

**FI**

**FI**

**FI**



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 2.7.2009  
KOM(2009) 313 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO  
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja  
oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY  
täytäntöönpanon ja soveltamisen parantamisesta  
(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)**

## KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

### **Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY täytäntöönpanon ja soveltamisen parantamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)**

#### **1. JOHDANTO**

Komissio antoi 10. joulukuuta 2008 kertomuksen<sup>1</sup> direktiivin 2004/38/EY<sup>2</sup> soveltamisesta. Kertomuksessa esitetään kattava yleiskatsaus direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä ja soveltamisesta jokapäiväisessä elämässä.

Kertomuksessa todetaan, että direktiivin täytäntöönpanon kokonaistilanne on melkoinen pettymys, erityisesti VI luvun osalta (*jonka mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeutta yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä*) ja 35 artiklan osalta (*jossa jäsenvaltioille annetaan lupa toteuttaa toimenpiteitä oikeuksien väärinkäytön ja petosten, esimerkiksi lumeavioliittojen, ehkäisemiseksi*).

Komissio ilmoitti kertomuksessaan, että se aikoo tarjota jäsenvaltioille ja unionin kansalaisille tietoa ja apua julkaisemalla vuoden 2009 alkupuoliskolla suuntaviivat, joissa käsitellään direktiivin täytäntöönpanossa ja soveltamisessa esiintyneitä ongelmia. Sekä neuvosto<sup>3</sup> että Euroopan parlamentti<sup>4</sup> pitivät ajatusta tervetulleena. Suuntaviivoissa esitetään komission näkemys asiasta, mutta suuntaviivat eivät vaikuta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Tässä tiedonannossa pyritään antamaan jäsenvaltioille ohjeita siitä, miten Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29 päivänä huhtikuuta 2004 annettua direktiiviä 2004/38/EY olisi sovellettava asianmukaisesti. Tavoitteena on parantaa tilannetta kaikkien unionin kansalaisten osalta ja tehdä EU:sta todellinen turvallisuuden, vapauden ja oikeuden alue.

Lisäksi kertomuksessa kuvataan toistuvia ongelmia, jotka koskevat sellaisten unionin kansalaisten perheenjäsenten, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, oikeutta maahantuloon ja oleskeluun, ja mainitaan kansalaisille asetetut vaatimukset esittää oleskelulupahakemusten yhteydessä asiakirjoja, joista ei säädetä direktiivissä. Komissio ilmoitti kertomuksessa aikovansa tehostaa toimintaansa sen varmistamiseksi, että direktiivi

---

<sup>1</sup> KOM(2008) 840 lopullinen.

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

<sup>3</sup> Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston marraskuussa 2008 ja helmikuussa 2009 pidettyjen kokousten päätelmät.

<sup>4</sup> Euroopan parlamentin 2. huhtikuuta 2009 antama päätöslauselma direktiivin 2004/38/EY soveltamisesta (2008/2184/(INI)).

saatetaan asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä ja pannaan moitteettomasti täytäntöön. Tavoitteen saavuttamiseksi komissio aikoo jatkossakin tiedottaa kansalaisille oikeuksista, jotka heille direktiivin mukaan kuuluvat, erityisesti jakamalla kansalaisille tarkoitettuja yksinkertaistettuja oppaita ja hyödyntämällä internetiä parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi komissio aikoo järjestää jäsenvaltioiden kanssa kahdenkeskisiä tapaamisia, joissa käsitellään direktiivin täytäntöönpanoon ja soveltamiseen liittyviä kysymyksiä. Komissio aikoo myös käyttää täysimääräisesti sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvaa toimivaltaa.

Tällä hetkellä yli 8 miljoonaa unionin kansalaista asuu jossakin toisessa jäsenvaltiossa eli he ovat käyttäneet oikeuttaan siirtyä vapaasti toiseen jäsenvaltioon ja oleskella siellä. Kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen on sisämarkkinoiden keskeisiä vapauksia ja olennainen osa Euroopan yhdentymistä. Direktiivin 2004/38/EY on kodifioitu voimassa olleet yhteisön säädökset, ja samalla on pyritty yksinkertaistamaan ja vahvistamaan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Komissio toteaa yleisesti, että direktiiviä tulkittaessa ja sovellettaessa on otettava huomioon perusoikeudet<sup>5</sup>, erityisesti oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, syrjimättömyysperiaate, lapsen oikeudet ja oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin, jotka taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on Euroopan unionin peruskiviä. Sen vuoksi poikkeamista kyseisestä periaatteesta on tulkittava tiukasti.<sup>6</sup> Oikeus vapaaseen liikkuvuuteen EU:n sisällä ei kuitenkaan ole rajaton, vaan siihen liittyy velvoitteita: kansalaisten on noudatettava vastaanottavan jäsenvaltion lakeja.

## **2. UNIONIN KANSALAISET JA HEIDÄN PERHEENJÄSENENSÄ, JOTKA OVAT KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAIKSI: MAAHANTULO JA OLESKELU**

Direktiiviä<sup>7</sup> sovelletaan vain sellaisiin unionin kansalaisiin, jotka muuttavat toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.

*T., joka on kolmannen maan kansalainen, oleskelee vastaanottavassa jäsenvaltiossa jonkin aikaa. T:n puoliso, joka on myös kolmannen maan kansalainen, haluaa matkustaa hänen luokseen. Koska kumpikaan puolisoista ei ole unionin kansalainen, he eivät voi hyödyntää direktiivissä säädettyjä oikeuksia. Kyseisen jäsenvaltion on itse laadittava säännöt, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten oikeutta seurata puolisoaan, joka on kolmannen maan kansalainen, ottaen tarvittaessa asianmukaisesti huomioon muut yhteisön säädökset.*

Unionin kansalaiset, jotka oleskelevat siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat, eivät yleensä voi hyödyntää yhteisön lainsäädännössä myönnettyjä oikeuksia vapaaseen liikkuvuuteen. Heidän perheenjäseniinsä, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, sovelletaan kansallisia maahanmuuttosäännöksiä. Sen sijaan sellaiset unionin kansalaiset,

<sup>5</sup> Asiat C-482/01 ja C-493/01, *Orfanopoulos ja Oliveri*, 97 ja 98 kohta, ja asia C-127/08, *Metock*, 79 kohta.

<sup>6</sup> Asia 139/85, *Kempf*, 13 kohta, ja asia C-33/07, *Jipa*, 23 kohta.

<sup>7</sup> Direktiivin 3 artiklan 1 kohta.

jotka palaavat kotijäsenvaltioonsa oleskeltuaan jossakin toisessa jäsenvaltiossa<sup>8</sup>, sekä eräin edellytyksin myös ne unionin kansalaiset, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan liikkua vapaasti jossakin toisessa jäsenvaltiossa ilman oleskelua<sup>9</sup> (*esimerkiksi tarjoamalla palveluja toisessa jäsenvaltiossa oleskelematta kuitenkaan siellä*), voivat myös hyötyä henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevista säännöistä.

*P. asuu siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on. Hän viihtyy kotimaassaan eikä ole koskaan asunut missään muussa jäsenvaltiossa. Kun hän haluaa saada luokseen puolisonsa, joka on kolmannen maan kansalainen, aviopari ei voi hyödyntää direktiivissä säädetyjä oikeuksia, vaan kyseisen jäsenvaltion on itse laadittava säännöt, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten oikeutta muuttaa puolison luo, joka on jäsenvaltion kansalainen.*

Rajatyöntekijöihin sovelletaan kummassakin maassa yhteisön lainsäädäntöä (*siinä jäsenvaltiossa, jossa henkilö työskentelee, hänet katsotaan siirtotyöläiseksi, ja oleskelujäsenvaltiossa omavaraiseksi*).

## 2.1. Perheenjäsenet ja muut edunsaajat

### 2.1.1. Puolisot ja kumppanit

Avioliitot, jotka on solmittu laillisesti missä maassa tahansa, on periaatteessa tunnustettava direktiivin soveltamisen yhteydessä. **Pakkoavioliitot**, jotka on solmittu ilman jommankumman tai kummankin osapuolen suostumusta tai joissa puoliso(t) on pakotettu avioitumaan, eivät kuulu kansainvälisen oikeuden<sup>10</sup> tai yhteisön lainsäädännön suojan piiriin. Pakkoavioliitot on erotettava **järjestetyistä avioliitoista**, joissa kumpikin osapuoli suostuu vapaasta tahdostaan avioitumaan, mutta joissa kolmannella osapuolella on tärkeä rooli kumppanin valinnassa, sekä lumeavioliitoista, jotka määritellään jäljempänä 4.2 kohdassa.

Jäsenvaltioiden ei ole pakko tunnustaa **moniavioisia avioliittoa**, jotka on solmittu laillisesti jossakin kolmannessa maassa ja jotka saattavat olla ristiriidassa jäsenvaltion oman oikeusjärjestyksen kanssa.<sup>11</sup> Tämä ei kuitenkaan poista velvoitetta ottaa tällaisissa avioliitoissa syntyneiden lasten edut asianmukaisesti huomioon.

Direktiiviä sovellettaessa on otettava huomioon erityisesti EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklassa mainittu syrjimättömyysperiaate.

Henkilöön, joka elää asianmukaisesti todistetussa pysyvässä suhteessa unionin kansalaisen kanssa, sovelletaan direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohtaa. Jos henkilölle direktiivin nojalla myönnetty oikeudet perustuvat siihen, että hän elää **pysyvässä suhteessa** unionin kansalaisen kanssa, häntä voidaan vaatia esittämään asiakirjaselvitys kumppanuudesta ja suhteen pysyvyydestä. Todisteet voidaan toimittaa mitä tahansa asianmukaista keinoa käyttäen.

<sup>8</sup> Asia C-370/90, *Singh*, ja asia C-291/05, *Eind*.

<sup>9</sup> Asia C-60/00, *Carpenter*.

<sup>10</sup> Ks. esim. ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 16 artiklan 2 kohta tai kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 16 artiklan 1 kohdan b alakohta.

<sup>11</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuim, asia *Alilouch El Abasse v. Alankomaat*, 6.1.1992.

Suhteen pysyvyyttä koskevaa vaatimusta on arvioitava sen mukaan, että direktiivin tavoitteena on perheen yhtenäisyyden säilyttäminen laajemmassa merkityksessä<sup>12</sup>. Kansallisissa säännöissä voidaan viitata tiettyyn suhteen vähimmäiskeston edellytyksenä suhteen pysyvyydelle. Siinä tapauksessa kansallisissa säännöissä on kuitenkin mainittava, että myös muut keskeiset seikat (*esim. yhteinen asuntolaina*) on otettava huomioon. Kaikki päätökset, joissa henkilöltä evätään maahanpääsy tai oleskelu, on perusteltava kirjallisesti ja niistä on voitava valittaa.

### 2.1.2. Perheenjäsenet suoraan takenevassa ja etenevässä polvessa

**Suoraan etenevää ja takenevaa polvea** olevien **sukulaisten** käsite kattaa myös adoptioon perustuvat suhteet<sup>13</sup> ja alaikäiset, joille on määrätty pysyvä laillinen holhooja, sanotun kuitenkin vaikuttamatta kansallisten viranomaisten tekemien päätösten tunnustamiseen liittyviin kysymyksiin. Kasvatilapsilla ja kasvatusvanhemmilla, jotka toimivat väliaikaisesti lapsen huoltajina, voi olla direktiivin perusteella oikeuksia riippuen suhteiden tiivyydestä kussakin tapauksessa. Sukulaisuussuhteen läheisyydelle ei ole asetettu vaatimuksia. Jäsenvaltioiden viranomaisilla on oikeus pyytää todisteita väitetystä sukulaisuussuhteesta.

Jäsenvaltioiden on aina otettava direktiivin täytäntöönpanossa huomioon **lapsen etu** sellaisena kuin siitä säädetään lapsen oikeuksista 20. marraskuuta 1989 tehdyssä Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksessa.

### 2.1.3. Muut perheenjäsenet

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ei rajoiteta **muista perheenjäsenistä** puhuttaessa mitenkään sitä, kuinka läheisistä sukulaisista on kyse.

### 2.1.4. Unionin kansalaisesta riippuvaiset perheenjäsenet

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön<sup>14</sup> mukaan unionin kansalaisesta **riippuvaisen** perheenjäsenen asema on seurausta sellaisesta tosiasiallisesta tilanteesta, jolle on ominaista se, että unionin kansalainen tai tämän puoliso/kumppani vastaa perheenjäsenen **aineellisesta tukemisesta**<sup>15</sup>. Unionin kansalaisesta riippuvaisen perheenjäsenen asema ei edellytä oikeutta elatusapuun. Ei myöskään ole tarpeen pohtia, kykenevätkö perheenjäsenet teoriassa huolehtimaan itse tarpeistaan esimerkiksi palkkatyötä tekemällä.

Jotta voidaan määrittää, ovatko perheenjäsenet riippuvaisia unionin kansalaisesta, on arvioitava kussakin tapauksessa sitä, tarvitsevatko he taloudelliset ja sosiaaliset olosuhteet huomioon ottaen aineellista tukea keskeisten tarpeidensa tyydyttämiseen siinä valtiossa, josta he ovat lähtöisin tai josta he tulevat, sillä hetkellä, jolloin he pyytävät päästä asumaan unionin kansalaisen luo (*ei siis vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jossa unionin kansalainen oleskelee*). Kun yhteisöjen tuomioistuin on arvioinut tuomioissaan riippuvuuden käsitettä, se ei ole

---

<sup>12</sup> Johdanto-osan 6 kappale.

<sup>13</sup> Adoptiolapsia suojaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla (*Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asia X v. Belgia ja Alankomaat, 10.7.1975, asia X v. Ranska, 5.10.1982, ja asia X, Y ja Z v. Yhdistynyt kuningaskunta, 22.4.1997*).

<sup>14</sup> Asia 316/85, *Lebon*, 22 kohta, ja asia C-1/05 *Jia*, 36 ja 37 kohta.

<sup>15</sup> Henkistä riippuvaisuutta ei oteta huomioon. Ks. julkisasiamies Tizzanon kanta asiassa C-200/02, *Zhu ja Chen*, 84 kohta.

maininnut tiettyä elintasoja, jolla osoitettaisiin hakijan tarve saada taloudellista tukea unionin kansalaiselta.<sup>16</sup>

Direktiivissä ei säädetä minkäänlaisesta vähimmäiskestosta riippuvuudelle eikä tarvittavan aineellisen tuen vähimmäismäärästä, edellyttäen että riippuvuus unionin kansalaisesta on todellista ja luonteeltaan rakenteellista.

Unionin kansalaisesta riippuvaisten perheenjäsenten on esitettävä asiakirjaselvitys. Todisteet voidaan toimittaa mitä tahansa asianmukaista keinoa käyttäen, kuten yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut<sup>17</sup>. Jos perheenjäsen kykenee todistamaan riippuvuutensa unionin kansalaisesta jollakin muulla keinoin kuin esittämällä sen valtion, josta henkilö on lähtöisin tai josta hän tulee, toimivaltaisen viranomaisen antaman asiakirjan, joka todistaa riippuvuudesta, vastaanottava jäsenvaltio ei voi kieltäytyä tunnustamasta henkilön oikeuksia. Toisaalta taas pelkkä unionin kansalaisen antama sitoumus huolehtia kyseisestä perheenjäsenestä ei riitä osoitukseksi siitä, että tämä on todellisuudessa riippuvainen unionin kansalaisesta.

Direktiivin **3 artiklan 2 kohdan** mukaisesti jäsenvaltiot voivat tiettyyn pisteeseen asti itse määrittellä perusteet, joiden nojalla direktiiviin perustuvat oikeudet myönnetään **muille unionin kansalaisesta riippuvaisille perheenjäsenille**. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi määrittellä perusteita täysin vapaasti. Jotta säilytettäisiin perheen yhtenäisyys laajemmassa merkityksessä, kansallisessa lainsäädännössä on säädettävä hakijoiden henkilökohtaisten olosuhteiden huolellisesta tarkastelusta ottaen huomioon hakijan suhde unionin kansalaiseen tai muut seikat, kuten heidän taloudellinen ja fyysinen riippuvuutensa, direktiivin johdanto-osan 6 kappaleen mukaisesti.

Kaikkiin kielteisiin päätöksiin sovelletaan direktiivissä säädettyjä aineellisia ja menettelytakeita. Kielteiset päätökset on perusteltava kirjallisesti, ja niistä on voitava valittaa.

## **2.2. Sellaisten perheenjäsenten maahantulo ja oleskelu, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia**

### *2.2.1. Viisumit*

Kuten 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat vaatia viisumia sellaiselta kolmannen maan kansalaiselta, joka on direktiivin soveltamisalaan kuuluvan unionin kansalaisen perheenjäsen ja muuttaa unionin kansalaisen kanssa tai tämän luokse. Tällaisilla perheenjäsenillä on paitsi oikeus saapua jäsenvaltion alueelle myös **oikeus saada maahantuloa varten viisumi**<sup>18</sup>. Tämä erottaa heidät muista kolmansien maiden kansalaisista, joilla ei ole samanlaista oikeutta.

Perheenjäsenille, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, olisi myönnettävä **mahdollisimman pian viisumi lyhytaikaista oleskelua varten, nopeutetussa menettelyssä ja maksutta**. Viisumisäännösten<sup>19</sup> 23 artiklaa vastaavasti komissio katsoo, että yli neljän viikon käsittelyaika on kohtuuton. Jäsenvaltioiden viranomaisten olisi neuvottava

<sup>16</sup> Riippuvuutta olisi arvioitava ensisijaisesti siltä kannalta, kykeneekö perheenjäsen henkilökohtaiset olosuhteet huomioon ottaen saavuttamaan vähimmäiselintason kotimaassaan omien taloudellisten resurssiensa avulla (julkisasiamies Geelhoed asiassa C-1/05, *Jia*, 96 kohta).

<sup>17</sup> Asia C-215/03, *Oulane*, 53 kohta, ja asia C-1/05, *Jia*, 41 kohta.

<sup>18</sup> Asia C-503/03, *komissio v. Espanja*, 42 kohta.

<sup>19</sup> KOM(2006) 403 lopullinen/2.

perheenjäseniä hakemaan oikeantyyppistä viisumia. Viranomaiset eivät saa vaatia, että perheenjäsenet hakevat pitkäaikaista oleskelua varten myönnettävää viisumia, oleskeluviisumia tai viisumia perheenyhdistämistä varten. Jäsenvaltioiden on kaikin tavoin helpotettava näiden perheenjäsenten tarvitsemien viisumien saantia. Jäsenvaltiot voivat hyödyntää erityismaksullisia puhelinnumeroja tai ulkopuolisen yrityksen palveluja tapaamisaikojen antamiseksi hakijoille, mutta lisäksi kolmansien maiden kansalaisille on annettava mahdollisuus ottaa suoraan yhteyttä konsulaattiin.

Koska oikeus saada viisumi perustuu perhesuhteisiin unionin kansalaisen kanssa, jäsenvaltiot voivat vaatia hakijalta ainoastaan **voimassa olevaa passia ja todistetta perhesuhteesta**<sup>20</sup> (*tarvittaessa myös riippuvuudesta unionin kansalaisesta, vakavista terveydellisistä syistä tai kumppanuuden kestosta*). Jäsenvaltiot eivät saa vaatia muita asiakirjoja, kuten todistetta majoituksesta tai riittävistä varoista, kutsukirjettä tai paluulippua.

Jäsenvaltiot voivat tukea unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, kotoutumista tarjoamalla kieli- ja muuta koulutusta vapaaehtois pohjalta.<sup>21</sup> Koulutuksesta kieltäytymisestä ei saa aiheutua henkilöille minkäänlaisia seurauksia.

Oleskelukortit, jotka myönnetään direktiivin 10 artiklan nojalla *sellaisten unionin kansalaisten perheenjäsenille, jotka oleskelevat vastaanottavassa jäsenvaltiossa*, samoin kuin muiden jäsenvaltioiden myöntämät oleskelukortit antavat kortin haltijalle oikeuden liikkua yhdessä unionin kansalaisen kanssa tai matkustaa unionin kansalaisen luo vastaanottavaan jäsenvaltioon ilman viisumia.

Sellaisen oleskelukortin haltija, jota ei ole myönnetty direktiivin perusteella, voi saada vapautuksen Schengenin säännöstöön<sup>22</sup> perustuvista viisumivaatimuksista.

### 2.2.2. Oleskelukortit

Kuten 10 artiklan 1 kohdassa säädetään, sellaisten unionin kansalaisen perheenjäsenten oleskeluoikeus, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia, osoitetaan myöntämällä heille asiakirja ”*Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti*”. Oleskelukortin nimen on vastattava direktiivissä säädettyä, sillä erinimisiä oleskelukortteja olisi mahdoton tunnistaa muissa jäsenvaltioissa eikä kortin haltija voisi siten saada vapautusta direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädetystä viisumivaatimuksesta.

Oleskelukortin muotoa ei ole säännelty, vaan jäsenvaltiot voivat päättää siitä vapaasti.<sup>23</sup> Oleskelukortin on kuitenkin oltava itsenäinen asiakirja eikä passiin kiinnitettävä tarra, sillä

---

<sup>20</sup> Direktiivin 8 artiklan 5 kohta ja 10 artiklan 2 kohta.

<sup>21</sup> Ks. komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Monikielisyys: Euroopan voimavara ja samalla myös yhteinen sitoumus, KOM(2008) 566.

<sup>22</sup> Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (*Schengenin rajasäännöstö*) annetun asetuksen (EY) N:o 562/2006 5 artikla.

<sup>23</sup> Neuvoston asetusta (EY) N:o 1030/2002 kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat sellaisten unionin kansalaisten perheenjäseniä, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen (*5 artikla*). Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 21 artikla.



jälkimmäinen vaihtoehto saattaisi rajoittaa kortin voimassaoloaikaa ja olla siten ristiriidassa 11 artiklan 1 kohdan kanssa.

Oleskelukortti on **myönnettävä kuuden kuukauden kuluessa hakemispäivästä**. Määräajan osalta on otettava huomioon EY:n perustamissopimuksen 10 artikla. Kuuden kuukauden enimmäisaika on oikeutettu ainoastaan tapauksissa, joissa on tutkittava, liittyykö hakemukseen yleistä järjestystä koskevia seikkoja<sup>24</sup>.

**Luettelo asiakirjoista**<sup>25</sup>, jotka on esitettävä oleskelukortin hakemisen yhteydessä, on tyhjentävä, kuten johdanto-osan 14 kappaleessa todetaan. Jäsenvaltiot eivät voi vaatia muita asiakirjoja.

Jäsenvaltiot voivat sen sijaan vaatia, että asiakirjat **käännetään, vahvistutetaan julkisella notaarilla tai laillistetaan**, jos kansalliset viranomaiset eivät ymmärrä kieltä, jolla asiakirja on kirjoitettu, tai jos he epäilevät asiakirjan antaneen viranomaisen valtuuksia.

### **2.3. Yli kolme kuukautta kestävä unionin kansalaisen oleskelu**

Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa, jos he työskentelevät siellä. Opiskelijoilla ja työvoimaan kuulumattomilla unionin kansalaisilla on oltava itseään ja perheenjäseniään varten **riittävät varat**, jotta he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle, ja kattava **sairausvakuutus** turva.

**Luettelo asiakirjoista**, jotka on esitettävä oleskelukortin hakemisen yhteydessä, on tyhjentävä. Jäsenvaltiot eivät voi vaatia muita asiakirjoja.

#### *2.3.1. Riittävät varat*

**Riittävien varojen käsitettä** on tulkittava direktiivin tavoitteen kannalta, joka on vapaan liikkuvuuden edistäminen, kunhan oleskeluoikeuden saavat henkilöt eivät rasita kohtuuttomasti vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmää.

Arvioitaessa varojen riittävyyttä on ensin määritettävä, täyttääkö unionin kansalainen (*ja hänen perheenjäsenensä, joilla on oleskeluoikeus perhesuhteiden perusteella*) kansallisessa lainsäädännössä määritetyt kriteerit saada **sosiaalihuoltoetuuden perusosaa**.

Unionin kansalaisilla on riittävät varat silloin, jos heidän tulonsa ylittävät rajan, jota vähemmän ansaitseville myönnetään vastaanottavassa jäsenvaltiossa perustoimeentulotukea. Jos tätä perustetta ei voida soveltaa, olisi otettava huomioon sosiaaliturvajärjestelmän mukainen vähimmäiseläke.

Direktiivin 8 artiklan 4 kohdassa kielletään jäsenvaltioita vahvistamasta joko suoraan tai epäsuorasti tiettyä määrää, joka katsotaan 'riittäviksi varoiksi' ja jonka alittavien tulojen perusteella oleskeluoikeus voidaan evätä automaattisesti. Jäsenvaltioiden viranomaisten on otettava huomioon henkilön yksilöllinen tilanne. Kolmannelta henkilöltä tulevat varat on hyväksyttävä.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> KOM(1999) 372 (3.2 kohta).

<sup>25</sup> Direktiivin 10 artiklan 2 kohta.

<sup>26</sup> Asia C-408/03, *komissio v. Belgia*, 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

Kansalliset viranomaiset voivat tarvittaessa suorittaa tutkimuksia varmistaa varojen olemassaolon, niiden laillisuuden, määrän ja saatavuuden. Varojen ei tarvitse olla säännöllisiä tuloja, vaan kyse voi olla myös kertyneestä pääomasta. Riittäviä varoja koskevia todistuskeinoja ei saa rajoittaa.<sup>27</sup>

Jos henkilön varat eivät enää riitä ja hänelle on myönnetty perustoimeentulotukea, jäsenvaltion viranomaiset arvioivat, onko henkilö muodostunut **kohtuuttomaksi rasisitteeksi**, toteuttamalla suhteellisuustestin. Sitä varten jäsenvaltiot voivat kehittää esimerkiksi pisteytetyn arviointijärjestelmän. Direktiivin 2004/38/EY johdanto-osan 16 kappaleessa esitetään tätä tarkoitusta varten **kolme arviointiperustetta**:

**(1) Kesto**

- Kuinka pitkäksi ajaksi etuus on myönnetty?
- Tulevaisuus: onko todennäköistä, että unionin kansalainen ei tarvitse turvaverkkoa enää kauan?
- Kuinka kauan henkilö on oleskellut vastaanottavassa jäsenvaltiossa?

**(2) Henkilökohtainen tilanne**

- Miten tiiviit yhteydet unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenillään on vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan?
- Onko olemassa ikään, terveydentilaan, perhetilanteeseen tai taloudelliseen tilanteeseen liittyviä seikkoja, jotka olisi otettava huomioon?

**(3) Määrä**

- Paljonko tukea on myönnetty yhteensä?
- Onko unionin kansalainen turvautunut aiemminkin usein sosiaaliavustuksiin?
- Onko unionin kansalainen aiemmin osallistunut sosiaaliavustusjärjestelmän kustannuksiin vastaanottavassa jäsenvaltiossa?

Oleskeluoikeuden saanutta ei saisi karkottaa vain siksi, että hän joutuu turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään, kunhan hän ei muodosta kohtuutonta rasisitusta.<sup>28</sup>

Arvioitaessa, rasittaako henkilö sosiaalihuoltojärjestelmää, on otettava huomioon ainoastaan sosiaalietuuksien saaminen.

### 2.3.2. Sairausvakuutus

Periaatteessa mikä tahansa vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai muualla myönnetty yksityinen tai julkinen vakuutusurva riittää, kunhan se tarjoaa **kattavan suojan** eikä aiheuta rasisitusta

<sup>27</sup> Asia C-424/98, *komissio v. Italia*, 37 kohta.

<sup>28</sup> Direktiivin 14 artiklan 3 kohta.

vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle. Samalla kun jäsenvaltiot pyrkivät suojelemaan julkista talouttaan ja arvioivat sairausvakuutuksen kattavuutta, niiden on noudatettava yhteisön lainsäädännössä asetettuja rajoituksia ja kunnioitettava suhteellisuusperiaatetta.<sup>29</sup>

Eläkeläiset täyttävät kattavaa sairausvakuutusta koskevan edellytyksen, jos heillä on oikeus terveydenhoitoon sen jäsenvaltion puolesta, joka maksaa heidän eläkkeensä.<sup>30</sup>

Eurooppalainen sairaanhoitokortti tarjoaa kattavan vakuutuksen silloin, kun unionin kansalainen ei muuta kotipaikkaansa vastaanottavaan jäsenvaltioon asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 tarkoitetulla tavalla, vaan aikoo palata takaisin omaan valtioonsa, eli kun on kyse esimerkiksi opiskelusta tai työkomennuksesta toisessa jäsenvaltiossa.

### 3. LIKKUMIS- JA OLESKELUOIKEUDEN RAJOITTAMINEN YLEISEEN JÄRJESTYKSEEN TAI YLEISEEN TURVALLISUUTEEN LIITTYVISTÄ SYISTÄ

Tämä jakso perustuu vuonna 1999 annettuun tiedonantoon<sup>31</sup> unionin kansalaisten liikkumista ja oleskelua koskevista yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen perustuvista erityistoimenpiteistä. Tiedonanto on sisältönsä puolesta edelleen ajankohtainen, vaikka siinä viitataan direktiiviin 64/221/ETY, joka on kumottu direktiivillä 2004/38/EY. Tässä jaksossa pyritään päivittämään vuoden 1999 tiedonannon sisältö vastaamaan yhteisöjen tuomioistuimen viimeaikaista oikeuskäytäntöä ja selkeyttämään eräitä direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä esiin tulleita kysymyksiä.

**Henkilöiden vapaa liikkuvuus** on Euroopan unionin peruskiviä. Sen vuoksi säännöksiä, joihin tämä vapaus perustuu, **on tulkittava laajasti**, kun taas poikkeamista kyseisestä periaatteesta on tulkittava suppeasti.<sup>32</sup>

#### 3.1. Yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus

Jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden perusteella. Direktiivin VI lukua sovelletaan kaikkiin toimenpiteisiin, jotka toteutetaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä ja jotka vaikuttavat direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden oikeuteen saapua vastaanottavan jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä vapaasti samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset.<sup>33</sup>

Jäsenvaltiot voivat vapaasti määritellä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden asettamat vaatimukset kansallisten tarpeidensa mukaisesti, jotka voivat vaihdella jäsenvaltiosta ja

---

<sup>29</sup> Asia C-413/99, *Baumbast*, 89–94 kohta.

<sup>30</sup> Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 27, 28 ja 28 a artikla. Asetus (EY) N:o 883/04 korvaa kyseisen asetuksen 1. maaliskuuta 2010 alkaen, mutta samoja periaatteita sovelletaan edelleen.

<sup>31</sup> KOM(1999) 372.

<sup>32</sup> Asia 139/85, *Kempf*, 13 kohta, ja asia C-33/07, *Jipa*, 23 kohta.

<sup>33</sup> Asia 36/75, *Rutili*, 8–21 kohta, ja asia 30/77, *Bouchereau*, 6–24 kohta.

aikakaudesta toiseen. Direktiivin soveltamisen yhteydessä näitä vaatimuksia on kuitenkin tulkittava suppeasti.<sup>34</sup>

On tärkeää, että jäsenvaltiot määrittelevät selkeästi yhteiskunnan suojatut edut ja erottavat selvästi toisistaan yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden. Jälkimmäistä ei voida ulottaa toimenpiteisiin, jotka koskevat edellistä.

**Yleisellä turvallisuudella** tarkoitetaan yleensä sekä sisäistä että ulkoista turvallisuutta<sup>35</sup> eli siinä on kyse jäsenvaltion alueen ja sen instituutioiden koskemattomuuden turvaamisesta. **Yleisellä järjestyksellä** tarkoitetaan yleensä yhteiskunnallisten levottomuuksien ehkäisemistä.

Unionin kansalaiset voidaan karkottaa maasta ainoastaan sellaisen käytöksen takia, joka on säädetty rangaistavaksi vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä tai jonka ehkäisemiseksi on toteutettu muita tosiasiallisia ja tehokkaita toimia, kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä<sup>36</sup> todetaan.

Joka tapauksessa rekisteröintivelvollisuuden laiminlyönti ei yksinään riitä perusteeksi pitää henkilön käyttäytymistä uhkana yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle eikä siis maasta karkottamisen syyksi.<sup>37</sup>

### 3.2. Henkilön käyttäytyminen ja sen muodostama uhka

Rajoittavia toimenpiteitä voidaan toteuttaa ainoastaan tapauskohtaisesti, jos henkilön käyttäytyminen muodostaa todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan, joka vaikuttaa johonkin vastaanottavan yhteiskunnan olennaiseen etuun.<sup>38</sup> Rajoittavat toimenpiteet eivät voi perustua pelkästään sellaisiin yleistä järjestystä tai turvallisuutta koskeviin seikkoihin, jotka jokin toinen jäsenvaltio on esittänyt.<sup>39</sup>

Yhteisön lainsäädännössä kielletään sellaiset rajoittavat toimenpiteet, joiden perusteluna on **yleisestäävyys**.<sup>40</sup> Rajoittavien toimenpiteiden on perustuttava todelliseen uhkaan, eikä niitä voi perustella pelkästään yleisellä riskillä.<sup>41</sup> Rikostuomion johdosta ei saa automaattisesti toteuttaa rajoittavia toimenpiteitä, vaan on otettava huomioon rikoksenteikijän käyttäytyminen ja sen muodostama uhka yleiselle järjestykselle.<sup>42</sup> Jäsenvaltiot eivät voi vedota perusteisiin, jotka eivät liity yksilön **omaan käyttäytymiseen**. Automaattiset maasta karkottamiset eivät ole sallittuja direktiivin nojalla.<sup>43</sup>

Yksilön oikeuksia voidaan rajoittaa vain, jos hänen käyttäytymisensä muodostaa **uhan** eli jos on todennäköistä, että se vaarantaa vakavalla tavalla yleisen järjestyksen tai turvallisuuden.

<sup>34</sup> Asia 36/75, *Rutili*, 27 kohta, asia 30/77, *Bouchereau*, 33 kohta, ja asia C-33/07, *Jipa*, 23 kohta.

<sup>35</sup> Asia C-423/98, *Albore*, 18 kohta ja sitä seuraavat kohdat, ja asia C-285/98, *Kreil*, 15 kohta.

<sup>36</sup> Asia 115/81, *Adoui ja Cornuaille*, 5–9 kohta, ja asia C-268/99, *Jany*, 61 kohta.

<sup>37</sup> Asia 48/75, *Royer*, 51 kohta.

<sup>38</sup> Kriteerit ovat kumulatiivisia.

<sup>39</sup> Asia C-33/07, *Jipa*, 25 kohta, ja asia C-503/03, *komissio v. Espanja*, 62 kohta.

<sup>40</sup> Asia 67/74, *Bonsignore*, 5–7 kohta.

<sup>41</sup> Yleistävyyttä tietyissä erityistilanteissa, kuten urheilutapahtumissa, käsitellään vuoden 1999 tiedonannossa (ks. 3.3 kohta).

<sup>42</sup> Asia C-348/96, *Calfa*, 17–27 kohta, ja asia 67/74, *Bonsignore*, 5–7 kohta.

<sup>43</sup> Asia C-408/03, *komissio v. Belgia*, 68–72 kohta.

Pelkästään oletettu uhka ei ole **todellinen**. Uhan on myös oltava **välitön**. Henkilön aiempi käyttäytyminen voidaan ottaa huomioon vain, jos on todennäköistä, että hän uusii tekonsa.<sup>44</sup> Uhan on oltava olemassa sillä hetkellä, jolloin jäsenvaltion viranomaiset päättävät rajoittavista toimenpiteistä tai tuomioistuimet arvioivat toimenpiteitä.<sup>45</sup> Ehdollinen rangaistus on tärkeä huomioon otettava seikka arvioitaessa henkilön muodostamaa uhkaa, sillä se viittaa siihen, että henkilö ei enää ole vaarallinen.

**Järjestöön kuuluminen** voidaan ottaa huomioon, jos henkilö osallistuu järjestön toimintaan ja hyväksyy sen tavoitteet tai suunnitelmat.<sup>46</sup> Jäsenvaltioiden ei tarvitse säätää järjestöön kuulumista rangaistavaksi eikä kieltää sen toimintaa, jotta ne voivat rajoittaa direktiiviin perustuvia oikeuksia. Riittää, että ne ovat toteuttaneet jonkinlaisia hallinnollisia toimia kyseisen organisaation toiminnan ehkäisemiseksi. Aiempaa jäsenyyttä<sup>47</sup> jossakin järjestössä ei yleensä voida pitää välittömänä uhkana.

**Aiempi rikostuomio** voidaan ottaa huomioon, mutta vain siltä osin kuin tuomioon johtaneet seikat todistavat sellaisesta käyttäytymisestä, joka muodostaa tällä hetkellä uhan yleiselle järjestykselle.<sup>48</sup> Viranomaisten päätöksen on perustuttava arvioon henkilön käyttäytymisestä tulevaisuudessa. Aiempien tuomioiden laji ja lukumäärä on ehdottomasti otettava huomioon arvioinnissa, ja lisäksi on kiinnitettävä erityistä huomiota rikosten vakavuusasteeseen ja määrään. Vaikka rikoksen uusimisen riski on merkittävä tekijä, ei pieni todennäköisyys rikoksen uusimisesta ole riittävä.<sup>49</sup>

*A. ja I. ovat suorittaneet loppuun ryöstöstä määrätyn kahden vuoden tuomion. Viranomaiset arvioivat, muodostaako sisarten käyttäytyminen edelleen uhan eli onko todennäköistä, että he voivat uudelleen vaarantaa yleisen järjestyksen vakavalla tavalla.*

*Tuomio oli A:n ensimmäinen. Hän on käyttäytynyt vankilassa hyvin. Vankilasta päästyään hän on löytänyt työpaikan. Viranomaiset eivät näe hänen käytöksessään mitään, mikä muodostaisi tällä hetkellä todellisen ja riittävän vakavan uhan.*

*Sen sijaan I:lle tuomio oli jo neljäs. Hän on syyllistynyt jatkuvasti vakavampiin rikoksiin. Hänen käytöksensä vankilassa oli kyseenalaista, ja hänen esittämänsä kaksi pyyntöä päästä ehdonalaiseen hylättiin. Vajaan kahden viikon kuluttua vapautumisestaan hän jää kiinni uuden ryöstön suunnittelusta. Viranomaiset katsovat, että I:n käyttäytyminen muodostaa uhan yleiselle järjestykselle.*

**Jatkuvat pikkurikokset** voivat eräin edellytyksin muodostaa uhan yleiselle järjestykselle huolimatta siitä, että tällainen rikkomus/rikos yksinään ei olisi riittävän vakava uhka, kuten edellä on määritelty. Jäsenvaltioiden viranomaisten on osoitettava, että henkilön oma

<sup>44</sup> Asia 30/77, *Bouchereau*, 25–30 kohta.

<sup>45</sup> Asiat C-482/01 ja C-493/01, *Orfanopoulos ja Oliveri*, 82 kohta.

<sup>46</sup> Asia 41/74, *van Duyn*, 17 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

<sup>47</sup> Ks. edellinen alaviite.

<sup>48</sup> Asiat C-482/01 ja 493/01, *Orfanopoulos ja Oliveri*, 82 ja 100 kohta, ja asia C-50/06, *komissio v. Alankomaat*, 42–45 kohta.

<sup>49</sup> Rikoksen uusimisen riskiä voidaan pitää suurena esimerkiksi silloin, jos henkilöllä on huumeriippuvuus, jonka rahoittaminen saattaa johtaa uusiin rikoksiin. Julkisasiames Stix-Hacklin lausunto yhdistetyissä asioissa C-482/01 ja C-493/01, *Orfanopoulos ja Oliveri*.

käyttäytyminen on uhka yleiselle järjestykselle.<sup>50</sup> Arvioitaessa yleiseen järjestykseen kohdistuvaa uhkaa viranomaiset voivat erityisesti ottaa huomioon seuraavat **seikat**:

- rikosten luonne,
- rikosten määrä,
- aiheutunut haitta.

Tuomioiden määrä ei sinänsä ole riittävä peruste.

### 3.3. Suhteellisuusarviointi

Direktiivin VI lukua ei pidä tulkita niin, että se muodostaa edellytyksen maahantulo- ja oleskeluoikeuden saamiselle. Sen sijaan siinä säädetään mahdollisuudesta rajoittaa suoraan perustamissopimukseen perustuvan oikeuden käyttöä silloin, kun se on perusteltua.<sup>51</sup>

Kun viranomaiset ovat vahvistaneet, että henkilön oma käyttäytyminen muodostaa riittävän vakavan uhan, jotta rajoittavat toimenpiteet ovat perusteltuja, niiden on suoritettava **suhteellisuusarviointi** päättääkseen, voidaanko henkilöltä evätä maahanpääsy tai voidaanko hänet karkottaa maasta yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Jäsenvaltioiden viranomaisten on määritettävä suojatut edut. Uhan luonnetta on arvioitava nimenomaan suojattujen etujen kannalta. Seuraavat **seikat** voidaan ottaa huomioon:

- vaara, joka yhteiskunnalle aiheutuu henkilön oleskelusta jäsenvaltion alueella,
- rikosten luonne, määrä, niiden aiheuttama kumulatiivinen vaara ja haitta,
- rikoksista kulunut aika ja henkilön käyttäytyminen (*Huom: myös hyvä käytös vankilassa ja mahdollinen ehdonalaiseen pääsy voidaan ottaa huomioon*).

Henkilön yksilöllistä ja perhetilannetta on arvioitava huolellisesti, jotta varmistetaan, että suunniteltu toimenpide on asianmukainen eikä ylitä sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi on arvioitava, voidaanko tavoite saavuttaa vähemmän tiukoilla toimenpiteillä. Myös seuraavat **seikat**, jotka esitetään 28 artiklan 1 kohdan viitteellisessä luettelossa, olisi otettava huomioon:<sup>52</sup>

- maasta karkottamisen vaikutus henkilön taloudelliseen tilanteeseen sekä yksityis- ja perhe-elämään (*myös muihin perheenjäseniin, joilla olisi oikeus jäädä vastaanottavaan jäsenvaltioon*),
- puolisolle/kumppanille ja mahdollisille lapsille henkilön alkuperämaassa aiheutuvat ongelmat ja niiden vakavuus,

<sup>50</sup> Asia C-349/06, *Polat*, 35 kohta.

<sup>51</sup> Asia 321/87, *komissio v. Belgia*, 10 kohta.

<sup>52</sup> Ks. perusoikeuksien osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö asioissa *Berrehab*, *Moustaquim*, *Beldjoudi*, *Boujlifa*, *El Boujaidi* ja *Dalia*.

- henkilön siteet (*sukulaiset, vierailut, kielitaito*) (onko niitä lainkaan / miten tiiviit ne ovat) siihen jäsenvaltioon, josta henkilö tulee, sekä vastaanottavaan jäsenvaltioon (*esim. henkilö on syntynyt vastaanottavassa jäsenvaltiossa tai asunut siellä pienestä lähtien*),
- vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelun kesto (*turisti on erilaisessa asemassa kuin henkilö, joka on asunut vastaanottavassa jäsenvaltiossa useita vuosia*),
- ikä ja terveydentila.

### 3.4. Tehokkaampi suoja karkottamista vastaan

Unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä, jotka asuvat pysyvästi (*yli viisi vuotta*) vastaanottavassa jäsenvaltiossa, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä. Unionin kansalaiset, jotka ovat asuneet maassa yli kymmenen vuotta, sekä lapset voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä (*ei yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä*). Maasta karkottamisen syiden osalta on tehtävä selkeä ero tavanomaisten, 'vakavien' ja 'pakottavien' syiden välillä.

Jäsenvaltioiden ei pääsääntöisesti tarvitse ottaa huomioon **vankeusaikaa**, kun ne laskevat 28 artiklassa tarkoitettua oleskelun kestoja, jos henkilöllä ei ole todellisia siteitä vastaanottavaan jäsenvaltioon.

### 3.5. Kiireellisyys

Direktiivin 30 artiklan 3 kohdassa säädetään, että alueelta poistumiseen varatun ajan on oltava vähintään yksi kuukausi, lukuun ottamatta asianmukaisesti perusteltuja **kiireellisiä** tapauksia. Kiireellinen karkottaminen on perusteltava todellisilla syillä ja sen on oltava oikeasuhteinen.<sup>53</sup> Arvioidessaan alueelta poistamiseen varatun ajan lyhentämistä kiireellisissä tapauksissa viranomaisten on otettava huomioon välittömän tai kiireellisen maasta karkottamisen vaikutus henkilön yksityis- ja perhe-elämään (*esim. irtisanoutuminen työstä, vuokrasopimuksen irtisanominen, irtaimiston lähettäminen uuteen asuinpaikkaan, lasten koulunkäynti jne.*). Pakottaviin tai vakaviin syihin perustuva karkotuspäätös ei välttämättä kuitenkaan edellytä kiireellistä täytäntöönpanoa. Kiireellisyys on perusteltava selkeästi erikseen.

### 3.6. Menettelytakeet

Yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen perustuvista toimenpiteistä on aina ilmoitettava asianomaiselle henkilölle 30 artiklan mukaisesti.

Päätökset on perusteltava, ja niissä on lueteltava kaikki päätösten pohjana olevat tosiseikkoja koskevat ja oikeudelliset perusteet, jotta henkilö voi ryhtyä tarpeellisiin toimiin puolustautuakseen.<sup>54</sup> Lisäksi kansalliset tuomioistuimet voivat tutkia asian, jotta henkilön oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon toteutuu EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa säädetyn yhteisön lainsäädännön yleisen periaatteen mukaisesti. Päätös voidaan antaa tiedoksi lomakkeella, mutta siinä on aina esitettävä kokonaisuudessaan ne seikat, joihin päätös

<sup>53</sup> Julkisasiamies Stix-Hacklin lausunto asiassa C-441/02, *komissio v. Saksa*.

<sup>54</sup> Asia 36/75, *Rutili*, 37–39 kohta.

perustuu (*lomake, jossa pelkästään rastitaan yksi tai useampi valmiista vaihtoehdoista, ei ole riittävä*).

#### 4. OIKEUKSIEN VÄÄRINKÄYTTÖ JA PETOKSET

**Yhteisön lainsäädäntöön ei ole mahdollista vedota silloin kun on kyse oikeuksien väärinkäytöstä.**<sup>55</sup> Direktiivin 35 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarpeellisia ja tehokkaita toimenpiteitä ehkäistäkseen väärinkäytön ja petokset sellaisilla yhteisön oikeuden asialliseen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, jotka koskevat henkilöiden vapaata liikkumista, epäämällä, lopettamalla tai peruuttamalla direktiivissä tarkoitettuja oikeuksia, jos ne on saatu oikeuksien väärinkäytöllä tai petoksella, kuten lumeavioliitolla. Näiden toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia, ja niiden osalta on sovellettava direktiivissä säädettyjä menettelytakeita.<sup>56</sup>

**Yhteisön lainsäädännöllä edistetään unionin kansalaisten liikkuvuutta ja suojellaan henkilöitä, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.**<sup>57</sup> Silloin kun unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä saavat yhteisön lainsäädännön nojalla oikeuden oleskella jossakin muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisia he ovat, he eivät syyllisty väärinkäyttöön vaan hyödyntävät perustamissopimuksella suojattuun vapaata liikkuvuutta koskevaan oikeuteen olennaisesti liittyvää etua<sup>58</sup> riippumatta siitä, missä tarkoituksessa he muuttavat kyseiseen jäsenvaltioon.<sup>59</sup> Yhteisön lainsäädäntö suojelee samalla tavalla niitä unionin kansalaisia, jotka palaavat kotimaahansa hyödynnettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen.

##### 4.1. Väärinkäytön ja petoksen käsitteet

###### 4.1.1. Petos

**Petos** voidaan direktiivin kannalta määritellä tarkoitukselliseksi harhaan johtamiseksi tai juoneksi, jonka tarkoituksena on saada direktiiviin perustuva oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Petokset liittyvät direktiivin yhteydessä todennäköisesti lähinnä asiakirjojen tai oleskeluoikeutta koskeviin edellytyksiin kuuluvan aineellisen tosiseikan väärentämiseen. Jos henkilö on saanut oleskeluasiakirjan sellaisen petoksen nojalla, josta hänet on tuomittu, häneltä voidaan evätä, lopettaa tai peruuttaa direktiivissä tarkoitettuja oikeuksia.<sup>60</sup>

###### 4.1.2. Väärinkäyttö

**Väärinkäyttö** voidaan direktiivin kannalta määritellä keinotekoiseksi käyttäytymiseksi, jonka **ainoana** tarkoituksena on saada yhteisön lainsäädäntöön perustuva oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, silloin kun kyseinen käyttäytyminen vastaa muodollisesti yhteisön säännösten edellytyksiä, mutta säännösten tavoitetta ei saavuteta.<sup>61</sup>

<sup>55</sup> Asia 33/74, *van Binsbergen*, 13 kohta, asia C-370/90, *Singh*, 24 kohta, ja asia C-212/97, *Centros*, 24 ja 25 kohta.

<sup>56</sup> Asia C-127/08, *Metock*, 74 ja 75 kohta.

<sup>57</sup> Asia C-370/90, *Singh*, asia C-291/05, *Eind*, ja asia C-60/00, *Carpenter*.

<sup>58</sup> Asia C-212/97, *Centros*, 27 kohta, ja asia C-147/03, *komissio v. Itävalta*, 67 ja 68 kohta.

<sup>59</sup> Asia C-109/01, *Akrich*, 55 kohta, ja asia C-1/05, *Jia*, 31 kohta.

<sup>60</sup> Asia C-285/95, *Kol*, 29 kohta, ja asia C-63/99, *Gloszczuk*, 75 kohta.

<sup>61</sup> Asia C-110/99, *Emsland-Stärke*, 52 kohta ja sitä seuraavat kohdat, ja asia C-212/97, *Centros*, 25 kohta.



## 4.2. Lumeavioliitot

Direktiivin johdanto-osan 28 kappaleen mukaan **lumeavioliitolla** tarkoitetaan direktiivissä avioliittoa, joka on solmittu **pelkästään** direktiivissä tarkoitettun vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevan oikeuden saamiseksi silloin, kun kyseinen henkilö ei muutoin olisi saanut tätä oikeutta. Avioliittoa ei voida katsoa lumeavioliitoksi vain siksi, että sen ansiosta henkilö saa maahanmuuttoon liittyvää tai mitä tahansa muuta etua. Suhteen laadulla ei ole merkitystä 35 artiklan soveltamisessa.

Lumeavioliittojen määritelmää voidaan laajentaa vastaavasti muihin suhteisiin, jotka on solmittu pelkästään siksi, että henkilö saisi oikeuden vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Tällaisia ovat esimerkiksi hyötymistarkoituksessa solmittu (rekisteröity) parisuhde, tekaistu adoptio tai tilanne, jossa unionin kansalainen ilmoittaa olevansa sellaisen lapsen isä, joka on kolmannen maan kansalainen, jotta lapsi ja hänen äitinsä saisivat jäsenvaltion kansalaisuuden ja oleskeluoikeuden, vaikka henkilö tietää, ettei hän ole lapsen isä, eikä aio ottaa osaa lapsen huoltoon.

Toimet, joita jäsenvaltiot toteuttavat ehkäistäkseen lumeavioliittoja, eivät saa estää unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään hyödyntämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen eivätkä rajoittaa aiheuttomasti kansalaisten lakisääteisiä oikeuksia. Ne eivät myöskään saa heikentää yhteisön lainsäädännön tehoa tai johtaa syrjintään kansalaisuuden perusteella.

Tulkittaessa direktiivin puitteissa väärinkäytön käsitettä on otettava asianmukaisesti huomioon unionin kansalaisen asema. Yhteisön oikeuden ensisijaisuutta koskevan periaatteen mukaisesti yhteisön lainsäädännön väärinkäyttöä on arvioitava yhteisön oikeuden puitteissa eikä kansallisten maahanmuuttolakien kannalta. Direktiivi ei estä jäsenvaltioita **tutkimasta yksittäisiä tapauksia**, joissa niillä on **perusteltu syy epäillä väärinkäyttöä**. Sen sijaan yhteisön lainsäädännössä kielletään järjestelmälliset tarkastukset.<sup>62</sup> Jäsenvaltiot voivat hyödyntää aiempia analyysyjä ja kokemuksia, jotka osoittavat selvän yhteyden todistettujen väärinkäytösten ja kyseisiin tapauksiin liittyvien seikkojen välillä.

Jotta näin ei luotaisi tarpeettomia rasituksia ja esteitä, voidaan määritellä ***tietyt ohjeelliset kriteerit***, jotka osoittavat, että tapaukseen ei todennäköisesti liity yhteisön oikeuksien väärinkäyttöä:

- unionin kansalaisen puoliso, joka on kolmannen maan kansalainen, saisi helposti oleskeluoikeuden henkilökohtaisin perustein tai hän on jo aiemmin oleskellut laillisesti unionin kansalaisen kotijäsenvaltiossa,
- puoliset ovat olleet yhdessä jo kauan,
- puolisoilla on jo pitkään ollut yhteinen kotipaikka / he ovat asuneet samassa taloudessa,<sup>63</sup>
- puoliset ovat jo tehneet vakavan pitkäaikaisen oikeudellisen/taloudellisen sitoumuksen, johon liittyy yhteisiä velvollisuuksia (*asuntolaina jne.*),

<sup>62</sup> Kielto koskee paitsi kaikkia muuttajia koskevia tarkastuksia myös tiettyjä muuttajaryhmiä koskevia tarkastuksia (esim. tiettyä etnistä alkuperää olevien muuttajien tarkastuksia).

<sup>63</sup> Yhteisön lainsäädännössä ei edellytetä, että puoliso, joka on kolmannen maan kansalainen, asuu unionin kansalaisen kanssa, jotta hän voi saada oleskeluoikeuden; asia 267/83, *Diatta* (15 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

- avioliitto on kestänyt jo kauan.

Jäsenvaltiot voivat määritellä ***tietyt ohjeelliset kriteerit***, joiden nojalla voidaan päätellä, että puoliset pyrkivät mahdollisesti käyttämään väärin direktiiviin perustuvia oikeuksia ainoana tarkoituksenaan kansallisten maahanmuuttolakien kiertäminen. Kansalliset viranomaiset voivat ottaa huomioon erityisesti seuraavat seikat:

- puoliset eivät ole kertaakaan tavanneet ennen avioliittoa,
- puoliset antavat ristiriitaisia henkilötietoja toisistaan, olosuhteista, joissa he ovat tutustuneet toisiinsa, tai muista heitä koskevista, luonteeltaan henkilökohtaisista keskeisistä tiedoista,
- aviopuolisot eivät puhu kieltä, jota molemmat ymmärtävät,
- viranomaiset löytävät todisteita rahasummasta tai lahjasta, joka on annettu avioliiton solmimista varten (*poikkeuksena myötäjäisinä maksetut rahasummat tai lahjat, kun kyse on sellaisista kulttuureista, joissa myötäjäisten antaminen on tavanomainen käytäntö*),
- toisen puolison tai molempien puolisoitten henkilöhistoriassa on merkintöjä aikaisemmista lumeavioliitoista tai muista väärinkäytön tai petoksen muodoista, joiden tarkoituksena on ollut oleskeluoikeuden saaminen,
- puoliset ovat muuttaneet yhteen vasta sen jälkeen, kun karkotuspäätös tehtiin,
- pariskunta eroaa pian sen jälkeen, kun kolmannen maan kansalainen on saanut oleskeluoikeuden.

Edellä mainittujen kriteerien pohjalta on mahdollista käynnistää tutkinta, mutta ne eivät saa johtaa automaattisiin päätelmiin tutkimusten tuloksista tai jatkotutkimuksista. Jäsenvaltiot eivät saa luottaa vain yhteen kriteeriin, vaan kaikki yksittäiseen tapaukseen liittyvät seikat on otettava asianmukaisesti huomioon. Puolisoita voidaan kuulustella tutkinnan aikana erikseen.

*S., joka on kolmannen maan kansalainen, on määrätty poistumaan maasta kuukauden kuluessa, koska hän oli jäänyt maahan vielä turistiviisumin voimassaoloajan päätyttyä. Kahden viikon kuluttua hän menee naimisiin O:n kanssa, joka on unionin kansalainen ja on juuri saapunut vastaanottavaan jäsenvaltioon. Viranomaiset epäilevät, että avioliitto on solmittu ainoastaan sen takia, että S. välttäisi maastakarkotuksen. Viranomaiset ottavat yhteyttä O:n kotijäsenvaltion viranomaisiin, jotka kertovat, että O:n avioitumisen jälkeen hänen perheensä kauppa on vihdoinkin maksanut takaisin 5 000 euron suuruisen velan, jota se ei ollut pystynyt maksamaan kahden viime vuoden aikana.*

*Viranomaiset kutsuvat avioparin kuulusteluun, jolloin selviää, että O. on jo lähtenyt vastaanottavasta jäsenvaltiosta ja palannut työskentelemään kotimaahansa, että puolisoilla ei ole yhteistä kieltä ja että he tutustuivat toisiinsa viikkoa ennen avioitumista. Näyttää vahvasti siltä, että aviopari on saattanut mennä naimisiin pelkästään kiertääkseen kansallisia maahanmuuttolakeja.*

**Todistustaakka** on jäsenvaltion viranomaisilla, jotka pyrkivät rajoittamaan direktiiviin perustuvia oikeuksia. Viranomaisten on kyettävä osoittamaan vakuuttavasti tosiseikat sekä noudatettava kaikkia edellisessä jaksossa kuvattuja aineellisia takeita. Jos asianosaiset

valittavat tapauksesta, kansallisten tuomioistuinten on varmistettava kussakin tapauksessa erikseen, että kyse on väärinkäytöstä. Todisteet on esitettävä kansallisten säännösten mukaisesti edellyttäen, että tämä ei heikennä yhteisön lainsäädännön tehoa.<sup>64</sup>

Tutkimusten yhteydessä on kunnioitettava **perusoikeuksia**, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa (*oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta*) ja 12 artiklaa (*oikeus avioliittoon*) (*EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 9 artikla*).

Käynnissä olevat tutkimukset, jotka koskevat epäiltyjä lumeavioliittoja, eivät oikeuta rajoittamaan direktiivin nojalla sellaisille unionin kansalaisten perheenjäsenille myönnettyjä oikeuksia, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia (esim. työntekoa koskevan oikeuden epääminen, passin takavarikoiminen tai oleskelukortin myöntäminen myöhemmin kuin kuusi kuukautta sen hakemispäivästä). Nämä oikeudet voidaan evätä milloin tahansa myöhempien tutkimusten perusteella.

#### 4.3. Muut väärinkäytön muodot

Oikeuksien väärinkäytöstä voi olla kyse myös silloin, kun unionin kansalainen, jonka perheenjäsen, joka on kolmannen maan kansalainen, ei ole saanut kansallisten maahanmuuttosäännösten nojalla lupaa saapua kyseisen kansalaisen alkuperäjäsenvaltioon, muuttaa toiseen jäsenvaltioon ainoastaan sen takia, että hän takaisin kotijäsenvaltioon palatessaan välttäisi sen kansallisen lain soveltamisen, jonka nojalla perheenyhdistäminen on evätty, vetoamalla yhteisön lainsäädäntöön perustuviin oikeuksiin.

Yhteisön lainsäädännön aito hyödyntäminen ja sen väärinkäyttö voidaan erottaa toisistaan arvioimalla, onko yhteisön lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien hyödyntäminen siinä jäsenvaltiossa, josta unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä ovat palanneet, **aitoa ja todellista**. Siinä tapauksessa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskeva yhteisön lainsäädäntö suojaa unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään. Arviointi on aina tehtävä tapauskohtaisesti. Jos yhteisön lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien hyödyntäminen on ollut aitoa ja todellista, ei alkuperäjäsenvaltio saa tiedustella henkilöltä niitä syitä, joiden takia hän alun perin muutti toiseen jäsenvaltioon.

Jäsenvaltiot voivat tarvittaessa määritellä tietyt ohjeelliset kriteerit, joiden pohjalta arvioidaan, onko **oleskelu** vastaanottavassa jäsenvaltiossa ollut **aitoa ja todellista**. Kansalliset viranomaiset voivat ottaa huomioon erityisesti seuraavat seikat:

- olosuhteet, jotka liittyvät unionin kansalaisen muuttoon vastaanottavaan jäsenvaltioon (*aiemmat epäonnistuneet yritykset saada kansallisen lainsäädännön nojalla oleskelulupa puolisolle, joka on kolmannen maan kansalainen, työtarjous vastaanottavasta jäsenvaltiosta, unionin kansalaisen asema vastaanottavassa jäsenvaltiossa*),
- vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelun todellinen luonne (*suunniteltu ja todellinen oleskelu vastaanottavassa jäsenvaltiossa, pyrkimykset asettua pysyvästi vastaanottavaan jäsenvaltioon, kuten kansalliset rekisteröintimuodollisuudet, asunnon hankkiminen, lasten ilmoittaminen kouluun*),

<sup>64</sup> Asia C-110/99, *Emsland-Stärke*, 54 kohta, ja asia C-215/03, *Oulane*, 56 kohta.

- olosuhteet, jotka liittyvät unionin kansalaisen muuttoon takaisin kotijäsenvaltioon (*paluu heti sen jälkeen, kun hän on avioitunut kolmannen maan kansalaisen kanssa toisessa jäsenvaltiossa*).

Edellä mainittujen kriteerien pohjalta on mahdollista käynnistää tutkinta, mutta ne eivät saa johtaa automaattisiin päätelmiin tutkimusten tuloksista tai jatkotutkimuksista. Arvioidessaan, onko oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti toisessa jäsenvaltiossa käytetty aidosti ja tosiasiallisesti, kansalliset viranomaiset eivät saa tutkia pelkästään yhtä kriteeriä, vaan heidän on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäiseen tapaukseen liittyvät seikat. Heidän on arvioitava henkilöiden käyttäytymistä yhteisön lainsäädännössä määriteltyjen tavoitteiden ja objektiivisten todisteiden valossa.<sup>65</sup>

*J. palaa toisesta jäsenvaltiosta kotiin puolisonsa S:n kanssa, joka on kolmannen maan kansalainen. S. on yrittänyt jo kahdesti saada oleskeluluvan J:n kotijäsenvaltioon, mutta pyynnöt on hylätty. J. jatkoi työskentelyä kotijäsenvaltiossaan samalla kun hän väitti oleskelevansa toisessa jäsenvaltiossa.*

*Viranomaiset ottavat yhteyttä vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisiin ja saavat selville, että J. palasi kotimaahan jo kolmen viikon oleskelun jälkeen. Puolisot asuivat hotellissa ja maksoivat kolmen viikon oleskelustaan etukäteen. Kaikki seikat huomioon ottaen J. ja S. eivät voi hyödyntää direktiivin säännöksiä.*

Se, että unionin kansalaisella on edelleen yhteyksiä kotijäsenvaltioon, ei tarkoita, etteikö oleskelu vastaanottavassa jäsenvaltiossa olisi aitoa ja todellista, varsinkin jos henkilön asema vastaanottavassa jäsenvaltiossa on epävakaa (*esim. määräaikainen työsopimus*). Se, että henkilö on tietoisesti hankkiutunut tilanteeseen, jonka nojalla hänelle myönnetään jokin oikeus, ei sinällään riitä perusteeksi olettaa, että kyse on väärinkäytöstä.<sup>66</sup>

Kaikkia edellä esitettyjä seikkoja, jotka koskevat tutkimuksia ja aineellisia ja menettelytakeita, voidaan soveltaa tarvittavin muutoksin lumeavioliittoja koskevaan jäsenvaltioiden yhteistyöhön.

#### **4.4. Väärinkäytön ja petosten torjuntatoimet ja seuraamukset**

Direktiivin 35 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat toteuttaa **tarpeelliset toimenpiteet**, jotka koskevat oikeuksien väärinkäyttöä ja petoksia. Toimenpiteitä voidaan **toteuttaa milloin tahansa**, ja ne voivat käsittää seuraavat:

- vapaata liikkuvuutta koskevaan yhteisön lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien epäminen (*esim. maahantulon tai oleskelukortin epäminen*),
- vapaata liikkuvuutta koskevaan yhteisön lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien lopettaminen tai peruuttaminen (*esim. päätös lopettaa oleskeluluvan voimassaolo tai karkottaa maasta henkilö, joka on saanut oleskeluoikeuden väärinkäytön tai petoksen avulla*).

<sup>65</sup> Asia C-206/94, *Brennet v. Paletta*, 25 kohta.

<sup>66</sup> Asia C-212/97, *Centros*, 27 kohta.

Yhteisön lainsäädännössä ei tällä hetkellä säädetä erityisistä seuraamuksista, joita jäsenvaltiot voisivat määrätä väärinkäytön tai petosten yhteydessä. Jäsenvaltiot voivat säätää joko yksityisoikeuteen (*esim. kumotaan todistetun lumeavioliiton vaikutukset oleskeluoikeuteen*), hallinto-oikeuteen tai rikosoikeuteen perustuvia seuraamuksia (*sakko tai vankeusrangaistus*) edellyttäen, että seuraamukset ovat tehokkaita, syrjimättömiä ja oikeasuhteisia.