



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
11 päivänä heinäkuuta 2019¹

Asia C-380/18

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
vastaan
E. P.**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva unionin säännöstö – Ulkorajojen ylittäminen ja maahantuloedellytykset – Päätös, jolla oleskelun laillisuuden todetaan päättyneen yleiseen järjestykseen kohdistuvan uhan perusteella – Laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen palauttamispäätös – Yleiseen järjestykseen kohdistuvan uhan käsite – Jäsenvaltioiden harkintavalta

1. Kun kansalliset viranomaiset tekevät päätöksen, jolla ne toteavat, että maahantuloa unionin alueelle koskeva edellytys, sellaisena kuin se on määritelty henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399² (jäljempänä Schengenin rajasäännöstö) 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa, ei täyty tai ei enää täyty, onko kansallisten viranomaisten arvioitava asianomaisen kolmannen valtion kansalaisen omaa käyttäytymistä ja todettava, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta, vai voivatko ne vedota pelkästään epäilyyn siitä, että kyseinen kolmannen valtion kansalainen on syyllistynyt vakavaan rikokseen? Nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyyntössä on lähinnä kyse tästä.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus

2. Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Schengenissä 19.6.1990³ (jäljempänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus), sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013,⁴

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 EUVL 2016, L 77, s. 1.

3 EYVL 2000, L 239, s. 19.

4 Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, neuvoston asetusten (EY) N:o 1683/95 ja (EY) N:o 539/2001 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 767/2008 ja (EY) N:o 810/2009 muuttamisesta annettu asetus (EUVL 2013, L 182, s. 1).

20 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että ”ulkomaalainen, jolta ei vaadita viisumia, voi liikkua vapaasti sopimuspuolten alueella korkeintaan 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana, mikäli hän täyttää [Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen] 5 artiklan 1 kappaleen a, c, d ja e kohdassa tarkoitettut maahantuloedellytykset”.

B Schengenin rajasäännöstö

3. Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan ”rajavalvonta on niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, joiden ulkorajoilla sitä toteutetaan, mutta se on myös kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat lakkauttaneet sisärajavälvalvonnan. Rajavalvonnan olisi autettava torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ja ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat”.

4. Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan 27 perustelukappaleen mukaan ”– – unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti poikkeusta henkilöiden vapaan liikkuvuuden peruseriaatteesta on tulkittava tiukasti, ja yleisen järjestyksen käsite edellyttää, että on olemassa todellinen, ajankohtainen ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin”.

5. Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytykset jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana, jolloin on otettava huomioon kutakin oleskelupäivää edeltävä 180 päivän jakso, ovat seuraavat:

--

- d) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS);
- e) hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita eikä häntä etenkään ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon.”

II Pääasia, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

6. E. P. on Albanian kansalainen, joka on väitetysti tullut Alankomaiden alueelle 22.4.2016 turistina kuljettuaan oman kertomuksensa mukaan Tanskan ja Ruotsin kautta. E. P. otettiin kiinni 18.5.2016 asunnossa, jossa oli kannabisviljelmä, minkä jälkeen häntä pidettiin pidätettynä odotettaessa rikosoikeudellista menettelyä ennen kuin ulkomaalaisasioista vastaava poliisiviranomainen otti hänet vastuulleen. Koska paikalta löydettiin suuri määrä huumeita, E. P:tä epäiltiin Alankomaiden rikosoikeudessa vakavana pidetystä rikoksesta.

7. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusasioiden valtiosihteeri, Alankomaat; jäljempänä valtiosihteeri) katsoi, että E. P. ei enää täyttänyt Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisia edellytyksiä ja että hän oli uhka yleiselle järjestykselle, ja teki näillä perusteilla 19.5.2016 päätöksen, jolla se määräsi E. P:n poistumaan unionin alueelta 28 päivän kuluessa. E. P. valitti tästä päätöksestä rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdamiin (Haagin alioikeus, Amsterdamin toimipaikka, Alankomaat), joka kumosi 13.9.2016 annetulla tuomiollaan palauttamispäätöksen ja määräsi valtiosihteerin tekemään uuden päätöksen. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam katsoi erityisesti, että valtiosihteeri ei ollut asianmukaisesti perustellut kantaansa, jonka mukaan E. P:n laillinen oleskelu Alankomaissa viisumivapauden

perusteella⁵ oli päätynyt Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla, koska E. P:tä pidettiin nykyään uhkana Alankomaiden yleiselle järjestykselle sillä perusteella, että häntä epäiltiin huumausainelainsäädännön vastaisesta rikoksesta. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam viittasi tuomioon Zh. ja O.⁶ ja tuomioon N.⁷ ja katsoi, että valtiosihteerin olisi tullut perustaa päätöksensä tapauskohtaiseen arviointiin varmistuakseen siitä, että E. P:n oma käyttäytyminen merkitsi yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa, eikä pelkästään siihen, että oli epäily rikoksesta.

8. Valtiosihteerin valittiin kyseisestä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Valtiosihteerin kiistää erityisesti sen, että yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa koskevaa vaatimusta voitaisiin soveltaa myös Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla tehtyihin päätöksiin, joilla todetaan, että henkilö ei enää täytä maahantuloa unionin alueelle koskevia edellytyksiä.

9. Tässä tilanteessa Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevalla päätöksellään, joka saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 11.6.2018, seuraavat ennakkoratkaisukysymykset unionin tuomioistuimelle:

”1) Onko [Schengenin rajasäännösten] 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan tulkittava siten, että päätöstä, jolla todetaan, että enintään 90 päivää kestävä laillinen oleskelu 180 päivän jakson aikana on päätynyt, koska ulkomaalaisen katsotaan voivan vaarantaa yleisen järjestyksen, on perusteltava sillä, että asianomaisen ulkomaalaisen oma käyttäytyminen merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi, mitä perusteluvaatimuksia on sovellettava [Schengenin rajasäännösten] 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla päätökseen, jonka mukaan ulkomaalainen on uhka yleiselle järjestykselle? Onko [Schengenin rajasäännösten] 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan ulkomaalaisen katsotaan voivan vaarantaa yleisen järjestyksen jo pelkästään sen seikan perusteella, että on todettu, että hänen epäillään syyllistyneen rikokseen?”

10. E. P., Alankomaiden, Belgian ja Saksan hallitukset, Euroopan komissio ja Sveitsin valaliitto osallistuivat asian kirjalliseen käsittelyyn unionin tuomioistuimessa.

11. Istunnossa, joka pidettiin unionin tuomioistuimessa 2.5.2019, kuultiin E. P:n, Alankomaiden, Belgian ja Saksan hallitusten sekä komission suulliset huomautukset.

III Asian tarkastelu

12. Totean aluksi, että käsittelen kahta nyt unionin tuomioistuimen käsiteltävänä olevaa ennakkoratkaisukysymystä yhdessä, koska luen toista ennakkoratkaisukysymystä siten, että se ei koske perusteluvelvollisuutta sellaisenaan vaan sillä pikemminkin pyydetään unionin tuomioistuinta määrittelemään kriteerit, joiden on ohjattava kansallisten viranomaisten arviointia, kun ne tekevät päätöksen, jolla ne toteavat, että laillista maahantuloa unionin alueelle ja laillista oleskelua unionin alueella koskevat edellytykset eivät enää täyty, koska asianomaista henkilöä pidetään uhkana yleiselle järjestykselle.

5 Luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 muuttamisesta 24.11.2010 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EU) N:o 1091/2010 (EUVL 2010, L 329, s. 1) nimittään ilmenee, että Albanian kansalaisilta ei vaadita viisumia heidän ylittäessään unionin ulkorajan.

6 Tuomio 11.6.2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

7 Tuomio 15.2.2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

13. Kun unionin tuomioistuimelle esitettyjä kysymyksiä tulkitaan näin, vastauksen antaminen niihin edellyttää ensinnäkin Schengenin rajasäännöstön, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY⁸ keskinäisten suhteiden selventämistä. Toiseksi on tarpeen tulkita Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohta sen sanamuodon ja asiayhteyden sekä Schengenin rajasäännöstöllä tavoiteltujen päämäärien perusteella. Välipäätelmää, johon päädyn tämän tarkastelun perusteella, on vielä kolmanneksi arvioitava niiden ohjeiden valossa, jotka mahdollisesti ilmenevät unionin tuomioistuimen siitä oikeuskäytännöstä, joka koskee yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa koskevaa vaatimusta.

A Schengenin rajasäännöstön, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja direktiivin 2008/115 keskinäiset suhteet

14. Schengenin rajasäännöstössä vahvistetaan säännöt unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta, kun tarkoituksena on, että näiden rajojen ylittämisen jälkeen liikkumista jäsenvaltioiden välillä helpottaa se, ettei sisärajoilla suoriteta rajavalvontaa.⁹ Soveltaessaan Schengenin rajasäännöstöä jäsenvaltioiden on tietenkin kunnioitettava perusoikeuksia sellaisina kuin ne on taattu unionin oikeudessa ja siis Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

15. Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdassa luetellaan maahantuloedellytykset, joita sovelletaan kolmansien valtioiden kansalaisten maahantuloon unionin alueelle enintään 90 päivää 180 päivän jakson aikana kestävää oleskelua varten. Siten kolmannen valtion kansalaisella on oltava hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja ja tarvittaessa voimassa oleva viisumi.¹⁰ Lisäksi hänen on näytettävä toteen suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset, hänellä on oltava toimeentuloon tarvittavat varat, hänestä ei saa olla maahantulokieltoilmoitusta Schengenin tietojärjestelmässä ja on oltava niin, ettei hänen katsota voivan vaarantaa yleistä järjestystä.¹¹

16. Vaikka ennakkoratkaisukysymykset koskevat Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohtaa ja jäsenvaltioilla olevaa mahdollisuutta evätä *maahanpääsy* alueelleen, kun asianomainen henkilö on uhka yleiselle järjestykselle, tässä yhteydessä on todettava, että asiassa ei ole kyse päätöksestä, jolla E. P:n maahanpääsy olisi evätty, koska E. P. on jo Alankomaiden alueella.

17. Tällaisesta tilanteesta määrätään pikemminkin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 610/2013, 20 artiklan 1 kappaleessa, jossa määrätään, että ”ulkomaalainen, jolta ei vaadita viisumia, voi liikkua vapaasti sopimuspuolten alueella korkeintaan 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana, mikäli hän täyttää [Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen] 5 artiklan 1 kappaleen a, c, d ja e kohdassa tarkoitettut maahantuloedellytykset”. Mainituissa e alakohdassa edellytetään puolestaan, että henkilön ”ei katsota voivan vaarantaa jonkin sopimuspuolen yleistä järjestystä”, eli siinä toistetaan Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetty maahantuloedellytys. Tästä seuraa, että ensimmäiseen maahantuloon sovellettavat edellytykset ovat myös ne edellytykset, joiden on täytyttävä oleskelun aikana. Näin ollen silloin, kun kyseiset maahantuloedellytykset eivät enää täyty oleskelun aikana, kolmannen valtion kansalainen oleskelee laittomasti unionin alueella, kuten myös direktiivin 2008/115 3 artiklan 2 alakohdasta ilmenee.¹²

⁸ EUVL 2008, L 348, s. 98.

⁹ Ks. Schengenin rajasäännöstön 1 artikla.

¹⁰ Ks. Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta.

¹¹ Ks. Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan c, d ja e alakohta.

¹² Muistutan, että Schengenin rajasäännöstön vuonna 2006 säädetyn version 5 artikla vastaa nyt voimassa olevan vuonna 2016 säädetyn Schengenin rajasäännöstön 6 artiklaa.

18. Koska E. P. ei enää täyttänyt laillisen maahantulon ja laillisen oleskelun edellytyksiä, Alankomaiden viranomaisten oli tehtävä palauttamispäätös.¹³ Direktiivin 2008/115 mukaan laillisen oleskelun päättämistä koskeva päätös voidaan tehdä samaan aikaan palauttamispäätöksen kanssa, kunhan noudatetaan direktiivissä tarjottuja menettelyllisiä takeita.¹⁴ Mielestäni pääasiassa kyseessä olevaa 19.5.2016 päivättyä päätöstä on siten pidettävä päätöksenä, jolla Alankomaiden viranomaiset ovat yhtä aikaa todenneet E. P:n laillisen oleskelun päättyneen ja määränneet hänet palaamaan kotimaahansa. Päätös perustuu siis samalla sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen ja epäsuorasti Schengenin rajasäännöstyön että direktiiviin 2008/115.¹⁵

19. Palauttamispäätöksessä on esitettävä kirjallisesti sen tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet ja siinä on mainittava tiedot käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista.¹⁶ Tosiseikoista annettavia tietoja voidaan rajoittaa, ”jos kansallisessa lainsäädännössä sallitaan tiedonsaantioikeuden rajoittaminen erityisesti – – jos on kyse rikosten torjunnasta, tutkinnasta, selvittämisestä ja syyteharkinnasta”.¹⁷ Koska palauttamispäätöksellä oleskelu todetaan laittomaksi ja tämä laittomuus perustuu – kuten Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 20 artiklassa määrätään – siihen, ettei jokin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 5 artiklassa määrätystä, Schengenin rajasäännöstyön 6 artiklassa toistetuista edellytyksistä täyty, Alankomaiden viranomaisten oli mainittava nimenomaisesti kyseisessä päätöksessä, mitä edellytystä E. P. ei enää nähtävästi täyttänyt.

20. Tässä tarkoituksessa valtiosihteeri on katsonut, että E. P. merkitsi nyt uhkaa Alankomaiden yleiselle järjestykselle, koska häntä epäiltiin Alankomaiden huumausainelainsäädännön rikkomisesta.¹⁸ Tästä syystä E. P:tä pidettiin uhkana yleiselle järjestykselle.

21. Tältä osin kysymyksessä on pelkästään se, voiko valtiosihteeri vedota pelkkään epäilyyn vakavaan rikokseen syyllistymisestä päätyäkseen kyseiseen päätelmään vai oliko valtiosihteerillä velvollisuus perustella päätöstään arviolla siitä, että E. P:n oma käyttäytyminen merkitsi yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa.

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että näin voi olla, kun otetaan huomioon unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka kehitettiin, ennen kuin sen soveltamisalaa laajennettiin, erityisesti tulkittaessa 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 29.4.2004 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2004/38/EY.¹⁹ Ennen kuin tarkastelen tätä oikeuskäytäntöä, palaan ensiksi Schengenin rajasäännöstyön 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan sanamuotoon, asiayhteyden ja sillä tavoiteltuihin päämääriin.

B Yleiseen järjestykseen liittyvä syy Schengenin rajasäännöstyössä

23. Kuten edellä totesin, Schengenin rajasäännöstyön 6 artiklalla on läheinen yhteys Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 20 artiklaan, jossa puolestaan viitataan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 5 artiklaan. Yleiseen järjestykseen liittyvän syyn käsitettä ei voida tulkita eri tavalla Schengenin rajasäännöstyön ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen asiayhteyksissä. Kun lisäksi yhtenäistä viisumia koskevaa

13 Ks. direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohta.

14 Ks. direktiivin 2008/115 6 artiklan 6 kohta.

15 Ks. direktiivin 2008/115 3 artiklan 4 alakohdassa esitetty palauttamispäätöksen käsitteen määritelmä.

16 Ks. direktiivin 2008/115 12 artiklan 1 kohta.

17 Direktiivin 2008/115 12 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

18 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 6 kohta.

19 EUVL 2004, L 158, s. 77. Tarkemmin ottaen ks. direktiivin 27 artikla.

hakemusta tutkittaessa varmistetaan, että hakija täyttää Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan a ja c–e alakohdan mukaiset edellytykset,²⁰ ja konsulaatin on tarkistettava, että hakijan ei katsota muodostavan uhkaa yleiselle järjestykselle,²¹ yleiseen järjestykseen liittyvän syyn määritelmän on oltava sama niin Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, Schengenin rajasäännösten kuin viisumisäännöstenkin asiayhteydessä.

24. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyssä yleissopimuksessa tai Schengenin rajasäännöstyksessä ei kuitenkaan määritellä yleistä järjestystä. Vaikka on toki niin, että Schengenin rajasäännösten johdanto-osan 27 perustelukappaleessa todetaan, että ”yleisen järjestyksen käsite edellyttää, että on olemassa todellinen, ajankohtainen ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin”, tätä uhkaa edellytetään siinä tapauksessa, että ”[poiketaan] henkilöiden vapaan liikkuvuuden peruseriaatteesta”.²²

25. Sanamuodon mukaisen tulkinnan näkökulmasta on huomautettava, että Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ei nimenomaisesti viitata yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa koskevaan vaatimukseen. Kyseisessä alakohdassa ei määritellä uhan astetta eikä siinä rajoiteta uhkaa tilanteisiin, joissa vaarannetaan jokin yhteiskunnan perustavanlaatuinen etu. Lisäksi alakohdan sanamuoto on kielteinen, sillä siinä edellytetään, että henkilön *ei katsota voivan* vaarantaa yleistä järjestystä. Tällainen sanamuoto vaikuttaa jättävän jäsenvaltioille enemmän liikkumavaraa, kun niiden on arvioitava sitä, ettei henkilöön liity uhkaa yleiselle järjestykselle.²³ Tekstinä Schengenin rajasäännösten 6 artiklassa säädetty edellytys siitä, että henkilö ei saa olla uhka yleiselle järjestykselle, vaikuttaa siten olevan hyvin kaukana direktiivin 2004/38 27 artiklassa käytetystä muotoilusta.

26. Asiayhteyden ja Schengenin rajasäännösten 6 artiklalla tavoitellun päämäärän osalta muistutan, että kyseisessä artiklassa säädetään sellaisten kolmansien valtioiden kansalaisten maahantuloedellytyksistä, jotka haluavat oleskella lyhytaikaisesti unionin alueella, ilman että oleskelulle on oltava jokin erityinen syy. Näiden edellytysten täyttymisestä varmistutaan lähtökohtaisesti viisumin myöntämishetkellä, jos viisumia edellytetään, tai unionin ulkorajan ylittämishetkellä. Schengenin rajasäännösten johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa muistutetaan, että ”rajavalvonta on niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, joiden ulkorajoilla sitä toteutetaan, mutta se on myös kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat lakkauttaneet sisärajanvalvonnan”. Schengenin rajasäännösten 6 artiklaa sovelletaan lisäksi kolmansien valtioiden kansalaisiin, joilla ei lähtökohtaisesti ole siteitä unionin alueeseen ja joiden osalta yhteisöjen tuomioistuimien on katsonut, että heillä ei ole perusoikeutta saapua tietyn maan alueelle tai oleskella siellä.²⁴

27. Tarkastelun tässä vaiheessa mikään ei viittaa siihen, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut rajoittaa kansallisten viranomaisten harkintavaltaa silloin, kun ne tekevät päätöksen, jolla evätään kolmannen valtion kansalaisen maahanpääsy tai jolla todetaan, että laillinen oleskelu unionin alueella on päättynyt, yleiseen järjestykseen kohdistuvan uhan perusteella, siten, että edellytettäisiin, että tällaisen päätöksen on perustuttava asianomaisen kolmannen valtion kansalaisen omaan käyttäytymiseen, jonka on merkittävä yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa.

20 Ks. yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö) 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (EUVL 2009, L 243, s. 1; jäljempänä viisumisäännöstö) 21 artikla.

21 Ks. viisumisäännösten 21 artiklan 3 kohdan d alakohta.

22 Schengenin rajasäännösten mukaisissa tarkastuksissa otetaan huomioon henkilöiden erilaiset oikeudelliset asemat, sillä Schengenin rajasäännösten 8 artiklan 6 kohdassa säädetään, että ”unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt on tarkastettava direktiivin 2004/38/EY mukaisesti”.

23 Toisiinsa vertautuvista muotoiluista ks. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Abcur (C-544/13 ja C-545/13, EU:C:2015:136, 58 kohta).

24 Ks. tuomio 27.6.2006, parlamentti v. neuvosto (C-540/03, EU:C:2006:429, 53 kohta).

28. Selitys tälle löytyy myös käytännön syistä. Kun viranomaiset nimittäin joko unionin ulkorajan ylittämisen tai viisumin myöntämisen yhteydessä tarkistavat, että Schengenin rajasäännösten 6 artiklassa luetellut maahantuloedellytykset täyttyvät, niiden tiedot asianomaisesta henkilöstä ovat rajallisia. Tämän ennakkoratkaisuasian käsittelyyn osallistuneet hallitukset ovat toistuvasti esittäneet tämän argumentin, jota myönnän pitäväni vakuuttavana. Vastaavasti on myös viime kädessä sen tarkastuksen osalta, jonka kansalliset viranomaiset suorittavat, kun niiden on kolmannen valtion kansalaisen unionin alueella oleskelun aikana todettava, että maahantuloedellytykset eivät enää täyty. E. P:n konkreettisesti tapauksessa on niin, että lukuun ottamatta väitettyä vakavaan rikokseen syyllistymistä valtiosihteerillä ei ollut lisätietoja, joiden perusteella se olisi voinut todeta, millaista E. P:n oma käyttäytyminen oli. Valtiosihteerin oli kuitenkin jokseenkin kiireellisesti tehtävä asianomaisia jäsenvaltioita sitova päätös suhteellisen rajallisten tietojen perusteella. Kansalliset viranomaiset eivät nimittäin tunne hyvin sellaisia kolmansien valtioiden kansalaisia, jotka haluavat oleskella lyhytaikaisesti unionin alueella, varsinkaan silloin, kun he oleskelevat tällä alueella viisumivapauden perusteella. Jos edellyttäisiin, että kyseisten viranomaisten on tehtävä päätöksensä asianomaisen henkilön oman käyttäytymisen systemaattisen ja tarkan arvioinnin perusteella ja että niiden on osoitettava yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, vaarana on, että viranomaisille asetettaisiin mahdoton haaste, jonka vuoksi ne eivät voisi enää tehdä kielteisiä päätöksiä ja jolla viime kädessä potentiaalisesti vaarannettaisiin sen alueen turvallisuus, jolla ei ole sisärajoja ja jonka sisällä henkilöiden vapaa liikkuvuus on taattu.²⁵

29. Näissä erityisolosuhteissa kansallisille viranomaisille on siten tunnustettava laaja harkintavalta, joka vertautuu harkintavaltaan, jonka unionin tuomioistuin on tuomiossaan Koushkaki²⁶ tunnustanut niillä olevan viisumisäännösten osalta. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että ”arviointiin, joka koskee viisumihakijan henkilökohtaista tilannetta ja jossa päätetään, sovelletaanko tämän hakemukseen epäämisperustetta, sisältyy muun muassa hakijan henkilöllisyyteen, siihen, miten hän on kotoutunut asuinmaahansa, [kyseisen maan] poliittiseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen tilanteeseen – – sekä siihen, saattaako hänen saapumisensa muodostaa uhan – – yleiselle järjestykselle – – liittyviä monitahoisia arviointeja”.²⁷ Unionin tuomioistuin jatkoi toteamalla, että ”tällaiset monitahoiset arvioinnit edellyttävät ennusteiden laatimista kyseisen hakijan odotettavissa olevasta käyttäytymisestä, ja niiden on perustuttava muun muassa viimeksi mainitun asuinmaan laajaan tuntemukseen ja erilaisten asiakirjojen – – tarkasteluun”.²⁸ Unionin tuomioistuin korosti myös sitä, että ”viisumihakemusta käsittelevien jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten suorittaman tutkinnan on oltava erittäin huolellista, koska hakija voi mahdollisesti myönnettävän yhtenäisen viisumin perusteella saapua jäsenvaltioiden alueelle Schengenin rajasäännöstyössä vahvistetuissa rajoissa”.²⁹ Unionin tuomioistuin on siten tunnustanut, että ”viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan ja 35 artiklan 6 kohdan soveltamisedellytysten sekä merkityksellisten tosiseikkojen arvioinnin osalta [on] laaja harkintavalta, kun [päätetään], estävätkö kyseisissä säännöksissä säädetyt syyt haetun viisumin myöntämisen”.³⁰ Viisumisäännösten 32 artiklan 1 kohdan a alakohdan vi alakohdassa säädetään edellytys siitä, että hakija ei saa muodostaa uhkaa yleiselle järjestykselle. Loogisesti tästä seuraa, että unionin tuomioistuimen pitäisi tunnustaa myös niiden arviointien monitahoisuus, jotka on suoritettava Schengenin rajasäännösten 6 artiklassa lueteltujen laillisen maahantulon ja laillisen oleskelun edellytysten osalta, ja siten tunnustaa kansallisille viranomaisille laaja harkintavalta, jota ei näin ollen voida typistää vaatimukseen yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta.

25 Ks. Schengenin rajasäännösten johdanto-osan toinen perustelukappale.

26 Tuomio 19.12.2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

27 Tuomio 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, 56 kohta, kursivointi tässä).

28 Tuomio 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, 57 kohta).

29 Tuomio 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, 59 kohta).

30 Tuomio 19.12.2013, Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862, 60 kohta).

30. Huomautan vielä, että unionin tuomioistuin on laajentanut tuomiossaan Koushkaki³¹ omaksutun ratkaisun ulottuvuutta tuomiossaan Fahimian,³² jossa oli kyse kolmansien valtioiden kansalaisten maahantuloedellytyksistä, kun maahantulo perustuu opiskeluun, ja tarkemmin ottaen säännöksestä, jonka sanamuoto on samankaltainen kuin Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan sanamuoto.³³ Kyseisessä tuomiossa oli ratkaistava, voiko jäsenvaltio evätä opiskelijavaihtumia Saksaan hakeneen Iranin kansalaisen maahanpääsyn yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä perustelematta päätöstään välttämättä asianomaisen omalla käyttäytymisellä ja sellaisella asianomaisen yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavalla todellisella, välittömällä ja riittävän vakavalla uhalla, jota kyseinen käyttäytyminen oletettavasti merkitsisi. Unionin tuomioistuin hyväksyi, että jäsenvaltio voi toimia näin, lähinnä kahdesta syystä: ensinnäkin siksi, että yhdessä kyseessä olleen direktiivin 2004/114 johdanto-osan perustelukappaleista todettiin, että kyse voi olla ainoastaan mahdollisestakin uhasta,³⁴ ja toiseksi siksi, että viisuminhakijan henkilökohtaista tilannetta koskevaan arviointiin sisältyi monitahoisia viranomaisten suorittamia arvioita ja että kansallisille viranomaisille oli näin ollen jätettävä laaja harkintavaltia arvioitaessa merkityksellisiä tosiseikkoja.³⁵

31. Sen lisäksi, että unionin tuomioistuin voi hyödyllisesti hakea inspiraatiota näistä aikaisemmista tapauksista, on niin, että Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa määriteltyä maahantuloedellytystä on tulkittava yhdenmukaisesti muiden maahantuloedellytysten kanssa. Tältä osin totean, että Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa edellytetään, että kolmannen valtion kansalaista, joka haluaa tulla unionin alueelle, ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä. Tällaisen maahantulokieltoilmoituksen perusteet määritellään toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä 20.12.2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1987/2006.³⁶ Asetuksen 24 artiklan 1 kohdassa todetaan aluksi, että ilmoitus on tehtävä ”yksilöllisen arvioinnin perusteella”. Schengenin tietojärjestelmään tehdään lisäksi ilmoitus, kun päätös perustuu sellaiseen uhkaan yleiselle järjestykselle, jota kolmannen valtion kansalaisen oleskelu jonkin jäsenvaltion alueella voi merkitä. Asetuksessa säädetään, että tästä voi olla kyse, kun kolmannen valtion kansalainen on tuomittu vähintään vuoden vankeusrangaistukseen tai kun ”[kolmannen valtion kansalaisen] voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen vakavaan rikokseen tai – – on olemassa selviä viitteitä siitä, että hän aikoo tehdä tällaisen rikoksen jonkin jäsenvaltion alueella”.³⁷ Tässä säännöksessä unionin lainsäätäjät on selvästi tunnustanut, että pelkkä epäily rikoksen tekemisestä voi olla peruste katsoa, että on olemassa uhka yleiselle järjestykselle, eikä unionin lainsäätäjät ole asettanut tällaisen uhan olemassaolon edellytykseksi yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa koskevaa vaatimusta. Mielestäni ”uhan yleiselle järjestykselle” on merkittävä samaa Schengenin rajasäännösten yhteydessä, oli kyse sitten Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tai Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetystä maahantuloedellytyksestä.

32. Jos, kuten uskoakseni on, direktiivin 2004/38 27 artiklasta ilmenevää vaatimusta ei voida siirtää systemaattisesti sovellettavaksi kaikkien sellaisten johdetun oikeuden toimien yhteydessä, joissa on säännös, jossa sallitaan vetoaminen yleiseen järjestykseen liittyviin syihin, ja käsitettä ”uhka yleiselle järjestykselle” on tulkittava kyseisen käsitteen normatiivisessa yhteydessä, seikat, joita juuri käsitelin, puoltavat laajan harkintavallan tunnustamista kansallisille viranomaisille, kun ne tekevät päätöksen, jolla todetaan, että maahantuloedellytys siitä, ettei henkilö saa olla uhka yleiselle järjestykselle, ei täyty tai ei enää täyty.

31 Tuomio 19.12.2013 (C-84/12, EU:C:2013:862).

32 Tuomio 4.4.2017 (C-544/15, EU:C:2017:255).

33 Säännös on kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä 13.12.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/114/EY (EUVL 2004, L 375, s. 12) 6 artiklan 1 kohdan d alakohta.

34 Ks. tuomio 4.4.2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, 40 kohta).

35 Ks. tuomio 4.4.2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, 41 ja 42 kohta).

36 EUVL 2006, L 381, s. 4.

37 Asetuksen N:o 1987/2006 24 artiklan 2 kohdan b alakohta.

33. On kuitenkin vielä varmistettava, että se unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka on aiheuttanut epävarmuutta ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, ei aseta tai voi asettaa tätä päätelmää kyseenalaiseksi.

C Yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa koskeva vaatimus unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä silloin, kun epäillä rikosta tai kun henkilö on tuomittu rikoksesta

1. Yhteenveto unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä

34. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi ensimmäistä kertaa tuomiossaan Bouchereau,³⁸ että siihen, että henkilö on tuomittu rikoksesta, voitiin vedota perusteena soveltaa jäsenvaltioiden kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden yleiseen järjestykseen liittyviin syihin perustuvaa rajoitusta vain, jos tuomioon johtaneista seikoista kävi ilmi, että ”henkilön oma käyttäytyminen [on välitön uhka yleiselle järjestykselle]”.³⁹ Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi, että vaikka ”tällaisen uhan olemassaolon toteamisen voidaan katsoa [yleensä] tarkoittavan, että kyseinen yksilö saattaa käyttäytyä [vastaavalla tavalla] myös tulevaisuudessa, voi aikaisempi käyttäytyminen sellaisenaankin osoittaa, että hän on uhka yleiselle järjestykselle”,⁴⁰ mitä kansallisen tuomioistuimen oli arvioitava ”ottaen huomioon [yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvien] henkilöiden erityi[sen] oikeudelli[sen] asema[n] – – samoin kuin [henkilöiden] vapaan liikkuvuuden periaa[teen perusoikeusluonteen]”.⁴¹ Aikaisemmin yhteisöjen tuomioistuin oli todennut, että direktiivillä, jonka tulkintaa siltä oli pyydetty ja jonka tarkoituksena oli sovittaa yhteen kansalliset järjestelmät ulkomaalaisasioissa, pyrittiin suojelemaan jäsenvaltioiden kansalaisia ”sellaiselta yleise[en] järjestykse[en] – – liittyvistä poikkeuksista johtuvalta toimivaltuuksien käyttämiseltä, [jolla ylitettäisiin se, mikä on tarpeen sellaisen syyn perusteella,] jonka vuoksi voidaan poiketa henkilöiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatteesta”.⁴²

35. Vaatimus siitä, että päätöksen, jolla poiketaan perusvapaudesta, on perustuttava asianomaisen henkilön sellaiseen omaan käyttäytymiseen, joka merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa, on siten alun perin kehitetty henkilöiden vapaan liikkuvuuden asiayhteydessä, sittemmin toistettu⁴³ ja lopulta kodifioitu, kuten yleisesti tiedetään, direktiivissä 2004/38.⁴⁴

36. Unionin tuomioistuin on kuitenkin usein ulottanut tämän vaatimuksen sovellettavaksi aloille, joilla on vähemmän suora yhteys tai joilla ei ole minkäänlaista yhteyttä unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevaan oikeuteen.

37. Siten tuomiossaan komissio v. Espanja⁴⁵ yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltio ei ollut noudattanut tuomiossa Bouchereau⁴⁶ tulkitun direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska jäsenvaltio oli evännyt pääsyn unionin alueelle sellaiselta kolmannen valtion kansalaiselta, joka oli unionin kansalaisen aviopuoliso, pelkäänsä sen seikan perusteella, että kyseisestä kolmannen valtion kansalaisesta oli ilmoitus Schengenin tietojärjestelmässä. Muistutettuaan, että yleistä järjestystä koskevalla poikkeuksella

38 Tuomio 27.10.1977 (30/77, EU:C:1977:172).

39 Tuomio 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 28 kohta). Tällainen vaatimus oli jo vahvistettu 28.10.1975 annetussa tuomiossa Rutili (36/75, EU:C:1975:137) sellaisen päätöksen osalta, jolla rajoitettiin Italian kansalaisen oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen Ranskassa hänen poliittisen ja ammattiyhdistystoimintansa perusteella (ks. erityisesti kyseisen tuomion 28 kohta).

40 Tuomio 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 29 kohta).

41 Tuomio 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 30 kohta).

42 Tuomio 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 15 kohta).

43 Esimerkkinä runsaasta oikeuskäytännöstä ks. tuomio 29.4.2004, Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 66 kohta).

44 Tarkemmin ottaen ks. direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohta.

45 Tuomio 31.1.2006 (C-503/03, EU:C:2006:74).

46 Tuomio 27.10.1977 (30/77, EU:C:1977:172).

poiketaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta peruseriaatteesta, joten sitä on tulkittava suppeasti eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määrittellä sen ulottuvuutta,⁴⁷ yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa ratkaisuna, että kansallisten viranomaisten mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen ”edellyttää joka tapauksessa sitä, että kyse on sen yhteiskuntajärjestyksen häiriön lisäksi, jonka jokainen lain rikkominen muodostaa, [yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuun vaikuttavasta] todellisesta ja riittävän vakavasta [uhasta]”.⁴⁸ Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi myös, että yleisen järjestyksen käsitteen suppean tulkinnan ja unionin kansalaisen perhe-elämän kunnioitusta koskevan oikeuden suojaamisen välillä on yhteys.⁴⁹ Näin ollen sellaisen kolmannen valtion kansalaisen, joka on unionin kansalaisen aviopuoliso, maahanpääsy voidaan evätä vain, jos tietojärjestelmässä olevan ilmoituksen tukena on tietoja, joiden perusteella voidaan todeta, että kyseisen kolmannen valtion kansalaisen oleskelu muodostaa yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuun vaikuttavan todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan.⁵⁰

38. Tuomiossaan Zh. ja O.⁵¹ unionin tuomioistuin katsoi lisäksi direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdasta, jossa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta lyhentää vapaaehtoiselle paluulle määrättävää määräaika, kun asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, että yleisen järjestyksen käsitettä on arvioitava tapauskohtaisesti tarkastaen, merkitseekö asianomaisen kolmannen valtion kansalaisen oma käyttäytyminen todellista ja välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle.⁵² Unionin tuomioistuin kielsi kaikki käytännöt, jotka perustuvat yleisluonteisiin perusteisiin tai mihin tahansa oletamaan, ja katsoi, että se, että kolmannen valtion kansalainen ”on epäiltyä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion, ei voi yksinään oikeuttaa sitä, että kyseisen kansalaisen katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla”.⁵³ Jäsenvaltio voi kuitenkin todeta, että yleiseen järjestykseen kohdistuu vaara rikostuomion yhteydessä, silloin, kun tuomio ”tarkasteltuna yhdessä muiden asianomaisen henkilön tilannetta koskevien olosuhteiden kanssa oikeuttaa mainitun toteamuksen”.⁵⁴ Vastaavasti pelkäämään se, että tällainen kansalainen on epäiltyä rikoksena rangaistavasta teosta, voi ”yhdessä muiden yksittäistapausta koskevien seikkojen kanssa”⁵⁵ olla perusteena toteamukselle – edelleenkin kyseisessä säännöksessä tarkoitetusta – vaarasta yleiselle järjestykselle. Katsoessaan näin unionin tuomioistuin muistutti, että jäsenvaltiot ovat pääosin vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa mukaisesti yleisen järjestyksen käsitteen asettamat vaatimukset.⁵⁶ Tässä yhteydessä tuomiosta Bouchereau⁵⁷ ilmenevän ratkaisun soveltaminen ei vaikuta oikeutetulta unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevasta oikeudesta tai unionin kansalaisten perheenyhdistämistä koskevasta oikeudesta tehtävän poikkeuksen perusteella vaan sillä perusteella, että direktiivissä 2008/115 vahvistetaan kolmansien valtioiden kansalaisten perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamiseen heidän unionista poistamisensa yhteydessä tarkoitettuun velvollisuuteen – velvollisuuteen määrätä asianmukainen vapaaehtoisen paluun määräaika – kohdistuva poikkeus.⁵⁸

47 Ks. tuomio 31.1.2006, komissio v. Espanja (C-503/03, EU:C:2006:74, 45 kohta).

48 Tuomio 31.1.2006, komissio v. Espanja (C-503/03, EU:C:2006:74, 46 kohta, kursivointi tässä).

49 Tuomio 31.1.2006, komissio v. Espanja (C-503/03, EU:C:2006:74, 47 kohta).

50 Tuomio 31.1.2006, komissio v. Espanja (C-503/03, EU:C:2006:74, 53 kohta). Ks. myös tuomion 55 kohta.

51 Tuomio 11.6.2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

52 Tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 50 kohta).

53 Tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 50 kohta, kursivointi tässä).

54 Tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 51 kohta, kursivointi tässä).

55 Tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 52 kohta).

56 Ks. tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 52 kohta).

57 Tuomio 27.10.1977 (30/77, EU:C:1977:172).

58 Ks. tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 48 kohta). Unionin tuomioistuin on toistanut kantansa direktiivissä 2008/115 tarkoitettua yleisen järjestyksen käsitteestä 16.1.2018 annetussa tuomiossaan E (C-240/17, EU:C:2018:8, 48 ja 49 kohta).

39. Sittemmin tuomiossaan N.⁵⁹ unionin tuomioistuin muistutti periaatteeksi muodostuneesta oikeuskäytännöstään, jonka mukaan yleisen järjestyksen käsite edellyttää joka tapauksessa, että kyse on – paitsi yhteiskuntajärjestyksen häiriintymisestä, jota kaikki lain rikkominen merkitsee – yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta,⁶⁰ ja sovelsi tätä oikeuskäytäntöään tulkitessaan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2013/33/EU.⁶¹ Näin ollen kansainvälisen suojelun hakijan säilöönotto tai säilössä pysyttäminen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä on oikeutettua ”vain sillä edellytyksellä, että hänen oma käyttäytymisensä merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun – – vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa”.⁶² Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on siksi, että säilöönotto on poikkeuksellinen toimenpide, johon turvaudutaan vain viimesijaisesti,⁶³ halunnut asettaa tiukat rajat kansallisten viranomaisten toimivallalle.⁶⁴

40. Tuomiossaan T.⁶⁵ unionin tuomioistuin, jota oli pyydetty tulkitsemaan yleiseen järjestykseen liittyviä syitä direktiivin 2004/83/EY⁶⁶ yhteydessä, muistutti todettuaan, että direktiivissä ei määritelty yleisen järjestyksen käsitettä, tulkinnasta, jonka se oli jo esittänyt käsitteestä direktiivin 2004/38 asiayhteydessä. Vaikka näillä kahdella direktiivillä oli eri tavoitteet, unionin tuomioistuin katsoi, että direktiiviä 2004/38 koskevalla oikeuskäytännöllä oli merkitystä kyseissä asiassa, koska ”sen suojan laajuus, jonka yhteiskunta haluaa antaa perustavanlaatuisille intresseilleen, ei voi vaihdella näitä intressejä vahingoittavan henkilön oikeusaseman mukaan”. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin katsoi asiassa ratkaisuna, että kansalliset viranomaiset eivät voineet vedota perusteluna sille, että pakolaiselta evätään oleskelulupa yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, pelkästään siihen seikkaan, että kyseinen henkilö oli tukenut terroristijärjestöä, koska tällöin kyseiset viranomaiset eivät suorita ”täsmällisten tosiseikkojen yksittäistapauksellis[ta] arviointi[a]”.⁶⁷

2. Nyt käsiteltävän tapauksen erityisolosuhteet, jotka estävät tuomiosta Bouchereau ilmenevän ratkaisun soveltamisen

41. Nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisuasiassa katson, että tämän ratkaisuehdotuksen 23–32 kohdassa esitettyjen pohdintojen lisäksi nyt käsiteltävän tapauksen erityisolosuhteet puoltavat sitä, että tuomiosta Bouchereau⁶⁸ ilmenevää ratkaisua ei, komission käyttämää ilmaisua lainatakseni, sovelleta soveltuvien osin loputtomasti, sekä sitä, että kansallisilta viranomaisilta ei edellytetä, että ne vetoavat sellaisen päätöksensä perusteluna, jolla todetaan, että kolmannen valtion kansalainen ei enää täytä laillisen oleskelun edellytyksiä yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, arviointiin kyseisen kolmannen valtion kansalaisen omasta käyttäytymisestä, jonka on välttämättä merkittävä yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa.

42. E. P. ei ole unionin kansalainen. Hänen saapumisellaan unionin alueelle ja myöhemmällä oleskelullaan unionissa ei ole yhteyttä toiseen unionin kansalaiseen tai tilanteeseen, jossa on kyse perheenyhdistämisestä unionin alueella pitkään oleskelleen kolmannen valtion kansalaisen kanssa. Pääasiassa kyseessä olevalla päätöksellä, sikäli kuin siinä todetaan, että laillinen oleskelu on päättynyt,

59 Tuomio 15.2.2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84). Kyseisessä asiassa pääasian kantaja oli tuomittu vuosina 1999–2015 21 kertaa eri rikoksista.

60 Ks. tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 65 kohta).

61 EUVL 2013, L 180, s. 96. 15.2.2016 annettu tuomio N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) koski erityisesti direktiivin 2013/33 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohtaa.

62 Tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 67 kohta).

63 Ks. tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 63 kohta).

64 Ks. tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 64 kohta).

65 Tuomio 24.6.2015 (C-373/13, EU:C:2015:413).

66 Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä 29.4.2004 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 304, s. 12).

67 Tuomio 24.6.2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 89 kohta).

68 Tuomio 27.10.1977 (30/77, EU:C:1977:172).

ei loukata jotakin perusoikeutta niin vakavasti, että olisi sovellettava tuomiosta Bouchereau⁶⁹ ilmenevää ratkaisua, kuten oli muun muassa tuomiossa N.,⁷⁰ koska tämän toteamisen välitön oikeudellinen seuraus on, että oleskelu, joka alun perinkin oli joka tapauksessa lyhytaikaista, päättyy pian. On totta, että viranomaisten toteamuksen yhteydessä on määrätty henkilön paluusta, mutta tälle on asetettu 28 päivän määräaika, kun direktiivissä 2008/115 säädetään enintään 30 päivän kohtuullisesta enimmäismääräajasta.⁷¹ Tämä on se seikka, jonka perusteella E. P:n tapaus on erilainen kuin asiassa Zh. ja O.⁷² käsitelty tapaus.

43. Bouchereau-oikeuskäytännön⁷³ ja sen myöhemmän, henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvän kehityksen taustalla vaikuttava logiikka eroaa merkittävästi näkökulmista, joihin Schengenin rajasäännöstö, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus tai myös viisumisäännöstö perustuvat. Mitä vakiintuneemmalta henkilön oikeudellinen tilanne vaikuttaa (unionin kansalaisen tai kolmannen valtion kansalaisen kotoutuminen vastaanottavaan jäsenvaltioon, perhe-elämän kehittyminen), sitä enemmän häntä on suojattava maasta poistamiselta ja sitä korkeampi on oltava vaatimustason, jonka noudattamista kansallisilta viranomaisilta edellytetään.⁷⁴ Kolmannen valtion kansalainen, joka oleskelee lyhytaikaisesti unionin alueella, ei voi vedota vastaaviin olosuhteisiin.

44. Vaikka kansallisilta viranomaisilta ei edellytetä, että ne perustelevat päätöstään, jolla ne epäävät maahanpääsyn tai toteavat oleskelun laittomaksi, asianomaisten kolmannen valtion kansalaisen omalla käyttäytymisellä, jonka ne katsovat merkitsevän yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa, ja vaikka kansallisille viranomaisille tunnustetaan laaja harkintavalta, on kuitenkin vähimmäistakeita, jotka rajoittavat tätä harkintavaltaa.

3. Jäsenvaltioiden laajan harkintavallan rajat

45. Aluksi on todettava, että Schengenin rajasäännöksen 14 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioiden viranomaisille asetetaan velvollisuus evätä maahanpääsy, jos Schengenin rajasäännöksen 6 artiklassa säädetyt edellytykset eivät täyty, ”perustellulla päätöksellä, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt”. Kun otetaan huomioon se, että maahantuloedellytykset ja laillisen, lyhytaikaisen oleskelun edellytykset vastaavat toisiaan, tätä säännöstä sovelletaan analogisesti päätöksiin, joilla todetaan, että oleskelu on laitonta.

46. Toiseksi – ja mahdollisesti ennen kaikkea – koko Schengenin rajasäännöseen sovelletaan tietenkin, kuten edellä totesin, perusoikeuksia ja suhteellisuusperiaatetta.⁷⁵ Kuten komissio on esimerkillä osoittanut, suhteellisuusperiaatetta ei voida katsoa noudatetun, jos ainoa epäily, jonka perusteella kansalliset viranomaiset toteavat, että laillinen oleskelu on päättynyt, on ollut esimerkiksi tieliikenne rikkomus. Suhteellisuusperiaatteen noudattamisen valvominen on viime kädessä kansallisen tuomioistuimen tehtävä. Siten totean vain, että on otettava huomioon olosuhteet, joissa epäily on syntynyt. E. P:n tapauksessa on mitä todennäköisimmin niin, että kyse on rikoksesta, jossa tekijä tavattiin verekseltään. Siten on kyse tietynlaisesta vahvasta epäilystä, jolloin lähtökohtaisesti vaikuttaa epätodennäköiseltä, että kyse olisi mielivaltaisesta pidätyksestä tai rikoksesta syyttämisestä.

69 Tuomio 27.10.1977 (30/77, EU:C:1977:172).

70 Tuomio 15.2.2016 (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

71 Ks. direktiivin 2008/115 7 artiklan 1 kohta.

72 Tuomio 11.6.2015 (C-554/13, EU:C:2015:377).

73 Tuomio 27.10.1977 (30/77, EU:C:1977:172).

74 Tämä on perusteltua myös tietojen saatavuutta koskevan kysymyksen perusteella, koska sillä on läheinen yhteys kyseessä olevan oikeudellisen tilanteen kesto.

75 Ks. erityisesti Schengenin rajasäännöksen 4 ja 7 artikla.

47. Tässä tilanteessa katson, että Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaa, luettuna yhdessä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 20 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että voidakseen todeta kolmannen valtion kansalaisen oleskelun laittomaksi kansallisten viranomaisten, joilla on laaja harkintavalta, ei ole nojaututtava päätöksensä perusteena kyseisen kolmannen valtion kansalaisen omaan käyttäytymiseen, jonka olisi merkittävä yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa. Kyseistä alakohtaa on lisäksi tulkittava siten, että periaatteessa uhka yleiselle järjestykselle voi ilmetä jo pelkästään siitä, että on vakava epäily, että asianomainen kolmannen valtion kansalainen on syyllistynyt rikokseen. Käyttäessään laajaa harkintavaltaansa kansallisten viranomaisten on kuitenkin nojaututtava päätöksessään täsmällisiin tosiseikkoihin ja noudatettava suhteellisuusperiaatetta.

IV Ratkaisuehdotus

48. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaa, luettuna yhdessä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Schengenissä 19.6.1990, 20 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että voidakseen todeta kolmannen valtion kansalaisen oleskelun laittomaksi kansallisten viranomaisten, joilla on laaja harkintavalta, ei ole nojaututtava päätöksensä perusteena kyseisen kolmannen valtion kansalaisen omaan käyttäytymiseen, jonka olisi merkittävä yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa.
- 2) Asetuksen (EU) 2016/399 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaa, luettuna yhdessä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 20 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että periaatteessa uhka yleiselle järjestykselle voi ilmetä jo pelkästään siitä, että on vakava epäily, että asianomainen kolmannen valtion kansalainen on syyllistynyt rikokseen. Käyttäessään laajaa harkintavaltaansa kansallisten viranomaisten on kuitenkin nojaututtava päätöksessään täsmällisiin tosiseikkoihin ja noudatettava suhteellisuusperiaatetta.