YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

27 päivänä huhtikuuta 2006 *

Asiassa C-441/02,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 5.12.2002,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään C. O'Reilly ja W. Bogensberger, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

jota tukee

Italian tasavalta, asiamiehenään I. M. Braguglia, jota avustaa avvocato dello Stato M. Fiorilli,

väliintulijana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehenään aluksi W.-D. Plessing, sittemmin A. Tiemann,

vastaajana,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit K. Schiemann, J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari), K. Lenaerts ja E. Juhász,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 2.6.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 18 ja EY 39 artiklan, perheelämän kunnioittamista koskevan perusoikeuden, jota on noudatettava yhteisön oikeuden periaatteena, ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL 1964, 56, s. 850) 3 ja 9 artiklan, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 1 artiklan, sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annetun neuvoston direktiivin 73/148/ETY (EYVL L 172, s. 14) 1, 4, 5, 8 ja 10 artiklan sekä oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26) 1 ja 2 artiklan mukaisia velvoitteitaan,

– koska se ei ole lainsäädännössään tehnyt riittävän selväksi, että unionin kansalaisten karkottamista koskevia päätöksiä ei saa tehdä sellaisella toimivaltaperusteella, jonka mukaan karkottaminen on pakollista tai lähtökohtaista lainvoimaisen rikostuomion yhteydessä, tai koska se on tehnyt unionin kansalaisten karkottamisesta päätöksiä tällaisella epätarkalla perusteella

– koska se ei ole pannut 21.1.1980 annetun Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaftin (Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten maahantulosta ja oleskelusta annettu laki, BGBl. 1980 I, s. 116; jäljempänä Aufenthaltsgesetz/EWG) 12 §:n 1 momentissa riittävän selvästi täytäntöön edellytyksiä, jotka yhteisön oikeudessa asetetaan vapaan liikkuvuuden rajoittamiselle, tai koska se on tehnyt unionin kansalaisten karkottamisesta päätöksiä tällaisella epätarkalla toimivaltaperusteella

– koska se ei ole lainsäädännössään tehnyt riittävän selväksi, että unionin kansalaisten karkottamista koskevia päätöksiä ei saa tehdä yleisestävien tavoitteiden perusteella, tai koska se on perustellut tällaisten kansalaisten karkottamisesta tehtyjä päätöksiä pyrkimyksellä ehkäistä muiden ulkomaalaisten rikollisuutta

– koska se on tehnyt unionin kansalaisten karkottamisesta päätöksiä, joissa yhtäältä perhe-elämän kunnioittamista koskeva perusoikeus ja toisaalta yleisen järjestyksen turvaaminen eivät ole keskenään asianmukaisessa suhteessa, ja

– koska se on määrännyt unionin kansalaisten karkottamisesta tehtyjä päätöksiä heti täytäntöönpantaviksi, vaikka kyse ei olisikaan ollut kiireellisistä tapauksista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 Direktiivin 64/221 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen.

2. Rikostuomiot eivät sellaisenaan saa olla perusteena tällaisille toimenpiteille."

3 Kyseisen direktiivin 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jos oikeutta hakea muutosta tuomioistuimelta ei ole tai jos muutosta voi hakea vain päätöksen laillisuuden perusteella taikka jos muutoksenhau[lla] ei ole lykkäävää vaikutusta, hallintoviranomainen ei saa muutoin kuin kiireellisissä tapauksissa jättää oleskelulupaa uudistamatta tai tehdä oleskeluluvan haltijaa koskevaa karkotuspäätöstä hankkimatta lausuntoa vastaanottavan maan toimivaltaiselta viranomaiselta, jonka luona asianomaisella on sellaiset oikeudet puolustukseen sekä avustajan tai asiamiehen käyttöön kuin tuossa maassa sovellettavissa säännöksissä säädetään.

Tämä viranomainen ei saa olla sama kuin se, jolla on toimivalta päättää oleskeluluvan uudistamatta jättämisestä tai antaa karkotusmääräys.

2. Kaikki kyseisen henkilön ensimmäisen oleskeluluvan epäämistä tai henkilön karkottamista ennen luvan myöntämistä koskevat päätökset on henkilön niin vaatiessa toimitettava sen viranomaisen harkittavaksi, jolta 1 kohdan mukaisesti on pyydettävä lausunto ennen päätöstä. Asianomaisella on oikeus esittää puolustuksensa henkilökohtaisesti, paitsi jos tämä on ristiriidassa kansallisten turvallisuusetujen kanssa."

4 Asetuksen N:o 1612/68 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on oltava asuinpaikasta riippumatta oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella kyseisen valtion kansalaisten työntekoa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti.

2. Hänellä on erityisesti oltava sama oikeus ottaa vastaan tarjolla olevaa työtä toisen jäsenvaltion alueella kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisella."

5 Direktiivin 73/148 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on poistettava tämän direktiivin mukaisesti liikkumista ja oleskelua koskevat rajoitukset:

a) jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka ovat sijoittautuneet tai haluavat sijoittautua toiseen jäsenvaltioon toimiakseen itsenäisinä ammatinharjoittajina tai jotka haluavat tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa

b) jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka haluavat mennä toiseen jäsenvaltioon vastaanottaakseen palveluja

c) tällaisten kansalaisten puolisoilta ja alle 21-vuotiailta lapsilta heidän kansalaisuudestaan riippumatta

d) tällaisten kansalaisten tai heidän puolisoidensa suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa olevilta ja heidän huollettavinaan olevilta sukulaisilta heidän kansalaisuudestaan riippumatta.

2. Jäsenvaltioiden on helpotettava edellä 1 kohdan a tai b alakohdassa tarkoitetun kansalaisen tai hänen puolisonsa muun perheenjäsenen maahanpääsyä, jos perheenjäsen on mainitun kansalaisen tai tämän puolison huollettavana tai jos hän siinä maassa, josta hän on peräisin, asui samassa taloudessa heidän kanssaan."

6 Kyseisen direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Kunkin jäsenvaltion on myönnettävä pysyvä oleskeluoikeus niille toisen jäsenvaltion kansalaisille, jotka haluavat sijoittautua jäsenvaltion alueelle toimiakseen siellä itsenäisen ammatin harjoittajina, kun tätä toimintaa koskevat rajoitukset on perustamissopimuksen mukaisesti poistettu.

Todisteeksi oleskeluoikeudesta on annettava asiakirja nimeltä 'Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa'. Asiakirjan on oltava voimassa vähintään viisi vuotta myöntämispäivästä ja sen on oltava uudistettavissa automaattisesti.

Kuutta perättäistä kuukautta lyhyemmät muualla asumisen jaksot sekä asevelvollisuuden suorittamisesta johtuva poissaolo eivät saa vaikuttaa oleskeluluvan voimassaoloon.

Voimassa olevaa oleskelulupaa ei saa peruuttaa 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulta henkilöltä pelkästään siitä syystä, että hän sairaudesta tai tapaturmasta johtuvan tilapäisen työkyvyttömyyden vuoksi ei enää ole työssä.

Kaikille niille jäsenvaltioiden kansalaisille, joita ei tarkoiteta ensimmäisessä alakohdassa, mutta joilla on toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukainen toimilupa toimia tuon jäsenvaltion alueella, tulee myöntää määräaikainen oleskelulupa vähintään yhtä pitkäksi ajaksi kuin toimilupa kyseiseen toimintaan on myönnetty.

Kuitenkin kaikki sellaiset ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut kansalaiset, joihin sovelletaan edellisen alakohdan säännöksiä työn vaihtumisen vuoksi, säilyttävät oleskelulupansa sen viimeiseen voimassaolopäivään saakka.

2. Palveluja tarjoavien ja niitä vastaanottavien henkilöiden oleskeluoikeuden on oltava yhtä pitkä kuin aika, jona palveluja tarjotaan.

Jos tämä aika on kolmea kuukautta pidempi, on sen jäsenvaltion, jonka alueella palveluja tarjotaan, annettava oleskeluoikeuden todisteeksi määräaikainen oleskelulupa.

Jos tämä aika on enintään kolme kuukautta, henkilötodistus tai passi, jonka avulla henkilö on tullut maahan, on riittävä oleskelua varten. Jäsenvaltio voi kuitenkin vaatia henkilöä tekemään ilmoituksen maahantulostaan.

3. Perheenjäsenelle, joka ei ole minkään jäsenvaltion kansalainen, on annettava oleskeluun oikeuttava asiakirja, jonka on oltava yhtäläisesti voimassa kuin häntä huoltavalle kansalaiselle annettu asiakirja."

7 Direktiivin 73/148 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Oleskeluoikeuden on oltava voimassa kyseisen jäsenvaltion koko alueella."

8 Kyseisen direktiivin 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot eivät saa poiketa tämän direktiivin säännöksistä muutoin kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden perusteella."

9 Saman direktiivin 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annettua neuvoston direktiiviä sovelletaan kunnes jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön tämän direktiivin.

2. Edellä 1 kohdassa mainitun direktiivin mukaisesti myönnetyt oleskeluluvat ovat voimassa siihen päivään saakka, jona niiden voimassaolo seuraavaksi päättyy."

10 Direktiivin 90/364 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on myönnettävä oleskeluoikeus sellaisille jäsenvaltioiden kansalaisille, joilla ei tätä oikeutta ole yhteisön oikeuden muiden säännösten perusteella, sekä heidän 2 kohdassa tarkoitetuille perheenjäsenilleen, edellyttäen että he itse ja heidän perheenjäsenensä kuuluvat sairausvakuutuksen piiriin kaikkien riskien varalta vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja että heillä on riittävästi tuloja ja varoja, niin, että he eivät oleskeluaikanaan joudu turvautumaan vastaanottavan maan sosiaalihuoltojärjestelmään.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut tulot ja varat katsotaan riittäviksi, jos ne ylittävät vastaanottavan jäsenvaltion omille kansalaisille annettavan sosiaalihuollon tulo- ja varallisuusrajan ottaen huomioon oleskeluluvan hakijan ja tarvittaessa 2 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden henkilökohtaiset olosuhteet.

Jos toisen alakohdan määritelmää ei voida jossain jäsenvaltiossa soveltaa, oleskelulupaa hakevan henkilön tulot ja varat katsotaan riittäviksi, jos ne ylittävät vastaanottavan maan vähimmäiseläkkeen määrän.

2. Kansalaisuudesta riippumatta oikeus asettua toiseen jäsenvaltioon oleskeluoikeuden saajan kanssa on:

a) puolisolla ja puolisoiden huollettavina olevilla jälkeläisillä;

b) oleskeluoikeuden saajan ja hänen puolisonsa huollettavina olevilla sukulaisilla ylenevässä polvessa."

11 Direktiivin 90/364 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Oleskeluoikeus on vahvistettava myöntämällä asiakirja nimeltä 'ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa', jonka voimassaoloaika voidaan rajoittaa viideksi vuodeksi ja joka voidaan uudistaa. Jäsenvaltiot voivat, jos ne pitävät sitä tarpeellisena, kuitenkin vaatia luvan uudistamista kahden ensimmäisen vuoden oleskelun jälkeen. Jos perheenjäsen ei ole jäsenvaltion kansalainen, hänelle on annettava oleskeluun oikeuttava asiakirja, jonka on oltava yhtäläisesti voimassa kuin häntä huoltavalle kansalaiselle annettu asiakirja.

Oleskeluluvan tai vastaavan asiakirjan antamista varten jäsenvaltio saa vaatia luvan hakijalta vain voimassa olevan henkilötodistuksen tai passin sekä todistuksen siitä, että hän täyttää 1 artiklan mukaiset edellytykset.

2. Direktiivin 68/360/ETY 2 ja 3 artiklaa ja 6 artiklan 1 kohdan a alakohtaa ja 2 kohtaa sekä 9 artiklaa sovelletaan soveltuvin osin tämän direktiivin edunsaajiin.

Jäsenvaltion kansalaisen puolisolla ja huollettavina olevilla lapsilla, joilla on oleskeluoikeus jonkin jäsenvaltion alueella, on oikeus ryhtyä palkattuun työhön tai toimia itsenäisinä ammatinharjoittajina koko kyseisen jäsenvaltion alueella, myös siinä tapauksessa, että he eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia.

Jäsenvaltiot saavat poiketa tämän direktiivin säännöksistä ainoastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden perusteella. Tällöin on sovellettava direktiiviä 64/221/ETY.

3. Tämä direktiivi ei vaikuta voimassa olevaan toisen asunnon hankintaa koskevaan lainsäädäntöön."

Kansallinen lainsäädäntö

12 Ausländergesetzin (ulkomaalaislaki; BGBl. 1990 I, s. 1354) 2 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"Tätä lakia sovelletaan niihin ulkomaalaisiin, joilla on Euroopan yhteisön oikeuden nojalla oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, ainoastaan, mikäli Euroopan yhteisön oikeudessa ja Aufenthaltsgesetz/EWG:ssä ei toisin säädetä."

13 Saman lain 45 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1) Ulkomaalainen voidaan karkottaa, mikäli hänen oleskelunsa vahingoittaa Saksan liittotasavallan yleistä turvallisuutta ja järjestystä tai muita merkittäviä etuja.

2) Karkottamisesta päätettäessä on otettava huomioon

1. ulkomaalaisen laillisen oleskelun kesto Saksan liittotasavallan alueella ja hänen suojeltavat henkilökohtaiset, taloudelliset ja muut siteensä siellä

2. karkottamisen seuraukset ulkomaalaisen perheenjäsenille, jotka oleskelevat laillisesti Saksan liittotasavallan alueella ja asuvat yhdessä hänen kanssaan perheenä, ja

_ _"

14 Ausländergesetzin 46 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Edellä 45 §:n 1 momentin nojalla voidaan erityisesti karkottaa henkilö, joka

_ _

2. on syyllistynyt oikeussääntöjen tai tuomioistuinten ratkaisujen tai viranomaisten päätösten tai määräysten muuhun kuin yksittäiseen tai vähäiseen rikkomiseen tai on tehnyt Saksan liittotasavallan alueen ulkopuolella rikoksen, jota on Saksan liittotasavallan alueella pidettävä tahallisena rikoksena

3. rikkoo prostituution harjoittamiseen sovellettavaa oikeussääntöä tai viranomaisen määräystä

4. käyttää heroiinia, kokaiinia tai vastaavaa vaarallista huumausainetta eikä halua osallistua tarpeelliseen vieroitushoitoon tai keskeyttää tällaisen hoidon

_ _"

15 Kyseisen lain 47 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1) Ulkomaalainen karkotetaan,

1. jos hänet on tuomittu lainvoimaisesti yhdestä tai useasta tahallisesta rikoksesta vähintään kolmen vuoden vapaus- tai nuorisorangaistukseen tai jos hänet on tuomittu lainvoimaisesti tahallisista rikoksista viiden vuoden sisällä useaan vapaus- tai nuorisorangaistukseen, joiden pituus on yhteensä vähintään kolme vuotta, tai jos hänet on viimeisimmässä lainvoimaisessa tuomiossa määrätty otettavaksi säilöön (Sicherungsverwahrung) tai

2. jos hänet on tuomittu lainvoimaisesti Betäubungsmittelgesetzissä (huumausainelaki) tarkoitetusta tahallisesta rikoksesta, rikoslain 125 a §:n toisessa virkkeessä säädetyt edellytykset täyttävästä yleisen järjestyksen rikkomisesta

tai rikoslain 125 §:ssä säädetystä kielletyn julkisen kokouksen tai kielletyn mielenosoituksen yhteydessä aiheutetusta yleisen järjestyksen rikkomisesta nuorisorangaistukseen, jonka pituus on vähintään kaksi vuotta, tai vapausrangaistukseen ja jos rangaistusta ei ole määrätty pantavaksi täytäntöön ehdollisena.

2) Ulkomaalainen karkotetaan lähtökohtaisesti,

1. jos hänet on tuomittu lainvoimaisesti yhdestä tai useasta tahallisesta rikoksesta nuorisorangaistukseen, jonka pituus on vähintään kaksi vuotta, tai vapausrangaistukseen ja jos rangaistusta ei ole määrätty pantavaksi täytäntöön ehdollisena

2. jos hän Betäubungsmittelgesetzin säännösten vastaisesti ilman lupaa viljelee, valmistaa, tuo maahan, kauttakuljettaa, vie maasta, myy, luovuttaa toiselle tai muulla tavalla laskee liikkeelle huumausainetta tai käy sillä kauppaa tai yllyttää jotakuta tällaisiin toimiin tai avustaa niissä

3. jos hän osallistuu kielletyssä tai hajotetussa julkisessa kokouksessa taikka kielletyssä tai hajotetussa mielenosoituksessa tekijänä tai osallisena henkilöihin tai omaisuuteen kohdistuviin väkivaltaisuuksiin, joita joukko henkilöitä suorittaa yhdessä yleisen turvallisuuden vaarantavalla tavalla

– –

3) Ulkomaalainen, jolla on 48 §:n 1 momentin nojalla vahvempi karkotussuoja, karkotetaan lähtökohtaisesti edellä 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Edellä 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ulkomaalaisen karkottamisesta päätetään

harkinnan jälkeen. Jo 18 vuotta täyttäneen mutta alle 21-vuotiaan ulkomaalaisen, joka on kasvanut Saksan liittotasavallan alueella ja jolla on pysyvä oleskelulupa tai oleskeluoikeus, karkottamisesta päätetään edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa harkinnan jälkeen. Tämän pykälän 1 momenttia ja 2 momentin 1 kohtaa ei sovelleta alaikäisiin ulkomaalaisiin."

16 Ausländergesetzin 48 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1) Ulkomaalainen,

1. jolla on oleskeluoikeus

2. jolla on pysyvä oleskelulupa ja joka on syntynyt Saksan liittotasavallan alueella tai joka on tullut sinne alaikäisenä

3. jolla on pysyvä oleskelulupa ja joka elää 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun ulkomaalaisen kanssa avioliitossa tai avioliiton kaltaisessa parisuhteessa

4. joka asuu yhdessä saksalaisen perheenjäsenen kanssa perheenä

5. jolla katsotaan olevan turvapaikkaoikeus, jolla on Saksan liittotasavallan alueella ulkomaisen pakolaisen oikeusasema tai jolla on matkustusasiakirja, jonka Saksan liittotasavallan viranomainen on myöntänyt 28.7.1951 tehdyn Abkommen über die Rechtsstellung für Flüchtlinge -nimisen sopimuksen (pakolaisten oikeusasemasta tehty sopimus; BGBl. 1953 II, s. 559) nojalla

6. jolla on 32 a §:n nojalla myönnetty tilapäinen oleskelulupa,

voidaan karkottaa ainoastaan painavista yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen liittyvistä syistä. Painavat yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen liittyvät syyt ovat lähtökohtaisesti olemassa 47 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa.

2) Alaikäistä ulkomaalaista, jonka vanhemmat oleskelevat tai jonka ainoana huoltajana toimiva vanhempi oleskelee laillisesti Saksan liittotasavallan alueella, ei karkoteta, ellei häntä ole lainvoimaisesti tuomittu toistuvista muista kuin vähäisistä tahallisista rikoksista, vakavista rikoksista tai erityisen vakavasta rikoksesta. Saksan liittotasavallan alueella kasvanut ja vanhempiensa kanssa samassa taloudessa asuva 18 vuotta täyttänyt mutta alle 21-vuotias henkilö karkotetaan ainoastaan 47 §:n 1 momentin, 2 momentin 1 kohdan sekä 3 momentin perusteella.

_ _"

17 Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1) Sikäli kuin tässä laissa myönnetään liikkumisvapaus eikä edellä olevissa säännöksissä jo säädetä rajoittavista toimenpiteistä, maahantulon, EY-oleskeluluvan

tai sen voimassaoloajan pidentämisen epääminen, Ausländergesetzin 3 §:n 5 momentissa, 12 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä ja 14 §:ssä tarkoitetut rajoittavat toimenpiteet sekä edellä 1 §:ssä mainittujen henkilöiden karkottaminen tai palauttaminen ovat sallittuja vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä (Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohta ja 56 artiklan 1 kohta). Ulkomaalaiset, joilla on pysyvä EY-oleskelulupa, saadaan karkottaa ainoastaan painavista yleiseen turvallisuuteen tai järjestykseen liittyvistä syistä.

– –

3) Edellä 1 momentissa mainitut päätökset tai toimenpiteet ovat sallittuja vain, mikäli ulkomaalainen antaa niihin omalla käytöksellään aiheen. Tämä ei koske päätöksiä tai toimenpiteitä, joilla pyritään kansanterveyden suojelemiseen.

4) Rikostuomio ei sellaisenaan ole riittävä peruste edellä 1 momentissa mainituille päätöksille tai toimenpiteille.

– –

7) Mikäli EY-oleskeluluvan myöntäminen tai sen voimassaoloajan pidentäminen evätään, mikäli henkilö määrätään karkotettavaksi tai mikäli häntä uhkaa palauttaminen, on ilmoitettava määräaika, jonka kuluessa ulkomaalaisen on poistuttava tämän lain soveltamisalueelta. Muutoin kuin kiireellisissä tapauksissa

määräajan on oltava vähintään 15 päivää, mikäli EY-oleskelulupaa ei ole vielä myönnetty, ja vähintään kuukausi, mikäli EY-oleskelulupa on jo myönnetty.

_ _"

18 Verordnung über die allgemeine Freizügigkeit von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Unionin (Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten yleisestä vapaasta liikkuvuudesta annettu asetus, jäljempänä Freizügigkeitsverordnung/EG) 4 §:n 2 momentin mukaan Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 2–9 momenttia sovelletaan vastaavasti niihin jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotka eivät harjoita ammattitoimintaa.

19 Verwaltungsgerichtsordnungin (hallintotuomioistuimista annettu asetus, jäljempänä VwGO) 80 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

"2) Lykkäävä vaikutus raukeaa vain

_ _

4. tapauksissa, joissa viranomainen, joka on antanut hallintotoimen tai jonka on ratkaistava oikaisuvaatimus, erityisesti määrää julkisen edun vuoksi tai kyseessä olevan henkilön painavan edun vuoksi hallintotoimen välittömästi täytäntöönpantavaksi.

Osavaltiot voivat myös määrätä, ettei oikeussuojakeinoilla ole lykkäävää vaikutusta sikäli kuin ne koskevat toimia, joita osavaltiot toteuttavat hallintotoimien täytäntöönpanossa liittovaltion lainsäädännön nojalla.

3) Erityinen intressi hallintotoimen välittömään täytäntöönpanoon on edellä 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa perusteltava kirjallisesti. Erityistä perustelua ei tarvita, jos viranomainen toteuttaa välittömässä vaaratilanteessa, erityisesti kun kyse on uhkaavasta vahingosta elämälle, terveydelle tai omaisuudelle, ennalta ehkäisevästi hätätoimenpiteeksi luokitellun toimenpiteen julkisen edun vuoksi.

_ _"

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

20 Sen jälkeen kun oli tutkittu Baden-Württembergin osavaltiossa asuvien Italian kansalaisten Euroopan parlamentille ja komissiolle osoittamat useat kymmenet vetoomukset ja kantelut toimista, jotka Saksan viranomaiset olivat toteuttaneet heitä vastaan yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä ja jotka vaikuttivat heidän oikeuteensa oleskella Saksassa, komissio kiinnitti 8.7.1998 päivätyllä virallisella huomautuksella Saksan liittotasavallan huomion tiettyjen oikeussääntöjen ja hallintokäytäntöjen yhteensopivuuteen niiden yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten kanssa, jotka koskevat oikeutta oleskella jäsenvaltioissa.

21 Koska Saksan hallituksen 25.3.1999 antama vastaus ei ollut häivyttänyt komission epäilyjä, tämä osoitti 24.7.2000 Saksan liittotasavallalle perustellun lausunnon, jossa se toisti virallisessa huomautuksessa esittämänsä väitteet ja kehotti Saksan liittotasavaltaa toteuttamaan tarpeelliset toimet kyseisen lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiannosta.

22 Saksan hallitus kiisti 26.9.2000 antamassaan vastauksessa yhteisön oikeuden vastaisen hallintokäytännön olemassaolon mutta ilmoitti samalla olevansa valmis tarkistamaan, olisiko kansallisen lainsäädännön tietyillä aloilla mahdollisesti tarpeen tehdä joitakin selvennyksiä.

23 Koska komissiolle ei ollut ilmoitettu, että tällaisia selvennyksiä olisi tehty, ja koska komissio katsoi lisäksi, että tällaisten selvennysten tarpeen selvittämiseksi tehtävät tarkistukset eivät missään tapauksessa olisi riittäneet korjaamaan tilannetta, josta komission esittämissä väitteissä oli kyse, komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan Saksan lainsäädännössä ja hallintokäytännössä ei oteta riittävästi huomioon henkilön omaa käyttäytymistä, mikäli muiden jäsenvaltioiden kansalaisia karkotetaan yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä

Asianosaisten lausumat

24 Komissio väittää, että sikäli kuin Ausländergesetzin 47 §:n 1 momentissa säädetään ulkomaalaisen pakollisesta karkottamisesta (jäljempänä pakollinen karkottaminen)

ja saman pykälän 2 momentissa säädetään ulkomaalaisen lähtökohtaisesti pakollisesta karkottamisesta (jäljempänä lähtökohtainen karkottaminen), kun kyseessä oleva henkilö on tuomittu jostakin näissä momenteissa tarkoitetuista rikoksista, toimivaltaisella viranomaisella ei ole päätöstä tehdessään mitään harkintavaltaa.

25 Komissio korostaa, että Ausländergesetzin 47 §:n 1 ja 2 momentissa viitataan yleisesti "ulkomaalaisiin" ja näin ollen myös jäsenvaltioiden kansalaisiin. Komissio väittää Italian hallituksen tukemana, että sikäli kuin tätä pykälää sovelletaan yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisiin, se on suoraan ja väistämättä ristiriidassa direktiivin 64/221 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyjen vaatimusten kanssa. Tämän artiklan mukaan nimittäin karkotuspäätöksen on perustuttava yksinomaan kyseessä olevan yksilön omaan käyttäytymiseen, eivätkä rikostuomiot saa sellaisenaan olla perusteena tällaisille toimenpiteille, kun Ausländergesetzin 47 §:n 1 ja 2 momentissa puolestaan komission mukaan riistetään toimivaltaisilta viranomaisilta harkintavalta, jota ne tarvitsevat tällaisen tapauskohtaisen tutkinnan suorittamiseksi, ja korvataan se lainsäätäjän tekemällä yleisarvioinnilla, joka liittyy yksinomaan kyseessä olevan kansalaisen saamaan tuomioon. Komission mukaan kyseisen 47 §:n 1 ja 2 momentti ovat ristiriidassa Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 3 ja 4 momentin kanssa, vaikka Saksan hallituksen mukaan niillä on tarkoitus täsmentää näitä viimeksi mainittuja momentteja.

26 Komission mukaan tällainen ristiriitainen oikeudellinen tilanne aiheuttaa ilmiselvästi ongelmia, kun kansallista lainsäädäntöä sovelletaan käytännössä, ja johtaa näin ollen yhteisön oikeuden vastaisiin päätöksiin. Komissio väittää, että kun karkotuspäätös perustuu Ausländergesetzin 47 §:ään, se on yhteisön oikeuden vastainen, ja yhteisön oikeuden rikkominen on erityisen ilmeistä silloin, kun kyseiset viranomaiset ilmoittavat päätöksessään nimenomaisesti, että rikostuomion takia niillä ei ole mitään sellaista harkintavaltaa, jonka avulla ne voisivat luopua karkottamisesta. Komission mukaan Saksan lainsäädäntöä on selvennettävä siten, ettei siinä jätetä sijaa millekään epävarmuudelle yhteisön oikeuden vaatimusten huomioon ottamisesta.

27 Komissio täsmentää, että nyt käsiteltävänä olevan kanteen tarkoituksena ei ole tutkia yksittäistapauksia ja että kannekirjelmässä mainitut karkotustapaukset ovat pelkkiä esimerkkejä sellaisen hallintokäytännön yleisyyden havainnollistamiseksi, joka on yhteisön oikeuden vastainen, koska se perustuu lainsäädäntöön, jolla ei panna riittävän selvästi täytäntöön yhteisön lainsäädännön vaatimuksia. Komission mukaan kyseisistä esimerkeistä ilmenee kiistatta, että virheelliset päätökset eivät ole yksittäistapauksia vaan että niitä on päinvastoin tehty useaan otteeseen, ja ne ovat siis luonteeltaan yleisiä ja johtavat tiettyihin yhteisön oikeuden vastaisiin käytäntöihin, vaikka näissä käytännöissä onkin alueellisia eroja.

28 Saksan hallitus väittää, että jäsenvaltioiden kansalaisten karkottamisesta ei säädetä pelkästään Ausländergesetzin 47 §:ssä vaan myös Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:ssä niiden unionin kansalaisten osalta, jotka harjoittavat ammattitoimintaa, sekä Freizügigkeitsverordnung/EG:n 4 §:ssä, jossa ulotetaan kyseisen 12 §:n soveltaminen koskemaan niitä unionin kansalaisia, jotka eivät harjoita ammattitoimintaa.

29 Saksan hallituksen mukaan kyseisessä 12 §:ssä todetaan selvästi, että harkinta on tehtävä yksilökohtaisesti arvioimalla kyseessä olevan henkilön omaa käyttäytymistä ja että rikostuomiot eivät yksinään riitä karkottamisen perusteeksi. Saksan hallitus väittää, että tässä pykälässä, jossa toistetaan lähes sanatarkasti direktiivin 64/221 3 artiklan 1 ja 2 kohdan sanamuoto, saatetaan nämä viimeksi mainitut säännökset riittävän selvästi ja tarkasti osaksi kansallista oikeutta. Toisin kuin komissio väittää, Ausländergesetzin 47 §:ssä ja Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:ssä ei luoda oikeudellista tilannetta, joka olisi sellaisenaan epäselvä ja ristiriitainen. Saksan hallitus nimittäin katsoo, että Ausländergesetzin 2 §:n 2 momentissa todetaan selvästi, että Aufenthaltsgesetz/EWG:n säännökset ovat Ausländergesetzin säännöksiin nähden ensisijaisia, joten oikeusseuraamusta, jona on joko pakollinen karkottaminen (Ausländergesetzin 47 §:n 1 momentti) tai lähtökohtainen karkottaminen (Ausländergesetzin 47 §:n 2 momentti), sovelletaan niihin ulkomaalaisiin, joilla on yhteisön oikeuden nojalla oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, ainoastaan silloin, kun kyseisessä 12 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät. Näin ollen Saksan hallitus katsoo, että väite, jonka mukaan direktiivin 64/221 3 artiklaa ei ole pantu Saksan oikeudessa riittävän selvästi täytäntöön, on hylättävä.

30 Siihen väitteeseen, jonka mukaan Saksan liittotasavalta on tehnyt karkotuspäätöksiä "tällaisella epätarkalla perusteella", Saksan hallitus vastaa, ettei ole olemassa mitään yhteisön oikeuden vastaista hallintokäytäntöä ja ettei komissio pysty todistamaan tällaisen käytännön olemassaoloa, vaikka sillä on todistustaakka.

31 Saksan hallituksen mukaan ei tosin voida pitää mahdottomana, että toimivaltaiset hallintoviranomaiset ovat joissakin tapauksissa päättäneet muiden jäsenvaltioiden kansalaisten oleskelun päätöksillä, jotka on tehty paitsi kansallisen oikeuden myös kansalliseen oikeuteen nähden ensisijaisen yhteisön oikeuden vastaisesti. Saksan hallitus kuitenkin toteaa, että komission kannekirjelmässään tarkoittamat 51 tapausta eivät kaikki johtaneet karkottamiseen tai palauttamiseen ja että lisäksi ne sattuivat yhdeksän vuoden ajanjaksona ja koskivat vain kolmea osavaltiota kuudestatoista. Komission tarkoittamat toimet eivät siis Saksan hallituksen mukaan ole riittävän vakiintuneita ja yleisiä sen osoittamiseksi, että kyse on hallintokäytännöstä. Saksan hallitus katsoo, että loppujen lopuksi komission väite perustuu lähinnä olettamaan, jonka mukaan myös muissa kuin kannekirjelmässä tarkoitetuissa tapauksissa on tehty yhteisön lainsäädännön vastaisia päätöksiä, mitä ei ole näytetty toteen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

32 Kuten yhteisöjen tuomioistuin palautti mieleen asiassa C-503/03, komissio vastaan Espanja, 31.1.2006 antamassaan tuomiossa (Kok. 2006, s. I-1097, 43 kohta), jäsenvaltion kansalaisten oikeus päästä toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä ei ole ehdoton. Yhtenä yhteisön oikeudessa säädettynä tai siinä hyväksyttynä rajoituksena direktiivin 64/221 2 artiklassa sallitaan se, että jäsenvaltiot voivat kieltää toisen jäsenvaltion kansalaisten pääsyn alueelleen yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä.

33 Yhteisön lainsäätäjä on kuitenkin asettanut ehdottomat rajat tällaisille syille. Direktiivin 64/221 3 artiklan 1 kohdan mukaan yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen, ja saman artiklan 2 kohdan mukaan rikostuomiot eivät sellaisenaan saa olla perusteena tällaisille toimenpiteille. Rikostuomiota saadaan siten käyttää tällaisen toimenpiteen perusteena vain, jos tuomioon johtaneista seikoista käy ilmi, että henkilön oma käyttäytyminen uhkaa tuolloin yleistä järjestystä (asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977, Kok. 1977, s. 1999, Kok. Ep. III, s. 485, 28 kohta; asia C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999, Kok. 1999, s. I-11, 24 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomion 44 kohta).

34 Yhteisöjen tuomioistuin on osaltaan aina korostanut sitä, että yleistä järjestystä koskevaa poikkeusta on tulkittava suppeasti, koska sillä poiketaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta perusperiaatteesta, eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määritellä sen ulottuvuutta (asia 36/75, Rutili, tuomio 28.10.1975, Kok. 1975, s. 1219, Kok. Ep. II, s. 495, 27 kohta; em. asia Bouchereau, tuomion 33 kohta; em. asia Calfa, tuomion 23 kohta; yhdistetyt asiat C-482/01 ja C-493/01, Orfanopoulos ja Oliveri, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-5257, 64 ja 65 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomion 45 kohta).

35 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten viranomaisten mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää joka tapauksessa sitä, että kyse on sen yhteiskuntajärjestyksen häiriön lisäksi, jonka jokainen lain rikkominen muodostaa, perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta (em. asia Rutili, tuomion 28 kohta; em. asia Bouchereau, tuomion 35 kohta; em. yhdistetyt asiat Orfanopoulos ja Oliveri, tuomion 66 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomion 46 kohta).

36 Komission ensimmäinen kanneperuste on tutkittava edellä esitetyn valossa. Tämä kanneperuste koostuu kahdesta osasta: ensimmäisen osan mukaan yhteisön oikeuden säännökset, jotka koskevat yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten karkotta-

mista yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, on pantu virheellisesti täytäntöön kansallisessa oikeudessa, ja toinen osa koskee viranomaisten kyseisessä täytäntöönpanossa noudattamaa käytäntöä.

– Virheellistä täytäntöönpanoa koskeva väite

37 Ausländergesetzin 47 §:n mukaan ulkomaalainen, eli jokainen henkilö, joka ei ole Saksan kansalainen (saman lain 1 §:n 2 momentti), karkotetaan (pakollinen karkottaminen), mikäli hänet on tuomittu lainvoimaisesti niihin rangaistuksiin ja niistä rikoksista, jotka luetellaan kyseisen 47 §:n 1 momentissa, ja tällainen karkottaminen on lähtökohtaista (lähtökohtainen karkottaminen), jos henkilö on tuomittu niihin rangaistuksiin ja niistä rikoksista, jotka luetellaan saman pykälän 2 momentin 1 kohdassa.

38 Ausländergesetzin 47 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1 kohdan säännökset eivät erikseen tarkasteltuina täytä yhteisön oikeuden vaatimuksia sikäli kuin ne johtavat yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten karkottamiseen rikostuomion jälkeen ottamatta järjestelmällisesti huomioon rikoksentekijän omaa käyttäytymistä ja siitä yleiselle järjestykselle aiheutuvaa tosiasiallista vaaraa (ks. vastaavasti Ausländergesetzin 47 §:n 1 momentin 2 kohdan osalta em. yhdistetyt asiat Orfanopoulos ja Oliveri, tuomion 59 ja 69–71 kohta).

39 Kuten Saksan hallitus kuitenkin on perustellusti todennut, Aufenthaltsgesetz/EWG:tä sovelletaan erityislakina jäsenvaltioiden kansalaisiin, joilla on EY:n perustamissopimuksen nojalla oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Ausländergesetziä nimittäin sovelletaan sen 2 §:n 2 momentin mukaan niihin ulkomaalaisiin, joilla on yhteisön oikeuden nojalla oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, ainoastaan, mikäli

yhteisön oikeudessa ja Aufenthaltsgesetz/EWG:ssä, joka koskee erityisesti ammattitoimintaa harjoittavia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, ei toisin säädetä. Lisäksi Freizügigkeitsverordnung/EG:n 4 §:n 2 momentissa ulotetaan Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 2–9 momentin soveltaminen koskemaan niitä jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka eivät harjoita ammattitoimintaa.

40 Tästä seuraa, että koska Aufenthaltsgesetz/EWG on erityislaki (lex specialis) suhteessa Ausländergesetziin (lex generalis), se on viimeksi mainitun lain säännöksiin nähden ensisijainen tilanteissa, joita sillä on nimenomaan tarkoitus säännellä (ks. yhteisön direktiivien osalta asia C-444/00, Mayer Parry Recycling, tuomio 19.6.2003, Kok. 2003, s. I-6163, 57 kohta).

41 Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 3 ja 4 momentin sanamuodon mukaan ulkomaalainen, jolla on yhteisön oikeuden nojalla oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, saadaan karkottaa vain, mikäli kyseinen henkilö antaa siihen omalla käytöksellään aiheen, eikä rikostuomio ole sellaisenaan riittävä peruste tällaiselle toimenpiteelle.

42 Vaikka lisäksi onkin totta, että kansallisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten ulottuvuutta on arvioitava ottaen huomioon se, miten kansalliset tuomioistuimet niitä tulkitsevat (ks. erityisesti asia C-129/00, komissio v. Italia, tuomio 9.12.2003, Kok. 2003, s. I-14637, 30–33 kohta), nyt käsiteltävänä olevassa asiassa komissio ei väitä, että tuomioistuinten kyseessä olevaa lainsäädäntöä koskevat, huomioon otettavat tulkinnat poikkeaisivat toisistaan siten, että osassa päädytään soveltamaan tätä lainsäädäntöä tavalla, joka ei ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, ja osassa tavalla, joka on ristiriidassa sen kanssa, jolloin tämä lainsäädäntö ei olisi kyllin selvää, jotta varmistettaisiin sen soveltaminen tavalla, joka on sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa.

43 Näin ollen se komission väite on perusteeton, jonka mukaan yhteisön oikeutta on rikottu, koska Saksan lainsäädännössä ei kielletä riittävän selvästi sitä, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, joilla on yhteisön oikeuden nojalla oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, karkotetaan Saksan liittotasavallan alueelta automaattisesti rikostuomion jälkeen ottamatta huomioon rikoksentekijän omaa käyttäytymistä ja siitä yleiselle järjestykselle aiheutuvaa tosiasiallista vaaraa.

– Yhteisön oikeuden vastaista hallintokäytäntöä koskeva väite

44 Kannekirjelmässä esitetyistä vaatimuksista ilmenee, että komissio pyrkii ensimmäisellä kanneperusteellaan paitsi sen vahvistamiseen, että yhteisön oikeuden säännökset on pantu kansallisessa oikeudessa virheellisesti täytäntöön, myös sen toteamiseen, että "karkotuspäätöksiä" on tehty näiden säännösten vastaisesti.

45 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut useaan otteeseen, että komissio voi pyytää sitä toteamaan sellaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, joka koskee direktiivin osoittaman tuloksen saavuttamatta jättämistä yksittäistapauksessa (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-20/01 ja C-28/01, komissio v. Saksa, tuomio 10.4.2003, Kok. 2003, s. I-3609, 30 kohta; asia C-157/03, komissio v. Espanja, tuomio 14.4.2005, Kok. 2005, s. I-2911, 44 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomio 31.1.2006, 59 kohta).

46 Kuten tämän tuomion 27 kohdasta ilmenee ja huolimatta kannekirjelmässä esitettyjen vaatimusten väljästä sanamuodosta, komissio on nimenomaisesti todennut yhteisöjen tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä, että se ei vaadi kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta tutkimaan eri kanneperusteiden yhteydessä tiettyjä yksittäistapauksissa esille tulleita kysymyksiä vaan että se pyrkii osoittamaan, että Saksan lainsäädännössä ei panna riittävästi täytäntöön yhteisön oikeuden

vaatimuksia, mikä on johtanut yhteisön oikeuden vastaiseen hallintokäytäntöön. Tässä yhteydessä komissio väittää viittaavansa joihinkin tapauksiin ainoastaan esimerkkeinä tietynlaisista hallintopäätöksistä ja -käytännöistä, joista on kyse nyt käsiteltävänä olevassa Saksan liittotasavaltaa vastaan nostetussa kanteessa. Se, että komissio mainitsee tiettyjä tapauksia, ei mitenkään tee mahdottomaksi sitä, että muitakin tapauksia on pidettävä yhtäläisinä esimerkkeinä yhteisön oikeuden rikkomisesta.

47 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voi aiheutua sellaisen hallintokäytännön olemassaolosta, jolla rikotaan yhteisön oikeutta, vaikka sovellettava kansallinen lainsäädäntö itsessään onkin, kuten tämän tuomion 39–43 kohdasta ilmenee, yhteisön oikeuden mukaista (ks. erityisesti asia C-278/03, komissio v. Italia, tuomio 12.5.2005, Kok. 2005, s. I-3747, 13 kohta).

48 Tältä osin on aluksi muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen väitteensä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä ja esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat tiedot, jotta tämä voi tarkistaa, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi tällöin nojautua minkäänlaisiin olettamuksiin (ks. erityisesti asia C-287/03, komissio v. Belgia, tuomio 12.5.2005, Kok. 2005, s. I-3761, 27 kohta).

49 Kun on kyse erityisesti kansallisen säännöksen täytäntöönpanoa koskevasta väitteestä, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen osoittaminen edellyttää, että esitettävä näyttö on luonteeltaan erityistä verrattuna siihen, joka tavallisesti otetaan huomioon sellaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä, joka koskee ainoastaan kansallisen säännöksen sisältöä, ja että näin ollen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voidaan näyttää toteen ainoastaan sen käytännön riittävän dokumentoidulla ja yksityiskohtaisella osoittamisella, josta kansallisia viranomaisia ja/tai tuomioistuimia arvostellaan ja josta kyseessä oleva jäsenvaltio on vastuussa (em. asia komissio v. Belgia, tuomion 28 kohta).

50 Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että jotta yhteisön oikeuden vaatimusten vastaisena hallintokäytäntönä ilmenevä valtion toiminta voi merkitä EY 226 artiklassa tarkoitettua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, kyseisen hallintokäytännön on täytettävä tietyt vakiintuneisuutta ja yleisyyttä koskevat edellytykset (ks. asia C-387/99, komissio v. Saksa, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-3751, 42 kohta; asia C-494/01, komissio v. Irlanti, tuomio 26.4.2005, Kok. 2005, s. I-3331, 28 kohta ja em. asia komissio v. Belgia, tuomion 29 kohta).

51 Komissio ei kuitenkaan ole osoittanut, että Saksassa noudatettaisiin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetyn kaltaista hallintokäytäntöä.

52 Komissio on kannekirjelmässään vain luetellut joitakin tapauksia, joissa se väittää hallintopäätöksiä tehdyn yhteisön oikeuden vaatimusten vastaisesti, mutta se ei ole toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle kyseisiä päätöksiä vaan ainoastaan esittänyt kannekirjelmässä lyhyen otteen joistakin niistä. Komissio siis on ilmiselvästi jättänyt esittämättä yhteisöjen tuomioistuimelle tiedot, jotka tämä tarvitsee tarkistaakseen, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, ja asia on näin varsinkin, kun Saksan hallitus konkreettisesti kiistää esitettyjen tietojen luotettavuuden mainitsemalla muutamien tapausten osalta päätöksiä, joita on tehty kyseessä olleiden henkilöiden valitettua (asiat Condo, Ferri, Gaudino, Guaglianone, Marchese ja Procopio) niistä päätöksistä, joihin komissio kannekirjelmässään viittaa.

53 Lisäksi on todettava, että komission tarkoittamat noin 50 päätöstä tehtiin kannekirjelmästä ilmenevien tietojen mukaan vuoden 1992 joulukuun (asia Torsello) ja vuoden 2001 tammikuun (asia Sulimanov) välisenä aikana eli lähes yhdeksän vuoden aikana. Yhteisöjen tuomioistuin ei näin ollen voi missään tapauksessa päätellä noudatetun yleistä ja vakiintunutta yhteisön oikeuden vastaista käytäntöä, kun komissio, joka ei voi nojautua minkäänlaiseen olettamaan, on jättänyt toimittamatta yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat tiedot sen Saksan hallituksen väitteen hylkäämiseksi, jonka mukaan kyse on yksittäisistä päätöksistä eikä yleisestä ja vakiintuneesta käytännöstä.

54 Tällainen päätelmä on tehtävä varsinkin kun, kuten Saksan hallitus väittää, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetzissä –eli Ausländergesetziä koskevissa yleisissä hallinnollisissa määräyksissä, jotka on osoitettu Saksan viranomaisille ja joita näiden on noudatettava – täsmennetään yhtäältä, että ulkomaalainen voidaan karkottaa Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 1 momentin nojalla yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä ainoastaan, kun ulkomaalainen aiheuttaa tällaisen toimenpiteen omalla käyttäytymisellään, koska rikostuomio ei voi riittää karkottamisen perusteeksi, ja kyseisissä määräyksissä täsmennetään toisaalta, että saman 12 §:n 3 momentissa sallitaan karkottamisen perusteeksi ainoastaan ulkomaalaisen oma käyttäytyminen ja että karkottamisesta voidaan päättää ainoastaan erityisestävistä syistä ja tilanteessa, jossa on kyse perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta.

55 Näin ollen on katsottava, että vaikka Saksan hallitus ei kiistäkään, että yksittäisiä karkotuspäätöksiä on voitu tehdä ottamatta riittävästi huomioon yhteisön oikeuden vaatimuksia, komission väite yhteisön oikeuden vastaisesta hallintokäytännöstä on hylättävä perusteettomana.

56 Ensimmäinen kanneperuste on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

Toinen kanneperuste, jonka mukaan Saksan lainsäädännössä ja hallintokäytännössä ei oteta riittävästi huomioon sitä, aiheutuuko yleiselle järjestykselle vakavaa vaaraa, mikäli karkotetaan sellaisia muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, joilla on määräaikainen oleskelulupa

Tutkittavaksi ottaminen

– Asianosaisten lausumat

57 Saksan hallituksen mukaan komissio väittää kannekirjelmässään, että Saksan liittotasavalta on noudattanut puutteellisesti velvollisuuttaan saattaa direktiivi

64/221 osaksi kansallista oikeutta ja että se on lisäksi noudattanut yhteisön lainsäädännön vastaista hallintokäytäntöä. Saksan hallituksen mukaan komissio kuitenkin mainitsi perustellussa lausunnossaan ainoastaan sen, että yhteisön oikeuden säännökset pannaan Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 1 momentissa epäselvästi täytäntöön, eikä komissio ole väittänyt, että tämän säännöksen täytäntöönpanossa olisi noudatettu yhteisön lainsäädännön vastaista hallintokäytäntöä. Saksan hallituksen mukaan toinen kanneperuste on siis jätettävä tutkimatta sikäli kuin komissio vaatii tällaisen hallintokäytännön toteamista, koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissio ei voi kanteessaan vedota seikkoihin, jotka ovat oikeudenkäyntiä edeltäneessä vaiheessa esitettyihin seikkoihin nähden uusia.

58 Komissio kiistää laajentaneensa oikeudenkäynnin kohdetta ja toteaa, että sen kolmessa ensimmäisessä kanneperusteessa kritisoidaan ulkomaalaisten karkottamista koskevaa Saksan oikeudellista tilannetta lähinnä siksi, että tietyissä tapauksissa ristiriitaisten säännösten samanaikainen voimassaolo, josta aiheutuu epäselvyyttä oikeuden soveltamisesta vastaaville tahoille, johtaa käytännössä jatkuvasti yhteisön oikeuden vastaisiin karkotuspäätöksiin. Komissio väittää, että samoin kuin oikeudellisen tilanteen epätarkkuus juuri johtuu näiden säännösten samanaikaisesta voimassaolosta, näiden säännösten nojalla tehdyt karkotuspäätökset liittyvät välttämättä kyseisiin kolmeen kanneperusteeseen eivätkä ole näistä perusteista erotettavissa.

– Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

59 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. erityisesti asia C-365/97, komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999, Kok. 1999, s. I-7773, 23 kohta) komission jäsenvaltiolle esittämässä virallisessa huomautuksessa ja sittemmin komission antamassa perustellussa lausunnossa rajataan oikeudenkäynnin kohde, jota ei sen jälkeen voida enää laajentaa. Se, että asianomaisella jäsenvaltiolla on mahdollisuus esittää huomautuksensa, muodostaa perustamissopimuksella tavoitellun olennaisen takeen, vaikka jäsenvaltio päättäisi olla käyttämättä tätä mahdollisuutta, ja tämän takeen huomioon ottaminen on olennainen menettelymääräys jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevassa menettelyssä.

60 Tämän vuoksi perustellun lausunnon ja komission kanteen on nojauduttava oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aloittavassa virallisessa huomautuksessa esiin tuotuihin perusteisiin (asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998, Kok. 1998, s. I-5449, 55 kohta). Koska kanteen ja perustellun lausunnon on perustuttava samoihin syihin ja perusteluihin, yhteisöjen tuomioistuin ei voi tutkia perustetta, jota ei ole esitetty perustellussa lausunnossa (asia 76/86, komissio v. Saksa, tuomio 11.5.1989, Kok. 1989, s. 1021, 8 kohta), ja tämän lausunnon on sisällettävä johdonmukainen ja yksityiskohtainen esitys niistä syistä, jotka ovat saaneet komission katsomaan, ettei asianomainen jäsenvaltio ole noudattanut jotakin perustamissopimuksen mukaisista velvoitteistaan (ks. mm. asia C-350/02, komissio v. Alankomaat, tuomio 24.6.2004, Kok. 2004, s. I-6213, 20 kohta).

61 Ei voida kuitenkaan vaatia, että virallisessa huomautuksessa esitettyjen väitteiden, perustellun lausunnon lausunto-osan ja kannekirjelmässä esitettyjen vaatimusten pitäisi aina olla täysin yhteneviä, kunhan oikeudenkäynnin kohdetta ei ole laajennettu tai muutettu vaan sitä vastoin ainoastaan rajattu (em. asia komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998, 56 kohta; em. asia komissio v. Italia, tuomio 9.11.1999, 25 kohta ja asia C-177/04, komissio v. Ranska, tuomio 14.3.2006, Kok. 2006, s. I-2461, 37 kohta).

62 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on todettava, että toisen kanneperusteen se osa, joka koskee yhteisön oikeuden vastaisen hallintokäytännön olemassaoloa, vastaa olennaisilta osiltaan perustellun lausunnon IV kohdassa esitettyä perustetta, jossa komissio väittää Saksan liittotasavallan tehneen karkotuspäätöksiä tapauksissa, joissa ei ollut näytetty toteen perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavaa todellista ja riittävän vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle. Tähän on lisättävä se, että perustellun lausunnon siinä osassa, jonka otsikkona on "Uhka yleiselle järjestykselle", komissio vetoaa nimenomaan Saksassa noudatettaviin "hallintokäytäntöihin", jotka perustuvat Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen sellaiseen tulkintaan, jossa jätetään huomiotta edellytykset, joiden täyttyessä yhteisön oikeudessa sallitaan vapaan liikkuvuuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä.

63 Näin ollen komissiota ei voida moittia siitä, ettei se ole toistanut oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana esittämiään perusteita sanatarkasti kannekirjelmässä esittämissään vaatimuksissa, kun se on huolehtinut siitä, että nämä vaatimukset ja kyseisten perusteiden yksityiskohtainen esitys ovat yhteneviä.

64 Toisen kanneperusteen osittaista tutkimatta jättämistä koskeva oikeudenkäyntiväite on siis hylättävä.

Asiakysymys

– Asianosaisten lausumat

65 Komissio väittää, että Aufenthaltsgesetz/EWG, jolla on tarkoitus panna Saksan oikeudessa täytäntöön ne yhteisön oikeuden säännökset, jotka koskevat vapaan liikkuvuuden rajoittamista yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, ei ole riittävän selvä sen 12 §:n 1 momenttiin sisältyvän säännöksen osalta, joka on käsiteltävänä olevassa asiassa ratkaiseva. Kun nimittäin kyseisen momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että oleskelulupa voidaan "yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä" evätä ulkomaalaiselta, jolla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, saman momentin toisessa virkkeessä säädetään pelkästään niiden ulkomaalaisten osalta, joilla on "pysyvä EY-oleskelulupa", että heidät saadaan karkottaa ainoastaan "painavista" yleiseen turvallisuuteen tai järjestykseen liittyvistä syistä. Komissio väittää, että kyseisen momentin rakenne on harhaanjohtava sikäli kuin sitä voidaan tulkita ja sitä paitsi tulkitaankin, kuten hallintokäytäntö osoittaa, siten, että pelkkien yleiseen turvallisuuteen ja järjestykseen liittyvien syiden perusteella voidaan karkottaa henkilöt, joilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen mutta joilla ei ole "pysyvää EY-oleskelulupaa", ja että painavia syitä vaaditaan vain niiden ulkomaalaisten karkottamiseksi, joilla on tällainen pysyvä EY-oleskelulupa.

66 Komissio väittää, että on tehty lukuisia päätöksiä, jotka lähtökohtaisesti ilmentävät Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetun yleisen järjestyksen virheellistä tulkintaa. Komission mukaan joissakin näissä päätöksissä jopa todetaan nimenomaisesti, ettei ole tarpeen tarkistaa, onko olemassa painavia yleiseen järjestykseen liittyviä syitä, koska niiden olemassaoloa vaaditaan vain kyseisen momentin toisessa virkkeessä tarkoitetussa tapauksessa eli niiden ulkomaalaisten osalta, joilla on "pysyvä EY-oleskelulupa". Komissio mainitsee seitsemän esimerkkitapausta tämän viimeksi mainitun väitteen tueksi.

67 Komission mukaan Saksassa vallitseva oikeudellinen tilanne ja hallintokäytäntö on tämän osalta tarpeen tehdä yksiselitteisiksi siten, etteivät ne jätä jäljelle pienintäkään epävarmuutta sen vaatimuksen osalta, jonka mukaan karkottaminen edellyttää oleskeluluvan kestosta riippumatta sitä, että kyseessä olevan henkilön oma käyttäytyminen ilmentää perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavaa todellista ja riittävän vakavaa vaaraa (ks. mm. em. asia Bouchereau, tuomion 33–35 kohta).

68 Saksan hallitus sitä vastoin väittää, että Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 1 momentissa pannaan riittävän selvästi täytäntöön ne yhteisön lainsäädännöstä johtuvat vaatimukset, jotka koskevat vapaan liikkuvuuden rajoittamista.

69 Yhteisön oikeuden vastaista hallintokäytäntöä koskevasta väitteestä Saksan hallitus toteaa, että vaikka oletettaisiinkin, että toisen kanneperusteen tämä osa voidaan ottaa tutkittavaksi, se ei ymmärrä, miten komissio voi päätellä pelkästään niistä alle 20 yksittäistapauksesta, jotka kannekirjelmässä luetellaan, että Saksassa on tällainen hallintokäytäntö, jota noudatetaan järjestelmällisesti koko maan alueella.

– Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

Virheellistä täytäntöönpanoa koskeva väite

70 Kuten tämän tuomion 35 kohdassa palautettiin mieleen, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten viranomaisten mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää joka tapauksessa sitä, että kyse on sen yhteiskuntajärjestyksen häiriön lisäksi, jonka jokainen lain rikkominen muodostaa, perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta.

71 Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, joilla on yhteisön oikeuden nojalla oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, voidaan karkottaa vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen liittyvistä syistä, ja kyseisessä virkkeessä mainitaan suluissa perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohta ja EY:n perustamissopimuksen 56 artiklan 1 kohta (josta on muutettuna tullut EY 46 artiklan 1 kohta). Saman momentin toisessa virkkeessä säädetään, että ulkomaalaiset, joilla on "pysyvä EY-oleskelulupa", saadaan karkottaa ainoastaan "painavista" yleiseen turvallisuuteen tai järjestykseen liittyvistä syistä.

72 Vaikka Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tehdyssä viittauksessa yhteisön primaarioikeuteen voidaankin katsoa tehdyn riittävän selväksi, että yleisen järjestyksen käsitettä on tulkittava samoin kuin tätä samaa perustamissopimuksen kyseisiin artikloihin sisältyvää käsitettä on tulkittu, sellaisena kuin tämä käsite pannaan direktiivissä 64/221 täytäntöön ja sellaisena kuin sitä on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä täsmennetty, kyseisen kansallisen säännöksen toinen virke – sikäli kuin siinä lisätään niiden yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten osalta, joilla on pysyvä oleskelulupa, että karkottaminen voidaan perustella vain "painavilla" yleiseen järjestykseen liittyvillä syillä – herättää epävarmuutta siitä, otetaanko yhteisön oikeuden vaatimukset asianmukaisesti huomioon niiden yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten osalta, joilla on määräaikainen oleskelulupa.

73 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan direktiivin säännökset on kuitenkin pantava täytäntöön kiistattoman sitovasti sekä niin yksilöidysti, täsmällisesti ja selvästi, että oikeusvarmuuden vaatimus täyttyy (ks. mm. asia C-159/99, komissio v. Italia, tuomio 17.5.2001, Kok. 2001, s. I-4007, 32 kohta ja asia C-415/01, komissio v. Belgia, tuomio 27.2.2003, Kok. 2003, s. I-2081, 21 kohta).

74 Näin ollen Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 1 momentissa ei panna riittävän selvästi täytäntöön niiden jäsenvaltioiden kansalaisten osalta, joilla on määräaikainen oleskelulupa, niitä vaatimuksia, jotka johtuvat tämän tuomion 70 kohdassa mieleen palautetusta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan karkottaminen on perusteltua vain, mikäli kyse on perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta.

75 Tätä arviota eivät kyseenalaista ne Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetzin hallinnolliset määräykset, joihin Saksan hallitus vetoaa sen väitteensä tueksi, jonka mukaan Saksan lainsäädäntö täyttää oikeusvarmuuden vaatimuksen.

76 Tämän osalta on riittävää muistuttaa siitä, että oikeusvarmuuden periaate edellyttää yhteisön lainsäädännön soveltamiseksi annettujen kansallisten toimenpiteiden asianmukaista julkaisemista, jotta oikeussubjektit, joita tällaiset toimenpiteet koskevat, saisivat tietoonsa oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa laajuuden sillä tietyllä alalla, jota yhteisön oikeudessa säännellään (ks. erityisesti em. asia komissio v. Belgia, tuomio 27.2.2003, 21 kohta). Näin ei kuitenkaan ole asia kyseisten hallinnollisten määräysten osalta, jotka riidattomasti ovat kyseessä olevan viranomaisen sisäisiä ja jotka on osoitettu viranomaiselle, jotta se ratkaisisi käsiteltävänään olevat asiat yhdenmukaisesti.

77 Näin ollen toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on perusteltu.

Yhteisön oikeuden vastaista hallintokäytäntöä koskeva väite

78 Yhteisöjen tuomioistuin palautti mieleen tämän tuomion 49 ja 50 kohdassa, että kun kyse on kansallisen säännöksen täytäntöönpanoa koskevista väitteistä, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen osoittaminen edellyttää, että esitettävä näyttö on luonteeltaan erityistä verrattuna siihen, joka tavallisesti otetaan huomioon sellaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä, joka koskee ainoastaan kansallisen säännöksen sisältöä. Näin ollen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voidaan näyttää toteen ainoastaan sen käytännön riittävän dokumentoidulla ja yksityiskohtaisella osoittamisella, josta kansallisia viranomaisia ja/tai tuomioistuimia arvostellaan ja josta kyseessä oleva jäsenvaltio on vastuussa. Jotta yhteisön oikeuden vaatimusten vastaisena hallintokäytäntönä ilmenevä valtion toiminta voi merkitä EY 226 artiklassa tarkoitettua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, kyseisen hallintokäytännön on täytettävä tietyt vakiintuneisuutta ja yleisyyttä koskevat edellytykset.

79 Komissio on kuitenkin vain luetellut 17 tapausta, joissa se katsoo hallintopäätöksiä tehdyn yhteisön oikeuden vaatimusten vastaisesti, mutta se ei ole toimittanut näitä päätöksiä yhteisöjen tuomioistuimelle eikä edes esittänyt niistä mitään otetta väitteensä tueksi. Komissio siis on ilmiselvästi jättänyt esittämättä yhteisöjen tuomioistuimelle tiedot, jotka tämä tarvitsee tarkistaakseen, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, ja asia on näin varsinkin, kun Saksan hallitus konkreettisesti kiistää esitettyjen tietojen luotettavuuden erityisesti esittämällä komission kannekirjelmässään mainitsemista tapauksista kahden osalta (asiat Moffa ja Nardelli) sellaisen otteen kyseessä olevasta päätöksestä, jossa on otettu yhteisön oikeuden vaatimukset huomioon.

80 Jo pelkästään tästä syystä toisen kanneperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana.

Kolmas kanneperuste, jonka mukaan Saksan lainsäädännössä ja hallintokäytännössä otetaan karkottamisen osalta huomioon yleisestäviä seikkoja

Tutkittavaksi ottaminen

– Asianosaisten lausumat

81 Saksan hallituksen mukaan perustellussa lausunnossa ei väitetty, että Saksan lainsäädäntö ei olisi riittävän selvä yleisestävien toimenpiteiden antamista koskevan kiellon osalta, joten kolmannen kanneperusteen tämä osa on jätettävä tutkimatta.

82 Komissio puolestaan väittää todenneensa virallisessa huomautuksessa, että kaikki ne päätökset, joiden oikeusperustana on Ausländergesetzin 47 §:n 1 ja 2 momentti, sisältävät tässä pykälässä asetetun yleisestävän tavoitteen takia välttämättä kiellettyyn yleisestävyyteen liittyviä seikkoja ja että näin ollen kyseiset päätökset rikkovat yhteisön oikeutta. Komission mukaan perustellussa lausunnossa pysytetään tämä peruste ja korostetaan sitä, joten oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

– Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

83 Perustellun lausunnon ja komission kanteen on nojauduttava samoihin syihin ja perusteluihin (ks. mm. tämän tuomion 60 kohta). Näin on asia nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

84 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 111 ja 112 kohdassa, kolmannen kanneperusteen se osa, jonka mukaan kansallisessa oikeudessa on pantu virheellisesti täytäntöön vaatimus, että yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten karkottamista ei voida perustella yleisestävillä syillä, vastaa olennaisilta osiltaan perustellussa lausunnossa esitettyjen vaatimusten III kohdassa mainittua perustetta, jossa komissio väittää Saksan liittotasavallan jättäneen tekemättä lainsäädännössään riittävän selväksi, että unionin kansalaisia koskevia karkotuspäätöksiä ei voida tehdä sellaisella toimivaltaperusteella, jossa säädetään pakollisesta tai lähtökohtaisesta karkottamisesta lainvoimaisen rikostuomion yhteydessä. Tähän on lisättävä, että komissio vetoaa perustellun lausunnon kohdassa "Rikollisuuden ehkäiseminen" nimenomaan siihen, että kaikki Ausländergesetzin 47 §:ään perustuvat karkotuspäätökset sisältävät tässä pykälässä asetetun yleisestävän tavoitteen takia välttämättä kiellettyyn yleisestävyyteen liittyviä seikkoja, joten komissio tarkoittaa suoraan sitä lainsäädäntöä, josta kanteessa on kyse.

85 Näin ollen komissiota ei voida moittia siitä, ettei se ole toistanut oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana esittämiään perusteita sanatarkasti kannekirjelmässä esittämissään vaatimuksissa, kun se on huolehtinut siitä, että nämä vaatimukset ja kyseisten perusteiden yksityiskohtainen esitys ovat yhteneviä.

86 Kolmannen kanneperusteen osittaista tutkimatta jättämistä koskeva oikeudenkäyntiväite on siis hylättävä.

Asiakysymys

– Asianosaisten lausumat

87 Komissio väittää, että Ausländergesetzin 47 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyllä karkotusjärjestelmällä pyritään yleisestävyyteen sikäli kuin pakollisen tai lähtö-

kohtaisen karkottamisen tarkoituksena on ehkäistä sellaisia muiden ulkomaalaisten tekemiä rikoksia, jotka ovat luonteeltaan identtisiä tai vastaavia kuin karkotettujen ulkomaalaisten tekemät rikokset. Komission mukaan kaikki kyseisiin momentteihin perustuvat päätökset sisältävät välttämättä kiellettyyn yleisestävyyteen liittyviä seikkoja, kun kyseisen pykälän tavoite otetaan huomioon, ja ne ovat jo pelkästään tästä syystä yhteisön oikeuden vastaisia. Komission mukaan Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:ssä vain täydentävästi tehty viittaus ei muuta mitenkään sitä, että kyseisillä päätöksillä on sellainen oikeusperusta, jonka soveltaminen on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, koska kyseisellä perustalla on yleisestävä tavoite.

88 Komission mukaan tämä yleisestävä tavoite, johon pakollisella karkottamisella pyritään, sitä paitsi mainitaan lukuisissa päätöksissä nimenomaisesti ilman, että näiden päätösten perusteluista ilmenisi, että nämä päätökset perustuvat myös itsenäisesti erityisestäviin syihin. Komission mukaan tällainen erottelu ei missään tapauksessa ole havaittavissa monissa päätöksissä, kun näissä päätöksissä luetellaan rinnakkain sekä yleisestäviä että erityisestäviä tavoitteita kumulatiivisina perusteluina, mikä antaa ymmärtää, että kyseessä oleva toimenpide perustuu kumpaankiin näkökohtaan. Komissio väittää lisäksi, että joidenkin päätösten perusteluissa pidetään yleisestävyyttä erityisen tärkeänä. Komission mukaan tästä seuraa, että kyseisen hallintokäytännön takia kyseessä olevat päätökset tehdään myös yleisestävien näkökohtien perusteella, ja siksi kyseinen hallintokäytäntö on yhteisön oikeuden vastainen (asia C-340/97, Nazli, tuomio 10.2.2000, Kok. 2000, s. I-957, 63 kohta).

89 Näin ollen komissio katsoo, että Saksassa vallitseva oikeudellinen tilanne ja hallintokäytäntö on tarpeen tehdä yksiselitteisiksi siten, etteivät ne jätä jäljelle mitään epävarmuutta kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanon osalta. Yhteisön oikeuden mukaisten velvollisuuksien epätarkka ja moniselitteinen täytäntöönpano ei täytä vaatimusta direktiivin 64/221 asianmukaisesta täytäntöönpanosta.

90 Saksan hallitus puolestaan katsoo itse kansallisen lainsäädännön epäselvyyttä koskevasta väitteestä, että tässä lainsäädännössä säädetään selvästi ja yksiselitteisesti, että yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisia ei voida karkottaa yleisestäviin tavoitteisiin liittyvistä syistä. Saksan hallituksen mukaan komissio jättää ottamatta huomioon sen, että kyseisiä kansalaisia koskevien karkotuspäätösten yksinomaisena oikeusperustana ei ole Ausländergesetzin 47 § vaan näissä päätöksissä on aina noudatettava Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n säännöksiä, jotka ovat pakottavia ja kyseisen 47 §:n säännöksiin nähden ensisijaisia. Saksan hallituksen mukaan yleisestävyydestä säädetään vain kolmansien valtioiden kansalaisten osalta.

91 Yhteisön oikeuden vastaista hallintokäytäntöä koskevan väitteen osalta Saksan hallitus kiistää, että olisi tehty joukko virheellisiä yksittäispäätöksiä, jotka vahvistaisivat tällaisen käytännön. Muutamien komission mainitsemien tapausten perusteella ei voida katsoa noudatetun sellaista vakiintunutta ja yleistä hallintokäytäntöä, joka olisi vastoin yhteisön lainsäädäntöä. Saksan hallitus toteaa lisäksi, että Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetzin määräykset vaikuttavat ratkaisevasti siihen, onko hallintokäytäntöä olemassa, koska nämä määräykset sitovat oikeudellisesti viranomaisten toimintaa, ja että näistä määräyksistä ilmenee, että viranomaiset eivät saa perustella yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten karkottamisesta tehtyjä päätöksiä rikollisuutta ehkäisevällä vaikutuksella, joka tällaisella karkottamisella on muihin ulkomaalaisiin.

92 Saksan hallituksen mukaan se, että Saksan hallintoviranomaiset vetoavat yleisestäviin syihin erityisestävien syiden lisäksi, on täysin direktiivin 64/221 3 artiklan 1 kohdan mukaista, kunhan noudatetaan sitä ainoaa tässä kohdassa säädettyä velvollisuutta, jonka mukaan kyseessä olevan yksilön henkilöä ja käyttäytymistä koskevat syyt on esitettävä riittävästi.

– Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

Virheellistä täytäntöönpanoa koskeva väite

93 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion kansalaisen maastakarkotus on yhteisön oikeuden vastainen, jos se perustuu yleisestäviin perusteisiin eli jos siitä on päätetty siksi, että ehkäistäisiin muiden ulkomaalaisten rikollisuutta (ks. erityisesti asia 67/74, Bonsignore, tuomio 26.2.1975, Kok. 1975, s. 297, Kok. Ep. II, s. 463, 7 kohta ja em. asia Nazli, tuomion 59 kohta), ja erityisesti, jos maastakarkotus määrätään automaattisesti rikostuomion johdosta ottamatta huomioon rikoksentekijän omaa käyttäytymistä ja siitä yleiselle järjestykselle aiheutuvaa vaaraa (em. asia Calfa, tuomion 27 kohta).

94 Kuten tämän tuomion 39–43 kohdassa todettiin, Aufenthaltsgesetz/EWG on erityislaki suhteessa Ausländergesetziin, ja siksi se on viimeksi mainitun lain säännöksiin nähden ensisijainen tilanteissa, joita sillä on nimenomaan tarkoitus säännellä.

95 Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan yhteisön jäsenvaltioiden kansalaiset, joilla on yhteisön oikeuden nojalla oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, voidaan karkottaa vain, mikäli kyseessä oleva henkilö antaa karkottamiseen omalla käytöksellään aiheen. Tästä seuraa, että yleisestäviin syihin perustuva karkottaminen on kielletty näiden henkilöryhmien osalta.

96 Lisäksi on huomattava, että kuten ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä todettiin (ks. tämän tuomion 42 kohta), komissio ei väitä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, että tuomioistuinten kyseessä olevaa lainsäädäntöä koskevat, huomioon otettavat tulkinnat poikkeaisivat toisistaan siten, että osassa päädytään soveltamaan tätä lainsäädäntöä tavalla, joka ei ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, ja osassa tavalla, joka on ristiriidassa sen kanssa, jolloin tämä lainsäädäntö ei olisi kyllin selvää, jotta varmistettaisiin sen soveltaminen tavalla, joka on sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa.

97 Näin ollen se komission väite on perusteeton, jonka mukaan yhteisön oikeutta on rikottu, koska Saksan lainsäädännössä ei kielletä riittävän selvästi ottamasta huomioon yleisestäviä seikkoja, kun Saksan alueelta karkotetaan toisen jäsenvaltion kansalainen, jolla on yhteisön oikeuden nojalla oikeus vapaaseen liikkuvuuteen.

Yhteisön oikeuden vastaista hallintokäytäntöä koskeva väite

98 On todettava, että komissio on kannekirjelmässään vain luetellut joitakin tapauksia, joiden osalta se väittää, että karkotuspäätös on osittain perusteltu yleisestävillä tavoitteilla, mutta se ei ole toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle kyseisiä päätöksiä vaan ainoastaan esittänyt niistä, ja vain joistakin niistä, lyhyen otteen. Komissio siis on ilmiselvästi jättänyt esittämättä yhteisöjen tuomioistuimelle tiedot, jotka tämä tarvitsee tarkistaakseen, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, ja asia on näin varsinkin, kun Saksan hallitus kiistää esitettyjen tietojen luotettavuuden mainitsemalla muutamia tapauksia, joissa päätöksiä on tehty kyseessä olleiden henkilöiden esitettyä oikaisuvaatimuksen (asiat Condo ja Procopio) niistä päätöksistä, joihin komissio kannekirjelmässään viittaa.

99 Lisäksi on todettava, että komission mainitsemat 11 päätöstä tehtiin kannekirjelmästä ilmenevien tietojen mukaan vuoden 1993 maaliskuun (asia Sassano) ja vuoden 1997 marraskuun (asia Pugliese) välisenä aikana eli lähes viiden vuoden aikana. Yhteisöjen tuomioistuin ei näin ollen voi missään tapauksessa päätellä noudatetun yleistä ja vakiintunutta yhteisön oikeuden vastaista käytäntöä, kun komissio, joka ei voi nojautua minkäänlaiseen olettamaan, ei ole kyennyt toimittamaan yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavia tietoja sen Saksan hallituksen väitteen hylkäämiseksi, jonka mukaan kyse on yksittäisistä päätöksistä eikä yleisestä ja vakiintuneesta käytännöstä.

100 Tällainen päätelmä on tehtävä varsinkin kun, kuten Saksan hallitus väittää, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetzin määräysten mukaan karkottaminen voidaan toteuttaa vain erityisestävistä syistä ja vain tilanteessa, jossa on kyse perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta.

101 Näin ollen on katsottava, että vaikka Saksan hallitus ei kiistäkään, että yksittäisiä karkotuspäätöksiä on voitu tehdä ottamatta riittävästi huomioon direktiivistä 64/221 johtuvia vaatimuksia, komission väite yhteisön oikeuden vastaisesta hallintokäytännöstä on tämän tuomion 48–50 kohdassa mainittuun oikeuskäytäntöön nähden hylättävä perusteettomana.

102 Kolmas kanneperuste on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

Neljäs kanneperuste, jonka mukaan karkotuspäätöksiä tehtäessä ei oteta riittävästi huomioon perusoikeutta perhe-elämän kunnioittamiseen

Asianosaisten lausumat

103 Komissio katsoo, että kun jäsenvaltiot karkottavat yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisia direktiivissä 64/221 säännellyn yleistä järjestystä koskevan poikkeuksen perusteella, ne ovat velvollisia ottamaan huomioon paitsi henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevan perusperiaatteen myös tällaisen karkottamisen vaikutuksen perusoikeuksiin, erityisesti perhe-elämän kunnioittamista koskevaan oikeuteen, josta määrätään ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä ihmisoikeussopimus) 8 artiklassa ja jonka kunnioittaminen yhteisöjen tuomioistuimen on varmistettava (ks. erityisesti asia C-60/00, Carpenter, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002, s. I-6279, 41 kohta).

104 Komissio mainitsee tämän osalta joitakin tapauksia, joissa sen mukaan Saksan hallintoviranomaiset ovat loukanneet suhteellisuusperiaatetta erityisen törkeästi ja selvästi. Komissio väittää, että kahdessa tapauksessa nämä viranomaiset eivät tutkineet oikeasuhteisuutta, että viidessä tapauksessa ne eivät tutkineet oikeasuhteisuutta katsottuaan, ettei automaattinen karkottaminen edellytä sen tutkimista, ja että neljässätoista tapauksessa ei otettu riittävästi huomioon perhe-elämän suojaa koskevan perusoikeuden merkitystä.

105 Saksan hallituksen mukaan komissio ei ole kyennyt näyttämään toteen sellaista hallintokäytäntöä, jossa oikeutta perhe-elämään ja tarvetta säilyttää yleinen järjestys ei vertailtaisi keskenään. Saksan hallituksen mukaan tällaista väitettyä hallinto-

käytäntöä ei ole näytetty toteen, eikä pelkästään sen perusteella, että on tehty joitakin karkotuspäätöksiä, joiden perusteluissa ei käsitellä kyseessä olevien henkilöiden perhesiteitä, voida päätellä, että kyseessä olisi yleinen hallintokäytäntö.

106 Saksan hallitus toteaa, että toisin kuin komissio väittää, yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten karkottamista koskevissa säännöksissä, erityisesti Ausländergesetzin 48 §:ssä ja Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:ssä, säädetään lähes pakollisesta vaatimuksesta arvioida karkottamisen oikeasuhteisuus ja ottaa huomioon avioliiton ja perheen suojan ensisijainen merkitys. Saksan perustuslain 6 §:n mukaan avioliitto ja perhe ovat valtiovallan erityisessä suojeluksessa, ja hallintoviranomaiset ovat säädöksiä soveltaessaan velvollisia ottamaan tämän perustuslain säännöksen huomioon. Saksan hallituksen mukaan komissio on väärässä, kun se väittää kyseisten viranomaisten jättäneen oikeasuhteisuuden arvioimatta, ja niissä asioissa, joissa tehtyjä karkotuspäätöksiä komissio pitää suhteettomina, myös sen soveltamat arviointiperusteet ovat virheellisiä, mikä lähes väistämättä saa sen tekemään vääriä päätelmiä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

107 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisten viranomaisten suorittama tapauskohtainen tutkinta siltä osin, onko henkilön oma käyttäytyminen vallitseva uhka yleiselle järjestykselle, ja tarvittaessa siltä osin, mikä on käsillä olevien oikeutettujen intressien välinen oikea tasapaino, on tehtävä yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita noudattaen (em. yhdistetyt asiat Orfanopoulos ja Oliveri, tuomion 95 kohta).

108 Tämän osalta on otettava huomioon ne perusoikeudet, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo. Yleiseen etuun liittyviin syihin sellaisen kansallisen toimenpiteen perustelemiseksi, joka on omiaan rajoittamaan perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä, voidaan vedota vain silloin, kun tämä toimenpide on näiden oikeuksien mukainen (ks. vastaavasti asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991, Kok. 1991, s. I-2925, Kok. Ep. XI, s. I-221, 43 kohta; asia C-368/95, Familiapress, tuomio 26.6.1997, Kok. 1997, s. I-3689, 24 kohta; em. asia Carpenter, tuomion 40 kohta ja em. yhdistetyt asiat Orfanopoulos ja Oliveri, tuomion 97 kohta).

109 Tässä yhteydessä on todettava, että yhteisön oikeudessa on tunnustettu yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten perhe-elämän suojan turvaamisen merkitys, kun kyse on perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämisen esteiden poistamisesta. Erityisesti on kiistatonta, että henkilön karkottamisella maasta, jossa hänen lähiomaisensa elävät, saatetaan puuttua ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa suojatun perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden käyttämiseen; tämä oikeus kuuluu niihin perusoikeuksiin, jotka yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti suojataan yhteisön oikeusjärjestyksessä (ks. mm. em. yhdistetyt asiat Orfanopoulos ja Oliveri, tuomion 98 kohta). Tällaisella puuttumisella rikotaan ihmisoikeussopimusta, jollei se täytä tämän sopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa määrättyjä edellytyksiä eli jos sitä ei ole laissa sallittu, jollei sen taustalla ole yksi tai useampia tämän kappaleen mukaisia laillisia tavoitteita ja jollei se ole "demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä" eli "perusteltavissa ehdottoman tärkeällä yhteiskunnallisella tarpeella" ja erityisesti oikeassa suhteessa tavoiteltuun lailliseen päämäärään (ks. mm. asia Boultif v. Sveitsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.8.2001, Recueil des arrêts et décisions 2001-IX, 39, 41 ja 46 kohta ja em. asia Carpenter, tuomion 42 kohta).

110 Komissio ei ole osoittanut, että Saksassa noudatettaisiin sellaista hallintokäytäntöä, joka on vastoin perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden suojalle asetettuja vaatimuksia ja joka täyttää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaiset vakiintuneisuutta ja yleisyyttä koskevat edellytykset.

111 Komissio on kannekirjelmässään vain luetellut joitakin tapauksia, joiden osalta se väittää, että karkotuspäätöksessä ei ole otettu riittävästi huomioon oikeutta perhe-elämän kunnioittamiseen tai ei ole otettu tätä oikeutta ollenkaan huomioon, mutta se ei ole toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle kyseisiä päätöksiä vaan ainoastaan esittänyt niistä, ja vain joistakin niistä, lyhyen otteen. On todettava, että komissio on jättänyt esittämättä yhteisöjen tuomioistuimelle tiedot, jotka tämä tarvitsee tarkistaakseen, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, ja asia on näin varsinkin, kun Saksan hallitus konkreettisesti kiistää (erityisesti asioiden Solimando, Racabulto ja Condo osalta) sen komission väitteen perusteltavuuden, jonka mukaan perhe-elämän kunnioittamista koskevaa oikeutta ei ole otettu riittävästi huomioon kaikissa komission mainitsemissa päätöksissä.

112 Lisäksi on todettava, että kyseessä olevat 21 päätöstä tehtiin kannekirjelmästä ilmenevien tietojen mukaan vuoden 1992 joulukuun (asia Torsello) ja vuoden 2001 maaliskuun (asia Theodoridis) välisenä aikana eli lähes yhdeksän vuoden aikana. Yhteisöjen tuomioistuin ei näin ollen voi missään tapauksessa päätellä noudatetun yleistä ja vakiintunutta yhteisön oikeuden vastaista käytäntöä, kun komissio, joka ei voi nojautua minkäänlaiseen olettamaan, on jättänyt toimittamatta yhteisöjen tuomioistuimelle tarvittavat tiedot sen Saksan hallituksen väitteen hylkäämiseksi, jonka mukaan kyse on korkeintaan yksittäisistä päätöksistä eikä yleisestä ja vakiintuneesta käytännöstä.

113 Näin ollen on katsottava, että vaikka Saksan hallitus ei kiistäkään, että yksittäisiä karkotuspäätöksiä on voitu tehdä ottamatta riittävästi huomioon vaatimuksia, jotka koskevat oikeutta perhe-elämän kunnioittamiseen, komission väite yhteisön oikeuden vastaisesta hallintokäytännöstä on tämän tuomion 48–50 kohdassa mieleen palautetun oikeuskäytännön valossa hylättävä perusteettomana.

Viides kanneperuste, jonka mukaan karkotuspäätökset määrätään järjestelmällisesti heti täytäntöönpantaviksi, vaikka kyse ei olisikaan kiireellisistä tapauksista

Asianosaisten lausumat

114 Komissio väittää, että kun tuomioistuimeen karkotuspäätöksestä tehty muutoksenhaku koskee vain kyseisen päätöksen laillisuutta tai kun muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta, direktiivin 64/221 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa edellytetään "muutoin kuin kiireellisissä tapauksissa" etukäteen noudatettavan erityismenettelyn täytäntöönpanoa lausunnon antavassa riippumattomassa viranomaisessa. Koska Saksan ulkomaalaislainsäädäntö ei tunne tällaista kyseisessä säännöksessä tarkoitettua erityismenettelyä, tästä seuraa komission mukaan, että yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisia karkotettaessa lykkäävä vaikutus voidaan sulkea pois VwGO:n 80 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisella määräyksellä ainoastaan silloin, kun kyseessä on direktiivin 64/221 kyseisessä säännöksessä tarkoitettu "kiireellinen tapaus".

115 Komission mukaan tällaisen kiireellisen tapauksen voidaan katsoa olevan kyseessä vain silloin, kun välitön täytäntöönpano on ainoa keino ehkäistä konkreettista, heti uhkaavaa ja vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle. Koska välitön karkottaminen loukkaa vapaata liikkuvuutta koskevaa perusoikeutta ja perhe-elämän kunnioittamista koskevaa perusoikeutta, toimivaltaisen viranomaisen on osoitettava kussakin käsiteltävänään olevassa konkreettisessa tapauksessa, että säädetyt edellytykset täyttyvät. Komission mukaan ainakin niiden yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten osalta, jotka ovat jo pitkään asuneet vastaanottavassa jäsenvaltiossa, suhteellisuusperiaate edellyttää, että karkotuspäätös voidaan määrätä heti täytäntöönpantavaksi vain poikkeuksellisesti ja ainoastaan niissä tapauksissa, jotka ovat ilmiselvästi vakavia ja kiireellisiä.

116 Komissio väittää, että VwGO:n 80 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan karkotuspäätöksestä tehdyn muutoksenhaun lykkäävä vaikutus voidaan sulkea pois

tapauksissa, joissa tällainen päätös koskee oikaisuvaatimuksen tehnyttä tai kumoamiskanteen nostanutta yhteisön jäsenvaltion kansalaista, jos on olemassa erityinen intressi karkottamisen välittömään täytäntöönpanoon. Vaikka tällaisen "erityisen intressin" on oltava suurempi kuin se intressi, jolla itse karkottaminen perustellaan, Saksan hallintokäytännössä todetaan komission mukaan säännöllisesti, lähes automaattisesti ja ilman riittäviä perusteluja, että erityinen intressi karkottamisen välittömään täytäntöönpanoon on olemassa. Komissio ei voi käsiteltäväkseen saamiensa tapausten tutkinnan perusteella mitenkään katsoa, että hallintoviranomaiset olisivat ottaneet huomioon sen kiireellisyyttä koskevan kriteerin, josta yhteisön oikeudessa säädetään, jotta karkotuspäätös voidaan panna välittömästi täytäntöön. Komissio mainitsee tämän osalta 17 tapausta, jotka eivät komission mukaan täytä yhteisön lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä. Välittömän täytäntöönpanon lähes järjestelmällisen käytön lisäksi on komission mukaan todettava, että se, että yhteiskunnalla on välittömään täytäntöönpanoon sellainen erityinen intressi, joka on välttämättä suurempi kuin karkottamisen perusteena oleva yleinen intressi, on vain todettu lyhyesti sen sijaan, että se olisi näytetty konkreettisesti toteen.

117 Näin ollen komissio katsoo, että Saksassa vallitsevaa oikeudellista tilannetta ja hallintokäytäntöä on selvennettävä siten, etteivät ne jätä tämän osalta jäljelle pienintäkään epävarmuutta.

118 Saksan hallitus puolestaan väittää, että välitöntä täytäntöönpanoa koskeva määräys annetaan sen jälkeen, kun on erityisesti tarkistettu tällaisen täytäntöönpanon nimenomaiset edellytykset. Se, että karkotuspäätökset ja niiden välittömästä täytäntöönpanosta annetut määräykset, jotka ovat toisistaan riippumattomat, on usein tehty samanaikaisesti, johtuu Saksan hallituksen mukaan lähes välttämättä siitä, että ne yhteisön jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka täyttävät karkottamiselle asetetut erittäin tiukat edellytykset, täyttävät myös lähes aina ne edellytykset, joilla karkottaminen voidaan määrätä heti täytäntöönpantavaksi.

119 Saksan hallituksen mukaan karkotuspäätöksen lisäksi annettu välitöntä täytäntöönpanoa koskeva määräys ei riko myöskään niitä menettelyllisiä takeita, joista yhteisön

oikeudessa säädetään. Se väittää yhtäältä, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset voivat puolustautua karkotuspäätöstä vastaan käyttämällä niitä samoja oikeussuojakeinoja, jotka ovat Saksan kansalaisten käytettävissä hallintotoimia vastaan, ja se väittää toisaalta, että kyseisillä kansalaisilla on aina mahdollisuus hakea muutoksenhaulleen lykkäävää vaikutusta (VwGO:n 80 §:n 5 momentti). Näin ollen Saksan hallitus katsoo, että Saksan oikeus täyttää ne vähimmäisedellytykset, joista direktiivin 64/221 9 artiklan 1 kohdassa säädetään muutoksenhaun lykkäävän vaikutuksen osalta.

120 Saksan hallitus toteaa lopuksi, että se laaja menettelyllinen suoja, jota Saksan liittotasavalta antaa karkottamisia vastaan, on paljon kattavampi kuin direktiivin 64/221 9 artiklassa säädetyt vähimmäistakeet ja varmistaa tehokkaan suojan niille subjektiivisille oikeuksille, jotka yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisilla on yhteisön oikeuden nojalla. Saksan hallitus väittää yhtäältä, että henkilölle vastaisen hallintotoimen laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus tutkitaan lähtökohtaisesti, vaikka kyse olisikin karkotuspäätöksestä, heti hallintoviranomaisessa käytävässä ennakkomenettelyssä ennen kumoamiskanteen nostamista. Tällainen menettelyllinen suoja säilyy, vaikka karkotuspäätöksen lisäksi annettaisiinkin määräys sen välittömästä täytäntöönpanosta. Saksan hallitus väittää toisaalta, että hallintotuomioistuinten suorittama valvonta on aina mahdollinen, jopa niissä tapauksissa, joissa ei ole ennakkomenettelyä. Hallintotuomioistuin selvittää ratkaisevat tosiseikat viran puolesta ja tutkii täysin karkotuspäätöksen laillisuuden sekä muotoseikkojen että asiakysymyksen osalta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

121 On palautettava mieleen, että direktiivin 64/221 9 artiklan 1 kohdan säännösten tarkoituksena on menettelyllisten vähimmäistakeiden turvaaminen henkilöille, joiden osalta on tehty maastapoistamispäätös. Tässä artiklassa, jota sovelletaan kolmessa tilanteessa eli jos oikeutta hakea muutosta tuomioistuimelta ei ole, jos muutosta voi hakea vain siltä osin, onko päätös laillinen, taikka jos muutoksenhaulla ei ole lykkäävää vaikutusta, säädetään sellaisen toisen toimivaltaisen viranomaisen osallistumisesta menettelyyn, joka ei ole sama kuin päätöksen tehnyt viranomainen.

Hallintoviranomainen voi tehdä päätöksensä vasta saatuaan lausunnon toiselta toimivaltaiselta viranomaiselta, ellei kyse ole kiireellisestä tapauksesta (ks. mm. em. yhdistetyt asiat Orfanopoulos ja Oliveri, tuomion 105 kohta).

122 Komissio ei ole osoittanut, että Saksassa noudatettaisiin sellaista direktiivin 64/221 9 artiklan 1 kohdasta johtuvien vaatimusten vastaista hallintokäytäntöä, joka täyttää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vakiintuneisuutta ja yleisyyttä koskevat edellytykset.

123 Komissio on kannekirjelmässään vain luetellut joitakin tapauksia, joiden osalta se väittää, että välittömästä karkottamisesta on tehty päätös kyseisen 9 artiklan 1 kohdan vaatimusten vastaisesti, mutta se ei ole toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle kyseisiä päätöksiä vaan ainoastaan esittänyt niistä kannekirjelmässä lyhyitä otteita. Komissio on tämänkin osalta ilmiselvästi jättänyt esittämättä yhteisöjen tuomioistuimelle tiedot, jotka tämä tarvitsee tarkistaakseen, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, ja asia on näin varsinkin, kun Saksan hallitus kiistää sen komission väitteen, jonka mukaan komissio ei voi käsiteltäväkseen saamiensa tapausten tutkinnan perusteella päätellä, että Saksan viranomaiset ottavat huomioon sen kiireellisyyttä koskevan edellytyksen, jonka yhteisön oikeuden mukaan on täytyttävä ennen kuin päätetään välittömästä täytäntöönpanosta.

124 Lisäksi on todettava, että komission mainitsemat 17 päätöstä tehtiin kannekirjelmästä ilmenevien tietojen mukaan vuoden 1993 elokuun (asia Clarizia) ja vuoden 2000 heinäkuun (asia Moffa) välisenä aikana eli seitsemän vuoden aikana. Yhteisöjen tuomioistuin ei näin ollen voi missään tapauksessa päätellä noudatetun yleistä ja vakiintunutta yhteisön oikeuden vastaista käytäntöä, kun komissio, joka ei voi nojautua minkäänlaiseen olettamaan, on jättänyt toimittamatta yhteisöjen tuomiois-

tuimelle tarvittavat tiedot sen Saksan hallituksen väitteen hylkäämiseksi, jonka mukaan komission tarkoittamaa yleistä ja vakiintunutta käytäntöä ei ole olemassa.

125 Näin ollen komission väite yhteisön oikeuden vastaisesta hallintokäytännöstä on tämän tuomion 48–50 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti hylättävä perusteettomana.

126 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 39 artiklan, direktiivin 64/221 3 artiklan eikä direktiivin 73/148 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole pannut Aufenthaltsgesetz/EWG:n 12 §:n 1 momentissa riittävän selvästi täytäntöön edellytyksiä, jotka yhteisön oikeudessa asetetaan vapaan liikkuvuuden rajoittamiselle.

Oikeudenkäyntikulut

127 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Saksan liittotasavalta on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska komissio on pääosin hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) **Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 39 artiklan, ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan eikä sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annetun neuvoston direktiivin 73/148/ETY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole pannut 21.1.1980 annetun Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaftin (Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten maahantulosta ja oleskelusta annettu laki) 12 §:n 1 momentissa riittävän selvästi täytäntöön edellytyksiä, jotka yhteisön oikeudessa asetetaan vapaan liikkuvuuden rajoittamiselle.**

2) **Kanne hylätään muilta osin.**

3) **Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

4) **Italian tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset