



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 5.4.2006
KOM(2006) 156 lopullinen

**KOMISSION KOLMAS KERTOMUS
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**opiskelevien, eläkkeellä olevien ja muiden työelämän ulkopuolella olevien unionin
kansalaisten oleskeluoikeudesta annettujen direktiivien 93/96, 90/364 ja 90/365
soveltamisesta**

{SEK(2006) 424}

KOMISSION KOLMAS KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

opiskelevien, eläkkeellä olevien ja muiden työelämän ulkopuolella olevien unionin kansalaisten oleskeluoikeudesta annettujen direktiivien 93/96, 90/364 ja 90/365 soveltamisesta

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Tällä kertomuksella komissio täyttää *oleskeluoikeudesta* annetun direktiivin 90/364¹ ja *ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta* annetun direktiivin 90/365² 4 artiklassa sekä *opiskelijoiden oleskeluoikeudesta* annetun direktiivin 93/96³ 5 artiklassa säädetyn velvollisuutensa laatia joka kolmas vuosi kertomus näiden direktiivin soveltamisesta ja toimittaa se Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Kertomuksessa on tarkoitus selostaa, miten direktiivin soveltamiseen liittyvät tekijät ovat kehittyneet vuosina 2003–2005 ja mitä uudistuksia Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29.4.2004 annettuun, edellä mainitut direktiivit 30.4.2006 kumoavaan ja korvaavaan direktiiviin 2004/38⁴ sisältyy.

2. EUROOPAN YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNNÖN VAIKUTUS

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin antoi tarkastelujaksolla neljä merkittävää tuomiota, joissa se tulkitsi kyseisiä direktiivejä.

Tuomioistuin muistutti, että jokaisella unionin kansalaisella on EY:n perustamissopimuksen 18 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus oleskella jäsenvaltioiden alueella ja että unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema, jonka perusteella samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei nimenomaisesti määrätyistä poikkeuksista muuta johdu. Tuomioistuin korosti myös, että oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen on tulkittava perusoikeuksien valossa ja erityisesti perhe-elämän suojan ja suhteellisuusperiaatteen valossa.

¹ EYVL L 180, 13.7.1990, s. 26.

² EYVL L 180, 13.7.1990, s. 28.

³ EYVL L 317, 18.12.1993, s. 59.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta (EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77).

Asiassa C-456/02 Michel Trojani vs. Centre public d'aide sociale de Bruxelles
7.9.2004 annettu tuomio

Tuomioistuin muistutti, että oikeus oleskella jäsenvaltioiden alueella ei ole ehdoton, vaan se tunnustetaan vain, jollei perustamissopimuksessa määrättyistä sekä sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

Vaikka jäsenvaltiot voivat asettaa työelämän ulkopuolella olevan unionin kansalaisen oleskelun edellytykseksi sen, että hänellä on riittävästi tuloja ja varoja, tällaiseen henkilöön on sovellettava yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, jos hän on laillisesti oleskellut jäsenvaltiossa tietyn ajan tai jos hänellä on oleskelulupa.

Tuomioistuin vahvisti, että vastaanottava jäsenvaltio voi katsoa, että henkilö, joka on turvautunut sosiaalihuoltoon, ei enää täytä oleskeluoikeutensa edellytyksiä. Tällaisessa tapauksessa vastaanottava jäsenvaltio voi yhteisön oikeudessa asetettuja rajoituksia noudattaen poistaa henkilön maasta. Se, että unionin kansalainen on turvautunut sosiaalihuoltojärjestelmään, ei kuitenkaan voi automaattisesti johtaa maasta poistamiseen.

Asiassa C-200/02 Kunqian Catherine Zhu ja Man Lavette Chen vs. Secretary of State for the Home Department 19.10.2004 annettu tuomio

Tuomioistuin katsoi, että jos unionin kansalainen on syntynyt jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalainen hän on, ja hän ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, hänen tilannettaan ei voida pelkästään tästä syystä rinnastaa puhtaasti jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen, jossa kyseisellä kansalaisella ei ole vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisuutta vedota henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin yhteisön oikeuden määräyksiin tai säännöksiin.

Tuomioistuin katsoi, että perustamissopimuksessa ja johdetussa oikeudessa taattujen vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevien oikeuksien haltijana pitämiselle ei voida asettaa edellytykseksi, että kyseinen henkilö on saavuttanut iän, jota vaaditaan oikeuskelpoisuuteen käyttää itse mainittuja oikeuksia.

Tuomioistuin totesi, että direktiivissä 90/364 ei ole säädetty mitään riittävien tulojen ja varojen alkuperää koskevia vaatimuksia, ja hylkäsi vastaväitteet, joiden mukaan riittäviä tuloja ja varoja koskeva edellytys tarkoittaa sitä, että kyseisellä henkilöllä itsellään on oltava tällaiset tulot ja varat, eikä hän voi tältä osin vedota mukanaan olevan perheenjäsenensä tuloihin tai varoihin. Tällainen tulkinta tarkoittaisi, että direktiivissä muotoiltuun edellytykseen lisättäisiin tulojen ja varojen alkuperää koskeva vaatimus, jolla puututtaisiin kohtuuttomasti vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevan, perustavanlaatuisen oikeuden käyttämiseen, sillä tällainen vaatimus ei ole tarpeen julkisen talouden suojelemiseksi.

Tuomioistuin myönsi, että jos sellaista vanhempaa, joka on unionin kansalainen tai yhteisön ulkopuolisen valtion kansalainen ja joka tosiasiallisesti huolehtii lapsesta, jolle EY:n perustamissopimuksen 18 artiklassa ja direktiivissä 90/364 myönnetään oleskeluoikeus, kiellettäisiin oleskelemasta kyseisen lapsen kanssa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, lapsen oleskeluoikeudella ei olisi mitään käytännön merkitystä. Tuomioistuimen johtopäätös oli, että jotta pieni lapsi voi käyttää oleskeluoikeuttaan, tämä edellyttää välttämättä, että kyseisellä lapsella on oikeus sen henkilön läsnäoloon, joka tosiasiallisesti huolehtii lapsesta.

Asiassa C-209/03 *The Queen (Dany Bidarin hakemuksesta) vs. London Borough of Ealing ja Secretary of State for Education and Skills* 15.3.2005 annettu tuomio

Tuomioistuin otti päinvastaisen kannan kuin aikaisemmin tuomioissa *Lair* (39/86) ja *Brown* (197/86) ja totesi, että opiskelijoille toimeentuloa varten myönnettävä tuki kuuluu EY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan arvioitaessa asiaa EY:n perustamissopimuksen 12 artiklan kannalta.

Tuomioistuin katsoi, että opiskelijoilla, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon korkeakouluopiskelua varten ja joilla on tätä varten direktiivin 93/96 nojalla oikeus oleskella kyseisessä valtiossa, ei ole mainitun direktiivin perusteella mitään oikeutta vaatia toimeentuloa varten myönnettävän tuen maksamista. Direktiivi 93/96 ei kuitenkaan ole esteenä sille, että jäsenvaltion kansalainen, joka EY:n perustamissopimuksen 18 artiklan ja direktiivin 90/364 nojalla oleskelee laillisesti toisen jäsenvaltion alueella, jossa hänen aikomuksenaan on aloittaa korkeakouluopinnot tai jatkaa kyseisten opintojen suorittamista, vetoaa oleskelunsa aikana yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen.

Tuomioistuin totesi myös, että jäsenvaltiolla on oikeus rajoittaa tuen myöntämistä siten, että tukea myönnetään ainoastaan sellaisille opiskelijoille, jotka ovat asumalla kyseisessä jäsenvaltiossa tietyn ajan osoittaneet integroituneensa kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan jossain määrin.

Tuomioistuimen ratkaisun mukaan EY:n perustamissopimuksen 12 artiklaa on tulkittava siten, että se sulkee pois sellaisen kansallisen lainsäädännön, jossa toisen jäsenvaltion kansalaiselta evätään oikeus opiskelijan toimeentuloa varten myönnettävään tukeen siitä huolimatta, että kyseinen kansalainen oleskelee laillisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja on suorittanut siellä merkittävän osan toisen asteen opintojaan ja hänelle on tämän seurauksena syntynyt todellinen yhteys vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan.

Yhdistynyt kuningaskunta on pannut tuomion täytäntöön muuttamalla Student Support Regulations -asetusta Englannissa ja Walesissä, Pohjois-Irlannissa ja Skotlannissa seuraavilla säädöksillä: Statutory Instrument 2005 No. 1341 ja Statutory Instrument 2005 No. 2084, Statutory Rule 2005 No. 323 ja Scottish Statutory Instrument 2005 No. 341.

Asiassa C-157/03 *komissio vs. Espanja* 14.4.2005 annettu tuomio

Komissio nosti tuomioistuimessa kanteen Espanjaa vastaan 7.3.2003. Tuomioistuin toisti, että oleskeluluvan myöntämisen edellytykset on säädetty asiaa koskevista direktiiveistä ja ne ovat luonteeltaan rajoittavia. Jäsenvaltioiden on viipymättä myönnettävä maahantuloviisumi perheenjäsenille, jotka ovat tiettyjen kolmansien maiden kansalaisia. Viisumi on mahdollisuuksien mukaan myönnettävä maahantulopaikassa. Tuomioistuin katsoi, että Espanjan lainsäädännön säännökset, joissa näiden maiden kansalaisten oleskeluluvan saamiselle asetetaan ehdoksi, että heillä on oltava oleskeluviisumi perheen yhdistämistä varten, ovat mm. direktiivin 90/365 vastaisia.

Tuomioistuin korosti, että direktiivin 64/221 mukaan jäsenvaltion päätös oleskeluluvan myöntämisestä on tehtävä mahdollisimman pian ja joka tapauksessa viimeistään kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun lupaa haettiin. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan Espanja ei ollut täyttänyt direktiivin 64/221 mukaisia velvollisuuksia, koska se ei ollut myöntänyt oleskelulupaa tässä ajassa.

3. KOMISSION TOIMET YHTEISÖN OIKEUDEN VALVOJANA

Asiakirjat, joita unionin kansalaisilta vaaditaan, kun he tulevat jäsenvaltioon tai lähtevät jäsenvaltiosta

Komissio vastaanotti tarkastelujaksolla entistä enemmän valituksia, jotka koskivat unionin kansalaisten oikeuksia heidän matkustaessaan muihin jäsenvaltioihin. Valituksia tekivät erityisesti uusien jäsenvaltioiden kansalaiset. Kaikille jäsenvaltioille lähetettiin 10.8.2005 kirje, jossa muistutettiin, että yhteisön oikeuden mukaan riittää, että unionin kansalainen esittää voimassa olevan henkilöllisyystodistuksen tai passin lähtiessään jäsenvaltion alueelta tai saapuessaan sinne. Tämä velvoite on vahvistettu yhteisön oikeuskäytännössä.

Näin ollen jäsenvaltiot eivät saa edellyttää, että viranomaiset tai kuljetusyhtiöt vaativat henkilöllisyystodistuksen sijaan passin taikka vaativat oleskelukortin tai paluulipun esittämistä tai suosittelevat, että passin tai henkilöllisyystodistuksen on oltava voimassa tietyn ajan paluun jälkeen.

Saatujen vastausten perusteella jäsenvaltioiden lainsäädäntö on yhteisön oikeuden mukaista.

Komissio ryhtyy tulevaisuudessakin toimenpiteisiin, jos soveltaminen ei ole asianmukaista.

Sosiaalietuudet

Komission yksiköt tutkivat parhaillaan valituksia, jotka koskevat kahden jäsenvaltion lainsäädäntöä ja käytäntöä, joiden mukaan kuljetusvälineissä ei myönnetä eläkeläisalennusta muille kuin kansallisesta järjestelmästä eläkkeensä saaville, sekä kolmannen jäsenvaltion lainsäädäntöä, jonka mukaan sosiaalietuuksia ei myönnetä työelämän ulkopuolella oleville henkilöille.

Direktiivien noudattamatta jättämisestä tai virheellisestä soveltamisesta johtuvat menettelyt

Keskeisimpinä esille nousivat seuraavat kysymykset:

Oleskeluviisumi

Tuomioistuimen 14.4.2005 antaman tuomion (*ks. 2 kohta*) seurauksena komissio päätti lähettää Espanjalle EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan nojalla virallisen ilmoituksen 13.12.2005. Vaikka perheenjäseniltä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, ei enää vaadita oleskelulupaa, tuomioistuimen tuomiota voidaan pitää asianmukaisesti täytäntöön pantuna vasta kun kiistanalainen Espanjan lainsäädännön säännös on virallisesti muutettu.

Direktiivin 93/96 mukaisten tulojen ja varojen osoittaminen ja perheenjäsenten tulojen ja varojen erillinen osoittaminen

Tuomioistuin on tulkinnut direktiiviä 93/96 erityisesti asiassa C-424/98 *komissio vs. Italian tasavalta* 25.5.2000 antamassaan tuomiossa ja asiassa C-184/99 *Grzelczyk* 20.9.2001 antamassaan tuomiossa. Tulkinnan mukaan jäsenvaltiot eivät saa edellyttää, että direktiiviä 93/96 hyödyntävät opiskelijat esittävät todisteet tai antavat takuun tietystä määrästä tuloja ja varoja, vaan niiden on tyydyttävä siihen, että opiskelija ilmoituksella tai muulla

valitsemallaan tavalla vakuuttaa viranomaisille, että hänellä on riittävät tulot ja varat itseään ja perheenjäseniään varten.

Komissio päätti 13.12.2005 lähettää Italialle perustellun lausunnon, joka koski 18.1.2002 annettua tasavallan presidentin asetusta nro 54. Asetus on ristiriidassa direktiivin 93/96 kanssa, koska siinä säädetään, että opiskelijoiden on esitettävä todisteet riittävistä tuloista ja varoista. Lisäksi se on ristiriidassa kaikkien kolmen mainitun direktiivin kanssa, koska siinä edellytetään, että perheenjäsenet esittävät todisteet riittävistä tuloista ja varoista unionin kansalaisen esittämistä todisteista erillään.

Komissio teki 14.12.2004 päätöksen Ranskaa vastaan aloitetun rikkomisasian käsittelyn lopettamisesta. Komissio oli lähettänyt 19.12.2002 perustellun lausunnon, joka koski 11.3.1994 annetussa asetuksessa nro 94-211 ja 19.6.1999 lähetetyssä soveltamisohjeessa esitettyä vaatimusta, jonka mukaan opiskelijoiden on vakuutettava viranomaisille, että heillä on käytössään tietty määrä tuloja ja varoja, ja käytäntöä, jonka mukaan opiskelijoiden on esitettävä todisteet pankkitilistä. Asian käsittely lopetettiin, koska Ranska oli 26.11.2003 hyväksynyt lain nro 2003-1119, jolla kumottiin kaikkiin unionin kansalaisiin sovellettu velvollisuus hankkia oleskelukortti ja muutettiin kiistanalaisia säännöksiä.

Komissio päätti 30.3.2004 lopettaa myös Alankomaiden kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden epäasianmukaista soveltamista koskevan asian käsittelyn. Eräälle saksalaiselle opiskelijalle ei ollut myönnetty oleskelukorttia, koska hän ei ollut esittänyt todisteita pankkitilistä. Komission puututtua asiaan oleskelukortti myönnettiin opiskelijalle ilman tällaisia todisteita.

Tulojen ja varojen lähde ja pysyvyys direktiivin 90/364 nojalla

Kuten *Chen*-tuomiossa vahvistettiin, direktiivissä 90/364 ei ole säädetty mitään kyseisen direktiivin nojalla oleskeluoikeutta hakevilta unionin kansalaiselta vaadittavien riittävien tulojen ja varojen alkuperää koskevia vaatimuksia.

Komissio lähetti Alankomaille 3.4.2003 perustellun lausunnon muun muassa siksi, että maan lainsäädännössä edellytetään unionin kansalaisilla olevan käytössään riittävät tulot ja varat vähintään vuoden ajan ja että tulot ja varat ovat henkilökohtaisia. Komission yksiköt harkitsevat asian viemistä tuomioistuimeen.

Komissio nosti 30.9.2003 Belgiaa vastaan kanteen (asia 408/03), jossa on kyse EY:n perustamissopimuksen 18 artiklan ja direktiivin 90/364 mukaisten velvollisuuksien noudattamatta jättämisestä, koska unionin kansalaisten oleskeluoikeuden ehdoksi oli asetettu, että heillä on riittävät henkilökohtaiset tulot ja varat. Julkisasiamiehen 25.10.2005 esittämässä ratkaisuehdotuksessa vahvistettiin komission kanta.

Belgiaa vastaan on käynnissä toinenkin rikkomisesta johtuva menettely, joka koskee tästä kysymyksestä tehtyä valitusta.

Komissio lähetti 18.10.2004 Luxemburgille virallisen ilmoituksen, joka koski erään Saksan kansalaisen valitusta. Kyseiseltä henkilöltä oli evätty direktiivin 90/364 mukainen oleskeluoikeus siksi, että hänellä ei ollut henkilökohtaisia tuloja ja varoja, vaikka hänen vanhempansa ja hänen sulhasensa äiti olivat sitoutuneet vastaamaan hänen menoistaan. Luxemburgin vastausta tutkitaan parhaillaan.

Sosiaalihuoltoon turvautumisen seuraukset

Kuten tuomioistuimien on asioissa *Grzelczyk* ja *Trojani* vahvistanut, jäsenvaltiot voivat katsoa, että sosiaalihuoltoon turvautunut henkilö, johon sovelletaan direktiiviä 90/364 tai 93/96, ei enää täytä oleskeluoikeutensa edellytyksiä, ja ryhtyä yhteisön oikeudessa asetetuissa rajoissa toimiin joko hänen oleskelulupansa peruuttamiseksi tai sen uusimisen epäämiseksi. Tällaiset toimet eivät kuitenkaan missään tapauksessa saa automaattisesti olla seurauksena siitä, että opiskelija tai työelämän ulkopuolella olevan unionin kansalainen turvautuu sosiaalihuoltojärjestelmään.

Komissio totesi edellä mainitussa 3.4.2003 päivätyssä Alankomaille osoitetussa perustellussa lausunnossa, että maan lainsäädäntö, jossa säädetään, että sosiaalihuoltoon turvautuvalta unionin kansalaiselta evätään oleskeluoikeus tai se peruutetaan automaattisesti, on ristiriidassa direktiivin 90/364 kanssa.

Oleskelukortin myöntämistä tai siinä olevan osoitteen muuttamista varten tarvittavat asiakirjat

Yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (asia C-363/89 *Roux*, 5.2.1991, ja asia C-376/89 *Giagounidis*, 5.3.1991) oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävien unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maahantulon ja oleskelun edellytykset sisältyvät asiaa koskeviin yhteisön oikeuden säännöksiin, jotka ovat sillä tavoin kaikenkattavia, että jäsenvaltioiden viranomaiset voivat vaatia ainoastaan sellaisia asiakirjoja, joista on nimenomaan säädetty sovellettavassa yhteisön lainsäädännössä.

Ranskalle lähetettiin 18.10.2004 virallinen ilmoitus, joka koski maan viranomaisten 6.12.2000 lähetetyn soveltamisohjeen perusteella unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen asettamaa vaatimusta esittää oleskelukortin saamiseksi erinäisiä asiakirjoja, jotka osoittavat heidän siviilisäätynsä ja kotipaikkansa, ja valitusta, joka on tehty samanlaisista vaatimuksista, kun kyseessä on oleskelukortissa olevan osoitteen muuttaminen. Täydentävä virallinen ilmoitus lähetettiin 12.12.2005, koska soveltamisohje on edelleen voimassa, vaikka kiistanalaiset käytänteet on lopetettu, ja koska lainsäädännössä edelleen säädetään oleskelukortin myöntämisestä, jos unionin kansalainen sellaista pyytää.

Espanjalle lähetettiin 21.12.2005 virallinen ilmoitus, koska maa oli vaatinut brittiläistä eläkeläistä, joka viettää yli kolme kuukautta vuodessa Espanjassa mutta ei halua siirtää kotipaikkaansa lopullisesti Espanjaan, esittämään asetuksen (EY) N:o 1408/71 mukaisen lomakkeen 121 saadakseen Espanjan oleskelukortin. Komissio katsoo tämän olevan ristiriidassa direktiivin 90/365 kanssa, sillä direktiivissä ei edellytetä erityisen sairausvakuutuslomakkeen esittämistä oleskelukortin saamiseksi. Tämä on ristiriidassa myös asetuksen (EY) N:o 1408/71 kanssa. Siinä säädetään, että eläkeläiset voivat käyttää tilapäisten oleskelujaksojen aikana lomaketta 111. Eurooppalainen sairaanhoitokortti korvasi tämän lomakkeen kesäkuusta 2004.

Automaattinen maastapoistumismääräys, jos asiakirjoja ei esitetä määräajassa

Komissio nosti 30.3.2003 tuomioistuimessa Belgiaa vastaan kanteen (asia C-408/03) ja pyysi tuomioistuinta toteamaan, että Belgia on jättänyt noudattamatta muun muassa direktiiviin 90/364 perustuvia velvollisuuksiaan, koska se on säätänyt mahdollisuudesta antaa automaattisesti maastapoistumismääräys unionin kansalaisille, jotka eivät ole toimittaneet oleskeluluvan saamiseksi vaadittuja asiakirjoja asetetussa määräajassa.

Syrjivät rangaistukset oleskelukortin hankkimisen tai uusimisen laiminlyönnistä

Komissio nosti 7.3.2003 tuomioistuimessa Espanjaa vastaan kanteen (asia C-108/03), koska maa on jättänyt noudattamatta muun muassa EY:n perustamissopimuksen 39, 43 ja 49 artiklaan perustuvia velvollisuuksiaan. Muiden unionimaiden kansalaisten kohtelu on Espanjassa oleskelulupasäännösten rikkomisasioissa tuottamuksellisuuden asteen ja sakkoasteikon osalta kohtuuttoman erilainen kuin kansallisten henkilöllisyysasiakirjojen hankkimis- tai uusimisvelvollisuutta rikkovien Espanjan kansalaisten.

Vastauksessaan komission tuomioistuimessa vireille panemaan asiaan Espanja kertoi ilmoittaneensa komissiolle 14.2.2003 annetusta kuninkaallisesta asetuksesta 178/2003, jolla poistettiin muiden unionin kansalaisten kuin työelämän ulkopuolella olevien velvollisuus hankkia oleskelukortti. Komissio päätti peruuttaa kanteen 22.7.2003.

Pysyvä oleskelukortti – syrjintä kansallisuuden perusteella

Komissio nosti tuomioistuimessa kanteen Ranskaa vastaan 17.6.2003 (asia C-258/03), koska Ranska oli jättänyt täyttämättä EY:n perustamissopimuksen 12 artiklaan perustuvat velvollisuutensa, kun se oli asettanut vastavuoroisuuden ehdoksi sille, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisille voidaan myöntää pysyvä oleskelulupa 11.3.1994 annetun asetuksen 94-221 nojalla.

Ranska poisti vastavuoroisuusehdon edellä mainitulla lailla 2003-1119, ja komissio päätti peruuttaa kanteen 30.3.2004.

Oleskelukorttien hinta

Kreikan muutettua lakia nro 2910/2001 komissio päätti 7.7.2004 lopettaa maata koskevan rikkomisesta johtuvan menettelyn, jossa oli kyse oleskelukortin syrjivästä hinnasta kansallisten henkilöllisyysasiakirjojen hintaan verrattuna.

4. KATSAUS UUSIEN JÄSENVALTIOIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANOTOIMENPITEISIIN

Kaikki kymmenen uutta jäsenvaltiota hyväksyivät toimenpiteet direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöään ennen liittymistään. Viimeisestä toimenpiteestä ilmoitettiin komissiolle tammikuussa 2005. Komissio ei saanut tarkastelujaksolla yhtään valitusta näiden jäsenvaltioiden tavasta soveltaa direktiivejä.

Liitteessä on taulukko, jossa on katsaus kansallisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin.

5. UUSI DIREKTIIVI 2004/38 – TÄRKEIMMÄT UUDISTUKSET

Tärkein yksittäinen tekijä tarkastelujaksolla oli Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntä direktiiville 2004/38. Direktiivi on merkittävä edistysaskel, jonka myötä oikeus vapaaseen liikkuvuuteen kehittyi pelkästä taloudellisesta oikeudesta todellisen unionin kansalaisuuden konkreettiseksi ilmentymäksi.

Direktiivissä on koottu yhteen säädökseen vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskeva yhteisön lainsäädäntö, mm. kolme edellä mainittua direktiiviä, ja tehty oikeudesta läpinäkyvämpi ja helpompi soveltaa sekä unionin kansalaisten että jäsenvaltioiden viranomaisten kannalta.

Direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 30.4.2006.

Tärkeimmät direktiivin mukanaan tuomat uudistukset ovat seuraavat:

- Unionin kansalaisten perheen yhdistämistä koskevat oikeudet ulotetaan rekisteröityihin kumppaneihin. Lisäksi perheenjäsenille myönnetään uusia oikeuksia siltä varalta, että unionin kansalainen kuolee tai avioliitto tai rekisteröity kumppanuus purkautuu.
- Oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen helpotetaan vähentämällä siihen liittyviä mahdollisuuksia. Unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita ehtoja tai mahdollisuuksia kuin se, että heillä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi.
- Unionin kansalaisten ei enää tarvitse hankkia oleskelulupaa oleskelujäsenvaltiossa yli kolmen kuukauden oleskelujaksoja varten. Riittää, että he rekisteröityvät toimivaltaisten viranomaisten luona, ja rekisteröintiäkin vaaditaan ainoastaan siinä tapauksessa, että vastaanottavat jäsenvaltio pitää sitä tarpeellisenä. Nämä byrokratiaa vähentävät toimet vastaavat niitä toimia, joita useat jäsenvaltiot ovat jo toteuttaneet oleskelulupavaatimuksen poistamiseksi.

Direktiivissä säilytetään vaatimus, että unionin kansalaisten on harjoitettava ansiotoimintaa tai, jos he ovat työelämän ulkopuolella, heillä on oltava käytössään riittävästi varoja ja kattava sairausvakuutus voidakseen oleskella toisessa jäsenvaltiossa.

- Erityisesti työelämän ulkopuolella olevia henkilöitä koskeva keskeinen uudistus on se, että oleskeltuaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä saavat pysyvän oleskeluoikeuden, jolle ei enää aseteta ehtoja. Tämä oikeus on Euroopan kansalaisuuden selkeä ilmentymä.
- Direktiivissä vahvistetaan selkeästi, että unionin kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään, jotka oleskelevat direktiivin nojalla jossakin jäsenvaltiossa, on oikeus tulla kohdelluiksi tasavertaisesti kyseisen jäsenvaltion kansalaisten kanssa.

Tähän oikeuteen on säädetty kaksi poikkeusta: vastaanottavan jäsenvaltion ei tarvitse myöntää opiskelijoille ja muille työelämän ulkopuolella oleville oikeutta sosiaaliavustukseen ensimmäisten kolmen oleskelukuukauden aikana eikä sen tarvitse myöntää näille henkilöille ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista toimeentulotukea opintoja varten opintorahan tai -lainan muodossa.

- Direktiivissä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus peruuttaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä oleskeluoikeus ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä tai jos oleskelun edellytykset eivät täyty. Siinä säädetään, että karkottamistoimenpide ei saa automaattisesti olla seurauksena siitä, että unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä turvautuu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltoon.

Direktiivi parantaa pysyvän oleskeluoikeuden saaneiden unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä turvaa yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen perustuvaa karkottamista vastaan. Lisäksi mahdollisuus karkottaa unionin kansalaisia, jotka ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa edelliset kymmenen vuotta tai ovat alaikäisiä, rajoitetaan tapauksiin, joissa on kyse yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä.

Direktiivissä vahvistetaan olemassa olevia menettelyllisiä takeita karkottamista vastaan ja ulotetaan ne tapauksiin, joissa karkottamisen syynä on, että oleskelun edellytykset eivät täyty.

Jotta unionin kansalaisilla olisi riittävästi tietoa oikeuksistaan, direktiivissä velvoitetaan jäsenvaltiot tiedottamaan kansalaisille direktiivistä johtuvista oikeuksista erityisesti järjestämällä tiedotuskampanjoita. Komissio on tätä tarkoitusta varten julkaissut verkkosivuillaan koosteen asiaa koskevasta lainsäädännöstä sekä verrannut voimassa olevaa lainsäädäntöä direktiiviin⁵.

Voidakseen seurata, miten jäsenvaltiot saattavat direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja auttaakseen niitä tässä tehtävässä, komissio järjesti jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa kaksi kokousta, jotka pidettiin kesäkuussa 2005 ja tammikuussa 2006.

6. PÄÄTELMÄ

Tarkastelujakson päättyessä eli viisitoista vuotta sen jälkeen kun työelämän ulkopuolella olevien unionin kansalaisten oleskeluoikeutta koskevat direktiivit hyväksyttiin niiden soveltaminen on pääosin tyydyttävää, kuten rikkomistapausten väheneminen osoittaa. Rikkomisesta johtuva menettely on kuitenkin käynnissä kuuden jäsenvaltion kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden vuoksi. Syynä on direktiivien noudattamatta jättäminen tai virheellinen soveltaminen, jossa on kyse lähinnä direktiivin rajoittavasta tulkinnasta. Komissio sai tarkastelujaksolla myös valituksia, jotka voitiin monesti ratkaista aloittamatta rikkomisesta johtuvaa menettelyä.

SOLVIT-verkko⁶, Europe Direct (suora linja Eurooppaan)⁷ ja kansalaisten neuvontapalvelu⁸ olivat edelleen merkittäviä välineitä, joiden avulla kansalaisten oli mahdollista saada hyödyllistä tietoa tai hoitaa nopeaa ratkaisua vaativia tapauksia, joihin rikkomisesta johtuva menettely ei rajoitustensa vuoksi sovellu.

Uusi direktiivi 2004/38 parantaa nykyistä lainsäädäntöä ja tarjoaa monella tapaa ratkaisun moniin ongelmiin, joita aikaisempien kolmen direktiivin soveltamisessa oli. Näkyvimmat unionin kansalaisuuteen liittyvät perusoikeudet eli oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun on koottu yhteen yksinkertaiseen säädökseen. Oleskeluoikeuden käyttö helpottuu, kun hallinnolliset muodollisuudet ja niihin liittyvät kulut vähenevät. Lisäksi otetaan käyttöön pysyvä oleskelulupa vastaanottavassa jäsenvaltiossa viiden vuoden oleskelun jälkeen. Tällä perusteella myönnettyyn oleskeluoikeuteen ei liity ehtoja, ja samalla varmistetaan, että työelämän ulkopuolella olevia unionin kansalaisia kohdellaan vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisten kanssa täysin tasavertaisesti. Direktiivissä rajoitetaan mahdollisuutta karkottaa unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään. Tuomioistuimen tuomiot ja niihin sisältyvien selvennysten sisällyttäminen direktiiviin auttavat ehkäisemään rikkomista.

Komissio pitää ehdottoman tärkeänä, että direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä asianmukaisesti ja seuraa tarkasti, miten työ edistyy.

⁵ http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/free_movement_281004_en.pdf

⁶ http://europa.eu.int/comm/internal_market/solvit

⁷ http://europa.eu.int/europedirect/index_en.htm. Maksuton palvelunumero 00 800 67 89 10 11.

⁸ http://europa.eu.int/citizensrights/signpost/front_end/index_en.htm.