Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
19 päivänä tammikuuta 2012 [1]

Asia C-508/10

Euroopan komissio
vastaan

Alankomaiden kuningaskunta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Direktiivi 2003/109/EY — Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asema — Aseman saamisesta tai oleskeluluvan myöntämisestä toisessa jäsenvaltiossa vaadittujen maksujen suuruus — Liiallisuus tai kohtuuttomuus — Oleskeluoikeuden käytön este

1. Esillä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne koskee pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY [2] soveltamista.

2. Euroopan komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se vaatii komission ”korkeina” ja ”kohtuuttomina” pitämiä maksuja sellaisilta kolmansien maiden kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään, jotka hakevat pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa.

3. Tässä ratkaisuehdotuksessa kehotan unionin tuomioistuinta ensinnäkin toteamaan, että kanne on otettava tutkittavaksi siltä osin kuin Alankomaiden kuningaskunnan väitetään kansallisella lainsäädännöllään vaarantaneen direktiivin tavoitteen, sellaisena kuin sitä on tulkittu sen perustelukappaleiden valossa, ja heikentäneen sen tehokasta vaikutusta, ja että väite on yksilöity riittävän täsmällisesti komission nostamassa kanteessa.

4. Tämän jälkeen esitän syyt, joiden vuoksi jäsenvaltiot eivät mielestäni voi periä direktiivin perusteella oleskeluasiakirjojen myöntämistä hakevilta kolmansien maiden kansalaisilta maksuja, jotka ovat joko itsessään liian suuria tai jotka ovat suhteettomia verrattuna maksuihin, jotka jäsenvaltion omien kansalaisten ja oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävien Euroopan unionin kansalaisten on maksettava samankaltaisten asiakirjojen saamiseksi.

5. Katson lopuksi, että Alankomaiden kuningaskunta on tosiasiallisesti jättänyt noudattamatta SEUT 258 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se on vaatinut kolmansien maiden kansalaisilta liian suuria ja suhteettomia maksuja.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL 2004, L 16, s. 44; jäljempänä direktiivi.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

6. Direktiivi on annettu EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 ja 4 alakohdan perusteella, ja sen tarkoituksena on täsmentää jäsenvaltioihin pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten oikeudellista asemaa. Heidän kotouttamisensa katsotaan direktiivin johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan edistävän ”olennaisella tavalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, joka on yhteisön perustavoitteita”.

7. Direktiivillä on kaksi tavoitetta. Sen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään:

a) edellytykset, joilla jäsenvaltio voi myöntää alueellaan laillisesti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman tai peruuttaa tällaisen aseman, ja tähän asemaan liittyvät oikeudet;

b) edellytykset pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluun muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, joka on myöntänyt pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman.”

8. Direktiivin johdanto-osan 2, 3, 6, 9, 10 ja 18 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Eurooppa-neuvosto julisti Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 pidetyssä erityiskokouksessaan, että kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa olisi lähennettävä vastaamaan jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusasemaa ja että henkilölle, joka on laillisesti oleskellut jäsenvaltiossa tietyn, myöhemmin määriteltävän ajan ja jolla on pitkäaikainen oleskelulupa, olisi annettava kyseisessä jäsenvaltiossa yhdenmukaiset, mahdollisimman lähellä Euroopan unionin kansalaisten nauttimia oikeuksia olevat oikeudet.

(3) Tässä direktiivissä noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.

– –

(6) Tärkein peruste, jolla kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää pitkään oleskelleen henkilön asema, olisi sen ajanjakson pituus, jonka hän on oleskellut jäsenvaltion alueella. – –

(9) Taloudelliset syyt eivät saisi olla perusteena kieltäytymiselle myöntämästä pitkään oleskelleen henkilön asemaa, eikä niiden voida katsoa olevan yhteydessä asiaa koskeviin ehtoihin.

(10) Olisi laadittava menettelysäännöt, joiden mukaan pitkään oleskelleen henkilön asemaa koskevat hakemukset tutkitaan. Näiden menettelyjen olisi oltava tehokkaita ja helposti hoidettavia jäsenvaltioiden hallintojen tavanomaiseen työtaakkaan nähden, ja niiden olisi oltava avoimia ja tasapuolisia, jotta niiden avulla voidaan tarjota kyseisille henkilöille asianmukainen oikeusvarmuuden taso. Niiden avulla ei saisi estää oleskeluoikeuden haltijoita käyttämästä oikeuttaan.

– –

(18) Niiden edellytysten määrittäminen, joiden perusteella pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset voivat oleskella toisessa jäsenvaltiossa, edistää sisämarkkinoiden toteutumista alueena, missä kaikilla henkilöillä on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Tämä voisi myös muodostaa merkittävän liikkuvuuteen vaikuttavan tekijän erityisesti unionin työmarkkinoilla.”

9. Direktiivin II luku koskee pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa ensimmäisessä jäsenvaltiossa, kun taas sen III luvussa vahvistetaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä toisessa jäsenvaltiossa oleskelun edellytykset.

10. Direktiivin 4–6 artiklassa vahvistetaan aineelliset edellytykset pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseksi sekä tapaukset, joissa tämä aseman myöntämisestä voidaan kieltäytyä. Hakijan on muun muassa täytynyt oleskella jäsenvaltion alueella laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan välittömästi ennen hakemuksensa jättämistä.[3] Lisäksi hänen on osoitettava, että hänellä on sekä itselleen että huollettavinaan oleville perheenjäsenille vakaat ja säännölliset varat, jotka riittävät hänen itsensä ja hänen perheenjäsentensä elättämiseen, ja sairausvakuutus.[4] Lisäksi voidaan vaatia, että hän täyttää jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti vahvistamat kotouttamisedellytykset.[5] Jos hakija täyttää nämä edellytykset, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman myöntämisestä voidaan kieltäytyä ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.[6]

11. Direktiivin 11 ja 12 artiklassa täsmennetään tämän aseman tunnustamisen vaikutuksia säätämällä periaatteesta, jonka mukaan pitkään oleskelleita kolmannen maan kansalaisia on kohdeltava tasavertaisesti jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa tietyillä aloilla, sekä suojasta karkottamista vastaan.

12. Direktiivin 14–16 artiklassa asetetaan edellytykset, joiden täyttyessä pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen ja hänen perheenjäsenensä saavat oikeuden oleskella yli kolmen kuukauden ajan toisessa jäsenvaltiossa. Tämä oikeus edellyttää uuden oleskeluluvan hakemista, ja jäsenvaltiot voivat asettaa sen myöntämiselle joitakin niistä edellytyksistä, joita alun perin vaaditaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseksi.

13. Direktiiviin ei sisälly yhtään säännöstä maksuista, joita jäsenvaltiot voivat vaatia hakemusta jätettäessä.

B *Kansallinen oikeus*

14. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksesta 23.11.2000 annetun lain (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet)[7] 24 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ministerin määrittämissä tapauksissa ja tämän vahvistamien sääntöjen mukaisesti ulkomaalaisen on maksettava maksu hakemuksen käsittelystä. Ministeri voi tällöin myös määrätä, että ulkomaalaisen on maksettava maksu hänen laillisen oleskelunsa osoittavan asiakirjan myöntämisestä. Jos maksua ei makseta, hakemusta ei oteta huomioon tai asiakirjaa ei myönnetä.”

15. Vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen (Voorschrift Vreemdelingen 2000)[8] 3.34–3.34i §:ssä vahvistetaan maksut, jotka kolmansien maiden kansalaisten, Turkin kansalaisia lukuun ottamatta, on maksettava oleskelulupaa hakiessaan, ja nämä maksut ovat seuraavan suuruiset:

Hakemustyyppi	**Summa euroina**	**Vuoden 2000 ulkomaalaisasetuksen §**
Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema	201	3.34g §:n 1 momentti
Oleskelulupa erityisesti työskentelyä tai opiskelua varten	433	3.34 §:n 2 momentin a kohta
Oleskelulupa muilla perusteilla	331	3.34 §:n 2 momentti

3 — Direktiivin 4 artiklan 1 kohta.

4 — Direktiivin 5 artiklan 1 kohta.

5 — Direktiivin 5 artiklan 2 kohta.

6 — Direktiivin 6 artiklan 1 kohta.

7 — Stb. 2000, nro 495.

8 — Stcrt. 2001, nro 10.

Oleskelulupa mukana siirtyville perheenjäsenille	188	3.34 §:n 2 momentin c kohta
Oleskelulupa muille kuin mukana siirtyville perheenjäsenille	830 (ensimmäinen perheenjäsen) 188 (muut perheenjäsenet)	3.34 §:n 2 momentin b kohta

II Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

16. Komissio katsoi, että Alankomaiden kuningaskunta ei ollut noudattanut sille kuuluvia velvoitteitaan, minkä vuoksi se lähetti sille 27.6.2008 virallisen huomautuksen ja sen jälkeen 23.3.2009 perustellun lausunnon, joihin Alankomaiden viranomaiset vastasivat 25.8.2008 ja 25.5.2009 jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kiistäen.

17. Koska komissio ei pitänyt näitä vastauksia tyydyttävinä, se päätti saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 258 artiklan perusteella.

III Kanne

18. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— toteaa, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan eikä siten SEUT 258 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se vaatii korkeita ja kohtuuttomia maksuja sellaisilta kolmansien maiden kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään, jotka hakevat pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa

— velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Asianosaisten lausumat

A *Kanteen tutkittavaksi ottaminen*

19. Alankomaiden kuningaskunta väittää vastineessaan, että kanne on jätettävä tutkimatta kahdella perusteella.

20. Ensinnäkin se vetoaa siihen, että komissio ei mainitse kannekirjelmässään yhtään pakottavaa direktiivin säännöstä vaan viittaa ainoastaan yhteen perustelukappaleeseen, joka ei ole oikeudellisesti sitova, sekä SEU 4 artiklan 3 kohtaan, mutta viittaamalla siihen yleisesti ja selittämättä, miten sen väitteet perustuvat tähän määräykseen.

21. Toiseksi se vetoaa siihen, että komissio on rajannut kannekirjelmänsä vaatimusosan maksuihin, joita vaaditaan kolmansien maiden kansalaisilta direktiivin II luvussa säädetyn pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisesta, minkä vuoksi menettely ei voi koskea sellaisilta pitkään oleskelleilta kolmansien maiden kansalaisilta vaadittuja maksuja, jotka hakevat jäsenvaltiosta käsin oleskelulupaa tämän direktiivin III luvun perusteella.

22. Alankomaiden kuningaskunta väittää vastauskirjelmässään, että komissio ei voi vedota unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kannetta ei voida jättää tutkimatta vain siitä syystä, että komissio väittää kansallisen lainsäädännön olevan jonkin direktiivin järjestelmän, rakenteen tai tarkoituksen vastainen.[9] Tähän oikeuskäytäntöön vedoten se katsoo, että komissio esittää ensimmäisen kerran vastauskirjelmässään uuden väitteen, jota unionin tuomioistuin ei voi ottaa huomioon.

9 — Ks. asia C-202/99, komissio v. Italia, tuomio 29.11.2001 (Kok., s. I-9319).

B *Kanteen perusteltavuus*

23. Kiistämättä periaatetta, jonka mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan myöntämisestä voidaan periä maksu, saati jäsenvaltioiden harkintavaltaa tämän maksun suuruuden määrittämiseksi, kun direktiivissä ei ole siitä erityistä säännöstä, komissio katsoo tämän direktiivin johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen valossa, että näiden maksujen on oltava ”kohtuullisia” eivätkä ne saa estää direktiivissä asetetut edellytykset täyttäviä kolmansien maiden kansalaisia hakemasta oleskelulupaa tai tehdä sen hakemista vähemmän houkuttelevaksi. Komissio väittää, että Alankomaissa voimassa olevat korkeat maksut, joilla rajoitetaan unionin lainsäädännössä vahvistettujen oikeuksien käyttämistä, heikentävät tämän lainsäädännön tehokasta vaikutusta.

24. Komissio väittää lisäksi direktiivin johdanto-osan toiseen perustelukappaleeseen vedoten, että maksujen on oltava määrältään ”verrattavissa” maksuihin, jotka oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävien unionin kansalaisten on maksettava samankaltaisten asiakirjojen saamiseksi. Se katsoo, että Alankomaiden kuningaskunnan vaatimat summat, jotka ovat noin 7–27 kertaa korkeammat kuin unionin kansalaisilta vaaditut maksut, ovat suhteettomia ja voivat tehdä kyseisille henkilöille heidän oikeuksiensa käyttämisen vähemmän houkuttelevaksi.

25. Komissio esittää, että direktiivin päämäärä on samankaltainen kuin 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY [10] päämäärä, ja väittää, että kolmansien maiden kansalaisten tilanne on rinnastettavissa unionin kansalaisten tilanteeseen direktiivin 2004/38 yhteydessä. Se viittaa asiassa komissio vastaan Alankomaat 29.4.2010 annettuun tuomioon, [11] jossa unionin tuomioistuin tuomitsi Alankomaiden kuningaskunnan, koska se oli ottanut käyttöön ja pitänyt voimassa säännökset sellaisista oleskelulupien myöntämisestä Turkin kansalaisilta perittävistä maksuista, jotka ovat suhteettomia, ja katsoo, että myös esillä olevassa asiassa maksujen suuruutta on sitä suuremmalla syyllä pidettävä suhteettomana.

26. Alankomaiden kuningaskunta vastaa vastineessaan, että direktiivi 2004/38 ei ole merkityksellinen määritettäessä direktiivin johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa olevan ”tasapuolisen” menettelyn käsitteen merkitystä, koska näistä direktiiveistä ensin mainittu on annettu jälkimmäisen direktiivin jälkeen ja koska kolmansien maiden kansalaisten asema poikkeaa unionin kansalaisten asemasta, joille on tunnustettu perustavanlaatuinen oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Vaikka ehdotuksessa neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta [12] oli säännös oleskeluluvan myöntämisestä perittävistä maksuista, direktiiviin ei sisälly vastaavaa säännöstä. Alankomaiden kuningaskunnan mukaan unionin lainsäätäjä on siis päättänyt jättää jäsenvaltioille oikeuden määrittää maksujen suuruuden, mistä se päättelee, että hallinnon ja tuomioistuinten suorittaman valvonnan on rajoituttava sen tutkimiseen, onko kansallista lainsäädäntöä pidettävä selvästi kohtuuttomana.

27. Alankomaiden kuningaskunta toteaa vielä, että ratkaisua, joka omaksuttiin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Alankomaat annetussa tuomiossa niiden Turkin kansalaisten hyväksi, joilla on assosiaation kehittämisestä 19.9.1980 tehdyn assosiaationeuvoston [13] päätöksen N:o 1/80 [14] 13 artiklassa ja Brysselissä 23.11.1970 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan, joka tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 19.12.1972 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2760/72, [15] 59 artiklassa

10 — 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 annettu direktiivi (EUVL L 158, s. 77).

11 — Asia C-92/07 (Kok., s. I-3683).

12 — Komission 13.3.2001 antama ehdotus (KOM(2001) 127 lopullinen; jäljempänä direktiiviehdotus).

13 — Assosiaationeuvosto perustettiin Euroopan talousyhteisön ja Turkin välisellä assosiaatiosopimuksella, jonka allekirjoittivat Ankarassa 12.9.1963 yhtäältä Turkin tasavalta sekä toisaalta ETY:n jäsenvaltiot ja yhteisö. Tämä sopimus tehtiin, hyväksyttiin ja vahvistettiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, 217, s. 3685).

14 — Jäljempänä päätös N:o 1/80.

15 — EYVL L 293, s. 1.

vahvistettuja oikeuksia, ei voida soveltaa esillä olevaan asiaan, koska direktiivi ei sisällä standstill-lauseketta, joka estäisi uusien rajoitusten käyttöön ottamisen, eikä myöskään säännöstä, joka velvoittaisi vertaamaan kolmansien maiden kansalaisilta vaadittujen maksujen suuruutta unionin kansalaisilta vaadittujen maksujen suuruuteen.

28. Alankomaiden kuningaskunta katsoo vielä, että komissio ei ole esittänyt asianmukaisesti toisessa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleilta kolmansien maiden kansalaisilta oleskeluluvan saamiseksi Alankomaissa vaadittujen maksujen soveltamisalaa ja ettei se ole näyttänyt, miten pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseksi vaadittu 201 euron suuruinen summa estäisi direktiivissä vahvistettujen oikeuksien käyttämisen. Se toteaa, että hakemukset pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiseksi ovat lisääntyneet nopeasti vuosina 2006–2009, ja huomauttaa, että tämä määrä, joka on vahvistettu sen yleisen politiikan mukaisesti, jossa toimivaltaisen viranomaisen kustannukset luvan myöntämisestä vyörytetään hakijoiden maksettaviksi, ei mitenkään rajoita direktiivissä vahvistettujen oikeuksien käyttämistä.

29. Komissio katsoo vastauskirjelmässään, että vaikka unionin lainsäätäjä ei vastoin komission alkuperäistä direktiiviehdotusta ole säätänyt nimenomaista rajoitusta mahdollisesti perittäville maksuille, jäsenvaltioilla ei ole asiassa rajatonta harkintavaltaa. Komission mukaan unionin kansalaisilta perittävien maksujen vahvistamista koskevaa säännöstä voidaan pitää kohtuullisena viitteenä siitä, mitä kolmansien maiden kansalaisilta voidaan vaatia. Sen mielestä sellaisten maksujen periminen, jotka ovat tässä asiassa 7–27 kertaa suurempia kuin unionin kansalaisten suorittamat maksut vastaavien asiakirjojen saamiseksi, merkitsevät toimenpidettä, joka voi saada kolmansien maiden kansalaiset luopumaan direktiivissä vahvistettujen oikeuksien käyttämiseksi välttämättömien hallinnollisten asiakirjojen hankkimisesta.

30. Komissio väittää lisäksi, että perittyjen maksujen suhteettomuus oikeuttaa jo yksinään unionin tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Alankomaat antaman tuomion riippumatta siitä, onko ainoastaan Turkin kansalaisiin sovellettavia erityissäännöksiä rikottu.

31. Alankomaiden kuningaskunta väittää vastauskirjelmässään, että direktiivin johdanto-osan 10. perustelukappaleesta, jonka mukaan menettelysääntöjä ei voida käyttää siten, että niiden ”avulla” estetään oleskeluoikeuden käyttäminen, on pääteltävä, että nämä säännöt voivat todella merkitä estettä, kunhan niitä ei käytetä keinona estää oleskeluoikeuden käyttäminen.

32. Se katsoo lopuksi, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa hakevien kolmansien maiden kansalaisten tilanne voidaan rinnastaa direktiivin 2004/38 16 artiklassa tarkoitettua pysyvää oleskelulupaa hakevien unionin kansalaisten tilanteeseen, mutta korostaa kuitenkin, että kolmansien maiden kansalaisten osalta tutkimukset ovat huomattavasti perusteellisempia ja että unionin kansalaisille myönnetyllä asiakirjalla on pelkästään toteava vaikutus, kun taas pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle myönnetyllä oleskeluluvalla on konstitutiivinen vaikutus.

33. Helleenien tasavalta kiistää väliintulokirjelmässään komission esittämän oikeasuhteisuuskriteerin merkityksen ja katsoo, että pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle myönnettävästä oleskeluluvasta perittäviä maksuja vahvistettaessa on välttämättä otettava huomioon kustannukset, joita hallinnolle aiheutuu paitsi oleskeluoikeuden valvonnasta ja oleskelulupien myöntämisestä, myös henkilöiden kotouttamisesta, kuten vastaanottavan maan kielen, historian ja kulttuurin opettamisesta maahanmuuttajille.

34. Se katsoo toisessa jäsenvaltiossa aiheutuneiden sairauskulujen korvaamista koskevaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön vedoten,[16] että on tutkittava, ovatko perityt maksut tarpeellinen ja kohtuullinen toimenpide maahanmuuton hallintaa koskevan kansallisen järjestelmän taloudellisen tasapainon säilyttämiseksi kokonaisuutena arvioiden.

16 — Ks. mm. asia C-512/08, komissio v. Ranska, tuomio 5.10.2010 (Kok., s. I-8833) ja asia C-173/09, Elchinov, tuomio 5.10.2010 (Kok., s. I-8889).

V Kannanotto

A *Kanteen tutkittavaksi ottaminen*

35. Oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä on antaa jäsenvaltiolle sekä tilaisuus täyttää unionin oikeuden mukaiset velvoitteensa että tilaisuus puolustautua asianmukaisesti komission esittämiä väitteitä vastaan. [17]

36. Tämän menettelyn säännönmukaisuus on olennainen tae sekä kysymyksessä olevan jäsenvaltion oikeuksien suojelemiseksi että myös sen takaamiseksi, että mahdollisen oikeudenkäyntimenettelyn kohteena on selkeästi määritelty oikeusriita, minkä vuoksi unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettavan väitteen kohde on tärkeää määritellä tarkasti.

37. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklasta ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdasta ilmenee, että komission on SEUT 258 artiklaan perustuvassa kanteessa esitettävä yhteenveto täsmällisistä väitteistä, joista unionin tuomioistuinta pyydetään lausumaan, sekä oikeudelliset seikat ja tosiseikat, joihin väitteet perustuvat.

38. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Italia 29.11.2001 antamassaan tuomiossa, että silloin, kun komissio väittää kansallisen lainsäädännön olevan yhdenmukaistamisdirektiivin järjestelmän, rakenteen tai tarkoituksen vastainen ja kun tästä johtuvaa unionin oikeuden rikkomista ei voida yhdistää mihinkään tiettyyn kyseisen direktiivin säännökseen, komission kannetta ei voida jättää tutkimatta vain tästä syystä. [18] Mielestäni se, että komissio vetoaa tähän oikeuskäytäntöön vastauskirjelmässään, on pelkkä vastauksena Alankomaiden kuningaskunnan vastineessaan esittämään oikeudenkäyntiväitteeseen puolustukseksi esitetty peruste eikä sitä voida missään tapauksessa pitää uutena väitteenä, jota unionin tuomioistuin ei voisi ottaa huomioon. Näin ollen komission ei voida väittää muuttaneen asian käsittelyn kuluessa väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kohdetta.

39. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen voi johtua siitä, että SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua unionin ja jäsenvaltioiden välisen vilpittömän yhteistyön velvoitetta ei ole noudatettu. [19]

40. SEUT 258 artiklan nojalla nostettu kanne voi siis perustua paitsi unionin lainsäädännön tietyn säännöksen rikkomiseen, myös sen yleisen yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättämiseen, joka velvoittaa noudattamaan tämän lainsäädännön tavoitetta ja pidättäytymään sen tehokasta vaikutusta heikentävistä toimista.

41. Esillä olevassa asiassa on selvää, että komissio on selvästi todennut virallisessa huomautuksessaan, perustellun lausunnon lausunto-osassa ja kannekirjelmään sisältyvissä vaatimuksissa, että sen mukaan Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivissä vahvistettuja velvoitteitaan. Toisin kuin tämä jäsenvaltio väittää, komissio ei ole katsonut sen rikkoneen direktiivin johdanto-osan perustelukappaleita vaan säännöstä, jonka komissio on löytänyt direktiivistä itsestään, sellaisena kuin se on tulkittuna sen perustelukappaleiden valossa, kun tämä jäsenvaltio on tehnyt tyhjäksi sen tehokkaan vaikutuksen esteellä, joka kohdistuu siinä kolmansien maiden kansalaisille vahvistettuihin oikeuksiin. Komissio on alusta alkaen väittänyt Alankomaiden kuningaskunnan toimineen vastoin direktiivin yleistä rakennetta sekä sen tarkoitusta ja tavoitetta. Se, että kanteessa viitataan liitännäisesti SEU 4 artiklan 3 kohtaan, ei merkitse sitä, että se olisi jätettävä tutkimatta.

17 — Ks. mm. asia C-456/03, komissio v. Italia, tuomio 16.6.2005 (Kok., s. I-5335, 36 kohta).

18 — Tuomion 23 kohta.

19 — Ks. asia 240/86, komissio v. Kreikka, tuomio 24.3.1988 (Kok., s. 1835, 27 ja 28 kohta); asia 272/86, komissio v. Kreikka, tuomio 22.9.1988 (Kok., s. 4875, 30–32 kohta) ja asia C-441/06, komissio v. Ranska, tuomio 18.10.2007 (Kok., s. I-8887, 45–52 kohta).

42. Komissio on myös nimenomaisesti viitannut virallisessa huomautuksessaan, perustellussa lausunnossa ja kannekirjelmässä paitsi pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa hakevien kolmansien maiden kansalaisten tilanteeseen, myös itselleen tai perheenjäsenilleen oleskeluoikeutta Alankomaissa hakevien, toisessa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten tilanteeseen. Se on viitannut paitsi ensin mainituilta vaadittuun 201 euron maksuun, myös jälkimmäisiltä ja heidän perheenjäseniltään vaadittuihin 331, 433 ja 830 euron maksuihin.

43. Vaikka pitää paikkansa, että kanteen vaatimusosassa mainitaan ainoastaan ”pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa hakevilta kolmansien maiden kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään” perittyihin maksuihin viittaamatta oleskeluluvan saamiseen kansalaiselle, jolla on jo pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema ensimmäisessä jäsenvaltiossa, olisi liioitellun kaavamaista jättää kanne osittain tutkimatta tämän sanamuotoon liittyvän epätarkkuuden vuoksi, kun vaatimusosassa nimenomaisesti mainittuihin ”perheenjäseniin” sovelletaan ainoastaan direktiivin III lukua ja Alankomaiden kuningaskunta on voinut komission nostaman kanteen vaatimusten perusteella selvästi yksilöidä velvoitteet, joita komissio väittää sen jättäneen noudattamatta, ja siten esittää puolustuksensa osoittaakseen esitetyt väitteet vääriksi.

44. Näin ollen ehdotan, että oikeudenkäyntiväite hylätään.

45. Seuraavaksi on tarkasteltava kanteen perusteltavuutta.

B *Kanteen perusteltavuus*

46. Kanteen perusteltavuuden tutkiminen edellyttää, että aluksi selvitetään, onko jäsenvaltioilla velvollisuus rajoittaa kolmansien maiden kansalaisilta oleskeluasiakirjojen myöntämisestä vaadittujen maksujen suuruutta. Jos tällaisen velvollisuuden katsotaan olevan olemassa, seuraavaksi on tutkittava, onko Alankomaiden kuningaskunta laiminlyönyt tämän velvollisuutensa perimällä kolmansien maiden kansalaisilta tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohdassa olevassa taulukossa lueteltuja maksuja.

1. Jäsenvaltioiden velvollisuus rajoittaa kolmansien maiden kansalaisilta oleskeluasiakirjojen myöntämisestä vaadittujen maksujen suuruutta

47. Direktiiviehdotuksessa todettiin, että oleskelulupa oli myönnettävä joko maksutta tai siitä perittävä maksu voi olla enintään yhtä suuri kuin ne maksut ja verot, jotka jäsenvaltion kansalaisilta peritään henkilökortista. [20]

48. Tätä täsmennystä ei ole otettu direktiiviin, jossa ei ole säännöstä, joka rajoittaisi jäsenvaltioiden oikeutta vaatia kolmansien maiden kansalaisilta tai heidän perheenjäseniltään maksujen suorittamista. [21] Tämän kohdan poistaminen ilmentää tiettyjen jäsenvaltioiden halua rajoittaa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten ja unionin kansalaisten välisen yhdenvertaisen kohtelun sisältöä. [22]

20 — Direktiiviehdotuksen 9 artiklan 3 kohta ja 21 artiklan 4 kohta. Tämä sanamuoto on toistettu lähes sanatarkasti direktiivin 2004/38 25 artiklan 2 kohdassa, jossa säädetään, että oleskeluasiakirjat ”on annettava maksutta tai sellaista maksua vastaan, joka ei ole suurempi kuin kansalaisilta samanlaisten asiakirjojen myöntämisestä perittävät maksut”.

21 — Huomattakoon, että Euroopan parlamentti oli mietinnössään ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaiden asemasta (A5-0436/2001) ehdottanut 9 artiklan 3 kohdalle seuraavaa sanamuotoa:
”Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden asukkaiden EY-oleskelulupa myönnetään sellaista maksua vastaan, joka ei ylitä hallinnollisia kuluja. Tämä maksu ei saa olla suurempi kuin jäsenvaltion kansalaisille myönnettävästä henkilökortista perittävä maksu. Jäsenvaltiot voivat säätää, että oleskelulupa on maksuton.”
Samoin 21 artiklan 4 kohtaa oli muutettu seuraavasti:
”Oleskelulupa myönnetään sellaista maksua vastaan, joka ei ylitä hallinnollisia kuluja ja joka ei saa olla suurempi kuin jäsenvaltion kansalaisille myönnettävästä henkilökortista perittävä maksu. Jäsenvaltiot voivat myöntää tämän luvan maksutta.”

22 — Ks. tästä Peers, S., ja Rogers, N., *EU Immigration and Asylum Law*, Leyden, s. 627.

49. Koska direktiivissä ei ole erityistä säännöstä, on selvää, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa niiden asettaessa oleskeluasiakirjojen myöntämisedellytykseksi maksujen perimisen ja vahvistaessa niiden määrän. Direktiivissä ei siten kielletä jäsenvaltioita antamasta näitä asiakirjoja maksutta tai kääntäen vaatimasta maksujen suorittamista. Vielä on ratkaistava, onko tämä harkintavalta rajoittamaton vai päinvastoin rajattu.

50. Koska unionin kansalaisuus on sidottu jäsenvaltion kansalaisuuteen, siitä seuraavaa oikeudellista asemaa ei voida soveltaa kolmansien maiden kansalaisiin. Mielestäni on siis selvää, että heihin ei voida soveltaa direktiiviin 2004/38 perustuvaa järjestelmää, jonka mukaisesti maksuja ei peritä tai ne vastaavat jäsenvaltion kansalaisilta perittäviä maksuja. [23]

51. On myös selvää, ettei kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin ole mahdollista soveltaa sellaisiin kansalaisiin sovellettavaa erityistä suojajärjestelmää, joiden maat ovat sidoksissa unioniin heille etuoikeutetun aseman antavan assosiaatiosopimuksen nojalla. Etenkään unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa tuomitaan erityisten säännösten perusteella Turkin kansalaisten ja unionin kansalaisten erilainen kohtelu oleskeluasiakirjoista perittävien maksujen osalta, ei voida johtaa yleistä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, joka koskisi kaikkia pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin päätöksen N:o 1/80 13 artiklassa tarkoitetun erityisen standstill-lausekkeen perusteella, jossa kielletään työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä työhön pääsyn edellytyksiä koskevien uusien rajoitusten käyttöön ottaminen, todennut asiassa Sahin 17.9.2009 antamassaan tuomiossa, [24] että Turkin kansalaisille ei voida määrätä uusia velvoitteita, jotka ovat suhteettomia unionin kansalaisille määrättyihin velvoitteisiin nähden. [25] Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Alankomaat annettu tuomio perustuu niin ikään siihen, että sovellettiin tätä oikeasuhteisuusedellytystä yhdessä assosiaatiosopimuksen 9 artiklassa ja päätöksen N:o 1/80 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun syrjintäkiellon kanssa.

52. En kuitenkaan katso, että näistä asemaa koskevista eroista pitäisi päätellä, ettei kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia voida lainkaan rinnastaa unionin kansalaisten oikeuksiin ja että vaikka unionin lainsäädännössä rajoitetaan niiden maksujen suuruutta, joita viimeksi mainituilta voidaan vaatia heidän hakiessaan oleskeluasiakirjan myöntämistä, siinä jätetään jäsenvaltioiden harkintavaltaan niiden maksujen suuruus, joita ensin mainituilta vaaditaan heidän hakiessaan samankaltaisten asiakirjojen myöntämistä.

53. Katson sitä vastoin, että jäsenvaltioiden harkintavallalle on asetettu kahteen ryhmään kuuluvia rajoja.

54. Jäsenvaltiot eivät ensinnäkään saa käyttää niille annettua harkintavaltaa tavalla, joka vaarantaisi direktiivin tavoitteen ja heikentäisi sen tehokasta vaikutusta.

55. EY 63 artiklan ensimmäisen kohdan 3 ja 4 alakohdan perusteella annetussa direktiivissä otetaan käyttöön vastaanottavassa jäsenvaltiossa sinne laillisesti ja pysyvästi asettautuneiden kolmansien maiden kansalaisten asteittainen kotouttamisprosessi. Huomattakoon, että direktiivin johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa näiden kansalaisten kotouttamisen katsotaan edistävän ”olennaisella tavalla taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, joka on yhteisön perustavoitteita, kuten perustamissopimuksessa todetaan”.

56. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi direktiivissä lähennetään pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten tilannetta vastaamaan unionin kansalaisten tilannetta tunnustamalla ensin mainituille tiettyjä oikeuksia, jotka vastaavat jälkimmäisillä olevia oikeuksia. Tämä rinnastamislogiikka ilmenee selvästi direktiivin johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta, jossa viitataan Tampereella 15. ja 16.10.1999 pidettyyn erityiskokoukseen, jonka päätteeksi Eurooppa-neuvosto julisti, että kolmansien

23 — Ks. vastaavasti asiassa C-371/08, Ziebel, tuomio 8.12.2011 (Kok., s. I-12735), 14.4.2001 antamani ratkaisuehdotuksen 54 kohta.

24 — Asia C-242/06 (Kok., s. I-8465).

25 — Tuomion 71 kohta.

maiden kansalaisten oikeusasemaa olisi lähennettävä vastaamaan jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusasemaa ja että henkilölle, joka on laillisesti oleskellut jäsenvaltiossa tietyn, myöhemmin määriteltävän ajan ja jolla on pitkäaikainen oleskelulupa, olisi annettava kyseisessä jäsenvaltiossa yhdenmukaiset, ”mahdollisimman lähellä Euroopan unionin kansalaisten nauttimia oikeuksia olevat oikeudet”. Direktiivin johdanto-osan 12. perustelukappaleessa todetaan, että ”pitkään oleskelleen henkilön asema voisi edistää tehokkaasti kolmannen maan kansalaisen kotoutumista asuinyhteiskuntaansa. [Hänen] olisi nautittava tasavertaista kohtelua jäsenvaltion kansalaisten kanssa monilla talous- ja yhteiskuntaelämän aloilla tässä direktiivissä määriteltyjen asiaa koskevien edellytysten mukaisesti”. [26]

57. Direktiivi helpottaa lisäksi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten vapaata liikkuvuutta unionissa. Tässä tarkoituksessa direktiivin johdanto-osan 18. perustelukappaleessa täsmennetään, että ”niiden edellytysten määrittäminen, joiden perusteella pitkään oleskelleet kolmansien maiden kansalaiset voivat oleskella toisessa jäsenvaltiossa, edistää sisämarkkinoiden toteutumista alueena, missä kaikilla henkilöillä on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Tämä voisi myös muodostaa merkittävän liikkuvuuteen vaikuttavan tekijän erityisesti unionin työmarkkinoilla”.

58. Tätä rinnastamistavoitetta ilmentäen direktiivissä säädetään pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten ja jäsenvaltion kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta eri aloilla, jotka luetellaan sen 11 artiklan 1 kohdan a–h alakohdassa, ja säädetään karkottamista vastaan olevasta suojasta, joka annetaan sen 12 artiklassa määriteltyjen menettelytapojen mukaisesti. Kolmansien maiden kansalaisille, joilla on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema jäsenvaltiossa, tunnustetaan direktiivissä oleskeluoikeus toisessa jäsenvaltiossa, jolloin heidän perheenjäsenensä voivat siirtyä heidän mukanaan tai seurata heitä sinne myöhemmin.

59. Nämä oikeudet myönnetään tietyin aineellisin ja menettelyllisin edellytyksin, jotka täsmennetään direktiivissä. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa ja 5 artiklan 1 kohdassa, jotka koskevat pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamisen edellytyksiä, säädetään, että tämä asema myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, joka on oleskellut vastaanottavassa valtiossa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan ennen hakemuksen jättämistä ja jolla on vakaat, säännölliset ja riittävät varat sekä sairausvakuutus. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan perusteella jäsenvaltiot voivat lisäksi vaatia, että ”kansallisen lainsäädännön mukaiset kotouttamis*edellytykset*”[27] täyttyvät. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että hakemus on esitettävä toimivaltaisille viranomaisille, ja siihen on liitettävä ”kansallisessa lainsäädännössä määritellyt” asiakirjat, jotka osoittavat, että hakija täyttää direktiivin 4 ja 5 artiklassa luetellut edellytykset, tai sisältävät todisteen asianmukaisesta asunnosta, sekä tarvittaessa voimassa oleva matkustusasiakirja tai sen oikeaksi todistettu jäljennös. Direktiivin 14 ja 15 artiklassa vahvistetaan edellytykset, joiden täyttyessä kolmannen maan kansalainen, jolla on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema jäsenvaltiossa, saa oleskeluoikeuden toisessa jäsenvaltiossa, säätämällä muun muassa, että jäsenvaltiot voivat vaatia hakijaa esittämään todisteet siitä, että hänellä on vakaat, säännölliset ja riittävät varat sekä sairausvakuutus ja että hän noudattaa ”kansallisen lainsäädännön mukaisia kotouttamis*toimenpiteitä*[28]”.

60. Tämä luettelo on tyhjentävä. Direktiivin johdanto-osan 17. perustelukappaleessa, jossa täsmennetään, että ”yhdenmukaistamalla pitkään oleskelleen henkilön aseman myöntämisedellytykset voidaan edistää jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta [ja että] perustamissopimuksessa ei suljeta pois mahdollisuutta soveltaa suotuisampia kansallisia säännöksiä”, suljetaan sitä vastoin pois jäsenvaltioiden mahdollisuus antaa tiukempaa lainsäädäntöä. Direktiivin johdanto-osan 10. perustelukappaleessa

26 — Kuten korostin asiassa C-571/10, Kamberaj (vireillä unionin tuomioistuimessa), 13.12.2011 antamani ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 36, kotouttamistavoite on vahvistettu vastaavalla tavalla neuvoston direktiivin 2003/109 muuttamisesta 11.5.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/51/EU (EUVL L 132, s. 1) johdanto-osan toisessa, kolmannessa ja kuudennessa perustelukappaleessa.

27 — Kursivointi tässä.

28 — Ibid.

todetaan lisäksi, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa koskevien hakemusten tutkimista koskevien menettelyjen ”avulla ei saisi estää oleskeluoikeuden haltijoita käyttämästä oikeuttaan”. Jos kolmannen maan kansalaiset täyttävät asetetut edellytykset, heillä on oikeus saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema. [29]

61. Koska oikeus aseman tunnustamiseen on pääsääntö direktiivin 4 artiklassa säädetyn oleskelun kestoa koskevan edellytyksen täyttyessä, katson lisäksi analogisesti unionin tuomioistuimen asiassa Chakroun 4.3.2010 antamassaan tuomiossa [30] oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/86/EY [31] osalta tekemän ratkaisun kanssa, että edellytyksiä, joita jäsenvaltiot voivat asettaa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiselle, on tulkittava suppeasti. [32]

62. Katson näissä olosuhteissa, että jotta kolmansien maiden kansalaisilta perittävät maksut olisivat direktiivin säännösten mukaisia, niiden tarkoituksena tai seurauksena ei saa olla lisäedellytyksen asettaminen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiselle.

63. Päättelen tästä, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamista koskevan hakemuksen yhteydessä ei ole mahdollista vaatia niin korkeita maksuja, että kansalaiset, joilla ei ole riittäviä taloudellisia resursseja, eivät voisi maksaa niitä. Tällainen vaatimus olisi välillinen keino rajoittaa direktiivissä annettujen oikeuksien käyttämistä tai varata se parhaiten toimeentuleville kolmansien maiden kansalaisille, vaikka direktiivissä ei säädetä muusta taloudellisesta edellytyksestä kuin siitä, että henkilöllä on oltava vakaat ja säännölliset varat, jotka riittävät hänen itsensä ja hänen perheenjäsentensä elättämiseen turvautumatta kyseisen jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään.

64. Samoista syistä pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman ensimmäisessä jäsenvaltiossa saaneiden oleskeluoikeutta toisessa jäsenvaltiossa ei voida mielestäni rajoittaa liian suurilla maksuilla.

65. Sama koskee perheenjäsenten oleskeluoikeutta. Direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen, joka käyttää oleskeluoikeuttaan toisessa jäsenvaltiossa yli kolmen kuukauden ajan, perheenjäsenet, jotka asuivat hänen kanssaan ensimmäisessä vastaanottavassa jäsenvaltiossa, saavat siirtyä hänen mukanaan toiseen jäsenvaltioon tai seurata häntä sinne myöhemmin. Direktiivin 16 artiklan 5 kohdassa täsmennetään, että jos perhettä ei ole muodostettu ensimmäisessä jäsenvaltiossa, sovelletaan direktiivin 2003/86/EY säännöksiä. Ennen uuden oleskeluluvan myöntämistä toisen jäsenvaltion viranomaisilla on oikeus tarkistaa, että perheenjäsenellä on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa tai voimassa oleva matkustusasiakirja, että hän on oleskellut ensimmäisessä jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenenä ja että hänellä on vakaat, säännölliset ja riittävät varat sekä sairausvakuutus. Jos direktiivissä tyhjentävästi luetellut edellytykset täyttyvät, toinen jäsenvaltio voi kieltäytyä myöntämästä oleskelulupaa ainoastaan yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansanterveyttä koskevista syistä. Tästä seuraa, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenten oikeudelle siirtyä tämän henkilön mukana tai seurata häntä myöhemmin ei mielestäni voida asettaa lisäedellytystä, joka koskee liian suurten maksujen maksamista, koska silloin oikeus perheenyhdistämiseen jätettäisiin huomiotta.

66. Katson lisäksi, että direktiivillä asetetun tavoitteen, jona on helpottaa pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista rinnastamalla heidät – vaikka vain osittain – unionin kansalaisiin, täytyy johtaa ensin mainittujen kohteluun edellytyksin, jotka ovat verrattavissa jälkimmäisiin sovellettuihin edellytyksiin, kun he hakevat samantapaisissa olosuhteissa samankaltaisten asiakirjojen myöntämistä tämän direktiivin nojalla. Vaikka maksujen perimisestä ei ole säännöstä, tämän tavoitteen vuoksi erilainen kohtelu, jota ei ole perusteltu millään objektiivisella syyllä, ei ole mielestäni oikeutettua.

29 — Ks. vastaavasti Groenendijk, K., ”The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration”, *Whose Freedom, Security and Justice?*, Hart Publishing, 2007, s. 429, erityisesti s. 440.

30 — Asia C-578/08 (Kok., s. I-1839).

31 — EUVL L 251, s. 12.

32 — Em. asia Chakroun, tuomion 43 kohta.

67. Jäsenvaltioille annettua harkintavaltaa rajoittavat mielestäni myös toiseen ryhmään kuuluvat rajoitukset, jotka koskevat perusoikeuksien kunnioittamista.

68. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeusjärjestyksessä tunnustettujen yleisten periaatteiden – joihin perusoikeudet kuuluvat – suojaamisesta johtuvat vaatimukset sitovat myös jäsenvaltioita silloin, kun ne panevat täytäntöön unionin oikeussääntöjä, joten jäsenvaltioiden tulee niin pitkälti kuin mahdollista soveltaa näitä oikeussääntöjä siten, että vaatimuksia noudatetaan. [33] Direktiivin johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa täsmennetään sitä paitsi, että siinä noudatetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetussa yleissopimuksessa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Tästä seuraa, että direktiivin täytäntöön panemiseksi annettuja säännöksiä on arvioitava perusoikeuksien ja erityisesti syrjintäkiellon periaatteen valossa.

69. Syrjintäkiellon periaate, joka tuodaan esille direktiivin johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa toteamalla, että ”jäsenvaltioiden olisi pantava tämän direktiivin säännökset täytäntöön sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, etniseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen katsomatta”, estää mielestäni sellaisten maksujen käyttöön ottamisen, joiden suuruudella olisi ehkäisevä vaikutus kolmansien maiden kansalaisille, joilla ei ole riittävästi taloudellisia resursseja.

70. Näillä perusteilla katson, että jäsenvaltioilla olevaa harkintavaltaa niiden maksujen suuruuden vahvistamisessa, joita voidaan periä kolmansien maiden kansalaisilta, rajoittaa välttämättä velvollisuus olla perimättä maksuja, jotka ovat joko itsessään liian suuria tai jotka ovat suhteettomia verrattuna unionin kansalaisilta samankaltaisten asiakirjojen myöntämisestä vaadittuihin maksuihin.

71. Alankomaiden kuningaskunta ja Helleenien tasavalta vastustavat tätä johtopäätöstä kahdenlaisilla vastaväitteillä. Ne väittävät ensinnäkin, että oleskeluasiakirjan myöntämisellä on konstitutiivinen vaikutus kolmannen maan kansalaisille, mikä merkitsee kansallisten viranomaisten harkintavaltaa, kun taas unionin kansalaisille sillä on vain toteava vaikutus. Toiseksi ne väittävät, että jäsenvaltioiden on voitava vyöryttää hakijoille oleskeluluvan myöntämisestä aiheutuvat kustannukset. Nämä molemmat väitteet on mielestäni hylättävä seuraavista syistä.

72. Ensimmäinen vastaväite perustuu teoreettiseen erotteluun, joka on mielestäni kyseenalainen sekä periaatteelliselta kannalta että siihen liittyvien vaikutusten osalta.

73. Ensinnäkin katson, että periaatteessa oleskeluluvan myöntämiseen ”ulkomaalaisille yleensä” [34] liittyvän pelkän konstitutiivisen vaikutuksen ja samankaltaisen asiakirjan myöntämiseen unionin kansalaiselle liittyvän toteavan vaikutuksen välinen erottelu ei enää varsinaisesti vastaa unionin oikeuden kehitystä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa Sagulo ym. antamassaan tuomiossa tosiaankin, että yhtäältä oleskeluluvan antamisella unionin kansalaiselle, jolla on oikeus liikkua ja oleskella jäsenvaltioissa suoraan unionin oikeuden nojalla, on ainoastaan toteava vaikutus ja että toisaalta tällaista asiakirjaa ei voida rinnastaa oleskelulupaan, joka koskee ulkomaalaisia yleensä ja jonka myöntämisessä kansallisilla viranomaisilla on harkintavaltaa. [35] Vaikka ensin mainittu näkemys pitää mielestäni edelleen paikkansa, jälkimmäinen ei enää täysin vastaa oikeuden nykyistä kehitysvaihetta.

33 — Asia C-117/06, Möllendorf ja Möllendorf-Niehuus, tuomio 11.10.2007 (Kok., s. I-8361, 78 kohta).

34 — Ilmaisu on lainattu asiassa 8/77, Sagulo ym., 14.7.1977 annetusta tuomiosta (Kok., s. 1495, Kok. Ep. III, s. 431, 8 kohta).

35 — Ibid.

74. On nimittäin otettava huomioon, että eri säännöksillä on annettu tietyille kolmansien maiden kansalaisille suoraan oleskeluoikeus riippumatta siitä, myöntävätkö vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset vastaavan luvan. Näihin säännöksiin tukeutuen oikeuskäytännössä on analogisesti sovellettu näihin kansalaisiin unionin kansalaisten osalta annettua ratkaisua. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvissa tuomioissa on katsottu, että päätöksen N:o 1/80 mukaan Turkin kansalaisille myönnetyllä oleskeluluvalla on merkitystä vain oleskeluoikeuden toteavana asiakirjana ja todisteena.[36] Toiseen ryhmään kuuluvissa tuomioissa on ulotettu oleskeluoikeuden pelkästään toteava vaikutus kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat unionin kansalaisten perheenjäseniä. Toteamuksesta, jonka mukaan ”jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa olevalle kolmannen maan kansalaiselle annettu oikeus tulla jäsenvaltioiden alueelle johtuu pelkästään perhesuhteesta”, yhteisöjen tuomioistuin on päätellyt, että oleskeluluvan myöntämistä ei ole pidettävä konstitutiivisena toimena vaan sellaisena toimena, jolla on tarkoitus vahvistaa, millaisessa asemassa kolmannen maan kansalainen on yhteisön oikeussääntöjen perusteella.[37]

75. Kun otetaan huomioon direktiivillä kaikkien kolmansien maiden kansalaisille vastedes myönnettävät oikeudet, voidaan erityisesti pohtia, onko oleskeluluvan myöntämisellä näille kansalaisille edelleen konstitutiivinen vaikutus siten, että sillä annetaan uusia oikeuksia, vai onko sitä pidettävä tästä lähtien pelkästään toteavana toimena, jossa vain tunnustetaan jo aiemmin vallinnut tilanne. On syytä huomata, että direktiivin 9 artiklan 6 kohdan mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan vanheneminen ei missään tapauksessa voi aiheuttaa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman peruuttamista tai menettämistä ja että tämän direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaan silloin kun sen 4 ja 5 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät eikä henkilö muodosta sen 6 artiklassa tarkoitettua uhkaa, jäsenvaltion on ”myönnettävä” kyseiselle kolmannen maan kansalaiselle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema. Sivuuttamatta jäsenvaltioille annettua harkintavaltaa sekä aseman saamista koskevien edellytysten asettamisessa että kolmansien maiden kansalaisille annettujen oikeuksien määrittämisessä ja aseman myöntämisestä kieltäytymisen oikeuttavien yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta koskevien perusteiden määrittelyssä katson, että tässä 6 artiklassa käytetty verbimuoto, jolla on unionin lainsäätäjän yleensä noudattaman lainvalmistelutekniikan vuoksi imperatiivin arvo, merkitsee edellytysten täyttyessä velvollisuutta myöntää asema ilman harkintavaltaa, minkä vuoksi kansallisille viranomaisille annetun oikeuden myöntää oleskelulupia direktiivin perusteella ei voida mielestäni katsoa riippuvan vapaasta harkinnasta.[38]

76. Vaikka oletettaisiin, että pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan myöntämisellä olisi kuitenkin konstitutiivinen vaikutus, mielestäni asiassa ei olisi näytetty oikeasuhteisuutta tai edes minkäänlaista korrelaatiota toimen oikeusvaikutusten merkityksen ja tämän toimen kustannusten välillä. Toisin sanoen asiassa ei ole näytetty, että mitä enemmän oikeusvaikutuksia viranomaisen myöntämällä toimella on, sitä enemmän kustannuksia siitä aiheutuu sen myöntäneelle viranomaiselle.

77. Myöskään toinen väite, jonka mukaan pitkään oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle tai hänen perheenjäsenelleen oleskeluasiakirjaa myönnettäessä pitäisi ottaa huomioon jäsenvaltioille hakemuksista aiheutuvat todelliset kustannukset, ei vakuuta minua.

78. Ensinnäkin on paikallaan todeta, että vaikka direktiiviin ei ole otettu direktiiviehdotuksessa esitettyä säännöstä maksuttomuudesta tai maksukatosta, siihen ei sisälly myöskään parlamentin esittämiä muutoksia, joiden mukaan maksut määräytyisivät hallintokulujen suhteessa. En näin ollen ymmärrä, millä oikeudellisella perusteella tämä päättely, jota ei voida mielestäni johtaa pääsäännöstä, on esitetty.

36 — Ks. vastaavasti mm. asia C-329/97, Ergat, tuomio 16.3.2000 (Kok., s. I-1487, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 — Ks. mm. asia C-157/03, komissio v. Espanja, tuomio 14.4.2005 (Kok., s. I-2911, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 — Ks. vastaavasti Illamola Dausà, M., ”Égalité et intégration”, *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruylant, Bryssel, 2005, s. 175. Tämä kirjoittaja luonnehtii jäsenvaltioiden toimivaltaa ”sidotuksi toimivallaksi” (s. 187).

En yritä peitellä hämmennystä sen johdosta, että Alankomaiden kuningaskunta rinnastaa oleskeluasiakirjaa hakevien kolmansien maiden kansalaisten tilanteen niiden nautojen ja sikojen tilanteeseen, joiden teurastamista varten tarvitaan todistus, vaikka rinnastus rajoittuukin kysymykseen hallintokulujen kohdistamisesta.

79. Toiseksi katson, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole näyttänyt, että sen suorittamat tarkistukset olisivat paljon merkittävämpiä kuin unionin kansalaisen tapauksessa. Se perustaa näyttönsä vertailuun direktiivin 2004/38 16 artiklassa säädettyä pysyvää oleskelulupaa hakevan unionin kansalaisen tilanteen kanssa ja esittää, että kun hakemuksen tekee kolmannen maan kansalainen, on tarkistettava seuraavat asiat: maksujen maksaminen, lomakkeen täysimääräinen täyttäminen, näyttö siitä, että hakija on oleskellut Alankomaiden kuningaskunnan alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta ja että hänen pääasiallinen asuinpaikkansa on edelleen tässä maassa, sen tarkistaminen, että oleskeluoikeus ei ollut tilapäinen tai muodollisesti rajoitettu, näyttö siitä, että hänellä on pysyvästi ja itsenäisesti riittävästi varoja toimeentuloa varten, että hän kuuluu sairauskassaan ja että hänellä ei ole rikosrekisteriä. Tätä väitettä vastaan voidaan todeta, että useat Alankomaiden kuningaskunnan ilmoittamista tarkistuksista ovat samoja kuin ne, jotka voidaan suorittaa direktiivin 2004/38 nojalla myönnettäessä rekisteröintitodistus unionin kansalaiselle, joka haluaa saada yli kolmen kuukauden pituisen oleskeluoikeuden, tai myönnettäessä oleskelukortti hänen perheenjäsenilleen.[39] Päättelen tästä, ettei unionin kansalaisten ja direktiiviin oikeutensa perustavien kolmansien maiden kansalaisten erilaiselle kohtelulle ole objektiivisia perusteita.

80. Vaikka Helleenien tasavalta väittää, että oleskeluluvan myöntämisestä perityt maksut kattavat paitsi oleskeluoikeuden valvontaa ja todistuksen myöntämistä, myös ihmisten kotouttamista koskevien hallintopalvelujen kustannukset, on huomattava, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole kirjelmissään väittänyt, että kolmansien maiden kansalaisilta vaaditut maksut käsittäisivät kotouttamistoimenpiteiden kustannukset. Vaikka direktiivissä säädetään jäsenvaltioiden mahdollisuudesta vaatia, että ”kolmansien maiden kansalaiset täyttävät kansallisen lainsäädännön mukaiset kotouttamis*edellytykset*”,[40] ja vaikka tässä säännöksessä on väitetty annettavan jäsenvaltioille oikeus vaatia, että kolmansien maiden kansalaiset maksavat kokonaan tai osittain kotouttamistoimenpiteiden kustannukset,[41] mielestäni tämä jäsenvaltioille näin jätetty harkintavalta ei voi oikeuttaa direktiivin tavoitteen vaarantamista ja sen tehokkaan vaikutuksen heikentämistä liian suurten tai suhteettomien maksujen käyttöön ottamisella.

81. Kaiken edellä esitetyn perusteella jäsenvaltiot eivät mielestäni voi periä direktiivin perusteella oleskeluasiakirjojen myöntämistä hakevilta kolmansien maiden kansalaisilta maksuja, jotka ovat joko itsessään liian suuria tai jotka ovat suhteettomia verrattuna maksuihin, jotka jäsenvaltion omien kansalaisten tai oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävien unionin kansalaisten on maksettava samankaltaisten asiakirjojen saamiseksi.

82. Asiassa on vielä ratkaistava, onko Alankomaiden kuningaskunta jättänyt noudattamatta tätä velvoitetta.

2. Alankomaiden kuningaskunnan vaatimien maksujen liiallisuus tai suhteettomuus

83. Koska katson edellä esitetyistä syistä, että direktiivissä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus olla perimättä suhteettomia maksuja verrattuna jäsenvaltioiden kansalaisilta samankaltaisten asiakirjojen myöntämisestä vaadittuihin maksuihin, on paikallaan viitata unionin tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Alankomaat antamassaan tuomiossa suorittamaan oikeasuhteisuuden arviointiin.

39 — Huomattakoon erityisesti, että unionin kansalaisen, joka ei työskentele tai ole opiskelija, yli kolmen kuukauden pituiselle oleskeluoikeudelle on asetettu kaksi lähes samanlaista edellytystä kuin pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen aseman saamiselle, sillä direktiivin 2004/38 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla ulkomaalaisten on näytettävä, että heillä on kattava sairausvakuutusturva vastaanottavassa jäsenvaltiossa sekä itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle.

40 — Kursivointi tässä.

41 — Ks. tämän sanamuodon syntyhistoriasta Groenendijk, K., ”Legal concepts of integration in EU Migration Law”, *European Journal of Migration and Law*, nro 2, osa 6, 2007, s. 111.

84. Tässä tuomiossa unionin tuomioistuin piti suhteettomina maksuja, jotka vaihtelivat asteikolla, jonka alin arvo oli yli kaksi kolmannesta suurempi kuin unionin kansalaisilta samankaltaisten asiakirjojen myöntämisestä perittävien maksujen arvo.

85. Kolmansien maiden kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään vaadittuja maksuja, joiden osalta Alankomaiden kuningaskunta ei kiistä, että ne ovat 7–27 kertaa korkeampia kuin unionin kansalaisilta perityt maksut, on mielestäni sitä suuremmalla syyllä pidettävä liian suurina ja suhteettomina.

86. Näin ollen väite on mielestäni todettava perustelluksi.

VI Ratkaisuehdotus

87. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25.11.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY mukaisia velvoitteitaan, koska se on perinyt kolmansien maiden kansalaisilta, jotka hakevat pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa Alankomaissa, ja toisessa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleilta kolmansien maiden kansalaisilta, jotka haluavat käyttää oikeuttaan oleskella Alankomaissa, sekä heidän perheenjäseniltään, jotka hakevat lupaa siirtyä heidän mukanaan tai seurata heitä myöhemmin, liian suuria ja suhteettomia maksuja verrattuna jäsenvaltioiden kansalaisilta samankaltaisten asiakirjojen myöntämisestä perittäviin maksuihin.

2) Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.