Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIOVANNI PITRUZZELLA
11 päivänä heinäkuuta 2019[1]

Yhdistetyt asiat C-381/18 ja C-382/18

G. S. (C-381/18) ja
V. G. (C-382/18)
vastaan
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

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

Ennakkoratkaisupyyntö – Rajavalvonta, turvapaikka ja maahanmuutto – Maahanmuuttopolitiikka – Oikeus perheenyhdistämiseen – Perheenyhdistämisen edellytykset – Perheenjäsenen oleskeluluvan peruuttaminen tai uusimatta jättäminen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä – Yleiseen järjestykseen liittyvien syiden käsite

1. Vaikka oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetussa neuvoston direktiivissä 2003/86/EY[2] asetetaankin jäsenvaltioille täsmällisiä toimimisvelvollisuuksia, jotka vastaavat selvästi määriteltyjä subjektiivisia oikeuksia,[3] siinä annetaan jäsenvaltioille myös oikeus evätä perheenyhdistäminen tietyissä tapauksissa. Siten tulee esiin kysymys, missä rajoissa jäsenvaltioiden harkintavaltaa voidaan käyttää. Nyt käsiteltävissä kahdessa yhdistetyssä asiassa unionin tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan, onko kansallisten viranomaisten silloin, kun ne tekevät yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä päätöksen, jolla hylätään maahantuloa unionin alueelle koskeva hakemus, tai päätöksen, jolla oleskelulupa peruutetaan tai jätetään uusimatta, nojauduttava kolmannen valtion kansalaisen, joka on toisen, unionin alueella jo laillisesti oleskelevan kolmannen valtion kansalaisen perheenjäsen, omaan käyttäytymiseen, ja onko tämän käyttäytymisen välttämättä merkittävä yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Direktiivi 2003/86

2. Direktiivin 2003/86 3 artiklan 3 kohdassa säädetään, että ”tätä direktiiviä ei sovelleta Euroopan unionin kansalaisen perheenjäseniin”.

3. Direktiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat evätä perheenjäsenen maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä.

1 Alkuperäinen kieli: ranska.

2 EUVL 2003, L 251, s. 12.

3 Ks. tuomio 9.7.2015, K ja A (C-153/14, EU:C:2015:453, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

2. Jäsenvaltiot voivat peruuttaa perheenjäsenen oleskeluluvan tai olla jatkamatta sen voimassaoloa yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä.

Tehdessään asiaa koskevan päätöksen jäsenvaltioiden on 17 artiklan lisäksi tarkasteltava perheenjäsenen tekemän yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vastaisen rikoksen vakavuutta tai lajia tai asianomaisesta henkilöstä aiheutuvia vaaroja."

4. Direktiivin 17 artiklassa säädetään, että "päättäessään hakemuksen hylkäämisestä, oleskeluluvan peruuttamisesta tai uusimatta jättämisestä taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsentensä maastapoistamisesta jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan".

B Alankomaiden lainsäädännön mukainen arviointikehys

5. Kansallisen lainsäädännön mukainen arviointikehys, jonka nojalla Alankomaiden viranomaiset ratkaisevat sellaisen kolmannen valtion kansalaisen maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen, joka haluaa muuttaa jo unionin alueella oleskelevan perheenjäsenensä luokse, muodostuu 23.11.2000 annetun ulkomaalaisasetuksen (Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000, jäljempänä vuoden 2000 ulkomaalaisasetus)[4] 3.77 §:stä luettuna yhdessä 23.11.2000 annetun ulkomaalaislain (Vreemdelingenwet 2000, jäljempänä vuoden 2000 ulkomaalaislaki)[5] 16 §:n 1 momentin d kohdan kanssa. Tällainen hakemus voidaan hylätä yleiselle järjestykselle aiheutuvan vaaran perusteella, jos kolmannen valtion kansalainen on tuomittu rikoksena rangaistavasta teosta yhdyskuntapalvelukseen tai sakkoon. Asiassa C-382/18 esitetystä ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että sääntöä, jonka mukaan hakemusta ei enää voida hylätä, kun on kulunut viisi vuotta viimeisestä rikoksena rangaistavasta teosta, ei sovelleta kolmannen valtion kansalaiseen, joka on tuomittu rikoksen uusijana.

6. Kansallisen lainsäädännön mukainen arviointikehys, jonka nojalla Alankomaiden viranomaiset päättävät perheenjäsenen oleskeluluvan peruuttamisesta tai tällaisen luvan uusimatta jättämisestä direktiivissä 2003/86 tarkoitetun perheenjäsenen osalta, muodostuu vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen 3.86 §:stä luettuna yhdessä vuoden 2000 ulkomaalaislain 19 §:n kanssa. Tämän arviointikehyksen mukaan perheenyhdistämistä varten myönnetty oleskelulupa voidaan peruuttaa tai jättää uusimatta yleiseen järjestykseen kohdistuvan vaaran perusteella, jos rangaistus, johon kolmannen valtion kansalainen, joka haluaa asua unionin alueella oleskelevan perheenjäsenensä luona, on tuomittu, on riittävän ankara suhteessa kyseisen henkilön laillisen oleskelun kestoon Alankomaissa. Tätä rangaistuksen keston ja oleskelun keston välistä suhdetta kutsutaan "liukuvaksi asteikoksi".[6]

II Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

A Asia C-381/18

7. G. S. on Intian kansalainen, jolla on vuodesta 2009 alkaen ollut tavallinen määräaikainen oleskelulupa Alankomaissa perheenyhdistämisen perusteella. Lupa uusittiin 9.3.2010 siten, että se oli voimassa 28.8.2014 asti. Vuonna 2012 G. S. tuomittiin Sveitsissä neljän vuoden ja kolmen kuukauden vankeusrangaistukseen osallistumisesta huumausainekauppaan teoilla, joihin hän syyllistyi viimeisen kerran viimeistään syyskuussa 2010.

4 Stb. 2000, nro 497.

5 Stb. 2000, nro 495.

6 Yksityiskohtaisemmin tästä liukuvasta asteikosta ks. tämän ratkaisuehdotuksen 61 kohta.

8. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (oikeus- ja turvallisuusasioiden valtiosihteeri, Alankomaat; jäljempänä valtiosihteeri) teki 24.9.2015 päätöksen, jolla se peruutti tavallisen määräaikaisen oleskeluluvan, hylkäsi kyseisen oleskeluluvan uusimista koskevan hakemuksen ja määräsi G. S:n maahantulokieltoon. Valtiosihteeri katsoi 21.10.2016, että oikaisuvaatimus väliaikaisen oleskeluluvan peruuttamista koskevasta päätöksestä ja luvan uusimatta jättämisestä oli perusteeton. Valtiosihteeri katsoi myös, että G. S:n oikaisuvaatimus maahantulokiellosta, johon hänet oli määrätty, oli perusteltu. Tämän jälkeen valtiosihteeri julisti G. S:n ei-toivotuksi.

9. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Haagin alioikeus, Amsterdamin istuntopaikka, Alankomaat) antoi 3.2.2017 tuomion, jossa se katsoi, että – toisin kuin G. S. väitti muun muassa tuomion Zh. ja O.[7] ja tuomion T.[8] perusteella – valtiosihteerillä ei ollut velvollisuutta perustella päätöstään peruuttaa oleskelulupa ja jättää se uusimatta yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä sillä, että G. S:n käyttäytyminen merkitsisi yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa. Siten ensimmäisen asteen tuomioistuin katsoi, että valtiosihteeri oli täyttänyt direktiivin 2003/86 6 artiklassa säädetyn perusteluvelvollisuuden viittaamalla siihen, että G. S. oli tuomittu rikoksesta Sveitsissä, ja siihen, että rikosta pidettiin erityisen vakavana sillä perusteella, miten se vaikutti Alankomaiden yhteiskuntaan. Tuomioistuin katsoi myös, että direktiivin 17 artiklan mukaiset vaatimukset oli täytetty.

10. Kiistakysymys ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa koskee sitä, onko unionin alueella oleskelevan kolmannen valtion kansalaisen perheenjäsenen oleskeluluvan peruuttamista tai sen uusimatta jättämistä silloin, kun se perustuu yleiseen järjestykseen liittyviin syihin, perusteltava direktiivin 2003/86 6 artiklan 2 kohdan nojalla asianomaisen perheenjäsenen sellaisella omalla käyttäytymisellä, jonka on merkittävä yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättelee tuomiosta Zh. ja O.[9] ja tuomiosta T.,[10] että kun annettavassa päätöksessä on kyse unionin oikeudessa säädetystä poikkeuksesta, unionin tuomioistuin vaatii tapauskohtaista arviointia ja rajoittaa jäsenvaltioiden harkintavaltaa. Perheenyhdistämistä varten myönnetyn oleskeluluvan uusimatta jättämistä tai peruuttamista voidaan pitää päätöksenä, jolla poiketaan siitä pääsäännöstä, jonka mukaan on pyrittävä perheenyhdistämiseen. Kun direktiivin 2003/86 tavoitteena on edistää perheenyhdistämistä, pelkkä viittaaminen yleiseen järjestykseen ei voi olla riittävä perustelu perheenyhdistämisen perusteella myönnetyn oleskeluluvan peruuttamista tai uusimatta jättämistä koskevalle päätökselle. Kansallisen tuomioistuimen mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että unionin tuomioistuin vaatii joka tapauksessa,[11] että viranomaiset nojautuvat henkilön omaan käyttäytymiseen, jonka on merkittävä yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa.

11. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, että Alankomaiden viranomaisten päätöksentekoa ohjaava liukuva asteikko vaikuttaa takaavan sen, että asiaan liittyviä etuja verrataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, erityisesti sellaisena kuin se ilmenee tuomiosta Boultif v. Sveitsi ja tuomiosta Üner v. Alankomaat,[12] tarkoitetulla tavalla riittävästi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tuomiosta parlamentti v. neuvosto[13] ilmenee, että yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt tällaista etujen vertailua riittävänä, koska kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltioiden harkintavalta niillä direktiivin 2003/86 nojalla

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

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

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

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

11 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tältä osin erityisesti 24.6.2015 annettuun tuomioon T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 79 kohta) ja 15.2.2016 annettuun tuomioon N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 65 kohta).

12 Tässä järjestyksessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.8.2001 (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300; jäljempänä tuomio Boultif) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.10.2006 (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099; jäljempänä tuomio Üner).

13 Tuomio 27.6.2006 (C-540/03, EU:C:2006:429)

olevien velvollisuuksien täytäntöönpanossa ei eroa siitä harkintavallasta, jonka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään tunnustanut niillä olevan.

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

”1) Onko direktiivin [2003/86] 6 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että perheenjäsenen oleskeluluvan peruuttaminen tai uusimatta jättäminen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä edellyttää perustelua, että kyseisen perheenjäsenen oma käyttäytyminen merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi, mitä perusteluvaatimuksia on direktiivin [2003/86] 6 artiklan 2 kohdan mukaan asetettava perheenjäsenen oleskeluluvan peruuttamiselle tai uusimatta jättämiselle yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä?

Onko direktiivin [2003/86] 6 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan perheenjäsenen oleskelulupa voidaan peruuttaa tai jättää uusimatta yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, jos rangaistus tai toimenpide, johon kyseinen perheenjäsen on tuomittu, on riittävän korkea Alankomaissa tapahtuneen laillisen oleskelun kestoon nähden – –, missä yhteydessä suoritetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen – – tuomiossa [Boultif] – – ja – – tuomiossa [Üner] – – esitettyjen perusteiden nojalla etujen vertailu, jossa punnitaan toisaalta asianomaisen perheenjäsenen etua käyttää oikeutta perheenyhdistämiseen Alankomaissa ja toisaalta Alankomaiden valtion etua suojella yleistä järjestystä?”

B Asia C-382/18

13. V. G. on Armenian kansalainen, joka on oleskellut Alankomaissa vuosina 1999–2011 osittain laillisesti. Vuonna 2011 hänet luovutettiin huumerikosten vuoksi Armenian viranomaisille. V. G:n vaimo, joka on Alankomaissa asuva Alankomaiden kansalainen, jätti valtiosihteerille 28.7.2016 direktiivin 2003/86 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun maahantuloa ja väliaikaista oleskelulupaa perheenyhdistämisen perusteella koskevan hakemuksen.

14. Sovellettuaan kansallisen oikeuden mukaista arviointikehystä valtiosihteeri epäsi haetun luvan yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä 19.9.2016 tekemällään päätöksellä. Valtiosihteeri vetosi muun muassa siihen, että V. G:lle oli tuomittu sakkorangaistus vuosina 2000, 2008 ja 2009 sekä yhdyskuntapalvelusta vuonna 2010. Käytäntöä, jonka mukaan perheenyhdistämishakemusta ei enää voida hylätä, kun on kulunut viisi vuotta viimeisestä rikoksena rangaistavasta teosta, ei sovelleta V. G:hen, koska hänet on tuomittu rikoksen uusijana. Vertailtuaan eri asiaan liittyviä etuja ottaen vertailussa huomioon tehdyn rikoksen lajin, perhesiteiden luonteen ja kiinteyden, oleskelun keston ja V. G:n perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahansa, valtiosihteeri katsoi, että V. G. oli vaara yleiselle järjestykselle.

15. Valtiosihteerin hylättyä V. G:n valtiosihteerin päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen V. G. valitti rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdamiin, joka hylkäsi valituksen perusteettomana 23.6.2017 antamallaan tuomiolla. Ensimmäisen asteen tuomioistuin ei hyväksynyt V. G:n argumenttia, jonka mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetään, että aina, kun maahanpääsyn epäämistä koskevaa yksittäispäätöstä perustellaan yleiseen järjestykseen liittyvillä syillä, on selvitettävä, että asianomaisen ulkomaalaisen oma käyttäytyminen merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa. Ensimmäisen asteen tuomioistuin

katsoi muun muassa, että tuomiota Fahimian [14] ei ollut tulkittava tällä tavalla. Se totesi myös, että direktiivin 2003/86 6 artiklassa tehdään erottelu maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen hylkäämisen (direktiivin 6 artiklan 1 kohta) ja oleskeluluvan peruuttamisen tai sen uusimatta jättämisen (direktiivin 6 artiklan 2 kohta) välillä siten, että ainoastaan viimeksi mainitun osalta on tarkasteltava yleisen järjestyksen vastaisen rikoksen vakavuutta tai lajia tai unionin alueella jo oleskelevasta ulkomaalaisesta aiheutuvia vaaroja.

16. V. G. on valittanut kyseisestä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Kyseinen tuomioistuin tiedustelee ensinnäkin, onko unionin tuomioistuimella toimivalta vastata sen kysymyksiin, kun direktiiviä 2003/86 ei direktiivin 3 artiklan mukaan sovelleta unionin kansalaisten perheenjäseniin, mutta kansallisen lainsäätäjän tarkoitus soveltaa sitä tilanteissa, joissa perheenkokoaja on Alankomaiden kansalainen, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, on selvä ja ehdoton. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että jos unionin tuomioistuimella on toimivalta tulkita direktiivin 2003/86 6 artiklaa asiassa C-382/18, unionin tuomioistuin voi sen avulla varmistua kyseisen säännöksen yhtenäisestä tulkinnasta, joka tarkoittaa kyseisellä säännöksellä säänneltyjen tilanteiden yhdenvertaista kohtelua, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma toimivaltakysymyksestä tuomion Nolan [15] perusteella, sillä siinä unionin tuomioistuin katsoi, että unionilla ei ole intressiä varmistua tällaisesta jonkin toimen yhtenäisestä tulkinnasta tilanteissa, jotka unionin lainsäätäjä on itse nimenomaisesti rajannut kyseisen toimen soveltamisalan ulkopuolelle.

17. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että se on toimivaltainen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko direktiivissä 2003/86 tunnustetun perheenyhdistämisen perusteella haetun maahantulo- ja oleskeluluvan epäämistä kolmannen valtion kansalaiselta silloin, kun epäämisen perusteluna vedotaan yleiseen järjestykseen liittyviin syihin, perusteltava direktiivin 2003/86 6 artiklan 1 kohdan nojalla sen perheenjäsenen, joka haluaa tulla unionin alueelle, omalla käyttäytymisellä, jonka on merkittävä yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhtyy valtiosihteerin siinä esittämään analyysiin, jonka mukaan asiassa on otettava mallia tuomiosta Koushkaki [16] ja tuomiosta Fahimian [17] ja pääteltävä, että kansallisilla viranomaisilla on laaja harkintavalta. Kansallisten viranomaisten olisi suoritettava samat monitahoiset arvioinnit kuin joista oli kyse tuomiossa Koushkaki [18] ratkaistakseen, voidaanko perheenjäsenen maahantuloa ja oleskelulupaa koskeva hakemus hylätä yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan direktiivin 2003/86 6 artiklan 1 kohdan nojalla tehtyjen päätösten, joissa on kyse henkilöistä, jotka eivät vielä oleskele unionin alueella, ja direktiivin 6 artiklan 2 kohdan nojalla tehtyjen päätösten, joissa puolestaan on kyse henkilöistä, joille on jo annettu lupa oleskella unionin alueella, välillä on ero. Viimeksi mainittujen osalta on niin, että koska on kyse jo vietetyn perhe-elämän päättämisestä, on suoritettava syvällisempiä yleisen järjestyksen vastaisten rikosten lajia ja vakavuutta koskevia arviointeja. V. G:n tilanteeseen sovelletaan direktiivin 2003/86 6 artiklan 1 kohtaa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Alankomaiden viranomaisia päätöksenteoksessa ohjaava kansallinen arviointikehys, jossa ei mennä niin pitkälle, että vaadittaisiin, että kansalliset viranomaiset perustelevat hylkäävää päätöstään hakijan sellaisella omalla käyttäytymisellä, joka merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa, vaikuttaa takaavan sen, että asiaan liittyviä etuja verrataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, erityisesti sellaisena kuin se ilmenee tuomiosta Boultif ja tuomiosta Üner, tarkoitetulla tavalla riittävästi. Siten valtiosihteeri olisi ottanut asianmukaisesti huomioon V. G:n rikostuomiot ajalta, jolloin hän oleskeli aiemmin Alankomaissa, ja verrannut yhtäältä V. G:n ja sen hänen perheenjäsenensä, joka oleskelee unionin alueella, intressiä viettää perhe-elämäänsä Alankomaissa ja toisaalta Alankomaiden intressiä suojella yleistä järjestystään.

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

15 Tuomio 18.10.2012 (C-583/10, EU:C:2012:638).

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

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

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

18. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin epävarma siitä, onko tällainen kanta perusteltu, koska on olemassa toinen oikeuskäytäntösuuntaus, jota ilmentävät tuomio Zh. ja O.,[19] tuomio T.[20] ja tuomio N.,[21] joista ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ilmenee, että hylkäävää päätöstä, jota perustellaan vetoamalla yleiseen järjestykseen, on *joka tapauksessa* perusteltava asianomaisen perheenjäsenen omalla käyttäytymisellä, jonka on merkittävä yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa. Tällöin päätöstä, jolla poiketaan perusoikeudesta perheenyhdistämiseen, koskisi korostunut perusteluvelvollisuus.[22]

19. Tässä tilanteessa Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää välipäätöksellään, joka saapui unionin tuomioistuimen kirjaamoon 11.6.2018, unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko unionin tuomioistuin, kun huomioon otetaan direktiivin [2003/86] 3 artiklan 3 kohta ja [18.10.2012 annettu] tuomio Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), toimivaltainen vastaamaan Alankomaiden tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymyksiin kyseisen direktiivin säännösten tulkinnasta asiassa, jossa käsitellään Alankomaiden kansalaisuuden omaavan perheenkokoajan perheenjäsenen maahantuloa ja maassaoleskelua koskevaa hakemusta, jos kyseisen direktiivin katsotaan Alankomaiden oikeuden mukaan olevan suoraan ja ehdottomasti sovellettavissa kyseisenlaisiin perheenjäseniin?

2) Onko direktiivin [2003/86] 6 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että perheenjäsenen maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen hylkääminen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä edellyttää perustelua, että kyseisen perheenjäsenen oma käyttäytyminen merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa?

3) Jos toiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi, mitä perusteluvaatimuksia on direktiivin [2003/86] 6 artiklan 1 kohdan mukaan asetettava perheenjäsenen maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen hylkäämiselle yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä?

Onko direktiivin [2003/86] 6 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan perheenjäsenen maahantuloa ja maassaoleskelua koskeva hakemus voidaan hylätä yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, koska asianomainen on tuomittu rikoksista hänen oleskellessaan aikaisemmin kyseisessä jäsenvaltiossa, missä yhteydessä suoritetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen – – tuomiossa Boultif – – ja – – tuomiossa Üner – – esitettyjen perusteiden nojalla etujen vertailu, jossa punnitaan toisaalta asianomaisen perheenjäsenen ja asianomaisen perheenkokoajan etua käyttää oikeutta perheenyhdistämiseen Alankomaissa ja toisaalta Alankomaiden valtion etua suojella yleistä järjestystä?”

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

20. Asiat C-381/18 ja C-382/18 yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 3.7.2018 antamalla määräyksellä kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

21. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet G. S., V. G., Alankomaiden, Saksan ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio.

22. Istunnossa, joka pidettiin unionin tuomioistuimessa 2.5.2019, kuultiin G. S:n, V. G:n, Alankomaiden ja Saksan hallitusten sekä komission suulliset huomautukset.

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

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

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

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa myös 4.3.2010 annettuun tuomioon Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

IV Asian tarkastelu

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys asiassa C-382/18

23. Kysymys siitä, onko unionin tuomioistuimella toimivalta tulkita direktiiviä 2003/86 asiassa C-382/18 kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa – jossa on kyse perheenkokoajasta, joka on Alankomaiden kansalainen, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ja hänen perheenjäsenestään, joka on kolmannen valtion kansalainen – kun direktiivin 2 artiklan c alakohdasta ja 3 artiklan 3 kohdasta luettuna yhdessä ilmenee, että direktiiviä ei sovelleta unionin kansalaisten perheenjäseniin,[23] voidaan ratkaista helposti viittaamalla tuomioon C ja A,[24] joka annettiin sen saman tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle esittämän ennakkoratkaisupyynnön perusteella, joka on pyytänyt ennakkoratkaisua näissäkin asioissa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa muutenkin ennakkoratkaisupyynnössään, että unionin tuomioistuimen toimivaltaa koskevan kysymyksen perustelut ovat pitkälti samat kuin kyseisen tuomioistuimen asiassa C ja A[25] esittämässä ennakkoratkaisupyynnössäkin.

24. Tuomion C ja A[26] 28–44 kohdasta ilmenee, että vaikka unionin lainsäätäjä on nimenomaisesti sulkenut pois sen, että direktiiviä 2003/86 sovellettaisiin kolmannen valtion kansalaiseen, joka on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, unionin tuomioistuimella on toimivalta ratkaista ennakkoratkaisupyyntö sellaisissa tapauksissa, joissa siitä huolimatta, että pääasian tosiseikat eivät suoraan kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, unionin oikeussääntöjä sovelletaan niihin kansallisen oikeuden nojalla tässä oikeudessa unionin oikeussääntöjen sisältöön suoraan ja ehdottomasti tehdyn viittauksen vuoksi. Tällaisessa tilanteessa nimittäin unionilla on selvä intressi välttää myöhemmät tulkintaerot ja varmistua siitä, että kyseisiä unionin oikeussääntöjä tulkitaan yhtenäisesti. Unionin tuomioistuin on katsonut, että tällainen intressi ei voi vaihdella ”sen mukaan, onko asian kannalta merkityksellisen säännöksen soveltamisala rajattu määrittelemällä siihen kuuluvat tilanteet vai luettelemalla tiettyjä sen ulkopuolelle jääviä tapauksia, koska näistä kahdesta lainsäädäntötekniikasta voidaan käyttää kumpaa tahansa”.[27]

25. On selvää, että kansallinen lainsäätäjä on tarkoittanut säätää, että direktiivin 2003/86 mukaisia edellytyksiä sovelletaan perheenyhdistämistilanteissa, joissa perheenkokoaja on Alankomaiden kansalainen, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja joka haluaa, että hänen perheenjäsenensä, joka on kolmannen valtion kansalainen, voi muuttaa hänen luokseen Alankomaiden alueelle. Näin ollen ja kun otetaan huomioon tuomiosta C ja A[28] ilmenevät tulkinnat, unionin tuomioistuimella on SEUT 267 artiklan nojalla toimivalta tulkita direktiivin 2003/86 6 artiklan 1 kohtaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on lausuttava kolmannen valtion kansalaisen, joka on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä, koska mainittua säännöstä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaisiin tilanteisiin suoraan ja ehdottomasti.

23 Ks. tuomio 8.5.2013, Ymeraga ym. (C-87/12, EU:C:2013:291, 27 kohta).

24 Tuomio 7.11.2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

25 Tuomio 7.11.2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

26 Tuomio 7.11.2018 (C-257/17, EU:C:2018:876).

27 Tuomio 7.11.2018, C ja A (C-257/17, EU:C:2018:876, 39 kohta).

28 Tuomio 7.11.2018, C ja A (C-257/17, EU:C:2018:876).

B Muut ennakkoratkaisukysymykset

26. Ehdotan, että asioissa C-381/18 ja C-382/18 esitettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä käsitellään yhdessä, koska ne koskevat samaa asiaa eli kansallisten viranomaisten harkintavallan määrittelyä niiden vedotessa yleiseen järjestykseen liittyviin syihin joko perusteena evätä kolmannen valtion kansalaisen, joka on toisen, direktiivin 2003/86 soveltamisalaan kuuluvan kolmannen valtion kansalaisen perheenjäsen, maahanpääsy jäsenvaltion alueelle (asia C-382/18) tai perusteena jättää uusimatta tällaisen perheenjäsenen oleskelulupa tai peruuttaa se (asia C-381/18).

27. Lisäksi ymmärtääkseni toinen asiassa C-381/18 esitetty ennakkoratkaisukysymys ja kolmas asiassa C-382/18 esitetty ennakkoratkaisukysymys eivät koske perusteluvelvollisuutta sellaisenaan vaan niissä pikemminkin pyydetään unionin tuomioistuinta määrittelemään perusteet, joiden on ohjattava kansallisten viranomaisten arviointia niiden päättäessä maahanpääsyn epäämisestä tai oleskeluluvan uusimatta jättämisestä tai sen peruuttamisesta yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä.

28. Aloitan analyysini direktiivin 2003/86 sanamuodon mukaisella, historiallisella ja teleologisella tulkinnalla ennen kuin käsittelen yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa koskevaa vaatimusta, jota sovelletaan, kun asiaan liittyy rikostuomio, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tämän jälkeen käsittelen kansallisten viranomaisten harkintavallan mahdollisia rajoituksia, joita sovelletaan tällaista uhkaa koskevan vaatimuksen lisäksi, ennen kuin esitän ratkaisuehdotuksen, johon näissä kahdessa asiassa on mielestäni päädyttävä.

1. Direktiivin 2003/86 sanamuodon mukainen, historiallinen ja teleologinen tulkinta

29. Direktiivissä 2003/86 vahvistetaan sellaisten kolmannen valtion kansalaisten oikeus perheenyhdistämiseen, jotka ovat oleskelleet tietyn ajan laillisesti unionin alueella. Direktiivin oikeusperusta on EY 63 artiklan 3 kohdan a alakohta, jossa määrättiin maahanmuuttopolitiikkaa koskevien toimenpiteiden toteuttamisesta muun muassa maahantuloa ja oleskelua koskevien edellytysten sekä pitkäaikaisten viisumien ja oleskelulupien myöntämisessä jäsenvaltioissa, mukaan lukien perheiden yhdistämisen perusteella, sovellettavien menettelyjen ja määräysten alalla.

30. Direktiivin 2003/86 johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee, että ”perheenyhdistämistä koskevat toimenpiteet olisi hyväksyttävä perheen suojelua ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan velvoitteen mukaisesti, joka on kirjattu useisiin kansainvälisen oikeuden [asiakirjoihin]”. Erityisesti tässä perustelukappaleessa viitataan nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan, ja siten direktiiviä on luettava kyseisen sopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) valossa.[29] Kyseisessä direktiivissä muistutetaan myös, että perheenyhdistäminen on ”tarpeen, jotta perhe-elämä olisi mahdollista” ja se ”edistää sellaisen sosiaalisen ja kulttuurisen vakauden muodostumista, joka helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista jäsenvaltioissa”.[30] Perheenyhdistäminen voidaan evätä ”asianmukaisesti perustelluista syistä”,[31] esimerkiksi, jos henkilö, joka haluaa, että hänelle myönnetään oikeus *muuttaa* unionin alueelle, on uhka yleiselle järjestykselle.[32] Direktiivin sanamuodon mukaan yleisen järjestyksen käsite voi kattaa tuomitsemisen syylliseksi vakavaan rikokseen.[33]

29 Ks. tuomio 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, 44 kohta).

30 Direktiivin 2003/86 johdanto-osan neljäs perustelukappale.

31 Direktiivin 2003/86 johdanto-osan 14 perustelukappale.

32 Ks. direktiivin 2003/86 johdanto-osan 14 perustelukappale.

33 Ks. direktiivin 2003/86 johdanto-osan 14 perustelukappale.

31. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös sen asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.[34]

32. Tältä osin totean, että direktiivin 2003/86 6 artikla, jonka tulkintaa nyt pyydetään, kuuluu direktiivin IV lukuun, jonka otsikko on ”Perheenyhdistämisten edellytykset”. Artiklan 1 kohdassa säädetään perheenjäsenen maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä ja siinä säädetään, että jäsenvaltiot voivat hylätä tällaisen hakemuksen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. Artiklan 2 kohdassa säädetään perheenyhdistämistä varten myönnetyn oleskeluluvan peruuttamisesta tai sen voimassaolon jatkamatta jättämisestä ja siinä säädetään, että jäsenvaltiot voivat peruuttaa tällaisen oleskeluluvan tai olla jatkamatta sen voimassaoloa niin ikään yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä.[35] Kyseisessä 2 kohdassa on tarkentava lisäys, jonka mukaan jäsenvaltioiden on päätöksentekovaltaansa käyttäessään ”tarkasteltava” perheenjäsenen tekemän ”yleisen järjestyksen – – vastaisen rikoksen vakavuutta tai lajia” tai henkilöstä, jonka oleskelulupa peruutetaan tai jätetään uusimatta, ”aiheutuvia vaaroja”.[36] Direktiivin 2003/86 6 artiklassa tai sen johdanto-osassa ei määritellä yleiseen järjestykseen liittyviä syitä.

33. Direktiivin 2003/86 6 artiklan sanamuodosta ja rakenteesta ilmenee, että unionin lainsäätäjä on tarkoittanut säännellä erikseen maahanpääsyn ja oleskeluluvan epäämistä verrattuna oleskeluluvan peruuttamiseen tai oleskeluluvan uusimatta jättämiseen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. Direktiivin 6 artiklan sanamuodosta ei kuitenkaan ilmene, että jommassakummassa näistä tilanteista edellytettäisiin, että asianomaisen henkilön oma käyttäytyminen merkitsisi yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa. Se, että (ranskaksi tässä kohdassa) on käytetty ilmaisua ”est susceptible” (”voi aiheutua”), ei vaikuta ratkaisevalta vaan pikemminkin viittaukselta enemmän potentiaaliseen kuin osoittautuneeseen uhkaan.[37]

34. Direktiivin 2003/86 historiallisesta tulkinnasta ilmenee, että vaikka direktiiviehdotuksessa ehdotettiin, että direktiivissä viitattaisiin nimenomaisesti tällaiseen käyttäytymiseen, unionin lainsäätäjä ei lopulta päättänyt säätää niin.[38] Unionin lainsäätäjä ei ole direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa eikä direktiivin 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa tarkoittanut rajata yleiseen järjestykseen liittyviä syitä, joihin kansalliset viranomaiset voivat vedota, pelkästään tapauksiin, joissa asianomaisen perheenjäsenen oma käyttäytyminen merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa.

35. On totta, että valmisteluasiakirjassa, jonka otsikko on ”Sisäisen turvallisuuden takaaminen ja kansainvälistä suojelua koskevien velvoitteiden ja välineiden noudattaminen” ja jonka komissio julkaisi vuonna 2000 pian sen jälkeen, kun se oli julkaissut kolme laillista maahanmuuttoa koskevaa direktiiviehdotustaan, mainitaan se, että jokaisessa näistä direktiiviehdotuksista – joista yksi oli ehdotus direktiiviksi oikeudesta perheenyhdistämiseen – on niin sanottu yleistä järjestystä koskeva

34 Esimerkkeinä runsaasta oikeuskäytännöstä ks. tuomio 24.6.2015, T. (C-373/13, EU:C:2015:413, 58 kohta) ja tuomio 4.4.2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Direktiivin 2003/86 6 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta.

36 Tämä alaviite ei koske ratkaisuehdotuksen suomenkielistä versiota.

37 Ilmaisu ei voi olla ratkaiseva, koska kaikissa kieliversioissa ei näytä olevan tällaista nyanssia, sillä – ilman että yrittäisinkään käsitellä asiaa tyhjentävästi – direktiivin 2003/86 6 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa käytetään ilmaisuja ”peligro que impliqua dicha persona” (espanjankielisessä versiossa), ”pericoli rappresentati da questa persona” (italiankielisessä versiossa), ”het risico dat van die persoon uitgaat” (hollanninkielisessä versiossa) tai jopa ilmaisua ”dangers that are emanating from such person” (englanninkielisessä versiossa).

38 Vrt. muutetun ehdotuksen neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheenyhdistämiseen (KOM(2002) 225 lopullinen (EYVL 2002, C 203 E, s. 136)) 6 artiklan 3 kohta ja muutetun ehdotuksen neuvoston direktiiviksi oikeudesta perheenyhdistämiseen (KOM(2000) 624 lopullinen (EYVL 2001, C 62 E, s. 99)) 8 artiklan 2 kohta.

säännös, johon voitaisiin komission suunnitelmien mukaan vedota ainoastaan asianomaisen kolmannen valtion kansalaisen oman käyttäytymisen perusteella.[39] Tällä perusteella ei kuitenkaan voida jättää huomiotta sitä, että se, että direktiivissä 2003/86 ei viitata tällaiseen käyttäytymiseen, johtuu unionin lainsäätäjän tietoisesta valinnasta.

36. Direktiivin 2003/86 soveltamisohjeissa, jotka komissio julkaisi kyseisen direktiivin soveltamista koskevan kertomuksen jälkeen,[40] todetaan osaltaan, että ”henkilö, joka haluaa, että hänelle myönnetään oikeus perheenyhdistämiseen, ei saisi muodostaa uhkaa yleiselle järjestykselle”[41] samalla, kun niissä tunnustetaan, että yleiseen järjestykseen liittyvän syyn määrittely kuuluu pitkälti jäsenvaltioille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetuissa rajoissa. Direktiivin 2003/86 soveltamisohjeissa katsotaan kuitenkin, että Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY[42] tulkinnan yhteydessä kehitettyä yleiseen järjestykseen liittyviä syitä koskevaa oikeuskäytäntöä voitaisiin soveltaa soveltuvin osin. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epävarmuudet perustuvat kuitenkin lähinnä tähän oikeuskäytäntöön, koska yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavan todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan käsite kehitettiin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä alun perin suhteessa unionin kansalaisiin ennen kuin sitä alettiin soveltaa tietyin tarkennuksin muissa unionin oikeuden alaan kuuluvissa tilanteissa, jotka eivät kuitenkaan välttämättä koskeneet unionin kansalaisia. Koska direktiivin 2003/86 tarkastelussa ei ole ilmennyt merkkejä siitä, että tällaista uhkaa edellytettäisiin, käsittelen seuraavaksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

2. Yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavan todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan vaatimus tilanteessa, jossa epäillään rikosta tai on annettu tuomio rikoksesta, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä

a) Yhteenveto unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä

37. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi ensimmäistä kertaa tuomiossaan Bouchereau,[43] että siihen, että henkilö on tuomittu rikoksesta, voitiin vedota perusteena soveltaa jäsenvaltioiden kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden rajoitusta yleiseen järjestykseen liittyvien syiden perusteella vain, jos tuomioon johtaneista seikoista kävi ilmi, että ”henkilön oma käyttäytyminen [on välitön uhka yleiselle järjestykselle]”.[44] Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi, että vaikka ”tällaisen uhan olemassaolon toteamisen voidaan katsoa [yleensä] tarkoittavan, että kyseinen yksilö saattaa käyttäytyä [vastaavalla tavalla] myös tulevaisuudessa, voi aikaisempi käyttäytyminen sellaisenaankin osoittaa, että hän on uhka yleiselle järjestykselle”,[45] mitä kansallisen tuomioistuimen oli arvioitava ”ottaen huomioon [yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvien] henkilöiden erityi[sen] oikeudelli[sen] asema[n] – – samoin kuin [henkilöiden] vapaan liikkuvuuden periaa[tteen perusoikeusluonteen]”.[46] Tätä ennen

39 Ks. komission valmisteluasiakirjan ”Sisäisen turvallisuuden takaaminen ja kansainvälistä suojelua koskevien velvoitteiden ja välineiden noudattaminen” (KOM(2001) 743 lopullinen, 5.12.2001) 4.4 kohta.

40 Tässä järjestyksessä komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamista koskevista ohjeista (KOM(2014) 210 final, 3.4.2014; jäljempänä direktiivin 2003/86 soveltamisohjeet) ja komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille oikeudesta perheenyhdistämiseen annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY soveltamisesta (KOM(2008) 610 lopullinen, 8.10.2008).

41 Direktiivin 2003/86 soveltamisohjeiden 4.1 kohta.

42 EUVL 2004, L 158, s. 77.

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

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

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

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

yhteisöjen tuomioistuin oli todennut, että direktiivillä, jonka tulkintaa siltä oli pyydetty ja jonka tarkoituksena oli sovittaa yhteen kansalliset järjestelmät ulkomaalaisasioissa, pyrittiin suojelemaan jäsenvaltioiden kansalaisia ”sellaiselta yleise[en] järjestykse[en] – – liittyvistä poikkeuksista johtuvalta toimivaltuuksien käyttämiseltä, [jolla ylitettäisiin se, mikä on tarpeen sellaisen syyn perusteella,] jonka vuoksi voidaan poiketa henkilöiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatteesta”. [47]

38. Vaatimus siitä, että päätöksen, jolla poiketaan perusvapaudesta, on perustuttava asianomaisen henkilön sellaiseen oman käyttäytymiseen, joka merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa, on siten alun perin kehitetty henkilöiden vapaan liikkuvuuden asiayhteydessä, sittemmin toistettu [48] ja lopulta kodifioitu, kuten yleisesti tiedetään, direktiivissä 2004/38. [49]

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

40. Siten tuomiossaan komissio v. Espanja [50] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltio ei ollut noudattanut tuomiossa Bouchereau [51] tulkitun direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska jäsenvaltio oli evännyt pääsyn unionin alueelle sellaiselta kolmannen valtion kansalaiselta, joka oli unionin kansalaisen aviopuoliso, pelkästään sen seikan perusteella, että kyseisestä kolmannen valtion kansalaisesta oli ilmoitus Schengenin tietojärjestelmässä (jäljempänä tietojärjestelmä). Muistutettuaan, että yleistä järjestystä koskevalla poikkeuksella poiketaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta perusperiaatteesta, joten sitä on tulkittava suppeasti eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määritellä sen ulottuvuutta, [52] yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa ratkaisuna, että kansallisten viranomaisten mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen ”edellyttää *joka tapauksessa* sitä, että kyse on sen yhteiskuntajärjestyksen häiriön lisäksi, jonka jokainen lain rikkominen muodostaa, [yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavasta] todellisesta ja riittävän vakavasta [uhasta]”. [53] Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi myös, että yleisen järjestyksen käsitteen suppean tulkinnan ja unionin kansalaisen perhe-elämän kunnioitusta koskevan oikeuden suojaamisen välillä on yhteys. [54] Näin ollen sellaisen kolmannen valtion kansalaisen, joka on unionin kansalaisen aviopuoliso, maahanpääsy voidaan evätä vain, jos tietojärjestelmässä olevan ilmoituksen tukena on tietoja, joiden perusteella voidaan todeta, että kyseisen kolmannen valtion kansalaisen oleskelu muodostaa yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavan todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhan. [55]

41. Lisäksi unionin tuomioistuin on katsonut jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY [56] 7 artiklan 4 kohdasta, jossa säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta lyhentää vapaaehtoiselle paluulle määrättävää määräaikaa, kun asianomainen henkilö on ”vaaraksi yleiselle järjestykselle”, että yleisen järjestyksen käsitettä on arvioitava tapauskohtaisesti tarkastaen, merkitseekö asianomaisen kolmannen valtion kansalaisen oma käyttäytyminen todellista ja välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle. [57] Unionin tuomioistuin kielsi kaikki käytännöt, jotka perustuvat yleisluonteisiin perusteisiin tai mihin tahansa olettamaan, ja katsoi, että se,

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

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

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

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

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

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

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

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

55 Ks. tuomio 31.1.2006, komissio v. Espanja (C-503/03, EU:C:2006:74, 53 kohta; ks. myös 55 kohta).

56 EUVL 2008, L 348, s. 98.

57 Ks. tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 50 kohta).

että kolmannen valtion kansalainen ”on epäiltynä kansallisen oikeuden mukaan rikoksena rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion, ei voi *yksinään* oikeuttaa sitä, että kyseisen kansalaisen katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla”.[58] Jäsenvaltio voi kuitenkin todeta, että yleiseen järjestykseen kohdistuu vaara rikostuomion yhteydessä, silloin, kun tuomio ”tarkasteltuna *yhdessä muiden* asianomaisen henkilön tilannetta koskevien *olosuhteiden kanssa* oikeuttaa mainitun toteamuksen”.[59] Vastaavasti pelkästään se, että tällainen kansalainen on epäiltynä rikoksena rangaistavasta teosta, voi ”yhdessä muiden yksittäistapausta koskevien seikkojen kanssa”[60] olla perusteena toteamukselle – edelleenkin kyseisessä säännöksessä tarkoitetusta – vaarasta yleiselle järjestykselle. Katsoessaan näin unionin tuomioistuin muistutti, että jäsenvaltiot ovat pääosin vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa mukaisesti yleisen järjestyksen käsitteen asettamat vaatimukset.[61] Tässä yhteydessä tuomiosta Bouchereau[62] ilmenevän ratkaisun soveltaminen ei vaikuta oikeutetulta unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevasta oikeudesta tai unionin kansalaisten perheenyhdistämistä koskevasta oikeudesta tehtävän poikkeuksen perusteella vaan sillä perusteella, että direktiivissä 2008/115 vahvistetaan kolmansien valtioiden kansalaisten perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamiseen heidän unionista poistamisensa yhteydessä tarkoitettuun velvollisuuteen kohdistuva poikkeus.[63]

42. Tuomiossaan N.[64] unionin tuomioistuin muistutti periaatteeksi muodostuneesta oikeuskäytännöstään, jonka mukaan yleisen järjestyksen käsite edellyttää joka tapauksessa, että kyse on – paitsi yhteiskuntajärjestyksen häiriintymisestä, jota kaikki lain rikkominen merkitsee – yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta,[65] ja sovelsi tätä oikeuskäytäntöään tulkitessaan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2013/33/EU.[66] Näin ollen kansainvälisen suojelun hakijan säilöönotto tai säilössä pysyttäminen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä on oikeutettua ”vain sillä edellytyksellä, että hänen oma käyttäytymisensä merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun – – vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa”.[67] Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on siksi, että säilöönotto on poikkeuksellinen toimenpide, johon turvaudutaan vain viimesijaisesti,[68] halunnut asettaa tiukat rajat kansallisten viranomaisten toimivallalle.[69]

43. Tuomiossaan T.[70] unionin tuomioistuin, jota oli pyydetty tulkitsemaan yleiseen järjestykseen liittyviä syitä direktiivin 2004/83/EY[71] yhteydessä, muistutti todettuaan, että direktiivissä ei määritelty yleisen järjestyksen käsitettä, tulkinnasta, jonka se oli jo esittänyt käsitteestä direktiivin 2004/38 asiayhteydessä. Vaikka näillä kahdella direktiivillä oli eri tavoitteet, unionin tuomioistuin katsoi, että direktiiviä 2004/38 koskevalla oikeuskäytännöllä oli merkitystä kyseissä asiassa, koska ”sen suojan laajuus, jonka yhteiskunta haluaa antaa perustavanlaatuisille intresseilleen, ei voi vaihdella näitä intressejä vahingoittavan henkilön oikeusaseman mukaan”. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin katsoi

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

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

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

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

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

63 Ks. tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 48 kohta).

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

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

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

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

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

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

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

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

asiassa ratkaisuna, että kansalliset viranomaiset eivät voineet vedota perusteluna sille, että pakolaiselta evätään oleskelulupa yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, pelkästään siihen seikkaan, että kyseinen henkilö oli tukenut terroristijärjestöä, koska tällöin kyseiset viranomaiset eivät suorita ”täsmällisten tosiseikkojen yksittäistapauksellis[ta] arviointi[a]”.[72]

b) Esittämäni analyysin päätelmät

44. Jos tässä vaiheessa yrittäisin rohkeasti systematisoida yleiseen järjestykseen liittyviä syitä koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, saattaisin väittää, että unionin tuomioistuin on soveltanut yleisesti tuomiostaan Bouchereau[73] ilmenevää ratkaisua ja tulkinnut yhtenäisesti yleiseen järjestykseen liittyviä syitä, kun niihin on vedottu perusteena poiketa perusvapaudesta tai perusoikeudesta. Siten yleisen järjestyksen käsite edellyttäisi joka tapauksessa sitä, että asiaan liittyy asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen perustuva yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka.

45. Pidän tällaista toteamusta kuitenkin hieman hätiköitynä.

46. Aluksi tulee esiin kysymys siitä, miten tällainen yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa koskevan vaatimuksen yleinen soveltaminen mahdollisesti sovitetaan yhteen sen toisen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä toistuvan tekijän kanssa, jonka mukaan on kylläkin niin, ettei voida ajatella, että jäsenvaltiot määrittelisivät kukin yksinään yleiseen järjestykseen liittyvät syyt, mutta jäsenvaltiot ovat kuitenkin vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa mukaisesti yleisen järjestyksen asettamat vaatimukset.[74]

47. Toiseksi on niin, että tällainen toteamus olisi ristiriidassa toisen oikeuskäytäntösuuntauksen kanssa, josta yksi esimerkki on tuomio Fahimian.[75] Mainitussa tuomiossa oli ratkaistava, voiko jäsenvaltio evätä opiskelijaviisumia Saksaan hakeneen Iranin kansalaisen maahanpääsyn[76] yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä perustelematta päätöstään välttämättä asianomaisen omalla käyttäytymisellä ja sellaisella asianomaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavalla todellisella, välittömällä ja riittävän vakavalla uhalla, jota kyseinen käyttäytyminen oletettavasti merkitsisi. Tässä tapauksessa unionin tuomioistuin sulki nimenomaisesti pois sen, että tuomiosta Bouchereau[77] ilmenevää ratkaisua voitaisiin soveltaa, lähinnä kahdesta syystä: ensinnäkin siksi, että yhdessä kyseessä olleen direktiivin johdanto-osan perustelukappaleista todettiin, että kyse voi olla ainoastaan mahdollisestakin uhasta,[78] ja toiseksi siksi, että viisuminhakijan henkilökohtaista tilannetta koskevaan arviointiin sisältyi monitahoisia viranomaisten suorittamia arvioita ja että kansallisille viranomaisille oli näin ollen jätettävä laaja harkintavalta arvioitaessa merkityksellisiä tosiseikkoja.[79]

48. Asiassa Fahimian[80] esittämässään ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Szpunar oli huomauttanut, että tapauksen asiayhteys oli ”yksinkertaisesti erilainen kuin sisämarkkinoita koskeva asiayhteys” ja että ”unionin maahanmuuttolainsäädännön erityinen asiayhteys merkitsee, että kolmannen maan kansalainen ei saa samoja oikeuksia kuin jäsenvaltion kansalainen eli unionin kansalainen”.[81]

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

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

74 Ks. mm. tuomio 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, 48 kohta).

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

76 Viisumihakemus oli esitetty kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palkatonta harjoittelua tai vapaaehtoistyötä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä 13.12.2004 annetun neuvoston direktiivin 2004/114/EY (EUVL 2004, L 375, s. 12) nojalla.

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

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

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

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

81 Julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, 59 kohta). Ks. vastaavasti julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus K. ja H. (C-331/16 ja C-366/16, EU:C:2017:973, 119 kohta).

49. Onkin nimittäin kaksi vaihtoehtoa. Joko yleiseen järjestykseen liittyvät syyt voidaan esittää sisäkkäisinä ympyröinä, joiden keskiössä on unionin kansalainen. Mitä kauemmas tästä keskiöstä ja unionin kansalaisille tunnustetusta perustavanlaatuisesta asemasta loitotaan, sitä enemmän jäsenvaltioille jätetään harkintavaltaa yleiseen järjestykseen liittyvien syiden arvioinnissa.

50. Tai sitten on katsottava, että jäsenvaltioiden harkintavalta on rajallinen, koska sitä käytetään rajoitettaessa perusoikeuksia, kuten esimerkiksi tässä tapauksessa perusoikeuskirjan 7 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taattua perhe-elämän viettämistä koskevaa oikeutta. Tällöin olisi niin, että unionin oikeudessa ei suojattaisi tältä osin erityisen vahvasti niinkään unionin kansalaisen perustavanlaatuista asemaa vaan pikemminkin henkilöitä, joilla on perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus ja joiden piiri ei rajoitu pelkästään unionin kansalaisiin.

51. Vastaavasti kuin julkisasiamies Szpunar katson kuitenkin, että on otettava huomioon ero nyt käsiteltävien asioiden asiayhteyden ja tuomion Bouchereau [82] taustalla olleen asiayhteyden välillä. Mielestäni tämä ero, joka perustuu erityisesti direktiivin 2003/86 edellä käsiteltyyn oikeusperustaan [83] ja siihen, että direktiivin 6 artiklan sanamuodossa ei nimenomaisesti mainita [84] tällaista vaatimusta – mikä johtuu, kuten edellä on käynyt ilmi, unionin lainsäätäjän selvästä tahdosta – on siten esteenä sille, että sovelletaan tuomiosta Bouchereau [85] ilmenevää ratkaisua unionin tuomioistuimen nyt käsiteltävänä olevissa asioissa.

52. Edellyttämättä, että esitetään perusteluja, jotka perustuvat kolmannen valtion kansalaisen omaan käyttäytymiseen, jonka on merkittävä yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa, olen kuitenkin vakuuttunut siitä, että kansallisten viranomaisten harkintavalta voi olla muuten rajattu, koska on ehdottoman tärkeää sulkea pois kaikki mielivaltaisuus ja varmistaa, että kolmansien valtioiden kansalaiset voivat käyttää perusoikeuksiaan.

3. Jäsenvaltioiden harkintavallan rajaaminen

53. Mielestäni tämä rajaaminen ilmenee riittävän selvästi seuraavista seikoista.

54. Ensinnäkin direktiivistä 2003/86 unionin tuomioistuin on jo katsonut, että perheenyhdistämisellä tarkoitetaan sekä perheen perustamista että yhtenäisen perheen säilyttämistä. [86] Perheenyhdistäminen on pääsääntö, joten se, että jäsenvaltiot käyttävät niille tunnustettua harkintavaltaa mahdollisesti siitä poiketakseen, ei saa johtaa tulokseen, joka olisi vastoin direktiivin 2003/86 tavoitetta, joka on siis perheenyhdistämisen edistäminen, ja direktiivin tehokasta vaikutusta. [87]

55. Toiseksi, kuten edellä totesin, direktiivillä 2003/86 on vahva liityntä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan, jota perusoikeuskirjan 7 artikla vastaa. [88] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että jotta ne ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa määrätyn mukaisia, sopimusvaltioiden päätösten on oltava ”välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa eli niiden on oltava perusteltavissa ehdottoman tärkeällä yhteiskunnallisella tarpeella ja erityisesti oikeassa suhteessa tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden”. [89] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutkii siis, että kyseisissä päätöksissä noudatetaan ”oikeaa tasapainoa käsillä olevien intressien eli yhtäältä asianosaisen perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden ja

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

83 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

84 Toisin kuin erityisesti direktiivissä 2004/38.

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

86 Ks. tuomio 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, 62 kohta).

87 Ks. tuomio 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, 43 kohta). Ks. myös tuomio 9.7.2015, K ja A (C-153/14, EU:C:2015:453, 50 kohta).

88 Ks. selitys perusoikeuskirjan 7 artiklaan (EUVL 2007, C 303, s. 2).

89 Tuomio Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

toisaalta yleisen järjestyksen suojaamisen ja rikosten torjunnan välillä”.[90] Tässä tarkoituksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on määritellyt ”periaatteita, joiden perusteella on arvioitava, oliko toimenpide tarpeen demokraattisessa yhteiskunnassa”.[91] Siten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa huomioon riidanalaisessa päätöksessä tarkoitetun henkilön erityistilanteen ja erityisesti ”rikoksen lajin ja vakavuuden, kuinka kauan kyseinen henkilö on oleskellut maassa, josta hänet aiotaan karkottaa, kuinka kauan on kulunut teon tekemisestä ja asianomaisen henkilön käyttäytymisen tänä aikana, asianomaisten eri henkilöiden kansalaisuuden, perhetilanteen – – esimerkiksi avioliiton keston ja muita seikkoja, jotka merkitsevät, että pariskunta viettää tosiasiallista perhe-elämää, sen, tiesikö aviopuoliso rikoksesta perhesuhteen alkaessa, onko avioliitossa syntynyt lapsia, ja jos kyllä, kuinka vanhoja lapset ovat”.[92] Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutkii ”niiden vaikeuksien vakavuuden, joita asianomaisen puolisolle voisi aiheutua puolisonsa alkuperämaassa”.[93]

56. Kolmanneksi direktiivin 2003/86 6 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että kun jäsenvaltiot peruuttavat oleskeluluvan tai jättävät sen uusimatta yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, niiden on tarkasteltava ”perheenjäsenen tekemän yleisen järjestyksen – – vastaisen rikoksen vakavuutta tai lajia tai asianomaisesta henkilöstä aiheutuvia vaaroja”. Nyt käsiteltävän asian asianosaiset ovat eri mieltä siitä, onko tätä alakohtaa sovellettava vain kyseisen direktiivin 6 artiklan 2 kohdan nojalla tehtyjen päätösten tapauksessa vai myös direktiivin 6 artiklan 1 kohdan nojalla tehtyjen päätösten tapauksessa eli hylättäessä maahantuloa koskeva hakemus. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan rakenteen perusteella voitaisiin ajatella, että säännöksen toisen alakohdan soveltamista edellytetään vain sellaisten päätösten osalta, jotka koskevat jo unionin alueella oleskelevaa perheenjäsentä. Koska direktiivi 2003/86 on kuitenkin pantava täytäntöön Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisesti, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin sitä on tulkinnut,[94] ja kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin edellyttää nimenomaisesti, että tällaiset seikat on otettava huomioon, rajoittamatta niiden huomioon ottamista pelkästään tapauksiin, joissa oleskelulupa peruutetaan tai jätetään uusimatta,[95] näyttää siltä, että näillä seikoilla on merkitystä myös, kun annetaan ratkaisu oleskelulupahakemukseen, joka on esitetty, jotta henkilö voi tulla unionin alueelle perheenyhdistämistä varten.

57. Neljänneksi direktiivin 2003/86 17 artiklassa säädetään, että päättäessään maassaoleskelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä, oleskeluluvan peruuttamisesta tai uusimatta jättämisestä – eli kaikissa direktiivin 6 artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa – taikka perheenkokoajan tai hänen perheenjäsentensä maastapoistamisesta ”jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon asianomaisen henkilön perhesiteiden luonne ja kiinteys ja jäsenvaltiossa oleskelun kesto sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan”.

58. Viidenneksi ja lopuksi totean, että unionin tuomioistuin on jo katsonut, että direktiivin 2003/86 täytäntöönpanossa ja erityisesti, kun jäsenvaltiot käyttävät niille direktiivissä jätettyä harkintavaltaa, jäsenvaltioiden on noudatettava suhteellisuusperiaatetta.[96]

90 Tuomio Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, 47 kohta).

91 Tuomio Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, 48 kohta).

92 Tuomio Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, 48 kohta). Ks. myös tuomio Üner (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, 57 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen esittämät kriteerit on jälleen hiljattain toistettu, ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.4.2019, I. M. v. Sveitsi (CE:ECHR:2019:0409JUD002388716, 69 ja 70 kohta).

93 Tuomio Boultif (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300, 48 kohta). Ks. myös tuomio Üner (CE:ECHR:2005:0705JUD004641099, 57 kohta).

94 Ks. tuomio 4.3.2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, 44 kohta).

95 Esimerkkinä tuomiossa Boultif ja tuomiossa Üner esitettyjen kriteerien soveltamisesta oleskelulupahakemuksen hylkäämistä koskevan päätöksen yhteydessä ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 1.3.2018, Ejimson v. Saksa (CE:ECHR:2018:0301JUD005868112, 56 ja 57 kohta).

96 Ks. tuomio 9.7.2015, K ja A (C-153/14, EU:C:2015:453, 51 kohta).

4. Soveltaminen esillä olevissa tapauksissa

59. Edellä esitetystä ilmenee, että direktiivin 2003/86 6 artiklassa edellytetään, että kansalliset viranomaiset arvioivat kutakin yksittäistilannetta sille ominaisten seikkojen perusteella. Koska kyseisen artiklan perusteella annettu päätös vaikuttaa perheenyhdistämistä koskevaan oikeuteen ja jotta direktiivin tehokas vaikutus voidaan säilyttää, on niin, että kaikki sellaiset käytännöt päätöksenteossa, jotka todellisuudessa johtavat siihen, että hakemuksia hylätään systemaattisesti yleisluonteisin perustein – eli sellaisin perustein, joilla ei ole yhteyttä arvioitavana olevaan yksittäistilanteeseen – tai olettamien perusteella, ovat kyseisen artiklan vastaisia.

60. Näin ollen on vielä ratkaistava, voiko – kun nämä seikat otetaan huomioon – Alankomaiden viranomaisten käytäntö olla näiden vaatimusten mukainen, kun näiden viranomaisten on sovellettava päätöksenteossaan kansallisessa lainsäädännössä määriteltyä arviointikehystä. Vaikka tämä on ensisijaisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä, on aina mahdollista esittää seuraavat tarkastelussa huomioon otettavat seikat.

61. G. S:n tapauksesta on todettava, että Alankomaiden viranomaiset voivat peruuttaa hänen oleskelulupansa unionin alueella jo oleskelevana perheenjäsenenä yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, koska hän oli vaaraksi yleiselle järjestykselle. Näin toimiessaan kyseiset viranomaiset ovat käyttäneet liukuvaa asteikkoa, jonka avulla ratkaistaan, voidaanko luvan peruuttamista harkita, kun on annettu lainvoimainen rikostuomio. Asteikossa rangaistuksen ankaruus suhteutetaan oleskelun kestoon. Toisin sanoen on niin, että mitä pidempään kolmannen valtion kansalainen on oleskellut pitkäaikaisesti ja laillisesti Alankomaissa, sitä parempi suoja hänellä on peruuttamispäätöstä vastaan. Alankomaiden hallituksen mukaan ainoastaan tapauksissa, joissa saavutetaan jokin asteikon tasoista, suoritetaan kokonaisharkinta sen ratkaisemiseksi, onko oleskelulupa syytä peruuttaa, jolloin sellaisen rangaistuksen tuomitsemisella, jonka kesto suhteessa Alankomaissa oleskelun kestoon on huomattava, ja oleskeluluvan peruuttamisella ei vaikuta olevan automaattista yhteyttä. On kolme eri liukuvaa asteikkoa: yksi vähäisille rikoksille (alle kuusi vuotta vankeutta), yksi vakaville rikoksille (yli kuusi vuotta vankeutta) ja lisäksi yksi tapauksille, joissa on kyse rikoksen uusimisesta. Jos henkilön oleskelu on kestänyt yli kymmenen vuotta, oleskelulupa peruutetaan vain, jos kyse on erittäin vakavasta rikoksesta. G. S:n tapauksessa peruuttamista voitiin harkita vain, jos hänet tuomittiin lainvoimaisesti vähintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen, koska hän oli oleskellut Alankomaissa vähintään kolme vuotta. Alankomaiden hallitus korostaa, että edes tällaisessa tilanteessa luvan peruuttaminen ei ole automaattista ja että liukuvien asteikkojen avulla ainoastaan selvitetään ne tapaukset, joissa peruuttaminen on mahdollista, eivätkä ne vapauta kansallisia viranomaisia velvollisuudestaan punnita tämän jälkeen asiaan liittyviä etuja, arvioiden erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan yhteydessä vahvistamia kriteerejä, ennen kuin ne tekevät ratkaisunsa. On ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä tarkistaa, että asteikon ja luvan peruuttamisen välinen yhteys ei ole automaattinen ja että oleskeluluvan peruuttamispäätöstä on tosiasiallisesti perusteltu käsiteltävän tapauksen erityisillä tosiseikoilla ja olosuhteilla. Jos näistä seikoista varmistutaan, direktiivin 2003/86 6 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä direktiivin 17 artiklan kanssa, ei siis vaikuta olevan esteenä Alankomaiden lainsäädännössä määritellylle arviointikehykselle, jonka tarkoituksena on ohjata kansallisten viranomaisten päätöksentekoa.

62. V. G:n osalta ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että hänen oleskelulupansa epääminen perustui siihen, että hän oli vaaraksi Alankomaiden yleiselle järjestykselle. Alankomaiden viranomaiset ovat vedonneet siihen, että V. G. oli tuomittu rikoksesta yhdyskuntapalvelukseen vuonna 2010 ja sakkoihin vuosina 2000, 2008 ja 2009. Vaikka perheenyhdistämistä varten esitettyä oleskelulupahakemusta ei enää lähtökohtaisesti voida hylätä, kun on kulunut viisi vuotta viimeisen rikoksena rangaistavan teon tekopäivästä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että tätä sääntöä ei voida soveltaa V. G:hen, koska hänet oli tuomittu rikoksen uusijana. Jos kuitenkin on niin, että pelkästään sen toteaminen, että henkilö on tuomittu rikoksesta rikoksen uusijana, riittää perusteeksi hylätä automaattisesti sellaisen kolmannen valtion kansalaisen maahantuloa koskeva hakemus, joka on toisen,

unionin alueella jo oleskelevan kolmannen valtion kansalaisen [97] perheenjäsen, on todettava, että tällainen sääntö on vastoin direktiivin 2003/86 6 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä direktiivin 17 artiklan kanssa. [98] Jos ilmenee, kuten Alankomaiden hallitus väittää, että tällaisen hakemuksen hylkääminen näillä perusteilla ei lopulta ole automaattista – mistä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistuttava – koska Alankomaiden viranomaisten on myös verrattava asiaan liittyviä etuja, eli yleisen järjestyksen suojelua ja oikeutta perhe-elämän kunnioittamiseen, ottaen erityisesti huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut kriteerit, joita on käsitelty edellä, ja arvioiden kutakin tapausta viranomaisten tiedossa olevien erityisten tosiseikkojen ja olosuhteiden perusteella, [99] tällainen päätöksentekokäytäntö osoittautuu niin ikään kyseisten säännösten mukaiseksi.

V Ratkaisuehdotus

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

1) Unionin tuomioistuin on SEUT 267 artiklan nojalla toimivaltainen tulkitsemaan oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY 6 artiklaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on lausuttava sellaisen kolmannen valtion kansalaisen maahantuloa ja maassaoleskelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä, joka on sellaisen unionin kansalaisen perheenjäsen, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, koska mainittua säännöstä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tällaisiin tilanteisiin suoraan ja ehdottomasti.

2) Direktiivin 2003/86 6 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä direktiivin 17 artiklan kanssa, ei ole esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan kolmannen valtion kansalaisen, jolla on perheenyhdistämistä varten toisen, unionin alueella oleskelevan kolmannen valtion kansalaisen kanssa myönnetty oleskelulupa ja joka on tuomittu vankeusrangaistukseen, oleskelulupa peruutetaan tai jätetään uusimatta päätöksellä yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, jos kansallisten viranomaisten tapauskohtainen arviointi perustuu paitsi tehdyn rikoksen ja tuomitun rangaistuksen vakavuuteen, joka on suhteutettava henkilön oleskelun kestoon asianomaisen jäsenvaltion alueella, myös asiaan liittyvien etujen vertailuun. Tässä tarkoituksessa kansallisten viranomaisten on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki asiaan liittyvät merkitykselliset seikat ja erityisesti sen kolmannen valtion kansalaisen, jonka oleskeluluvan viranomaiset aikovat peruuttaa tai jättää uusimatta, perhesiteiden luonne ja kiinteys sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan. On ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä varmistua siitä, että kansallisten viranomaisten käytäntö vastaa näitä vaatimuksia.

3) Direktiivin 2003/86 6 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä direktiivin 17 artiklan kanssa, ei ole esteenä kansalliselle käytännölle, jonka mukaan sellaisen kolmannen valtion kansalaisen, joka on toisen, jäsenvaltion alueella oleskelevan kolmannen valtion kansalaisen perheenjäsen, joka haluaa muuttaa kyseisen kolmannen valtion kansalaisen luokse perheenyhdistämisen perusteella ja joka on tuomittu useita kertoja rikoksesta rikoksen uusijana, oleskelulupa evätään päätöksellä, jos kansallisten viranomaisten tapauskohtainen arviointi perustuu paitsi hakijan rikostaustaan myös asiaan liittyvien etujen vertailuun. Tässä tarkoituksessa kansallisten viranomaisten on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki niiden tiedossa olevat asiaan liittyvät merkitykselliset seikat ja

97 Tai jäsenvaltion kansalaisen, kuten on tässä tapauksessa.

98 Jos kansallisten viranomaisten käytäntö on tällainen, se ei ole täysin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sen oikeuskäytännön mukainen, jonka mukaan on otettava huomioon rikoksen tekemisestä kulunut aika ja asianomaisen henkilön käyttäytyminen tänä aikana.

99 Kun on kyse ensimmäisestä maahantuloa koskevasta hakemuksesta, kansallisilla viranomaisilla yksittäistapauksen arviointia varten olevat tiedot voivat nimittäin olla rajallisempia.

erityisesti perhesiteiden luonne ja kiinteys sekä perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteet kotimaahan. On ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä varmistua siitä, että kansallisten viranomaisten käytäntö vastaa näitä vaatimuksia.