



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

12 päivänä joulukuuta 2019*

Ennakkoratkaisupyyntö – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Asetus (EU) 2016/399 – Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskeva unionin säännöstö (Schengenin rajasäännöstö) – 6 artikla – Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytykset – Yleisen järjestyksen vaarantumisen käsite – Laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen osalta tehty palauttamispäätös

Asiassa C-380/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 6.6.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.6.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

vastaan

E.P.,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot, varapresidentti R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit M. Safjan, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari) ja C. Toader,

julkisasiamies: G. Pitruzzella,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.5.2019 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- E.P., edustajanaan Š. Petković, advocaat,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään J.M. Hoogveld, M. A. M. de Ree, M.L. Noort ja M.K. Bulterman,
- Belgian hallitus, asiamiehinään C. Van Lul, C. Pochet ja P. Cottin, avustajinaan C. Decordier, avocate, ja T. Bricout, advocaat,
- Saksan hallitus, asiamiehinään aluksi T. Henze ja R. Kanitz, sittemmin R. Kanitz,
- Sveitsin hallitus, asiamiehenään S. Lauper,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Wils, J. Tomkin ja C. Cattabriga,
kuultuaan julkisasiamiehen 11.7.2019 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 9.3.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 (EUVL 2016, L 77, s. 1; jäljempänä Schengenin rajasäännöstö) 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusasioiden valtiosihteeri, Alankomaat; jäljempänä valtiosihteeri) ja E.P. ja jossa on kyse sellaisen päätöksen laillisuudesta, jolla E.P. määrätään poistumaan Euroopan unionin alueelta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus

- 3 Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä 14.6.1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, joka allekirjoitettiin Schengenissä 19.6.1990 (EYVL 2000, L 239, s. 19; jäljempänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus), 5 artiklan 1 kappaleessa määrättiin seuraavaa:

”Ulkomaalaisen maahantulo sopimuspuolten alueelle enintään kolmen kuukauden oleskelua varten voidaan sallia, jos hän täyttää seuraavat edellytykset:

- a) hänellä on voimassaoleva, rajanylitykseen oikeuttava toimeenpanevan komitean hyväksymä rajanylitykseen oikeuttava asiakirja;

– –

- c) hän esittää tarvittaessa asiakirjat, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset, ja hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat – – tai hän kykenee hankkimaan laillisesti nämä varat;
- d) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon; ja
- e) hänen ei katsota voivan vaarantaa jonkin sopimuspuolen yleistä järjestystä, kansallista turvallisuutta tai kansainvälisiä suhteita.”

- 4 Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013 (EUVL 2013, L 182, s. 1), 20 artiklan 1 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Ulkomaalainen, jolta ei vaadita viisumia, voi liikkua vapaasti sopimuspuolten alueella korkeintaan 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana, mikäli hän täyttää 5 artiklan 1 kappaleen a, c, d ja e kohdassa tarkoitetut maahantuloedellytykset.”

Direktiivi 2004/38/EY

- 5 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 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77 sekä oikaisut EUVL 2004, L 229, s. 35 ja EUVL 2005, L 197, s. 34) 27 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Yleisen järjestyksen tai yleise[n] turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle.

Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleis[es]tävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.”

Asetus (EY) N:o 1987/2006

- 6 Toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä 20.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1987/2006 (EUVL 2006, L 381, s. 4) 24 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Maahantulo- tai oleskelukieltoon määrättyjä kolmansien maiden kansalaisia koskevat tiedot tallennetaan järjestelmään kansallisen kuulutuksen perusteella, joka perustuu toimivaltaisten hallintoviranomaisten tai tuomioistuinten kansallisessa lainsäädännössä määrättyjä menettelytapasääntöjä noudattaen ja yksilöllisen arvioinnin perusteella tekemään päätökseen. Kyseisiä päätöksiä koskevassa muutoksenhaussa noudatetaan kansallista lainsäädäntöä.

2. Kuulutus tehdään, kun 1 kohdassa tarkoitettu päätös perustuu yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan, jonka kolmannen maan kansalaisen läsnäolo jäsenvaltion alueella aiheuttaa. Tämä pätee erityisesti, jos on kyse:

- a) kolmannen maan kansalaisesta, joka on tuomittu jäsenvaltiossa rikoksesta, josta seuraa vähintään vuoden vapausrangaistus;
- b) kolmannen maan kansalaisesta, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen vakavaan rikokseen, tai jonka osalta on olemassa selviä viitteitä siitä, että hän aikoo tehdä tällaisen rikoksen jonkin jäsenvaltion alueella.”

Direktiivi 2008/115/EY

- 7 Jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (EUVL 2008, L 348, s. 98) 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

--

- 2) 'laittomalla oleskelulla' sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä [henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (EUVL 2006, L 105, s. 1)] 5 artiklassa määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa;

-- "

- 8 Kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista."

Viisumisäännöstö

- 9 Yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö) (EUVL 2009, L 243, s. 1; jäljempänä viisumisäännöstö) 21 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Yhtenäistä viisumia koskevaa hakemusta tutkittaessa on varmistettava, täyttääkö hakija [asetuksen N:o 562/2006] 5 artiklan 1 kohdan a, c, d ja e alakohdan mukaiset maahantulon edellytykset, ja erityistä huomiota on kiinnitettävä sen arvioimiseen, aiheutuuko hakijasta laitton maahanmuuton riski tai vaara jäsenvaltioiden turvallisuudelle ja aikooko hakija poistua jäsenvaltioiden alueelta ennen kuin haettavan viisumin voimassaolo päättyy."

Schengenin rajasäännöstö

- 10 Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan 6 ja 27 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"(6) Rajavalvonta on niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, joiden ulkorajoilla sitä toteutetaan, mutta se on myös kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat lakkauttaneet sisärajavälvonnan. Rajavalvonnan olisi autettava torjumaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa ja ehkäisemään jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansanterveyteen ja kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvat uhkat.

--

(27) Euroopan 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."

- 11 Kyseisen säännöstön 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

--

- 5) 'unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvilla henkilöillä'
- a) SEUT 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja unionin kansalaisia sekä [direktiivissä 2004/38] tarkoitettuja kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävän unionin kansalaisen perheenjäseniä;

- b) sellaisia kolmansien maiden kansalaisia ja heidän perheenjäseniään heidän kansalaisuudestaan riippumatta, joilla on toisaalta unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä toisaalta kyseisten kolmansien maiden välillä tehtyjen sopimusten perusteella unionin kansalaisten kanssa yhtäläinen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen;

— —

- 12 Mainitun säännösten 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kolmannen maan kansalaisen maahantuloodellytykset jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka 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.”

- 13 Saman säännösten 8 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Suorittaessaan vähimmäistarkastuksia unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluville henkilöille rajavartijat voivat kuitenkin satunnaisesti tehdä hakuja kansallisiin ja eurooppalaisiin tietokantoihin varmistuakseen siitä, etteivät nämä henkilöt aiheuta todellista, ajankohtaista ja riittävän vakavaa vaaraa jäsenvaltioiden sisäiselle turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle tai kansainvälisille suhteille taikka merkitse uhkaa kansanterveydelle.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 14 E.P:n, joka on kolmannen maan kansalainen, oleskellessa Alankomaissa lyhytaikaisesti, jolloin häneen sovellettiin viisumivapautta, hänen epäiltiin syyllistyneen huumausaineita koskevan Alankomaiden rikoslainsäädännön rikkomiseen.
- 15 Valtiosihteeri määräsi 19.5.2016 tehdyllä päätöksellä E.P:n poistumaan unionin alueelta sillä perusteella, ettei hän täyttänyt enää Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa asetettua edellytystä siltä osin kuin hän merkitsi vaaraa yleiselle järjestykselle.
- 16 E.P. nosti tästä päätöksestä kanteen rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdamissa (Haagin alioikeus, Amsterdamin istuntopaikka, Alankomaat).
- 17 Kyseinen tuomioistuin hyväksyi kanteen 13.9.2016 annetulla tuomiolla ja kumosi valtiosihteerin päätöksen.
- 18 Valtiosihteeri haki tähän tuomioon muutosta.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii etenkin E.P:n osalta tehdyn päätöksen luonteen, niiden arviointien monitahoisuuden, joita valtiosihteerin oli suoritettava tällaisen päätöksen tekemiseksi, ja sen seikan perusteella, että E.P. oli jäsenvaltion alueella silloin, kun kyseinen päätös tehtiin, edellyttääkö se, että yleisen järjestyksen todetaan vaarantuvan Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettulla tavalla, sen osoittamista, että E.P:n oma käyttäytyminen merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa.

- 20 Se katsoo, että nykytilassa sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla, joka perustuu 19.12.2013 annettuun tuomioon Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), 11.6.2015 annettuun tuomioon Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377), 24.6.2015 annettuun tuomioon T. (C-373/13, EU:C:2015:413), 15.2.2016 annettuun tuomioon N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) ja 4.4.2017 annettuun tuomioon Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), tähän kysymykseen ei ole mahdollista antaa yksiselitteistä vastausta.
- 21 Tässä tilanteessa Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko [Schengenin rajasäännöstön] 6 artiklan 1 kohdan e alakohdasta tulkittava siten, että päätöstä, jolla todetaan, että enintään 90 päivää kestävä laillinen oleskelu 180 päivän jakson aikana on päättynyt, koska ulkomaalaisen katsotaan voivan vaarantaa yleisen järjestyksen, on perusteltava sillä, että asianomaisen ulkomaalaisen oma käyttäytyminen merkitsee johonkin yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin vaikuttavaa todellista, ajankohtaista ja riittävän vakavaa uhkaa?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi, mitä perusteluvaatimuksia on sovellettava [Schengenin rajasäännöstön] 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla päätökseen, jonka mukaan ulkomaalaisen katsotaan voivan vaarantaa yleisen järjestyksen?

Onko [Schengenin rajasäännöstön] 6 artiklan 1 kohdan e alakohdasta 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?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelelee kysymyksillään, jotka on tutkittava yhdessä, lähinnä, onko Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohdasta tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä palauttamispäätöksen sellaisen kolmannen maan kansalaisen osalta, jolta ei vaadita viisumia ja joka on jäsenvaltioiden alueella lyhytaikaista oleskelua varten, siitä syystä, että hänen katsotaan voivan vaarantaa yleisen järjestyksen, koska hänen epäillään syyllistyneen rikokseen.
- 23 Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e kohdasta seuraa, että yhtenä maahantuloedellytyksenä jäsenvaltioiden alueella tapahtuvaan lyhytaikaiseen oleskeluun on vaatimus siitä, ettei asianomaisen henkilön katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita.
- 24 Vaikka kyseinen vaatimus asetetaan tuossa säännöksessä jäsenvaltioiden alueelle tulon edellytykseksi, on todettava, että kyseiselle alueelle tulon jälkeen myös mainitulla alueella oleskelun laillisuus edellyttää kyseisen vaatimuksen noudattamista.
- 25 Yhtäältä näet Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 20 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että kolmannen maan kansalainen, jolta ei vaadita viisumia, voi liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella kyseisessä määräyksessä määritellyn ajanjakson ajan, mikäli tämä kolmannen maan kansalainen täyttää kyseisen yleissopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen a ja c–e kohdassa tarkoitetut maahantuloedellytykset.
- 26 Tältä osin on muistutettava, että Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdalla korvattiin asetuksen N:o 562/2006 5 artiklan 1 kohta, jolla puolestaan oli korvattu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 5 artiklan 1 kappale. Kyseisen yleissopimuksen 20 artiklan 1 kappaleessa on siis ymmärrettävä viitattavan vastedes Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohtaan.

- 27 Toisaalta direktiivin 2008/115 3 artiklan 2 alakohdasta ilmenee, että kolmannen maan kansalaisen, joka on jäsenvaltion alueella täyttämättä asetuksen N:o 562/2006 5 artiklassa, joka on sittemmin korvattu Schengenin rajasäännösten 6 artiklalla, mainittuja maahantulon edellytyksiä tai muita maahantuloa, maassa oleskelua tai asumista koskevia edellytyksiä, oleskelu kyseisellä alueella on tästä syystä laitonta (ks. vastaavasti tuomio 7.6.2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, 59 kohta).
- 28 Kun tässä tilanteessa otetaan huomioon se, että kyseisen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on lähtökohtaisesti tehtävä palauttamispäätös niiden alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, on katsottava, että jäsenvaltio voi tehdä tällaisen päätöksen sellaisen kolmannen maan kansalaisen osalta, jolta ei vaadita viisumia ja joka on jäsenvaltioiden alueella lyhytaikaista oleskelua varten, jos hänen katsotaan voivan vaarantaa yleisen järjestyksen Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettulla tavalla.
- 29 Tässä viimeksi mainitussa säännöksessä olevan yleisen järjestyksen vaarantumisen käsitteen ulottuvuuden määrittämiseksi on huomautettava tässä yhteydessä, että unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin kansalaisen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ja hänen eräiden perheenjäsentensä voidaan katsoa vaarantavan yleisen järjestyksen ainoastaan, jos heidän oma käyttäytymisensä muodostaa asianomaisen jäsenvaltion yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin vaikuttavan todellisen, ajankohtaisen ja riittävän vakavan vaaran (ks. vastaavasti tuomio 29.4.2004, Orfanopoulos ja Oliveri, C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 66 ja 67 kohta sekä tuomio 10.7.2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, 23 ja 24 kohta).
- 30 Tämän jälkeen on todettava, että yleisen järjestyksen vaarantumisen käsitettä on tulkittu samalla tavalla useiden sellaisten kolmannen maan kansalaisten tilannetta sääntelevissä direktiiveissä, jotka eivät kuulu unionin kansalaisen perheeseen (ks. tuomio 11.6.2015, Zh. ja O., C-554/13, EU:C:2015:377, 60 kohta; tuomio 24.6.2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, 79 kohta ja tuomio 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 67 kohta).
- 31 Kaikkia unionin lainsäätäjän viittauksia yleisen järjestyksen vaarantumisen käsitteeseen ei pidä kuitenkaan ymmärtää välttämättä siten, että niissä viitataan yksinomaan omaan käyttäytymiseen, joka muodostaa asianomaisen jäsenvaltion yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin vaikuttavan todellisen, ajankohtaisen ja riittävän vakavan vaaran.
- 32 Unionin tuomioistuin on siten todennut yleiselle turvallisuudelle muodostuvaa uhkaa koskevan lähikäsitteen osalta, että kyseistä käsitettä 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) yhteydessä tulkittava laajemmin kuin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvia henkilöitä koskevassa oikeuskäytännössä ja että kyseinen käsite voi kattaa muun muassa mahdolliset uhat yleiselle turvallisuudelle.
- 33 Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettua yleisen järjestyksen vaarantumisen käsitteen ulottuvuuden täsmentämiseksi on siis otettava huomioon kyseisen säännöksen sanamuoto, sen asiayhteys sekä sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa kyseinen säännös on (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2015, T., C-373/13, EU:C:2015:413, 58 kohta ja tuomio 4.4.2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, 30 kohta).
- 34 Ensinnäkin on huomautettava kyseisen säännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan sanamuodosta, että muun muassa direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdasta poiketen siinä ei edellytetä nimenomaisesti, että asianomaisen henkilön käyttäytyminen muodostaa todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhkan, joka vaikuttaa yhteiskunnan olennaiseen etuun, jotta kyseisen henkilön voidaan katsoa vaarantavan yleisen järjestyksen.

- 35 Toiseksi on niin, että tätä arviointia tukee se asiayhteys, johon Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohta kuuluu.
- 36 Tässä yhteydessä on aluksi todettava, että kyseisellä säännöksellä on myös läheinen yhteys viisumisäännöstöön, koska siinä vahvistetun maahantuloedellytyksen noudattaminen on kyseisen säännöstön 21 artiklan 1 kohdan mukaan varmistettava ennen yhtenäisen viisumin myöntämistä.
- 37 Jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on johdonmukaisesti katsottava olevan sellainen laaja harkintavalta, jonka unionin tuomioistuin on katsonut näillä viranomaisilla olevan silloin, kun ne varmistavat, että yhtenäisen viisumin myöntämiselle asetettuja edellytyksiä on noudatettu, myös silloin, kun ne selvittävät, voidaanko kolmannen maan kansalaisen katsoa vaarantavan yleisen järjestyksen Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettulla tavalla, kun otetaan huomioon tällaisen tutkinnan monitahoisuus (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2013, Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, 56–60 kohta).
- 38 Vaikka niin ikään on totta, että kyseisen säännöstön johdanto-osan 27 perustelukappaleessa ja 8 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa viitataan nimenomaisesti tilanteeseen, jossa henkilö aiheuttaa ”todellis[en], ajankohtais[en] ja riittävän vakava[n] vaara[n]” yleiselle järjestykselle, nämä viittaukset koskevat vain sellaisten henkilöiden tilannetta, joilla on mainitun säännöstön 2 artiklan 5 alakohdassa tarkoitettu unionin oikeuden mukainen vapaata liikkuvuutta koskeva oikeus.
- 39 Jos näin ollen unionin lainsäätäjä olisi halunnut asettaa myös Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan soveltamisen edellytykseksi tällaisen tilanteen olemassaolon, se olisi johdonmukaisesti muotoillut kyseisen säännöksen samalla tavoin kuin kyseisen säännöstön 8 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan.
- 40 Lopuksi on todettava, että Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetään, että myös se, että asianomaista henkilöä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä, on maahantuloedellytys jäsenvaltioiden alueella tapahtuvaan lyhytaikaiseen oleskeluun.
- 41 Asetuksen N:o 1987/2006 24 artiklan 2 kohdasta ilmenee kuitenkin, että kolmannen maan kansalainen, joka on tuomittu rikoksesta, josta seuraa vähintään vuoden vapausrangaistus, tai jonka voidaan perustellusti olettaa syylistyneen vakavaan rikokseen, voidaan kuuluttaa maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä siltä osin kuin hän muodostaa yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen kohdistuvan uhkan.
- 42 Tästä seuraa, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettu yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen kohdistuvan uhkan käsite eroaa siis huomattavasti tämän tuomion 27 kohdassa tarkoitetusta käsitteestä (ks. analogisesti tuomio 31.1.2006, komissio v. Espanja, C-503/03, EU:C:2006:74, 48 kohta).
- 43 Jos tässä yhteydessä katsottaisiin, että Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettu yleisen järjestyksen vaarantumisen käsite on suppeampi kuin käsite, josta kyseisen säännöstön 6 artiklan 1 kohdan d alakohdan soveltaminen riippuu, mainitusta säännöstöstä tulisi epäjohdonmukainen.
- 44 Kolmanneksi on todettava Schengenin rajasäännöstön tavoitteista, että kyseisen säännöstön johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, että rajavalvonnan olisi autettava ehkäisemään yleiseen järjestykseen kohdistuvat ”uhkat”.
- 45 On siis ilmeistä yhtäältä, että yleisen järjestyksen säilyttäminen on sellaisenaan yksi mainitulla säännöstöllä tavoitelluista päämääristä, ja toisaalta, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut torjua kaikkia yleiseen järjestyksen kohdistuvia uhkia.

- 46 Kaikkien näiden seikkojen perusteella Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaa ei voida tulkita siten, että se on lähtökohtaisesti esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan sellaisen kolmannen maan kansalaisen osalta, jolta ei vaadita viisumia ja joka on jäsenvaltioiden alueella lyhytaikaista oleskelua varten, tehdään palauttamispäätös, koska hänen epäillään syyllistyneen rikokseen, ilman että osoitetaan, että kyseisen kansalaisen käyttäytyminen muodostaa asianomaisen jäsenvaltion yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuun vaikuttavan todellisen, ajankohtaisen ja riittävän vakavan vaaran.
- 47 Tällaisen kansallisen käytännön on kuitenkin noudatettava suhteellisuusperiaatetta, joka on unionin oikeuden yleinen periaate, eikä sillä saa siis ylittää sitä, mikä on tarpeen yleisen järjestyksen suojelemiseksi (ks. vastaavasti tuomio 2.5.2019, Lavorgna, C-309/18, EU:C:2019:350, 24 kohta; tuomio 17.4.2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, 68 kohta ja tuomio 9.7.2015, K ja A, C-153/14, EU:C:2015:453, 51 kohta).
- 48 Tästä seuraa yhtäältä, että rikkomisen, johon kyseessä olevan kolmannen maan kansalaisen epäillään syyllistyneen, on oltava lajinsa ja siitä säädetyn rangaistuksen perusteella riittävän vakava sen perustelemiseksi, että kyseisen kansalaisen oleskelu jäsenvaltioiden alueella päätetään välittömästi.
- 49 Toisaalta on niin, että jos tuomiota ei ole, toimivaltaiset viranomaiset voivat vedota yleisen järjestyksen vaarantumiseen vain silloin, kun on olemassa yhtäpitäviä, objektiivisia ja täsmällisiä seikkoja, joiden perusteella voidaan epäillä, että mainittu kansalainen on syyllistynyt tällaiseen rikkomiseen.
- 50 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava, täyttääkö pääasiassa kyseessä oleva kansallinen käytäntö nämä vaatimukset.
- 51 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että Schengenin rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä palauttamispäätöksen sellaisen kolmannen maan kansalaisen osalta, jolta ei vaadita viisumia ja joka on jäsenvaltioiden alueella lyhytaikaista oleskelua varten, siitä syystä, että hänen katsotaan voivan vaarantaa yleisen järjestyksen, koska hänen epäillään syyllistyneen rikokseen, kunhan kyseistä käytäntöä sovelletaan ainoastaan, jos yhtäältä tämä rikos on lajinsa ja siitä säädetyn rangaistuksen perusteella riittävän vakava sen perustelemiseksi, että kyseisen kansalaisen oleskelu jäsenvaltioiden alueella päätetään välittömästi, ja toisaalta kyseisillä viranomaisilla on käytössään yhtäpitäviä, objektiivisia ja täsmällisiä seikkoja epäilyjensä tueksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

Oikeudenkäyntikulut

- 52 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

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 on tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä palauttamispäätöksen sellaisen kolmannen maan kansalaisen osalta, jolta ei vaadita viisumia ja joka on jäsenvaltioiden alueella lyhytaikaista oleskelua varten, siitä syystä, että hänen katsotaan voivan vaarantaa yleisen järjestyksen, koska hänen epäillään syyllistyneen rikokseen, kunhan kyseistä käytäntöä

sovelletaan ainoastaan, jos yhtäältä tämä rikos on lajinsa ja siitä säädetyn rangaistuksen perusteella riittävän vakava sen perustelemiseksi, että kyseisen kansalaisen oleskelu jäsenvaltioiden alueella päätetään välittömästi, ja toisaalta kyseisillä viranomaisilla on käytössään yhtäpitäviä, objektiivisia ja täsmällisiä seikkoja epäilyjensä tueksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

Allekirjoitukset