen käyttää oleskeluoikeuttaan sillä perusteella, että hänen sairausvakuutuksensa ei kata vastaanottavassa jäsenvaltiossa annettavaa kiireellistä hoitoa, merkitsisi suhteetonta puuttumista kyseisen oikeuden käyttämiseen. Asianomaisella samoin kuin hänen perheellään on kuitenkin kattava sairausvakuutus toisessa EU:n jäsenvaltiossa, ja asetuksen N:o 1408/71 19 artiklan 1 kohdan a alakohdan säännökset takaavat heille oikeuden saada sairaanhoitopalveluita asuinvaltiossaan toimivalta laitokselta asiassa toimivaltaisen jäsenvaltion kustannuksella.

Perhe-elämän suoja

Asiassa Baumbast, R, antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti myös periaatteen, jonka se oli muotoillut aiemmin asiassa C-60/00, Carpenter, 11. heinäkuuta 2002 antamassaan tuomiossa¹⁵. Sen mukaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa yhteisön lainsäädäntöä on tulkittava yhdessä perhe-elämän kunnioittamista koskevan vaatimuksen kanssa, josta säädetään ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklassa, koska tämä vaatimus kuuluu yhteisön oikeudessa tunnustettuihin perusoikeuksiin.

Tätä periaatetta soveltaen yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että silloin kun lapsilla on oleskeluoikeus jäsenvaltiossa, jotta he voisivat saada siellä perusopetusta asetuksen N:o 1612/68 12 artiklan mukaisesti, tätä säännöstä on sen vaikutusten suojaamiseksi tulkittava siten, että sen perusteella myös vanhemmalla, joka käytännössä huolehtii lapsista, on hänen kansalaisuudestaan riippumatta oikeus oleskella kyseisessä valtiossa lasten kanssa, jotta voidaan helpottaa kyseisen oikeuden käyttämistä, vaikka vanhemmat olisivat sittemmin eronneet tai vaikka vanhempi, joka on unionin kansalainen, ei enää työskentelisi siirtotyöntekijänä kyseisessä jäsenvaltiossa.

Tämän oikeuskäytännön perusteella sillä vanhemmalla, joka toimii lasten huoltajana vaikka ei harjoitakaan taloudellista toimintaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on kansalaisuudestaan riippumatta oleskeluoikeus ilman, että häntä voidaan velvoittaa osoittamaan, että hänellä on

¹⁵ Kok. 2002, s. I-6279. Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi EY:n perustamissopimuksen 49 artiklaa yhdessä perhe-elämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden kanssa ja totesi, että jäsenvaltio, jossa sellaisella palvelujen tarjoajalla, joka tarjoaa palveluja toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneille vastaanottajille, on kotipaikka ja johon hän on sijoittautunut, ei saa kieltäytyä myöntämästä oleskelulupaa alueellaan kyseisen palvelujen tarjoajan puolisolle, joka on kolmannen maan kansalainen. Yhteisöjen tuomioistuin muistutti, että "yhteisöjen lainsäätäjät on myöntänyt, että jäsenvaltioiden kansalaisten perhe-elämän suojelun varmistaminen on tärkeää, jotta perustamissopimuksella taattujen perusvapauksien käyttämisen esteet voidaan poistaa" (38 kohta), ja totesi, että "henkilön karkottamisella maasta, jossa hänen lähiomaisensa elävät, saatetaan puuttua perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden käyttämiseen" (42 kohta).

riittävät tulot ja varat ja sairausvakuutus, sillä hänen oleskeluoikeutensa ei perustu direktiiviin 90/364/ETY vaan asetuksen N:o 1612/68 12 artiklaan, jossa tällaisia ehtoja ei aseteta.

II. KOMISSIO YHTEISÖN OIKEUDEN SOVELTAMISEN VALVOJANA

Johdanto

Edellä esitetyn yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella komission on toimiessaan henkilöiden liikkumisvapautta koskevan yhteisön oikeuden soveltamisen valvojana noudatettava kahta ohjetta: toinen niistä on unionin kansalaisen asema, joka tuomioistuimen tulkinnan mukaan on jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema, ja toinen perusoikeudet siinä muodossa kuin ne on tunnustettu Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja kansainvälisissä sopimuksissa ja jotka yleisinä oikeusperiaatteina ovat olennainen osa yhteisön oikeutta, joka niitä myös suojaa.

Unionin kansalaisen asema edellyttää ensinnäkin, että kansalaisuuteen perustuvan suoran tai epäsuoran syrjinnän kieltoa sovelletaan täysimääräisesti myös niihin muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka eivät harjoita vastaanottavassa jäsenvaltiossa taloudellista toimintaa, yhteisön lainsäädännössä nimenomaisesti säädettyjä poikkeuksia kuitenkin lukuun ottamatta, ja toiseksi, että jäsenvaltioiden on osoitettava näitä henkilöitä kohtaan tiettyä solidaarisuutta, vaikka heistä ei saakaan aiheutua kohtuutonta raskautta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle.

Perusoikeuksien suojaamisesta on tullut yhteisön oikeuden tulkinnassa merkittävä ja ratkaiseva tekijä. Komissio ei halua ennakoida Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeusvaikutuksia ja sen tulevaa asemaa, mutta se käyttää apuna tiettyjä perusoikeuskirjan säännöksiä (sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä) tulkitessaan niitä yhteisön säännöksiä, jotka koskevat unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä (näiden kansalaisuudesta riippumatta) oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Se käyttää tulkinta-apuna erityisesti seuraavia määräyksiä:

a) 33 artikla (perhe-elämän suoja), 7 artikla (yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen), 9 artikla (oikeus solmia avioliitto ja oikeus perustaa perhe), 14 artikla (oikeus koulutukseen), kun sovelletaan perheen yhdistämistä koskevia yhteisön oikeuden säännöksiä,

b) 8 artikla (henkilötietojen suoja) ja 41 artikla (oikeus hyvään hallintoon), kun kyseessä ovat unionin kansalaisten suhteet kyseisten kolmen direktiivin soveltamisesta vastuussa oleviin kansallisiin viranomaisiin, ja

c) 20 artikla (yhdenvertaisuus lain edessä), 21 artikla (syrjintäkielto), 22 artikla (kulttuurinen, uskonnollinen ja kielellinen monimuotoisuus), 25 artikla (ikäntyneiden henkilöiden oikeudet), 34 artikla (sosiaaliturva ja sosiaalituki), 35 artikla (terveyden suojeleminen) ja 36 artikla (mahdollisuus käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja), kun on varmistettava solidaarisuutta ja syrjintäkieltoa koskevien periaatteiden noudattaminen suhteessa maan omiin kansalaisiin.

Komission aloittamat rikkomisesta johtuvat menettelyt

Komissio on tässä kertomuksessa käsiteltyjen kolmen vuoden aikana toteuttanut toimia, jotka koskevat mm. seuraavia aiheita:

Riittävien tulojen ja varojen alkuperä direktiivin 90/364/ETY soveltamisen yhteydessä

Vaikka direktiivissä 90/364/ETY ei täsmennetä, mistä unionin kansalainen voi saada riittävät tulot ja varat silloin kun hän hakee oleskeluoikeutta direktiivin perusteella, eräät jäsenvaltiot vaativat, että hänellä on itsellään oltava riittävät tulot ja varat eivätkä hyväksy sellaisia tuloja ja varoja, jotka ovat peräisin muilta kuin puolisolta tai lapselta.

Komissio on toimittanut näille jäsenvaltioille perustellut lausunnot, koska se katsoo, että ne ovat lisänneet direktiiviin lisävaatimuksen, jonka mukaan henkilöllä on itsellään oltava riittävät tulot ja varat tai jonka mukaan ainoastaan puolisolta tai lapselta saadut varat kelpaavat tähän tarkoitukseen; tämä on kuitenkin direktiivin säännösten vastaista, sillä niissä ei suljeta pois mahdollisuutta, että varat ovat peräisin kolmannelta henkilöltä, esimerkiksi vanhemmalta tai avopuolisolta.

Myös eräät muut jäsenvaltiot ovat soveltaneet mielivaltaisesti ehtoa, jonka mukaan riittävien tulojen ja varojen on oltava henkilökohtaisia. Komission puututtua asiaan Ruotsi on luopunut tästä ehdosta säädöksellä, joka tuli voimaan 10. huhtikuuta 2001.

Tulojen ja varojen riittävyys ja oleskelukortin voimassaoloaika

Eräissä jäsenvaltioissa oleskelukortin voimassaoloaika on sidottu siihen, miten kauan asianomainen voi osoittaa omaavansa riittävät tulot ja varat. Direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY mukaan oleskelukortin voimassaoloaika voidaan rajoittaa viiteen vuoteen, minkä jälkeen sitä voidaan jatkaa. Oleskelukortti on myös mahdollista uusida kahden vuoden oleskelun jälkeen. Viranomaiset ovat näin ollen myöntäneet oleskelukortin joko vuodeksi tai viideksi vuodeksi sen mukaan, osoittaako asianomainen, että hänellä on riittävät tulot ja varat vuodeksi vai viideksi vuodeksi. Kanteluiden perusteella on käynyt ilmi, että kansalliset viranomaiset ovat vaatineet viiden vuoden oleskelukortin myöntämisen ehtona, että hakijan on talletettava pankkiin summa, joka vastaa viiden vuoden riittäviä varoja.

Komission puututtua asiaan eräät jäsenvaltiot, mm. Ruotsi, ovat muuttaneet lainsäädäntöään siten, että direktiivien 90/364/ETY ja 90/365/ETY edunsaajille myönnetään aina viiden vuoden oleskelukortti.

Komissio muistuttaa, että myönnettävän oleskelukortin on oltava voimassa viisi vuotta, joskin yhteisön lainsäädännön mukaan on myös mahdollista uusida kortti kahden vuoden oleskelun jälkeen. Tämä ratkaisu noudattaa yhteisön yleistä sääntöä, jonka mukaan oleskelukortin voimassaoloaika on viisi vuotta. Se on myös työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan järjestelmän mukainen, jonka mukaan oleskelukortin on oltava voimassa vähintään viisi vuotta.

Oleskelukortin myöntämiseksi vaadittavat asiakirjat

Asiakirjat, joita kansalliset viranomaiset voivat vaatia oleskelukortin myöntämiseksi, luetellaan kyseisissä kolmessa direktiivissä rajoittavasti ("Oleskeluluvan tai vastaavan asiakirjan antamista varten jäsenvaltio saa vaatia luvan hakijalta vain ...").

Nämä asiakirjat ovat henkilötodistus tai passi sekä todistus siitä, että hakijalla on riittävät tulot ja varat ja sairausvakuutus tai, jos kyseessä on opiskelija, ilmoitus riittävästä tuloista ja varoista ja todistus sairausvakuutuksesta.

Näin ollen jäsenvaltioiden käytäntö vaatia edellä mainittujen asiakirjojen lisäksi muita asiakirjoja on näiden kolmen direktiivin vastainen ja muodostaa esteen niiden edunsaajien oleskeluoikeuden harjoittamiselle. Eräät jäsenvaltiot vaativat edelleen seuraavat asiakirjat:

1) syntymätodistuksen ja toisinaan jopa sen virallisen käännöksen: tämän asiakirjan olennaiset tiedot (syntymäaika ja -paikka) on kuitenkin merkitty myös henkilötodistukseen ja passiin. Vaatimus on näin ollen perusteeton ja byrokraattinen.

2) todistuksen kansalaisuudesta: edellinen huomautus pätee myös tähän asiakirjaan, sillä vaatimus on perusteeton, koska yhteisön oikeuden mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä kansalaisilleen henkilötodistus tai passi, josta käy ilmi mm. asianomaisen henkilön kansalaisuus. Epäselvissä tapauksissa jäsenvaltiolla on oikeus tarkistaa henkilötodistuksen tai passin aitous, mutta se ei missään tapauksessa voi vaatia todistusta kansalaisuudesta.

3) rikosrekisteriotteen, henkilön oman ilmoituksen siitä, että hänellä ei ole rikosrekisteriä, tai nuhteettomuustodistuksen: jäsenvaltio ei voi vaatia tällaista asiakirjaa, koska siitä ei säädetä yhteisön lainsäädännössä. Jos jäsenvaltio haluaa käyttää yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevaa varaumaa, sen on noudatettava direktiivin 64/221/ETY¹⁶ 5 artiklan 2 kohdassa säädettyä menettelyä ja pyydettyä sen mukaisesti tietoja toisilta jäsenvaltioilta.

Eräissä jäsenvaltioissa vaaditaan kaikkien muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta ilmoitus siitä, että heillä ei ole rikosrekisteriä; ne, jotka kieltäytyvät antamasta tällaista ilmoitusta, tarkastetaan järjestelmällisesti. Tämä käytäntö on ristiriidassa direktiivin 64/221/ETY 5 artiklan 2 kohdan kanssa, jonka mukaan tietoja ei saa pyytää muilta jäsenvaltioilta järjestelmällisesti.

Komissio on jo huomauttanut jäsenvaltioille, että tällaisten asiakirjojen vaatiminen ei ole yhteisön lainsäädännön mukaista, ja että se aikoo jatkaa aloittamiaan rikkomisesta johtuvia menettelyjä niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka kieltäytyvät noudattamasta asiaa koskevia säännöksiä.

Oleskelukortin hankkimisen tai uusimisen laiminlyönnin vuoksi määrättävät syrjivät seuraamukset

Espanjan lainsäädännön mukaan ne unionin kansalaiset, jotka laiminlyövät oleskelukortin hankkimisen tai sen uusimisen, voivat joutua maksamaan sakkoa jopa 3 000 euroa, kun taas ne Espanjan kansalaiset, jotka laiminlyövät henkilötodistuksen hankkimisen tai sen uusimisen, voivat joutua maksamaan sakkoa enintään 300 euroa. Useiden kanteluiden perusteella on käynyt ilmi, että joissain tapauksissa on määrätty 240 euron sakko, jos oleskelukortin uusiminen on viivästynyt 14 kuukaudella, tai 540 euron sakko, jos henkilö on laiminlyönyt oleskelukortin hankkimisen 4 vuoden ajan.

Komissio toimitti Espanjan kuningaskunnalle asiasta perustellun lausunnon 5. huhtikuuta 2002 ja on saamansa vastauksen perusteella päättänyt nostaa kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa.

¹⁶ Neuvoston direktiivi 64/221/ETY, annettu 25 päivänä helmikuuta 1964, ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta, EYVL 56, 4.4.1964, s. 850.

Oleskelukortin toimittamisaika

Komissio on saanut useita kanteluita siitä, että oleskelukortin saaminen kestää kauan, usein jopa yli kuusi kuukautta, tai että jonot ovat pitkiä tai että unionin kansalaisille ei ole omaa jonoa. Lisäksi on valitettu oleskelukortin myöntämisestä vastaavien viranomaisten asiattomasta käytöksestä.

Direktiivin 64/221/ETY 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että päätös ensimmäisen oleskeluluvan myöntämisestä tai epäämisestä on tehtävä mahdollisimman pian ja joka tapauksessa viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun lupaa haettiin. Tämän yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvista erityistoimenpiteistä annetun direktiivin säännöksen perusteella oleskelukortti on siis myönnettävä mahdollisimman pian. Poikkeuksellisesti, jos on olemassa yleiseen järjestykseen liittyviä syitä, joiden vuoksi jäsenvaltion on pyydettävä tietoja muilta jäsenvaltioilta, jäsenvaltio voi käyttää hyväkseen mahdollisuutta myöntää oleskelukortti viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen tekemisestä. Missään tapauksessa jäsenvaltio ei saa ylittää oleskelukortin myöntämiselle asetettua määräaikaa, joka on kuusi kuukautta siitä kun hakemus on tehty.

On syytä muistuttaa, että yhteisön lainsäädännössä ei edellytetä, että unionin kansalaisten hakemuksia varten olisi perustettava erillinen linja, vaikka sellaisia onkin käytössä joissakin jäsenvaltioissa tai joissakin kaupungeissa samaan tapaan kuin rajatarkastusten yhteydessä unionin kansalaisille on oma jononsa. Unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen tarkoitetun erillisen linjan perustaminen ulkomaalaisasioita käsittelevien poliisiviranomaisten toimipisteisiin osoittaisi kansallisten viranomaisten hyvää organisointikykyä ja helpottaisi unionin kansalaisten oleskeluoikeuden harjoittamista, koska heidän oleskelukorttihakemuksensa on paljon helpompi käsitellä kuin kolmansien maiden kansalaisten hakemukset. Tällaista järjestelyä ei voitaisi pitää syrjintänä kolmansien maiden kansalaisiin nähden, koska perusteena olisi se, että näihin kahteen ryhmään kuuluvilla henkilöillä on eri oikeudellinen asema. Käsittelyn nopeuttamiseksi eri ryhmiin kuuluvien henkilöiden hakemukset olisi siten suotavaa käsitellä erikseen.

On myös syytä muistuttaa, että kansallisten julkisten viranomaisten toimintaa ja käyttäytymistä sekä yleensä kansallisten julkisten palvelujen organisointia koskevat kantelut kuuluvat toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden toimivallan piiriin. Jäsenvaltioiden on kuitenkin toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet täyttääkseen yhteisön oikeuteen perustuvat velvollisuutensa eivätkä ne voi vedota tältä osin taloudellisiin syihin. Komissio aikoo aloittaa jäsenyysvelvoitteiden laiminlyömisestä johtuvia menettelyjä sellaisia jäsenvaltioita vastaan, jotka estävät unionin kansalaisten ja näiden perheenjäsenten (näiden kansalaisuudesta riippumatta) oleskeluoikeuden harjoittamisen siten, että ne eivät ole organisoineet hallintoaan asianmukaisella tavalla tai osoittaneet riittävästi henkilöstöä käsittelemään muiden jäsenvaltioiden kansalaisten hakemuksia.

Avoliittoa koskevien kansallisten sääntöjen soveltaminen direktiivin 90/364/ETY sijasta

Unionin kansalaisten oleskeluoikeutta voidaan säännellä ainoastaan yhteisön lainsäädännöllä. Jos unionin kansalainen ei kuulu direktiivien 68/360/ETY, 73/148/ETY, 90/365/ETY tai 93/96/ET tai asetusten N:o 1612/68 tai N:o 1251/70 soveltamisalaan, hän voi saada oleskeluoikeuden direktiivin 90/364/ETY perusteella, sillä siinä säädetään yleisestä oleskeluoikeudesta; hänen on kuitenkin täytettävä direktiivissä säädetty, riittäviä tuloja ja varoja ja sairausvakuutusta koskevat edellytykset. Häneen voidaan soveltaa kansallisia sääntöjä vain jos hän ei täytä näitä kahta edellytystä.

Tämän periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden on viime kädessä tutkittava mahdollisuus tunnustaa henkilön oleskeluoikeus direktiivin 90/364/ETY perusteella ja ilmoitettava siitä asianomaiselle; jos asianomainen ei täytä direktiivissä säädettyjä edellytyksiä, häneen voidaan soveltaa kansallisia sääntöjä oleskeluluvan myöntämiseksi.

Eräissä jäsenvaltioissa sovelletaan suoraan niiden omaa avoliittolainsäädäntöä¹⁷, kun hakija on unionin kansalainen ja täyttää direktiivissä 90/364/ETY säädetyt edellytykset. Komissio on kehottanut jäsenvaltioita kiinnittämään huomiota siihen, että tämä on yhteisön oikeuden vastaista. Se on puoltanut näkemystä, jonka mukaan hakijan riittävät tulot ja varat voivat olla peräisin kolmannelta osapuolelta, mm. avopuolisolta.

Oleskeluviisumi

Espanjan lainsäädännön mukaan kolmansien maiden kansalaisten, jotka ovat unionin kansalaisen puolisoita tai muita perheenjäseniä ja asettuvat hänen kanssaan Espanjaan, on hankittava ns. oleskeluviisumi (*visado de residencia*). Tästä velvollisuudesta säädetään kuitenkin eräitä poikkeuksia. Koska kyseessä on yli kolme kuukautta kestävä oleskelu, jäsenvaltiolla on Espanjan viranomaisen mukaan oikeus vaatia kolmansien maiden kansalaisilta kansallinen viisumi.

Komissio katsoo, että kolmansien maiden kansalaisilta, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä ja asettuvat tämän mukana vastaanottavaan jäsenvaltioon, ei pidä vaatia oleskeluviisumia tai mitään muutakaan kansallista viisumia, vaan yhteisön Schengen-viisumi siinä tapauksessa, että asianomaisilta vaaditaan yhteisön lainsäädännön nojalla viisumi jäsenvaltion alueelle tuloa varten. Komissio on tällä perusteella toimittanut 5. huhtikuuta 2002 Espanjalle perustellun lausunnon, mutta maa ei ole muuttanut kantaansa.

Yhteisöjen tuomioistuin vahvistaa komission kannan tuomiossa, jonka se antoi 25. heinäkuuta 2002 asiassa MRAX (kohdat 89–91). Tuomiolauselman mukaan jäsenvaltio ei voi vaatia, että kolmannen maan kansalaisella, joka on unionin kansalaisen puoliso, on oltava voimassa oleva viisumi, jotta hänelle voitaisiin myöntää oleskelukortti. Sitä suuremmalla syyllä tällaiselta henkilöltä ei voida vaatia kansallista viisumia. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 18 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia kansallisen viisumin, kun oleskelu kestää yli kolme kuukautta, mutta tämä vaatimus ei koske yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä, koska sitä ei voitaisi soveltaa yhteisön oikeuden vastaisena (Schengenin yleissopimuksen 134 artikla). Koska Espanja ei ole muuttanut suhtautumistaan, komissio on päättänyt viedä asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Pysyvä oleskelukortti – Kansalaisuuteen perustuva syrjintä

Ranskan lainsäädännön mukaan EU:n kansalaisille myönnetään oleskelukorttia ensimmäisen kerran uusittaessa pysyvä oleskelukortti, joka on voimassa kymmenen vuotta, jos maa, jonka kansalainen asianomainen on, myöntää Ranskan kansalaisille saman etuuden.

Komissio katsoo, että kyseessä on kansalaisuuteen perustuva muiden jäsenvaltioiden kansalaisten syrjintä ja että vastavuoroisuuteen perustuva ehto on yhteisön oikeuden vastainen. Se toimitti näin ollen 24. huhtikuuta 2002 Ranskalle perustellun lausunnon.

¹⁷ Tällaisessa lainsäädännössä on usein säännöksiä, joita voidaan pitää ihmisarvoa loukkaavina: asianomaisilta saatetaan vaatia esimerkiksi nuhteettomuustodistuksen esittämistä.

III. KOMISSIION LAINSÄÄDÄNTÖALOITE

Komissio esitti 29. kesäkuuta 2001 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.¹⁸ Komission ehdotus on parhaillaan neuvoston ja Euroopan parlamentin käsiteltävänä, ja se hyväksyttäneen vuoden 2004 alussa¹⁹.

Ehdotukseen sisältyy työelämän ulkopuolella olevien henkilöiden osalta seuraavia muutoksia:

a) kun oleskelu kestää enintään kuusi kuukautta, unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä ei tarvitse täyttää mitään ehtoja tai muodollisuuksia (nykyään vastaava säännös koskee enintään kolme kuukautta kestävää oleskelua). Näin esimerkiksi eläkeläiset, joilla on tapana viettää muutama kuukausi loma-asunnossaan toisessa jäsenvaltiossa, säästyisivät oleskelukortin hankkimiseen liittyviltä hallinnollisilta toimenpiteiltä ja kuluilta. Vastaavasti opiskelijoiden, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon jonkin opiskelijavaihto-ohjelman puitteissa, ei myöskään tarvitsisi enää hankkia oleskelukorttia.

b) kun oleskelu kestää yli kuusi kuukautta, velvollisuus hankkia oleskelukortti korvataan siten, että jäsenvaltiot voivat vaatia unionin kansalaisen rekisteröitymistä asuinpaikkakuntansa toimivaltaisessa viranomaisessa, mistä hän saa todistuksen. Rekisteröintitodistuksen saamista varten jäsenvaltiot voivat vaatia asianomaiselta vain ilmoituksen tai tämän itsensä valitsemalla muulla vastaavalla tavalla antaman osoituksen siitä, että hänellä on riittävät tulot ja varat ja sairausvakuutus, jotta hänestä ei aiheudu oleskelun aikana rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmälle.

Komission ehdotuksen mukaan ensimmäisessä vaiheessa on siis tarkoitus luopua oleskelukortista neljän vuoden oleskelun jälkeen (se vaaditaan kuitenkin edelleen sellaisilta kolmansien maiden kansalaisilta, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä). Lisäksi ehdotuksessa laajennetaan direktiivillä säädettyä opiskelijoiden oleskeluoikeutta koskevaa järjestelmää tulojen ja varojen riittävyyttä koskevan vaatimuksen osalta myös eläkeläisiin ja muihin työelämän ulkopuolella oleviin henkilöihin: unionin kansalaisten on helpompi toteuttaa oikeuttaan oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, kun hankaluudet, jotka liittyvät tulojen ja varojen riittävyyden osoittamiseksi näiltä henkilöiltä vaadittaviin perusteluasiakirjoihin, poistetaan.

c) kolmas komission ehdotukseen sisältyvä suuri muutos on pysyvän oleskeluoikeuden käyttöönotto. Sen saa, kun on oleskellut vastaanottavassa jäsenvaltiossa yhtäjaksoisesti neljä vuotta. Tämän oikeuden merkiksi myönnetään pysyvä oleskelukortti, jonka voimassaoloa ei ole rajoitettu ja joka voidaan uusida entisin edellytyksin joka kymmenes vuosi.

Tämä ratkaisu tarjoaa unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen näiden kansalaisuudesta riippumatta entistä vakaamman aseman, joka on rinnastettavissa vastaanottavan jäsenvaltion omien kansalaisten asemaan, sillä sen jälkeen kun henkilö on saanut pysyvän oleskeluoikeuden, hänen oleskeluoikeudelleen ei enää aseteta ehtoja, vaan oleskeluoikeuden saaneella henkilöllä on ehdoton suoja yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä tapahtuvaa karkottamista vastaan. Sosiaaliturvan osalta

¹⁸ EYVL C 270 E, 25.9.2001, s. 150.

¹⁹ Nizzassa 7.–9. joulukuuta 2000 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien liitteessä I olevan I osan (Enemmän ja parempia työpaikkoja) h alakohdassa todetaan, että on helpotettava Euroopan kansalaisten liikkuvuutta ja edistettävä henkilöiden vapaata liikkuvuutta siten, että mukautetaan vuoteen 2003 mennessä oleskeluoikeutta koskevien direktiivien sisältöä ja edistetään työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen parantamista.

pysyvä oleskeluoikeus antaa asianomaisille henkilöille saman aseman kuin maan omille kansalaisille.

Jos Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät komission ehdotuksen, tässä kertomuksessa käsiteltyjen kolmen direktiivin edunsaajien on nykyistä helpompi harjoittaa oleskeluoikeuttaan, kun nykyään kolmeen kuukauteen rajattu ilman ehtoja ja muodollisuuksia myönnettävä oleskeluoikeus laajenee kuuteen kuukauteen ja yli kuusi kuukautta kestävään oleskeluun liittyvät hallinnolliset muodollisuudet ja kulut vähenevät huomattavasti. Myös se, että tulojen ja varojen riittävyttä ja sairausvakuutusta koskevat todisteet korvataan ilmoituksella, helpottaa unionin kansalaisten liikkumista jäsenvaltioiden alueella. Sen lisäksi, että pysyvä oleskeluoikeus vahvistaa direktiivien edunsaajien oleskeluoikeuden, se lähentää näiden asemaa jäsenvaltioiden omiin kansalaisiin nähden.

Komission on kuitenkin harkittava Euroopan parlamentissa ja neuvostossa käytävien menettelyjen yhteydessä, olisiko ehdotuksen tekstiä muutettava, jotta siinä voitaisiin ottaa huomioon yhteisöjen tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö, johon viitataan tämän kertomuksen ensimmäisessä osassa.

IV. PÄÄTELMÄT

Työelämän ulkopuolella olevien henkilöiden oleskeluoikeutta koskevan kolmen direktiivin hyväksymisestä on kulunut kaksitoista vuotta, ja niiden saattaminen osaksi kansallisia lainsäädäntöjä saatiin päätökseen muutama vuosi sitten. Direktiivien soveltaminen on pääasiassa tyydyttävää, mitä osoittaa se, että komission yksiköille tehtyjen kantelujen määrä on vähenemään päin. Edelleen tulee kuitenkin ilmi yksittäisiä tapauksia, joissa direktiivejä ei sovelleta asianmukaisella tavalla. Ongelmat liittyvät yleensä voimassa olevien säännösten virheelliseen tulkintaan ja sen perusteella laadittuihin kansallisten julkisten viranomaisten, erityisesti ulkomaalaisasioita käsittelevien poliisiviranomaisten hallintokäytäntöihin. Lisäongelmana on, että näillä viranomaisilla ei ole aina riittävästi henkilöstöä, joka olisi perehtynyt yhteisön oikeuteen ja voisi soveltaa asianomaisia säännöksiä joustavasti kyseisten kolmen direktiivin hengessä.

Komission yksiköt ovat valmiit auttamaan sekä kansallisia julkisia viranomaisia että unionin kansalaisia ja antamaan näille tarvittavaa apua ja tietoja. Jokainen unionin kansalainen voi pyytää apua komission yksiköiltä tavallisella kirjeellä, jos hän kohtaa näiden kolmen direktiivin soveltamiseen liittyviä vaikeuksia. Sen lisäksi, että tällainen apu on kansalaisille maksutonta, se on myös tehokasta, sillä komission yksiköillä on vaikutusvaltaa kansallisiin hallintoviranomaisiin. Jos ratkaisu on saatava nopeasti, on kuitenkin otettava huomioon, että komission yksiköiden puuttuminen asiaan vie aikaa, sillä niillä ei ole suoria yhteyksiä tietyn yksittäistapauksen käsittelystä vastaaviin kansallisiin viranomaisiin, ja rikkomisesta johtuvaan menettelyyn liittyy omat vaatimuksensa. On kuitenkin olemassa myös muita tahoja, joiden tarkoituksena on auttaa unionin kansalaisia tämäntyyppisissä ongelmissa. Yksi niistä on SOLVIT-verkosto²⁰, jonka avulla voi etsiä nopeaa ratkaisua konkreettiseen ongelmaan, tai kansalaisten tietoverkko²¹, josta voi saada hyödyllisiä tietoja.

Jos komission 29. kesäkuuta 2001 esittämä ehdotus hyväksytään, tuloksena on ainutlaatuinen ja yksinkertainen säädös. Sen avulla voidaan vähentää byrokratiaa, helpottaa unionin

²⁰ "Tehokas ongelmanratkaisu sisämarkkinoilla" - Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, KOM(2001) 702, 27.11.2001.
http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit/

²¹ <http://europa.eu.int/citizensrights>. Maksuton palvelunumero: 00800 67891011.

kansalaisten liikkumista ja lähentää asianomaisten kolmen direktiivin edunsaajien asemaa jäsenvaltioiden omien kansalaisten asemaan sen jälkeen kun he ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa neljä vuotta.