YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

31 päivänä tammikuuta 2006 *

Asiassa C-503/03,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 27.11.2003,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään C. O'Reilly ja L. Escobar Guerrero, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään M. Muñoz Pérez, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann (esittelevä tuomari), C. W. A. Timmermans, A. Rosas, J. Malenovský sekä tuomarit S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet ja M. Ilešič,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.3.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut 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) 1–3 ja 6 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on evännyt viisumin ja pääsyn Espanjan alueelle kahdelta yhteisön ulkopuolisen maan kansalaiselta, jotka ovat Euroopan unionin kansalaisten perheenjäseniä, pelkästään siitä syystä, että heidät on (jäsenvaltion aloitteesta) kirjattu maahantulokieltoon määrättyjen henkilöiden luetteloon Schengenin tietojärjestelmässä (jäljempänä tietojärjestelmä), ja koska se ei perustellut riittävällä tavalla näitä päätöksiään evätä viisumit ja maahantulo.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Direktiivi 64/221

2 Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan jokaiseen jäsenvaltion kansalaiseen, joka asuu toisessa yhteisön jäsenvaltiossa tai matkustaa sinne joko toimiakseen siellä palkatussa työssä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana taikka vastaanottaakseen siellä palveluja.

2. Näitä säännöksiä sovelletaan myös puolisoon ja perheenjäseniin, joita perustamissopimuksen mukaisesti tällä alalla annettujen asetusten ja direktiivien säännökset koskevat."

3 Sen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tämä direktiivi koskee kaikkia jäsenvaltioiden alueelle saapumiseen, oleskeluluvan myöntämiseen tai uudistamiseen taikka jäsenvaltioiden alueelta karkottamiseen liittyviä toimenpiteitä, jotka jäsenvaltiot ovat toteuttaneet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi.

2. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisten päämäärien vuoksi."

4 Direktiivin 3 artiklassa 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.

— — "

5 Direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Asianomaiselle on ilmoitettava ne yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvät seikat, joihin hänen tapauksessaan tehty päätös perustuu, jollei tämä ole ristiriidassa kyseessä olevan valtion turvallisuusetujen kanssa."

Schengenin säännöstö

Schengenin sopimukset

6 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitukset ovat allekirjoittaneet Schengenissä (Luxemburg) 14.6.1985 sopimuksen tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla (EYVL 2000, L 239, s. 13; jäljempänä Schengenin sopimus).

7 Tätä sopimusta on täsmennetty siten, että 19.6.1990 Schengenissä allekirjoitettiin soveltamisesta tehty yleissopimus (EYVL 2000, L 239, s. 19; jäljempänä soveltamissopimus), jossa määrätään yhteistyötoimenpiteistä, joiden tarkoituksena on varmistaa sopimuspuolten koko alueen suojeleminen korvauksena sisärajojen poistamisesta. Espanjan kuningaskunta on liittynyt Schengenin sopimukseen ja soveltamissopimukseen 25.6.1991 (EYVL 2000, L 239, s. 69).

8 Soveltamissopimuksen 1 artiklassa määritellään käsite "ulkomaalainen" siten, että se tarkoittaa "muuta henkilöä kuin Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaista".

9 Soveltamissopimuksen II osasto sisältää tarkastusten poistamista sisärajoilla ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset. Soveltamissopimuksen 5 artiklassa määrätään ulkomaalaisten maahantulosta Schengenin sopimuksen sopimuspuolten alueelle (jäljempänä Schengen-alueelle). Siinä määrätään seuraavaa:

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

— —

d) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon;

— —

2. Pääsy sopimuspuolten alueelle on evättävä ulkomaalaiselta, joka ei täytä kaikkia näitä edellytyksiä, paitsi jos jokin sopimuspuoli katsoo tarpeelliseksi poiketa tästä periaatteesta humanitaarisista syistä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden takia. Tässä tapauksessa pääsy rajoittuu kyseisen sopimuspuolen alueelle, ja tämän on ilmoitettava siitä etukäteen muille sopimuspuolille.

— — "

10 Soveltamissopimuksen 15 ja 16 artiklaan sisältyy 5 artiklalle rinnakkainen sääntely viisumin antamisen osalta. Viisumi voidaan lähtökohtaisesti myöntää ainoastaan, jos muun muassa soveltamissopimuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Tästä poiketen soveltamissopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa mainitusta syystä viisumi voidaan kuitenkin myöntää myös ulkomaalaiselle, joka on määrätty maahantulokieltoon. Viisumin alueellinen voimassaolo rajoittuu silloin viisumin myöntävän jäsenvaltion alueelle.

11 Soveltamissopimuksen IV osasto koskee tietojärjestelmää. Soveltamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan mukaan tämä tietojärjestelmä koostuu kansallisesta osasta kunkin sopimuspuolen alueella ja teknisen tuen yksiköstä. Sen kautta toimivaltaiset kansalliset viranomaiset pääsevät automaattisen hakumenettelyn avulla käsiksi henkilöistä ja tavaroista tehtyihin ilmoituksiin rajatarkastusten ja -valvonnan yhteydessä ja muiden kyseisessä maassa kansallisen lainsäädännön mukaisesti tehtävien poliisi- ja tullitarkastusten yhteydessä sekä henkilöiden maahantulokieltoon määräämisen osalta viisumien ja oleskelulupien myöntämistä ja ulkomaalaishallintoa varten sovellettaessa soveltamissopimuksen määräyksiä henkilöiden liikkuvuudesta.

12 Soveltamissopimuksen 96 artiklassa määrätään maahantulokiellosta. Siinä määrätään seuraavaa:

”1. Maahantulokieltoon määrättyä ulkomaalaista koskevat tiedot tallennetaan järjestelmään kansallisen ilmoituksen perusteella, joka perustuu toimivaltaisten hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten päätöksiin, kansallisessa lainsäädännössä määrättyjä menettelytapasääntöjä noudattaen.

2. Päätökset voivat perustua yleisen turvallisuuden ja järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden uhalle, jonka ulkomaalaisen läsnäolo kansallisella alueella aiheuttaa.

Näin voi olla erityisesti, jos on kyse:

a) ulkomaalaisesta, joka on tuomittu rikoksesta, josta seuraa vähintään vuoden vapausrangaistus;

b) ulkomaalaisesta, josta perustellusti voidaan olettaa, että hän on syyllistynyt vakaviin rikoksiin, 71 artiklassa tarkoitetut rikokset mukaan lukien, tai josta perustellusti voidaan olettaa, että hän aikoo tehdä kyseisiä rikoksia jonkin sopimuspuolen alueella.

3. Päätökset voivat myös perustua siihen, että ulkomaalainen on ollut sellaisen käännytys- tai karkotustoimenpiteen kohteena, jota ei ole kumottu tai keskeytetty ja johon sisältyy tai liittyy maahantulokielto tai tapauksen mukaan oleskelukielto ja joka perustuu ulkomaalaisten maahantuloon tai oleskeluun liittyvien kansallisten säädösten rikkomiseen."

13 Soveltamissopimuksen 94 artikla koskee tietoja, jotka voidaan tallentaa tietojärjestelmään. Sen 1 kohdan mukaan ilmoituksen tehneen valtion asiana on tutkia, onko tapaus niin tärkeä, että se oikeuttaa tallentamaan sen tietojärjestelmään. Sen 3 kohdassa luetellaan tyhjentävästi henkilötiedot, jotka voidaan tallettaa. Näihin kuuluvat tiedot siitä

"g) onko kyseinen henkilö aseistettu;

h) onko kyseinen henkilö väkivaltainen;

i) ilmoituksen syy;

j) toteutettava toimenpide".

14 Soveltamissopimuksen 105 artiklan mukaan ilmoituksen tehnyt valtio on vastuussa tietojärjestelmään liitettyjen tietojen paikkansapitävyydestä, ajantasaisuudesta ja laillisuudesta. Sen 106 artiklan mukaisesti ainoastaan tällä valtiolla on lupa muuttaa, täydentää, korjata tai poistaa tallettamiaan tietoja. Soveltamissopimuksen 112 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaan tämän valtion on tutkittava niiden säilyttämistarve viimeistään kolmen vuoden kuluttua niiden liittämisestä.

15 Soveltamissopimuksen 134 artiklan mukaan sen määräyksiä sovelletaan ainoastaan siltä osin kuin ne ovat yhteisön oikeuden mukaisia.

16 Edellytykset ulkomaalaisen tietojen rekisteröimiselle tietojärjestelmään määriteltiin tarkemmin 18.4.1996 käsitteen "ulkomaalainen" määrittelemisestä annetussa soveltamissopimuksen mukaisesti perustetun toimeenpanevan komitean julistuksessa (EYVL 2000, L 239, s. 458; jäljempänä 18.4.1996 annettu julistus). Tässä julistuksessa todetaan seuraavaa:

"[Sovellettaessa] soveltamissopimuksen 96 artikla[a],

ei yhteisöoikeudellisesti etuoikeutettuja henkilöitä saa periaatteessa merkitä yhteiseen luetteloon henkilöistä, jotka on määrätty maahantulokieltoon.

Kuitenkin voidaan jäljempänä luetellut yhteisöoikeudellisesti etuoikeutetut henkilöt merkitä kyseiseen luetteloon, jos luetteloon liittämisen edellytykset ovat sopusoinnussa yhteisöoikeuden kanssa:

a) Unionin kansalaisten perheenjäsenet, jotka ovat ulkomaan kansalaisia ja joilla on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaan annetun oikeussäännöksen mukainen maahantulo- ja oleskeluoikeus jossakin jäsenvaltiossa.

b) — —

Jos käy ilmi, että maahantulokieltoluetteloon merkitty henkilö on yhteisöoikeudellisesti etuoikeutettu, hänen pitämisensä luettelossa on mahdollista vain, jos se ei ole ristiriidassa yhteisön lainsäädännön kanssa. Jos näin ei ole, kyseisen henkilön luetteloon liittänyt jäsenvaltio ryhtyy kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin tämän poistamiseksi luettelosta."

17 Soveltamissopimuksen mukaisesti perustettu toimeenpaneva komitea vahvisti 28.4.1999 tekemällään päätöksellä SCH/Com-ex (99) 5 Sirene-käsikirjan, joka koskee menettelyn, jota käyttäen tietojärjestelmäkyselyssä osuman saaneelle henkilölle voidaan välittää lisätietoja, joita osuman jälkeen toteutettavat toimet edellyttävät, käyttöön ottamista ja toimintaa. Sirene-käsikirjan tiettyjen osien luokituksen kumoamisesta 14 päivänä lokakuuta 2002 tehdyn neuvoston päätöksen 2003/19/EY (EYVL 2003, L 8, s. 34) johdosta julkaistussa muodossaan käsikirjan 2.2.1 kohdassa säädetään, että käyttöön otetulla järjestelmällä on mahdollistettava vastaaminen mahdollisimman nopeasti muiden sopimuspuolten esittämiin tiedusteluihin (EUVL 2003, C 83, s. 1). Vastaukset on annettava enintään 12 tunnin kuluessa.

Schengenin pöytäkirja

18 Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia tehdyn pöytäkirjan, joka on liitetty Amsterdamin sopimuksella Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen (jäljempänä Schengenin pöytäkirja), 1 artiklan mukaan 13 Euroopan unionin jäsenvaltiota, joiden joukossa ovat Saksan liittotasavalta ja Espanjan kuningaskunta, voivat toteuttaa tiiviimpää yhteistyötä keskenään Schengenin säännöstön soveltamisalalla, sellaisena kuin se on tässä pöytäkirjassa määritelty. Tätä yhteistyötä on tehtävä unionin toimielinten ja oikeuden sekä EU:sta tehdyn sopimuksen ja EY:n perustamissopimusten puitteissa.

19 Schengenin pöytäkirjan liitteen mukaan Schengenin säännöstöön kuuluvat muun muassa Schengenin sopimus ja soveltamissopimus sekä soveltamissopimuksen mukaisesti perustetun toimeenpanevan komitean päätökset.

20 Schengenin pöytäkirjan 2 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivästä alkaen Schengenin säännöstöä sovelletaan välittömästi mainitun pöytäkirjan 1 artiklassa lueteltuihin kolmeentoista jäsenvaltioon.

21 Neuvosto teki Schengenin pöytäkirjan 2 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan perusteella Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen asiaa koskevien määräysten mukaisen oikeusperustan vahvistamisesta kullekin Schengenin säännöstöön kuuluvalle määräykselle ja päätökselle 20.5.1999 päätöksen 1999/436/EY (EYVL L 176, s. 17). EY 62 artiklan 2 kohdan a alakohdan on ilmoitettu olevan soveltamissopimuksen 5 artiklan (paitsi 1 kohdan e alakohdan) oikeusperustana ja EY 62 artiklan 2 kohdan b alakohdan on ilmoitettu olevan soveltamissopimuksen 15 ja 16 artiklan oikeusperustana. Koska soveltamissopi-

muksen 92–119 ja 134 artiklalle sekä 18.4.1996 annetulle julistukselle ei ole määritetty mitään oikeusperustaa, näiden määräysten katsotaan Schengenin pöytäkirjan 2 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan mukaisesti olevan EU:sta tehdyn sopimuksen VI osastoon perustuvia toimia.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

22 Komissio aloitti EY 226 artiklan ensimmäisessä alakohdassa määrätyn oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn kahden sellaisen kantelun johdosta, jotka olivat peräisin Algerian kansalaisilta, Faridilta ja Bouchairilta, joilta Espanjan viranomaiset olivat evänneet pääsyn Schengen-alueelle.

23 Farid oli häntä koskeneen epäämisen aikaan naimisissa Espanjan kansalaisen kanssa ja asui perheineen Dublinissa (Irlanti). Saapuessaan Barcelonan (Espanja) lentokentälle 5.2.1999 lentoteitse Algeriasta Faridilta evättiin maahantulo Schengen-alueelle. Tätä kielteistä päätöstä perusteltiin sillä, että Saksan liittotasavalta oli määrännyt Faridin maahantulokieltoon tietojärjestelmässä. Espanjan Dublininkonsulaatissa 17.9.1999 haettu viisumi evättiin 17.12.1999 päivätyllä kirjeellä samoista syistä.

24 Bouchair oli häntä koskevan epäämisen aikaan myös naimisissa Espanjan kansalaisen kanssa. Hän asui puolisonsa kanssa Lontoossa (Yhdistynyt kuningaskunta). Valmistellessaan vaimonsa kanssa lomaan ja perhe-elämään liittyvää matkaa Bouchair haki Espanjan Lontoon-konsulaatista viisumia päästäkseen Schengen-alueelle. Viisumihakemus hylättiin 9.5.2000 sillä perusteella, että Bouchair ei täyttänyt soveltamissopimuksen 5 artiklan 1 kohdan ehtoja. Toinen hakemus hylättiin 19.6.2001. Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn yhteydessä ilmeni, että viisumia ei ollut myönnetty, koska Saksan liittotasavalta oli määrännyt myös tämän hakijan maahantulokieltoon.

25 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että näissä kahdessa tapauksessa ilmoituksen syy ei käynyt ilmi tietojärjestelmästä.

26 Komissio kehotti 23.4.2001 Espanjan kuningaskuntaa esittämään huomautuksensa kanteluista. Espanjan hallitus vahvisti niissä kuvatut seikat paikkansapitäviksi. Se kuitenkin kiisti väitteen siitä, että kantelun kohteena ollut hallintomenettely olisi ollut direktiivin 64/221 vastainen.

27 Koska Espanjan hallitus pysyi kannassaan vastauksessaan komission sille 26.6.2002 osoittamaan perusteltuun lausuntoon, komissio nosti esillä olevan kanteen.

28 Espanjan kuningaskunta vaatii kanteen hylkäämistä ja komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kanne

Alustavat toteamukset

29 Komissio väittää, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 64/221 edellytyksiä, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, koska se on evännyt viisumin ja pääsyn alueelleen kahdelta yhteisön ulkopuolisen maan kansalaiselta, jotka ovat Euroopan unionin kansalaisten puolisoita, pelkästään siitä syystä, että heidät on määrätty maahantulokieltoon tietojärjestelmässä.

30 Espanjan hallitus esittää, että soveltamissopimuksen määräysten mukainen hallinnollinen käytäntö ei voi olla yhteisön oikeuden vastainen, koska soveltamissopimuksen määräykset kuuluvat yhteisön oikeuteen siitä saakka, kun Schengenin säännöstö sisällytettiin Amsterdamin sopimuksella unionin yhteyteen.

31 Mainitun hallituksen mukaan Espanjan viranomaisten käytäntö on soveltamissopimuksen sääntöjen mukainen. Henkilön määrääminen maahantulokieltoon tietojärjestelmässä kuuluu yksinomaan ilmoittavan valtion toimivaltaan ja on yksinomaan sen vastuulla. Espanjan kuningaskunta on ainoastaan pannut täytäntöön soveltamissopimuksen 5 ja 15 artiklan mukaiset velvoitteensa epäämällä viisumin ja pääsyn alueelle henkilöiltä, joista on tehty tällainen ilmoitus.

32 Kun otetaan huomioon Espanjan hallituksen perustelut, on aluksi täsmennettävä soveltamissopimuksen ja henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvän yhteisön oikeuden välinen suhde.

33 Sen ajan osalta, joka edelsi Schengenin säännöstön sisällyttämistä unionin sääntöihin, näistä suhteista määrättiin soveltamissopimuksen 134 artiklassa, jonka mukaan sen määräyksiä sovelletaan ainoastaan siltä osin kuin ne ovat yhteisön oikeuden mukaisia.

34 Tämä sääntö on toistettu Schengenin pöytäkirjassa, jonka johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa vahvistetaan, että ainoastaan niitä Schengenin säännöstön määräyksiä voidaan soveltaa, jotka ovat Euroopan unionin ja yhteisön lainsäädännön mukaisia. Pöytäkirjan 1 artiklassa täsmennetään, että tiiviimpi yhteistyö Schengenin säännöstön alalla toteutetaan Euroopan unionin toimielinten ja oikeuden puitteissa sekä perustamissopimuksia noudattaen. Tämä määräys on erityinen ilmaus EU 43 artiklan 1 kohdassa ilmaistusta periaatteesta, jonka mukaan tiiviimmässä yhteistyössä on noudatettava mainittuja perustamissopimuksia ja unionin toimielimiin liittyviä puitteita sekä yhteisön säännöstöä.

35 Tästä seuraa, että sillä, että hallinnollinen käytäntö on soveltamissopimuksen määräysten mukainen, ei voida perustella toimivaltaisten kansallisten viranomaisten toimintaa muuten kuin siinä tapauksessa, että kyseisten määräysten soveltaminen on henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön sääntöjen mukaista.

36 Niissä kahdessa tapauksessa, jotka ovat esillä olevan kanteen kohteena, kuten Espanjan hallitus esittää, Espanjan viranomaiset ovat toimineet soveltamissopimuksessa määrätyn menettelyn mukaisesti. Soveltamissopimuksen 94 artiklan 1 kohdan ja 105 artiklan mukaisesti nimittäin sen arvioiminen, onko perusteita tallentaa ulkomaalaisen määrääminen maahantulokieltoon tietojärjestelmään, kuuluu ilmoittavan valtion, tässä tapauksessa Saksan liittotasavallan, toimivaltaan, ja tämä valtio on vastuussa tietojärjestelmään liittämiensä tietojen paikkansapitävyydestä, ajantasaisuudesta ja laillisuudesta ja ainoastaan tällä valtiolla on lupa muuttaa, täydentää, korjata tai poistaa niitä. Toisten sopimusvaltioiden on, ellei kyse ole poikkeuksellista olosuhteista, joilla ei ole merkitystä tässä oikeudenkäynnissä, osaltaan evättävä soveltamissopimuksen 5 ja 15 artiklan mukaisesti maahantulo ja viisumi ulkomaalaiselta, joka on määrätty maahantulokieltoon.

37 Tämän epäämisen automaattisuus ilmentää sopimusvaltioiden välisen yhteistyön periaatetta, joka on Schengenin säännöstön perustana ja joka on välttämätön sellaisen yhdennetyn valvonnan kannalta, jonka tarkoituksena on taata tarkastusten ja valvonnan korkea ja yhdenmukainen taso ulkorajoilla Schengen-alueen sisällä olevien rajojen vapaan ylittämisen seurauksena.

38 Sikäli kuin soveltamissopimuksen 5 ja 15 artiklassa määrätyn epäämisen automaattisuuden osalta ei kuitenkaan tehdä eroa sen mukaan, onko kyseinen ulkomaalainen jäsenvaltion kansalaisen aviopuoliso, on tutkittava, oliko Espanjan viranomaisten

toiminta henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön oikeuden sääntöjen, erityisesti direktiivin 64/221 mukaista.

Ensimmäinen väite

Asianosaisten lausumat

39 Komissio väittää, että Espanjan kuningaskunta on rikkonut direktiivin 64/221 säännöksiä, koska se on evännyt viisumin ja pääsyn alueelleen kahdelta yhteisön ulkopuolisen maan kansalaiselta, jotka ovat Euroopan unionin kansalaisten puolisoita, pelkästään siitä syystä, että heidät on määrätty maahantulokieltoon tietojärjestelmässä. Se huomauttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan Euroopan unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä pääsyä jäsenvaltion alueelle ei voida evätä, ellei se, jota asia koskee, merkitse perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavaa todellista ja riittävän vakavaa vaaraa (asia 36/75, Rutili, tuomio 28.10.1975, Kok. 1975, s. 1219, Kok. Ep. II, s. 495, 28 kohta ja asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977, Kok. 1977, s. 1999, Kok. Ep. III, s. 485, 35 kohta).

40 Espanjan hallitus toteaa, että oleskelulupahakemuksia koskevaa erityistilannetta lukuun ottamatta soveltamissopimuksessa ei ole mitään sääntöä, joka velvoittaisi sopimusvaltion kuulemaan valtiota, joka on tehnyt ilmoituksen maahantulokiellosta, syistä, jotka ovat oikeuttaneet tämän ilmoituksen tallentamisen tietojärjestelmään. Se korostaa, että kuten 18.4.1996 annetusta julistuksesta ilmenee, sopimusvaltiot ovat hyväksyneet periaatteen, jonka mukaan yhteisöoikeudellisesti etuoikeutettuja henkilöitä saa merkitä tietojärjestelmään ja pitää siellä ainoastaan, jos tämä on yhteisön oikeuden mukaista. Näin ollen tällaista merkintää voidaan perustellusti pitää merkkinä todellisesta ja vakavasta vaarasta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

41 Yhteisön lainsäätäjä on myöntänyt, että jäsenvaltioiden kansalaisten perhe-elämän suojelun varmistaminen on tärkeää, jotta EY:n perustamissopimuksella taattujen perusvapauksien käyttämisen esteet voidaan poistaa (asia C-60/00, Carpenter, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002, s. I-6279, 38 kohta ja asia C-459/99, MRAX, tuomio 25.7.2002, Kok. 2002, s. I-6591, 53 kohta) ja henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvissä asetuksissa ja direktiiveissä se on laajentanut huomattavasti jäsenvaltioihin pääsyä ja niissä oleskelua koskevien yhteisön oikeussääntöjen soveltamista myös ensin mainittujen säännösten soveltamisalaan kuuluvien jäsenvaltion kansalaisten puolisoihin, jotka ovat yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisia. Vaikka jäsenvaltiot voivat säätää, että kun jäsenvaltion kansalainen liikkuu yhteisön sisällä käyttääkseen hänelle mainitussa perustamissopimuksessa ja sen täytäntöön panemiseksi annetuissa säännöksissä annettuja oikeuksia, hänen puolisoltaan, joka on yhteisön ulkopuolisen valtion kansalainen, vaaditaan viisumia, jäsenvaltioiden on kuitenkin kaikin tavoin helpotettava puolisolle välttämättömien viisumien saantia.

42 Tässä asiassa on riidatonta että Faridilla ja Bouchairilla, jotka ovat yhteisön ulkopuolisen valtion kansalaisia, oli jäsenvaltion kansalaisen puolisoina oikeus asemansa perusteella päästä jäsenvaltioiden alueelle tai saada tätä varten viisumi.

43 Jäsenvaltion kansalaisten ja heidän puolisoidensa oikeus päästä toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä ei kuitenkaan ole ehdoton. Yhtenä yhteisön oikeudessa säädettynä tai siinä hyväksyttynä rajoituksena direktiivin 64/221 2 artiklassa sallitaan se, että jäsenvaltiot voivat kieltää toisen jäsenvaltion kansalaisten tai heidän puolisoidensa pääsyn alueelleen yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä (ks. puolison osalta em. asia MRAX, tuomion 61 ja 62 kohta).

44 Yhteisön lainsäätäjä on kuitenkin asettanut ehdottomat rajat tällaisille syille. Direktiivin 64/221 3 artiklan 1 kohdassa todetaan, että yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen. Tämän artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että 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 (em. asia Bouchereau, tuomion 28 kohta ja asia C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999, Kok. 1999, s. I-11, 24 kohta).

45 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 (em. asia Rutili, tuomion 27 kohta; em. asia Bouchereau, tuomion 33 kohta; em. asia Calfa, tuomion 23 kohta sekä 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).

46 Näin ollen 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 28 kohta sekä em. yhdistetyt asiat Orfanopoulos ja Oliveri, tuomion 66 kohta).

47 On korostettava, että kun kyse on yhteisön ulkopuolisen maan kansalaisesta, joka on jäsenvaltion kansalaisen puoliso, tämä yleisen järjestyksen käsitteen suppea tulkinta mahdollistaa myös mainitun jäsenvaltion kansalaisen Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen 8 artiklassa tarkoitetun perhe-elämän kunnioitusta koskevan oikeuden suojaamisen (ks. vastaavasti em. asia Carpenter, tuomion 41 kohta ja asia C-109/01, Akrich, tuomio 23.9.2003, Kok. 2003, s. I-9607, 58 kohta).

48 Näin ollen on todettava, että direktiivin 64/221 2 artiklassa oleva yleisen järjestyksen käsite ei vastaa soveltamissopimuksen 96 artiklassa olevaa. Soveltamissopimuksen 96 artiklan mukaan näet maahantulokieltoon määrääminen tietojärjestelmässä voidaan tehdä yleiseen järjestykseen kohdistuvan uhan perusteella, kun se, jota asia koskee, on tuomittu rikoksesta, josta seuraa vähintään vuoden vapausrangaistus (2 kohdan a alakohta) tai kun hän on ollut sellaisen toimenpiteen kohteena, joka perustuu ulkomaalaisten maahantuloon tai oleskeluun liittyvien kansallisten säädösten rikkomiseen (3 kohta). Toisin kuin direktiivillä 64/221 säädetyssä järjestelmässä, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, tällaisilla olosuhteilla voidaan yksinään perustella tällainen ilmoitus täysin riippumatta sen, jota asia koskee, edustaman uhkan konkreettisesta arvioinnista.

49 Soveltamissopimuksen 5 ja 15 artiklan mukaan ulkomaalaista, joka on määrätty maahantulokieltoon, ei lähtökohtaisesti voida päästää Schengen-alueelle eikä hänelle voida myöntää viisumia tätä varten.

50 Tästä seuraa, että direktiivin 64/221 soveltamisalaan kuuluva henkilö, kuten yhteisön ulkopuolisen maan kansalainen, joka on jäsenvaltion kansalaisen puoliso, on soveltamissopimuksessa määrätyssä menettelyssä vaarassa menettää mainitussa direktiivissä säädetyn suojan, jos hänet määrätään maahantulokieltoon.

51 Tämän vaaran torjumiseksi sopimusvaltiot ovat sitoutuneet 18.4.1996 annetussa julistuksessa siihen, että yhteisön oikeuden mukaisesti etuoikeutettuja henkilöitä määrätään maahantulokieltoon ainoastaan, jos yhteisön oikeudessa asetetut edellytykset täyttyvät.

52 Tämä merkitsee sitä, että sopimusvaltio voi tehdä ilmoituksen yhteisön ulkopuolisen maan kansalaisesta, joka on jäsenvaltion kansalaisen puoliso, vasta kun se on todennut, että tämän henkilön oleskelu muodostaa direktiivissä 64/221 tarkoitetun perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavan todellisen, vallitsevan ja riittävän vakavan vaaran.

53 Näin ollen yhteisön ulkopuolisen maan kansalaisen, joka on jäsenvaltion kansalaisen puoliso, kirjaaminen tietojärjestelmään muodostaa tosin jonkinlaisen selvityksen siitä, että on olemassa syy, joka oikeuttaa epäämään häneltä pääsyn Schengen-alueelle. Tämän selvityksen tukena on kuitenkin oltava tietoja, jotka mahdollistavat sen, että tietojärjestelmää tutkiva jäsenvaltio voi, ennen kuin se epää pääsyn Schengen-alueelle, todeta sen, että sen, jota asia koskee, oleskelu mainitulla alueella muodostaa tuolloin perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran. Tässä yhteydessä on todettava, että soveltamissopimuksen 94 artiklan i alakohdassa annetaan nimenomainen lupa siihen, että ilmoituksen syy voidaan kirjata tietojärjestelmään.

54 Niissä kahdessa asiassa, joihin tämä kanne perustuu, Espanjan viranomaiset, joille Farid ja Bouchair, jotka ovat yhteisön ulkopuolisen maan kansalaisia, olivat asianmukaisesti osoittaneet asemansa jäsenvaltion kansalaisen puolisona, tyytyivät evätessään asianomaisten pääsyn Schengen-alueelle toteamaan, että tietojärjestelmässä oli maahantulokieltoa koskevia ilmoituksia, joiden syytä ei ole ilmoitettu.

55 Tällaisessa tilanteessa Espanjan viranomaisilla ei ollut perusteita evätä asianomaisilta tätä maahantuloa tarkastamatta ensin, muodostaisiko heidän oleskelunsa tuolloin perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran.

56 Tässä tarkastuksessa on huomioitava se, että vaikka Schengenin säännöstön perustana oleva lojaalin yhteistyön periaate merkitsee sitä, että valtio, joka tutkii tietojärjestelmää, ottaa asianmukaisesti huomioon ilmoituksen tehneen valtion antamat tiedot, se merkitsee myös sitä, että ilmoituksen tehneen valtion on pidettävä tietojärjestelmää käyttävän valtion saatavilla lisätietoja, joiden avulla tämä voi arvioida konkreettisesti vaaraa, jonka henkilö, josta ilmoitus on tehty, voi aiheuttaa.

57 Sirene-toimistojen verkosto on perustettu nimenomaan kansallisten viranomaisten, jotka kohtaavat ongelmia ilmoituksen täytäntöönpanossa, neuvomista varten. Sirene-käsikirjan 2.2.1 kohdan mukaan käyttöön otetulla järjestelmällä on mahdollistettava vastaaminen mahdollisimman nopeasti muiden sopimuspuolten esittämiin tiedusteluihin, ja vastaukset on annettava enintään 12 tunnin kuluessa.

58 Tietoja koskevaan pyyntöön vastaamiseen kuluva aika ei missään tapauksessa saa ylittää kohtuullista aikaa, kun otetaan huomioon käsiteltävän tapauksen olosuhteet, jotka voidaan arvioida eri tavalla sen mukaan, onko kyse viisumihakemuksesta vai rajan ylittämisestä. Jos kyse on rajan ylittämisestä, on välttämätöntä, että kansalliset viranomaiset, jotka ovat todenneet, että yhteisön ulkopuolisen valtion kansalainen, joka on jäsenvaltion kansalaisen puoliso, on määrätty maahantulokieltoon tietojärjestelmässä, ja jotka ovat pyytäneet lisätietoja ilmoituksen tehneeltä valtiolta, saavat tiedot mainitulta valtiolta nopeasti.

59 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 64/221 1–3 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on evännyt pääsyn Schengen-alueelle Faridilta ja viisumin Faridilta ja Bouchairilta, jotka ovat yhteisön ulkopuolisen maan kansalaisia ja jotka ovat Euroopan unionin kansalaisten puolisoja, pelkästään siitä syystä, että heidät on määrätty maahantulokieltoon tietojärjestelmässä, tarkastamatta ensin, muodostaisiko näiden henkilöiden oleskelu tuolloin perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran.

Toinen väite

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

60 Tällä väitteellä komissio moittii Espanjan viranomaisia siitä, että ne eivät ole ilmoittaneet päätöksissään yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä syitä, joiden perusteella ne ovat evänneet pääsyn Espanjan alueelle ja viisumin Faridilta ja Bouchairilta.

61 Espanjan hallitus toistaa puolustuksessaan samat perustelut kuin ensimmäisen väitteen osalta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

62 Ensimmäisen väitteen osalta tämän tuomion 59 kohdassa on todettu, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 64/221 1–3 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on evännyt pääsyn Schengen-alueelle Faridilta ja viisumin Faridilta ja Bouchairilta, jotka ovat yhteisön ulkopuolisen maan kansalaisia ja jotka ovat Euroopan unionin kansalaisten puolisoja, pelkästään siitä syystä, että heidät on määrätty maahantulokieltoon tietojärjestelmässä.

63 Koska Espanjan viranomaisten tekemä kielteinen päätös on ainoa seikka, joka muodostaa yhteisön oikeuden sen rikkomisen, johon komissio vetoaa, ei ole tarpeen lausua toisesta väitteestä.

Oikeudenkäyntikulut

64 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Espanjan kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, Espanjan kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

1) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 1–3 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on evännyt pääsyn tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla Schengenissä 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn sopimuksen sopimusvaltioiden alueelle Faridilta ja viisumin tälle alueelle pääsyä varten Faridilta ja Bouchairilta, jotka ovat yhteisön ulkopuolisen maan kansalaisia ja jotka ovat Euroopan unionin kansalaisten puolisoja, pelkästään siitä syystä, että heidät on määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä, tarkastamatta ensin, muodostaisiko näiden henkilöiden oleskelu tuolloin perustavanlaatuista yhteiskunnan etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset