JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
8 päivänä kesäkuuta 2010[1]

1. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Saksa) pyytää nyt käsiteltävänä olevalla ennakkoratkaisupyynnöllään unionin tuomioistuinta täsmentämään direktiivin 2004/38/EY[2] 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa lueteltuja edellytyksiä, jotka koskevat suojan myöntämistä karkottamista vastaan. Tässä säännöksessä säädetään, että karkottamispäätös, joka koskee vastaanottavan jäsenvaltion alueella edelliset kymmenen vuotta oleskellutta unionin kansalaista, voidaan tehdä ainoastaan yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä.

2. Unionin tuomioistuimelta tiedustellaan erityisesti yhtäältä sitä, onko yleistä turvallisuutta koskevien pakottavien syiden käsite ymmärrettävä siten, että se käsittää ainoastaan jäsenvaltion ja sen järjestelmien turvaamiseen liittyvät näkökohdat, ja toisaalta sitä, vaikuttavatko toistuvat pitkät poissaolot vastaanottavan jäsenvaltion alueelta kymmenen vuoden oleskelua koskevaan määräaikaan, jota edellytetään suojan saamiseksi karkottamista vastaan.

3. Ehdotan tässä ratkaisuehdotuksessani, että unionin tuomioistuin toteaa, että direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että yleistä turvallisuutta koskevien pakottavien syiden käsite paitsi tarkoittaa suppeassa mielessä vastaanottavan jäsenvaltion ulkoisen tai sisäisen turvallisuuden vaarantumista tai sen järjestelmien turvaamista myös kattaa vakavat uhat, jotka kohdistuvat sellaisiin yhteiskunnan olennaisiin etuihin, kuten kansalaisten suojelemiseen, jotka valtio on yksilöinyt säätämällä niiden suojaksi niiden loukkaamisen rangaistavuudesta.

4. Esitän unionin tuomioistuimelle myös ne erityiset edellytykset, joiden on mielestäni täytyttävä, jotta toimivaltainen kansallinen viranomainen voi tehdä laillisesti

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – 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 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 158, s. 77 ja – oikaisu – EUVL 2005, L 197, s. 34).

karkotuspäätöksen pääasiassa kuvatun kaltaisessa tilanteessa, jossa tällainen päätös liittyy rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanoon.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Primäärioikeus*

5. Lisäksi esitän unionin tuomioistuimelle syyt, joiden perusteella katson, että koska tilapäiset poissaolot eivät yleensä riitä kyseenalaistamaan unionin kansalaisen vahvaa sidettä vastaanottavaan jäsenvaltioon, minkä toteaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä, ne eivät vaikuta direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa edellytetyn kymmenen vuoden määräajan laskentaan.

7. EU 3 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet.”

6. Sitä vastoin yli 16 kuukauden poissaolo vastaanottavan jäsenvaltion alueelta, kun poissaolo päättyy vasta, kun unionin kansalainen on pakotettu palaamaan vastaanottavaan jäsenvaltioon tämän valtion toimivaltaisen tuomioistuimen tekemän päätöksen johdosta – kuten nyt esillä olevassa asiassa –, voi nähdäkseni johtaa siihen, että kyseessä oleva kansalainen menettää edellä mainitussa artiklassa tarkoitetun vahvistetun suojan, mikäli tämä poissaolo katkaisee kyseessä olevan kansalaisen vahvan siteen edellä mainittuun valtioon, minkä toteaminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.

B *Direktiivi 2004/38*

8. Ennen direktiivin 2004/38 voimaantuloa oli useita unionin kansalaisten liikkumisvapautta ja oleskeluoikeutta koskevia direktiivejä ja asetuksia. Tällä direktiivillä koonnettiin

unionin alaa koskeva lainsäädäntö ja yksinkertaistettiin sitä.

9. Direktiivillä nimittäin poistetaan unionin kansalaisia koskeva velvollisuus hankkia oleskelukortti, otetaan käyttöön näiden kansalaisten pysyvä oleskeluoikeus ja rajoitetaan jäsenvaltioiden mahdollisuutta rajoittaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisten oleskelua niiden alueella.

10. Direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdassa säädetään, että unionin kansalaisilla, jotka ovat oleskelleet vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun sen alueella. Saman direktiivin 16 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että oleskelun yhtäjaksoisuuteen eivät vaikuta tilapäiset poissaolot, jotka eivät ylitä yhteensä kuutta kuukautta vuodessa.

11. Edellä mainitun direktiivin 16 artiklan 4 kohdan mukaan on niin, että kun oikeus pysyvään oleskeluun on saatu, se voidaan menettää ainoastaan olemalla poissa vastaanottavan jäsenvaltion alueelta yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta.

12. Unionin kansalaisilla on lisäksi suoja karkottamista vastaan. Direktiivissä 2004/38 rajataan nimittäin tarkkaan jäsenvaltioiden mahdollisuus rajoittaa unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun suoraan unionin tuomioistuimen alaa koskevan oikeuskäytännön mukaisesti.

13. Direktiivin 27 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat siis rajoittaa tätä oikeutta yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, mutta näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä.

14. Direktiivin 27 artiklan 2 kohdassa säädetään unionin tuomioistuimen vahvistamien perusteiden mukaisesti, että yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia [3] ja niiden on

3 – Ks. yhdistetyt asiat 115/81 ja 116/81, Adoui ja Cornuaille, tuomio 18.5.1982 (Kok., s. 1665, Kok. Ep. VI, s. 443).

perustuttava yksinomaan karkottamispäätöksen saaneen henkilön omaan käyttäytymiseen. [4] Siinä täsmennetään, että aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle. Lisäksi asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. [5]

15. Direktiivin 2004/38 28 artiklassa, joka koskee suojaa karkottamista vastaan, säädetään seuraavaa:

”1. Vastaanottavan jäsenvaltion on ennen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin perustuvan karkottamispäätöksen tekemistä otettava huomioon se, kuinka kauan asianomainen on oleskellut sen alueella, asianomaisen ikä, terveydentila, perhe- ja taloudellinen tilanne, kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan ja kulttuuriin, sekä se, missä määrin asianomaisella on yhteyksiä kotimaahansa.

2. Vastaanottava jäsenvaltio voi tehdä karkottamispäätöksen, joka koskee sellaista unionin kansalaista tai tämän perheenjäsentä, tämän kansalaisuudesta riippumatta, jolla on oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltion alueella, ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä.

3. Unionin kansalaisia koskevaa karkottamispäätöstä ei saa tehdä, ellei päätös perustu jäsenvaltioiden määrittämiin yleistä turvallisuutta koskeviin pakottaviin syihin, jos he

a) ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa edelliset kymmenen vuotta, tai he

b) ovat alaikäisiä, jollei karkottaminen ole lapsen edun mukaista lapsen oikeuksista 20 päivänä marraskuuta 1989 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen mukaisesti.”

4 – Ks. asia 67/74, Bonsignore, tuomio 26.2.1975 (Kok., s. 297, Kok. Ep. II, s. 463).

5 – Ks. asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok., s. 1999, Kok. Ep. III, s. 485).

C *Saksan oikeus*

16. Direktiivin 2004/38 säännökset on saatettu osaksi Saksan lainsäädäntöä unionin kansalaisten liikkumisvapaudesta 30.7.2004 annetulla lailla (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern).[6] FreizügG/EU:n 6 §:n 1 momentissa säädetään nimittäin, että unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta ja oleskelua Saksan alueella koskevan oikeuden menettäminen voidaan todeta ainoastaan yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä. FreizügG/EU:n 6 §:n 2 momentin mukaan keskusrekisterissä vielä olevat rikostuomiot voidaan ottaa huomioon karkotuspäätöksen perustelemiseksi edellyttäen, että näiden tuomioiden taustalla olevien seikkojen perusteella voidaan olettaa, että henkilön käyttäytyminen muodostaa todellisen uhan yleiselle järjestykselle ja että kyseessä on yhteiskunnan olennaiseen etuun kohdistuva todellinen ja riittävän vakava uhka.

17. FreizügG/EU:n 6 §:n 3 momentissa täsmennetään, että karkotuspäätöstä tehtäessä on erityisesti otettava huomioon se, kuinka kauan asianomainen on oleskellut Saksan alueella, asianomaisen ikä, terveydentila, perhetilanne ja taloudellinen tilanne, se, kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut Saksan yhteiskuntaan ja kulttuuriin, sekä se, missä määrin asianomaisella on yhteyksiä kotimaahansa.

18. FreizügG/EU:n 6 §:n 4 momentin nojalla sen jälkeen, kun asianomainen on saanut pysyvän oleskeluoikeuden, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua Saksan alueella koskevan oikeuden menettäminen voidaan todeta ainoastaan vakavista syistä.

19. FreizügG/EU:n 6 §:n 5 momentin mukaan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä, jotka ovat oleskelleet liittovaltion alueella edeltävät kymmenen vuotta, sekä alaikäisten osalta FreizügG/EU:n 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeuden menettäminen voidaan todeta ainoastaan yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä. Tätä sääntöä ei sovelleta alaikäisiin, jos oleskeluoikeuden menettäminen on välttämätöntä lapsen edun vuoksi. Yleistä turvallisuutta koskeva pakottava syy on olemassa ainoastaan, jos asianomainen henkilö on tuomittu yhdestä tai useammasta tahallisesta rikoksesta vähintään viiden vuoden pituiseen lainvoimaiseen vapaus- tai nuorisorangaistukseen tai jos henkilö on viimeisimmän lopullisen tuomion

6 – BGBl. 2004 I, s. 1950; laki sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 26.2.2008 annetulla lailla (BGBl. 2008 I, s. 215; jäljempänä FreizügG/EU).

yhteydessä määrätty turvasäilöön, kun Saksan liittotasavallan turvallisuus on uhattuna tai kun asianomaisesta henkilöstä aiheutuu terroristista vaaraa.

II Tosiseikat ja pääasia

20. Saksassa 1.3.1978 syntynyt Panagiotis Tsakouridis on Kreikan kansalainen. Hän on asunut koko elämänsä Saksassa ja suorittanut siellä oppivelvollisuutensa. Hänellä on ollut vuoden 2001 lokakuusta alkaen pysyvä oleskelulupa.

21. Tsakouridis tuomittiin sakkorangaistukseen vuonna 1998 kielletyn esineen hallussapidosta, vuonna 1999 törkeästä pahoinpitelystä sekä vuonna 2000 ja 2002 pakottamisesta, johon liittyy tahallinen pahoinpitely.

22. Tsakouridis harjoitti vuoden 2004 maaliskuun puolivälistä vuoden 2004 lokakuun puoliväliin asti lettujen kojumyyntiä Rhodoksella (Kreikassa). Hän palasi tämän jälkeen Saksaan, jossa hän työskenteli joulukuusta 2004 alkaen. Vuoden 2005 lokakuun puolivälissä hän palasi Kreikkaan ja jatkoi lettujen kojumyyntiä.

23. Amtsgericht Stuttgart (Stuttgartin alioikeus) antoi Tsakouridisista 22.11.2005 kansainvälisen pidätysmääräyksen. Hänet pidätettiin Rhodoksella 19.11.2006 ja siirrettiin Saksaan 19.3.2007.

24. Landgericht Stuttgart (Stuttgartin alueellinen tuomioistuin) tuomitsi Tsakouridisin 28.8.2007 antamallaan tuomiolla kuuden vuoden ja kuuden kuukauden pituiseen vankeusrangaistukseen suuren huumausaineerän laittomasta kaupasta rikollisryhmän jäsenenä kahdeksassa tapauksessa. Istunnossa kävi ilmi, että Tsakouridis on tähän saakka ollut ehdonalaisessa vapaudessa.

25. Regierungspräsidium Stuttgart päätti 19.8.2008 tekemällään päätöksellä Tsakouridisin Saksan alueelle tulemista ja siellä oleskelua koskevan oikeuden menettämisestä ja uhkasi häntä Kreikkaan karkottamisella.

26. Regierungspräsidium Stuttgart katsoi, että Landgericht Stuttgartin 28.8.2007 antaman tuomion johdosta viiden vuoden vankeusrangaistusta koskeva raja oli ylittynyt, joten on kyse FreizügG/EU:n 6 §:n 5 momentissa tarkoitetuista yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä. Lisäksi Regierungspräsidium Stuttgart katsoi, että Tsakouridisin käyttäytyminen oli vaaraksi yleiselle järjestykselle, että hänen tekemänsä huumausainerikokset olivat erityisen törkeitä ja että todellinen uusimisvaara oli olemassa. Tuomioistuin totesi edelleen, että on yhteiskunnan olennaisen edun mukaista torjua tehokkaasti sosiaalisesti erityisen haitallista huumausainerikollisuutta. Regierungspräsidium Stuttgart katsoi myös, että Tsakouridisilla ei olisi ongelmia tottua Kreikan paikalliseen elämäntapaan, koska hän on hiljattain oleskellut Kreikassa.

27. Tsakouridis nosti 17.9.2008 kanteen Verwaltungsgerichtissä (hallintotuomioistuin) tästä 19.8.2008 tehdystä päätöksestä. Koska Landgericht Stuttgart oli 28.8.2007 antamassaan tuomiossa katsonut Tsakouridisin olevan ainoastaan rikollisryhmän alempitasoinen jäsen, joka oli sekaantunut rikollistoimintaan perhevelvollisuuksiensa vuoksi ja koska tämä oli varttunut Saksassa ja käynyt koulunsa siellä eikä hän ollut vaaraksi yleiselle järjestykselle FreizügG/EU:n 6 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla ja hänellä oli läheinen suhde Saksassa elävään isäänsä, Verwaltungsgericht totesi, että päätös Tsakouridisin Saksan alueelle tulemista ja oleskelua koskevan oikeuden menettämisestä oli suhteeton.

28. Verwaltungsgericht kumosi siis 24.11.2008 antamallaan tuomiolla Regierungspräsidium Stuttgartin päätöksen sillä perusteella, että unionin kansalaisen maahantuloa ja oleskelua koskevan oikeuden menettäminen voidaan todeta ainoastaan yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä ja että rikostuomio ei sellaisenaan riitä tällaisen päätöksen perusteluksi. Edellä mainittu tuomioistuin lisäsi, että on oltava olemassa todellinen ja riittävän vakava vaara, joka uhkaa yhteiskunnan olennaista etua.

29. Lisäksi Verwaltungsgericht totesi, että koska Tsakouridis on asunut Saksassa yli kymmenen vuoden ajan ja koska hän ei ole menettänyt pysyvää oleskeluoikeuttaan Kreikassa oleskelunsa perusteella, oleskeluoikeuden menettäminen voidaan todeta FreizügG/EU:n 6 §:n 5 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla ainoastaan yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä. Näitä syitä ei kuitenkaan nyt esillä olevassa asiassa ollut, sillä yleisen turvallisuuden käsite kattaa sen mielestä ainoastaan jäsenvaltion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ja on siksi suppeampi kuin yleisen järjestyksen käsite.

Tsakouridisista aiheutuu mahdollisesti merkittävää vaaraa yleiselle järjestykselle mutta ei kuitenkaan missään tapauksessa valtion tai sen järjestelmien olemassaololle tai väestön eloonjäämiselle.

30. Land Baden-Württemberg valitti tästä tuomiosta Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergiin.

III Ennakkoratkaisukysymykset

31. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko –– direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua käsitettä ’yleistä turvallisuutta koskevat pakottavat syyt’ tulkittava siten, että ainoastaan ehdottomat vaarat jäsenvaltion ulkoiselle tai sisäiselle turvallisuudelle voivat oikeuttaa karkottamisen ja että tältä osin kyseeseen voi tulla ainoastaan valtion ja sen olennaisten järjestelmien olemassaolo, niiden toimintamahdollisuudet, väestön eloonjääminen, ulkosuhteet ja kansojen rauhanomainen yhteiselo?

2) Millä edellytyksillä voidaan jälleen menettää direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettu vahvistettu suoja karkottamista vastaan, joka seuraa kymmenen vuoden oleskelusta vastaanottavassa jäsenvaltiossa? Onko tältä osin sovellettava vastaavasti [tämän direktiivin] 16 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua pysyvän oleskeluoikeuden menettämistä koskevaa edellytystä?

3) Siinä tapauksessa, että toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja [edellä mainitun direktiivin] 16 artiklan 4 kohtaa on sovellettava vastaavasti: Menetetäänkö vahvistettu suoja karkottamista vastaan ainoastaan ajan kulumisen myötä ja riippumatta siitä, mitkä ovat mahdolliset syyt poissa olemiselle?

4) Niin ikään siinä tapauksessa, että toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi ja direktiivin [2004/38] 16 artiklan 4 kohtaa on sovellettava vastaavasti: Jos vastaanottavaan jäsenvaltioon palaaminen aiheutuu esitutkinta- ja syytemenettelyyn kuuluvista pakkotoimista ennen kahden vuoden ajanjakson kulumista, säilyykö vahvistettu suoja karkottamista vastaan myös, jos perusvapauksien käyttäminen paluun jälkeen ei aluksi ole mahdollista pitkään aikaan?”

IV Asian tarkastelu

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään unionin tuomioistuimelta sitä, onko yleisen turvallisuuden käsite erotettava yleisen järjestyksen käsitteestä ja onko ensin mainittua käsitettä tulkittava jälkimmäistä suppeammin siten, että ainoastaan sellaista karkottamispäätöstä, jonka kohteena on unionin kansalainen, joka muodostaa uhan jäsenvaltion ja sen järjestelmien olemassaololle, voidaan pitää yleistä turvallisuutta koskevaan pakottavaan syyhyn perustuvana karkottamispäätöksenä.

33. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella, kolmannella ja neljännellä kysymyksellään lähinnä sitä, voivatko toistuvat poissaolot vastaanottavan jäsenvaltion alueelta ja unionin kansalaisen palaaminen pakosta tälle alueelle rikosseuraamuksen toimeenpanon johdosta vaikuttaa direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädetyn vahvistetun suojan olemassaoloon.

A *Alustavat huomautukset*

34. Alustavat huomautukset liittyvät kahteen seikkaan, nimittäin direktiivillä 2004/38 käyttöön otetun järjestelmän henkeen ja rakenteeseen sekä rikosoikeuden perusperiaatteiden monialaiseen luonteeseen.

1. Direktiivillä 2004/38 käyttöön otetun järjestelmän henki ja rakenne

35. Direktiivin 2004/38 johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen nojalla direktiivin tarkoituksena on yksinkertaistaa ja

tehostaa kaikkien unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.

36. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklassa vahvistettu henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi sisämarkkinoiden perusvapauksista. Oikeus vapaaseen liikkuvuuteen unionin alueella koski aluksi vain työntekijöitä, minkä jälkeen se ulotettiin koskemaan kaikkia unionin kansalaisia riippumatta heidän asemastaan ja siitä, harjoittavatko he taloudellista toimintaa. Unionin kansalaisuus antaa siis kaikille unionin kansalaisille oikeuden liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella SEUT 20 artiklan 2 kohdan viimeisessä alakohdassa nimenomaisesti määrätyin rajoituksin.

37. Oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen voidaan luonnollisesti käyttää ainoastaan kunkin jäsenvaltion lakeja noudattaen. Direktiivin 2004/38 27 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivatkin rajoittaa unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta alueellaan yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä. Vapaan liikkuvuuden rajoittamisella kuitenkin loukataan unionin oikeuden perusperiaatetta, joten sen soveltamisedellytykset ovat erityisen tiukat. [7]

38. Kuten edellä on todettu, kyseessä olevan direktiivin 28 artiklalla otetaan nimittäin käyttöön unionin kansalaisten ja tietyissä tapauksissa heidän perheenjäsentensä vahvistettu suoja.

39. Kyseessä olevan direktiivin 28 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kun jäsenvaltio tekee yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin perustuvaa karkottamispäätöstä, sen on ennen kaikkea otettava huomioon tiettyjä näkökohtia, kuten se, kuinka kauan asianomainen kansalainen on oleskellut kyseessä olevan jäsenvaltion alueella, hänen ikänsä, terveydentilansa sekä perhetilanteensa ja taloudellinen tilanteensa, se kuinka hyvin hän on kotoutunut maan yhteiskuntaan ja kulttuuriin, sekä se, missä määrin hänellä on yhteyksiä kotimaahansa.

7 – Ks. mm. asia 41/74, van Duyn, tuomio 4.12.1974 (Kok., s. 1337, Kok. Ep. II, s. 395, 18 kohta) ja asia C-441/02, komissio v. Saksa, tuomio 27.4.2006 (Kok., s. I-3449, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40. Direktiivin 2004/38 28 artiklan 2 kohdan nojalla on niin, että jos unionin kansalaisella tai hänen perheenjäsenellään on oikeus oleskella pysyvästi vastaanottavan jäsenvaltion alueella, tämä jäsenvaltio voi tehdä näitä henkilöitä koskevan karkottamispäätöksen ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä.

41. Tämän direktiivin 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan unionin kansalaista, joka on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella päätöksentekoa edeltävät kymmenen vuotta, koskeva karkottamispäätös voidaan tehdä ainoastaan yleistä turvallisuutta koskevista pakottavista syistä.

42. Näistä kolmesta kohdasta voidaan päätellä, että oleskelun kestolla on ratkaiseva merkitys vahvistetun suojan myöntämisessä unionin kansalaiselle karkotusta vastaan.

43. Tämä voidaan selittää sillä, että unionin lainsäätäjä on katsonut oleskelun keston kertovan siitä, kuinka hyvin kansalainen on kotoutunut vastaanottavaan jäsenvaltioon. [8] Mitä pidempään asianosainen on oleskellut tämän jäsenvaltion alueella, sitä vahvemmat siteet hänellä oletetaan olevan kyseiseen valtioon.

44. Sellaisen unionin kansalaisen karkottaminen, joka on hänelle suotua liikkumisvapautta käytettyään aidosti kotoutunut vastaanottavaan jäsenvaltioon, voi aiheuttaa vakavaa haittaa henkilölle. [9]

45. Tästä syystä kyseessä olevan kansalaisen suojaa karkotusta vastaan vahvistetaan sen mukaan, kuinka hyvin hän on kotoutunut vastaanottavaan jäsenvaltioon. Kuvattu järjestelmä sisältää tosiasiallisen oletuksen siitä, että kotoutumisen aste riippuu oleskelun kestosta. Mitä pidempään oleskelu on kestänyt, sitä paremmin asianomaisen oletetaan

8 – Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (KOM(2001) 257 lopullinen).

9 – Ks. direktiivin 2004/38 johdanto-osan 23 perustelukappale.

kotoutuneen maahan ja sitä täydellisempi on karkotusta vastaan annettu suoja. [10]

2. Rikosoikeuden perusperiaatteiden monialainen luonne

46. Nyt esillä olevan asian erityispiirteiden vuoksi Regierungspräsidium Stuttgartin tekemässä päätöksessä on noudatettava direktiivissä 2004/38 asetettuja edellytyksiä, ja koska kyseessä on rikostuomion johdosta tehtävä ja sen täytäntöönpanoon liittyvä päätös, siinä on tämän lisäksi noudatettava rangaistuksen tarkoitukseen liittyviä perusperiaatteita.

47. Vaikka onkin kiistatonta, että unionin tuomioistuimen perustellusti soveltama tulkintamenetelmä antaa tarvittaessa mahdollisuuden tulkintaan, jolla otetaan huomioon kunkin direktiivin tarkoitus, jotta varmistetaan direktiivin tehokas vaikutus, perusoikeuksia ja -periaatteita ei voida soveltaa eri tavalla sen mukaan, mihin alaan ne liittyvät, sillä muuten niiden perustava luonne menetetään. Tämä oikeuden tai periaatteen perustava luonne muodostaa sitä vastoin yhteisen standardin, jonka soveltamisalan ulkopuolelle ei voida jättää unionin kansalaisuuteen liittyviä kysymyksiä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvissä asioissa.

48. Jo muinaiset teologit, filosofit ja teoreetikot katsoivat, että rangaistuksen tarkoituksena on oltava tuomitun sopeuttaminen uudelleen yhteiskuntaan, ja tämä käsitys jaetaan ja vahvistetaan tällä hetkellä kaikissa nykyaikaisissa oikeusjärjestyksissä, joihin kuuluvat myös jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset. [11] Euroopan neuvosto antoi vuonna 2006 rangaistusten täytäntöönpanoa koskevia Euroopan sääntöjä koskevan suosituksen, [12] jossa todetaan samansuuntaisesti, että ”vapausrangaistuksesta kärsivän henkilön vankeusaikana pyritään aina helpottamaan hänen

10 – Ks. tämän direktiivin johdanto-osan 24 perustelukappale.

11 – Esim. vapausrangaistuksen täytäntöönpanosta annetun Saksan lain (Strafvollzugsgesetz) 2 §:ssä korostetaan yhteiskuntaan uudelleen sopeuttamista. Espanjan vuoden 1978 perustuslain 25 §:n 2 momentissa säädetään, että vapausrangaistuksissa ja turvaamistoimenpiteissä korostetaan yhteiskuntaan uudelleen sopeuttamista ja sopeutumista. Italian vuoden 1948 perustuslain 27 §:n kolmannessa kohdassa säädetään, että rangaistukset eivät voi sisältää epäinhimillistä kohtelua ja että niiden tavoitteena on oltava tuomitun sopeuttaminen uudelleen yhteiskuntaan.

12 – Ministerikomitean 11.1.2006 antama suositus Rec(2006)2 jäsenvaltioille rangaistusten täytäntöönpanoa koskevista Euroopan säännöistä.

sopeutumistaan uudelleen yhteiskuntaan". [13] Myös Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen hyväksymän ja 16.12.1966 New Yorkissa allekirjoitetun kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 10 artiklan 3 kohdassa määrätään, että "vankeinhoitojärjestelmän on suotava vangeille sellainen kohtelu, jonka olennaisena tarkoituksena on heidän parantamisensa sekä heidän yhteiskunnallisen asemansa palauttaminen".

49. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut samoin, että yksi vankeusrangaistuksen tärkeimmistä tehtävistä on suojella yhteiskuntaa esimerkiksi siten, että rikollista estetään uusimasta rikostaan ja aiheuttamasta näin lisää vahinkoa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tunnustaa samalla vankeusrangaistukseen tuomittujen asteittaisen yhteiskuntaan uudelleen sopeuttamisen legitiimin tarkoituksen. Tästä näkökulmasta se pitää aiheellisena toimenpiteitä, joiden avulla vanki sopeutuu uudelleen yhteiskuntaan, kuten väliaikainen poistuminen vankilasta. [14]

50. Mielestäni tämä periaate, jonka mukaan rangaistuksen tavoitteena on sopeuttaa tuomittu uudelleen yhteiskuntaan, liittyy läheisesti ihmisarvon käsitteeseen ja kuuluu siten nähdäkseni unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin.

51. Edellä esitetyn perusteella unionin tuomioistuimen huomio on kiinnitettävä tässä vaiheessa erityispiirteisiin nyt esillä olevassa asiassa, jossa on kyse karkotuspäätöksestä, joka on tarkoitus tehdä sen jälkeen, kun ehdonalainen vapaus – joka on yksi yhteiskuntaan uudelleen sopeuttamiseen tähtäävän rangaistuksen täytäntöönpanon muodoista – on päättynyt.

52. Kun kaikki edellä esitetyt seikat otetaan huomioon, seuraavaksi on selvitettävä, voidaanko Tsakouridisia, joka on syntynyt Saksassa ja asunut siellä lähes koko elämänsä, koskeva karkotuspäätös tehdä sillä perusteella, että hänet on tuomittu kuuden vuoden ja kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen huumausaineiden kaupasta rikollisjärjestössä.

13 – Ks. suosituksen liitteessä oleva I osa, 6 kohta.

14 – Ks. asia Mastromatteo v. Italia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.10.2002, Recueil des arrêts et décisions 2002-VIII, 72 kohta.

B *Yleistä turvallisuutta koskevat pakottavat syyt*

53. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä sitä, voidaanko niitä syitä, joiden perusteella Tsakouridisia koskeva karkotuspäätös on tehty, pitää direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuina yleistä turvallisuutta koskevina pakottavina syinä.

54. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii kysymyksellään tosiasiassa selvittämään, onko yleisen turvallisuuden käsite ja yleisen järjestyksen käsite erotettava toisistaan ja onko ensin mainittua käsitettä tulkittava jälkimmäistä suppeammin siten, että ainoastaan sellaista karkottamispäätöstä, jonka kohteena on unionin kansalainen, joka muodostaa uhan jäsenvaltion ja sen järjestelmien olemassaololle, voidaan pitää yleistä turvallisuutta koskevaan pakottavaan syyhyn perustuvana karkottamispäätöksenä.

55. Jäljempänä esitettävistä syistä katson, että yleisen turvallisuuden käsitettä ei pidä tulkita suppeasti siten, että se liittyy ainoastaan jäsenvaltion tai sen järjestelmien suojelemiseen.

56. Yleisen turvallisuuden käsitteestä on olemassa jonkin verran yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. 1980- ja 1990-luvuilla yhteisöjen tuomioistuin tutki nimittäin useaan otteeseen sitä, saattoiko jäsenvaltio perustella tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat rajoitukset yleiseen turvallisuuteen liittyvillä syillä. [15] Yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty lausumaan myös siitä, voidaanko naisia syrjivät kansalliset toimenpiteet perustella jäsenvaltion yleisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvillä syillä. [16]

57. Kaikissa edellä mainituissa asioissa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tavaroiden vapaan liikkuvuuden vastainen tai naisia syrjivä kansallinen toimenpide voitiin perustella yleiseen turvallisuuteen liittyvillä syillä. Yhteisöjen tuomioistuin ei missään vaiheessa kuitenkaan ole täsmentänyt kyseessä olevan käsitteen sisältöä, vaan se on ainoastaan todennut, että tähän EY 30 artiklassa tarkoitettuun käsitteeseen kuuluvat sekä

15 – Ks. asia 72/83, Campus Oil ym., tuomio 10.7.1984 (Kok., s. 2727, Kok. Ep. VII, s. 615); asia C-367/89, Richardt ja "Les Accessoires Scientifiques", tuomio 4.10.1991 (Kok., s. I-4621, Kok. Ep. XI, s. 433) ja asia C-83/94, Leifer ym., tuomio 17.10.1995 (Kok., s. I-3231).

16 – Ks. asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986 (Kok., s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621) ja asia C-273/97, Sirdar, tuomio 26.10.1999 (Kok., s. I-7403).

jäsenvaltion sisäinen turvallisuus että sen ulkoinen turvallisuus. [17]

58. On helppo ymmärtää, että ulkoisen turvallisuuden käsite liittyy jäsenvaltion turvallisuuteen suhteessa muihin valtioihin. Edellä mainitussa asiassa Leifer ym., jossa oli kyse toimenpiteestä, jolla kemiallisten tavaroiden myynnistä Irakiin tehtiin luvanvaraista, antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen uhka voi vaikuttaa jäsenvaltion ulkoiseen turvallisuuteen. [18]

59. Sisäisen turvallisuuden käsite on sitä vastoin hankalampi määritellä. Onko se erotettava täysin yleisen järjestyksen käsitteestä, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ehdottaa, vai ovatko nämä kaksi käsitettä tosiasiassa ainakin läheisessä yhteydessä toisiinsa, elleivät erottamattomia?

1. Yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden käsitteet

60. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ne erityisolosuhteet, joilla vetoaminen yleisen järjestyksen käsitteeseen voitaisiin perustella, voivat vaihdella maasta ja aikakaudesta toiseen, minkä vuoksi toimivaltaisille kansallisille viranomaisille on myönnettävä tietty harkintavalta perustamissopimuksessa asetetuin rajoituksin. [19] Lisäksi se on todennut, että ei ole olemassa jäsenvaltioita velvoittavaa arvoasteikkoa, joka koskisi yleisen järjestyksen vastaisen käyttäytymisen arvioimista. [20]

61. Tässä yhteydessä on huomautettava, että EU 3 artiklan 2 kohdan mukaan henkilöiden vapaa liikkuvuus taataan toteuttamalla samalla rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet. Unionin tarkoituksenahan on turvallisuuden alueen luominen. Tähän tavoitteeseen pääseminen edellyttää kultakin jäsenvaltiolta ennen kaikkea siis sitä, että ne valvovat turvallisuuden alueen toteutumista omalla alueellaan.

17 – Ks. em. asia Richardt ja "Les Accessoires Scientifiques", tuomion 22 kohta; em. asia Leifer ym., tuomion 26 kohta ja asia C-285/98, Kreil, tuomio 11.1.2000 (Kok., s. I-69, 17 kohta).

18 – Ks. tuomion 28 ja 29 kohta.

19 – Em. asia van Duyn, tuomion 18 kohta ja asia 36/75, Rutili, tuomio 28.10.1975 (Kok., s. 1219, Kok. Ep. II, s. 495, 28 kohta).

20 – Ks. em. yhdistetyt asiat Adoui ja Cornuaille, tuomion 8 kohta.

62. Näin ollen jäsenvaltiot ovat periaatteessa vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa mukaisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden asettamat vaatimukset. [21]

63. Yhteisöjen tuomioistuin on siis vahvistanut, että yleisen järjestyksen käsite kattaa väkivallan ehkäisemisen suurkaupunkien keskustoissa, [22] varastettujen autojen kaupan torjunnan, [23] rahanlyömisoikeuden suojelemisen [24] ja ihmisarvon kunnioittamisen. [25]

64. Sitä vastoin sisäisen turvallisuuden näkökulmasta yhteisöjen tuomioistuin vahvisti edellä mainitussa asiassa Johnston antamassaan tuomiossa, että Pohjois-Irlannin naispoliiseja koskeva aseenkantokielto oli perusteltu yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, sillä naiset voivat helpommin joutua hyökkäyksen kohteeksi tilanteessa, jossa esiintyy vakavia sisäisiä levottomuuksia. [26]

65. Tämä tuomio on kuitenkin mielestäni poikkeustapaus, sillä useimmissa yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa, jotka on saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, yhteisöjen tuomioistuin ei ole tehnyt selvää eroa näiden kahden käsitteen välillä. [27]

66. Erottelun puuttuminen on tätäkin selvempi asiassa Oteiza Olazabal annetussa tuomiossa. [28] Kyseessä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuin nimittäin totesi, että aseistetun ja järjestäytyneen ryhmän toiminnan estämisen voidaan katsoa kuuluvan yleisen turvallisuuden ylläpitoon. [29] Yhteisöjen tuomioistuin tutki kuitenkin juuri yleisen järjestyksen näkökulmasta, oliko edellä mainitun asian asianosaista koskeva karkottamistoimenpide perusteltu.

67. Myös direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdan sanamuodossa, joka kuitenkin noudattaa yleisen järjestyksen käsitettä koskevaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, [30] nämä kaksi käsitettä näyttävät menevän sekaisin. Tässä säännöksessä nimittäin todetaan, että *yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden* vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja niiden on perustuttava

21 – Ks. em. asia Rutili, tuomion 26 kohta ja asia C-54/99, Église de scientologie, tuomio 14.3.2000 (Kok., s. I-1335, 17 kohta).

22 – Ks. em. asia Bonsignore.

23 – Ks. asia C-239/90, Boscher, tuomio 30.4.1991 (Kok., s. I-2023).

24 – Ks. asia 7/78, Thompson ym., tuomio 23.11.1978 (Kok., s. 2247, Kok. Ep. IV, s. 245).

25 – Ks. asia C-36/02, Omega, tuomio 14.10.2004 (Kok., s. I-9609).

26 – Ks. tuomion 35 ja 36 kohta. Ks. myös em. asia Sirdar, tuomion 17 kohta.

27 – Ks. mm. em. asia Bonsignore; asia 48/75, Royer, tuomio 8.4.1976 (Kok., s. 497, Kok. Ep. III, s. 79) ja yhdistetyt asiat C-65/95 ja C-111/95, Shingara ja Radiom, tuomio 17.6.1997 (Kok., s. I-3343).

28 – Asia C-100/01, Oteiza Olazabal, tuomio 26.11.2002 (Kok., s. I-10981).

29 – Ks. tuomion 35 kohta.

30 – Ks. em. asia Rutili, tuomion 28 kohta.

yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen ja että tämän käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa *johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun;* mielestäni tämä yhteiskunnan olennaisen edun käsite on tosiasiassa näiden kahden edellä mainitun käsitteen yläkäsite.

68. Näin ollen on niin, että vaikka yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ja erityisesti edellä mainituissa asioissa Johnston ja Oteiza Olazabal annettujen tuomioiden perusteella on selvää, että valtion sisäinen turvallisuus liittyy terrorismin vastaiseen toimintaan, mielestäni on hankalaa ellei jopa keinotekoista määritellä yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden käsitteet tyhjentävästi erikseen.

69. Näin on erityisesti siksi, että kuten edellä todettiin, jäsenvaltiot ovat vapaita määrittelemään yleisen järjestyksen ja turvallisuuden asettamat vaatimukset kansallisten tarpeidensa mukaisesti. Niillä on yksinomainen toimivalta ylläpitää yleistä järjestystä ja taata sisäinen turvallisuus alueellaan sekä tiettyä harkintavaltaa, kun ne päättävät kunkin yhteiskunnallisen tilanteen erityispiirteiden perusteella ja sillä perusteella, minkä merkityksen ne antavat unionin oikeuden kannalta legitiimille päämäärälle, niistä toimenpiteistä, joilla voidaan päästä tuloksiin. [31]

70. Vaikka unionin tuomioistuimella on toki toimivalta valvoa, että vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun jäsenvaltion alueella liittyvän kaltaista perustavanluonteista oikeutta noudatetaan, jäsenvaltioilla on kuitenkin yksinomainen toimivalta arvioida yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen niiden omalla alueella kohdistuvat uhat. [32]

71. Tältä osin on selvää, että noudattaessaan näin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä unionin lainsäätäjä on halunnut jättää jäsenvaltioille tietyn harkintavallan yleisen turvallisuuden käsitteen sisällön osalta. Direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa todetaankin, että karkottamispäätöksen on perustuttava ”jäsenvaltioiden

31 – Ks. asia C-265/95, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.1997 (Kok., s. I-6959, 33 kohta) ja asia C-394/97, Heinonen, tuomio 15.6.1999 (Kok., s. I-3599, 43 kohta).

32 – Ks. vastaavasti em. asia van Duyn, tuomion 18 kohta.

määrittämiin” yleistä turvallisuutta koskeviin pakottaviin syihin.

72. Näin ollen joidenkin jäsenvaltioiden näkökulmasta aseistautuneiden separatistiryhmien läsnäolo valtion alueella muodostaa uhan valtion sisäiselle turvallisuudelle, kun taas toisissa jäsenvaltioissa järjestäytyneiden rikollisryhmien harjoittaman huumausaineiden kaupan torjunta on ensisijainen tehtävä sisäisen turvallisuuden takaamiseksi.

73. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on sisällyttänyt yleisen järjestyksen käsitteeseen huumausaineiden kaupan vastaisen toiminnan, [33] mielestäni tällainen kauppa muodostaa hyvin usein suoran uhan väestön fyysiselle turvallisuudelle jo pelkästään siksi, että huumausaineiden kauppiaat järjestäytyvät aseistautuneiksi rikollisryhmiksi ja aiheuttavat väkivaltatilanteita suurkaupungeissa.

74. Nähdäkseni on olemassa tosiasiallinen ero yhtäältä sellaisen henkilön, joka ostaa huumausaineita omaan käyttöönsä ja vaarantaa näin yleisen järjestyksen, ja toisaalta sellaisen henkilön välillä, joka osallistuu varsinaisen huumausaineverkoston toimintaan ja aiheuttaa näin uhan väestön fyysiselle turvallisuudelle.

75. Sama pätee myös muilla aloilla, kuten lapsipornografian alalla. Kun henkilö katselee internetissä olevia lapsipornografisia kuvia, se on kiistämättä yleisen järjestyksen vastaista, mutta tilanne on vakavampi, kun henkilö osallistuu pedofiiliverkostoon, joka jakaa näitä kuvia internetissä.

76. Päätelmääni tukee se, että yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, että alkoholinkäyttöön liittyvän rikollisuuden eri muotojen estämisen tarkoituksena on taata sisäinen turvallisuus. [34] Edellä mainitussa asiassa Heinonen Suomen hallitus oli perustellut toimenpiteensä alkoholin tuonnin rajoittamiseksi sillä, että alkoholin kulutus oli kasvanut Suomessa huomattavasti, mikä oli johtanut rattijuopumuksen yleistymiseen, väkivaltarikollisuuden lisääntymiseen ja muuttumiseen törkeämmäksi sekä laittoman katukaupan lisääntymiseen. [35]

33 – Ks. asia C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999 (Kok., s. I-11) ja yhdistetyt asiat C-482/01 ja C-493/01, Orfanopoulos ja Oliveri, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-5257).

34 – Ks. em. asia Heinonen, tuomion 43 kohta.

35 – Ibid., tuomion 18 kohta.

77. Yleinen turvallisuus on nähdäkseni ymmärrettävä siten, että se kattaa paitsi jäsenvaltion ja sen järjestelmien turvallisuuden myös kaikki ne toimenpiteet, joiden tarkoituksena on torjua perusarvona pidettyyn jäsenvaltion kansalaisten suojelemiseen kohdistuva vakava uhka.

78. Mielestäni ne perusteet, joiden yhteisöjen tuomioistuin on katsonut sisältyvän yleisen järjestyksen käsitteeseen, voivat näin ollen sisältyä yhtä lailla yleisen turvallisuuden käsitteeseen.

79. Tämä ei kuitenkaan millään tavalla heikennä niitä takeita, jotka liittyvät mahdollisuuteen tehdä unionin kansalaista koskeva karkottamispäätös.

80. Kun unionin kansalainen on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella karkottamispäätöstä edeltäneet kymmenen vuotta, päätöksen perusteena voivat siis olla ainoastaan yleistä turvallisuutta koskevat *pakottavat syyt* sellaisena kuin tämä käsite on määritelty edellä tämän ratkaisuehdotuksen 77 kohdassa.

2. Direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu yleistä turvallisuutta koskevien pakottavien syiden käsite

81. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut useiden etujen olevan yleistä etua koskevia pakottavia syitä,[36] pakottavien syiden käsitteelle ei kuitenkaan ole annettu itsenäistä määritelmää.

82. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin aiemmin todennut, että yleisen turvallisuuden, kuten yleisen järjestyksen ja kansanterveyden, takaamiseen tarkoitettu toimenpide on yleisen edun mukainen pakottava syy.[37]

83. Lisäksi on huomattava, että direktiivin 2006/123/EY[38] 4 artiklan 8 kohdassa pakottavien syiden käsitteen määritellään tarkoittavan ”syitä, jotka yhteisön tuomioistuimen

36 – Ei-tyhjentävän luettelon muodostavat mm. asia C-126/91, Yves Rocher, tuomio 18.5.1993 (Kok., s. I-2361, Kok. Ep. XIV, s. I-201) hyvän kauppatavan suojelemisesta ja kuluttajien suojelemisesta; asia C-524/04, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, tuomio 13.3.2007 (Kok., s. I-2107) verojärjestelmän johdonmukaisuudesta; yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., tuomio 6.3.2007 (Kok., s. I-1891) kuluttajansuojasta ja yhteiskuntajärjestyksestä pelialalla ja asia C-54/05, komissio v. Suomi, tuomio 15.3.2007 (Kok., s. I-2473) liikenneturvallisuudesta.

37 – Ks. mm. yhdistetyt asiat C-430/99 ja C-431/99, Sea-Land Service ja Nedlloyd Lijnen, tuomio 13.6.2002 (Kok., s. I-5235, 39 ja 41 kohta).

38 – Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 376, s. 36).

oikeuskäytännössä on vahvistettu sellaisiksi ja joihin kuuluvat muun muassa seuraavat: yleinen järjestys, yleinen turvallisuus [ja] kansanterveys".

84. Jos yleiseen turvallisuuteen liittyvä peruste on jo luonteeltaan pakottava syy, nähdäkseni tällä muotoilulla on tosiasiassa tarkoitus korostaa kyseessä olevan kansallisen toimenpiteen perusteena olevien syiden välttämätöntä ja oikeasuhteista luonnetta.

85. Kun kansallinen toimenpide on ristiriidassa perusvapauksien kanssa, yhteisöjen tuomioistuin on aina pitänyt tärkeänä sen selvittämistä, onko toimenpide perusteltu, onko toimenpide välttämätön tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja onko tämän päämäärän saavuttamiseksi olemassa muita, vähemmän rajoittavia toimenpiteitä. [39]

86. Edellä mainitussa erityistapauksessa, jossa oli kyse toimenpiteestä, jolla rajoitetaan henkilön oikeutta vapaaseen oleskeluun ja liikkumiseen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on valvottava toimenpiteen oikeasuhteisuutta ja muistettava, että tällainen toimenpide voidaan perustella näillä syillä ainoastaan, jos se on välttämätön niiden etujen suojaamiseksi, jotka sillä on tarkoitus taata, ja ainoastaan jos näitä tavoitteita ei pystytä saavuttamaan vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. [40]

87. Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on tällöin käsillä olevien oikeutettujen intressien välistä oikeaa tasapainoa arvioidessaan otettava huomioon sellaisten henkilöiden erityinen oikeudellinen asema, joihin sovelletaan unionin oikeutta, samoin kuin henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen perustavanlaatuinen luonne. [41]

88. Samoin direktiivin 2004/38 27 artiklan 2 kohdan mukaan karkottaminen voi perustua ainoastaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen, eivätkä perustelut, jotka eivät suoraan liity kyseessä olevaan

39 – Ks. mm. tavaroiden vapaan liikkuvuuden alalla em. asia Boscher, tuomion 22 ja 23 kohta; palvelujen vapaan tarjoamisen alalla em. asia Omega, tuomion 36 kohta ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden alalla em. asia Oteiza Olazabal, tuomion 43 kohta.

40 – Ks. em. asia Oteiza Olazabal, tuomion 43 kohta. Ks. pääomien vapaasta liikkuvuudesta em. asia Église de scientologie, tuomion 18 kohta ja tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta em. asia Omega, tuomion 36 kohta.

41 – Ks. em. yhdistetyt asiat Orfanopoulos ja Oliveri, tuomion 96 kohta. Ks. myös 19.7.1999 annettu komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille unionin kansalaisten liikkumista ja oleskelua koskevista yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen tai kansanterveyteen perustuvista erityistoimenpiteistä (KOM(1999) 372 lopullinen).

yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleisestävistä näkökohdista, ole hyväksyttäviä. [42]

89. Edelleen tämän saman säännöksen mukaan käyttäytymisestä aiheutuvan yleiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan on oltava välitön. [43] Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin todennut, että välittömän uhan olemassaoloa koskevan edellytyksen on lähtökohtaisesti täytyttävä karkotuksen ajankohtana. [44]

90. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 37–44 kohdassa on todettu, edellä mainitussa direktiivissä säädetään karkotusta vastaan annettavasta suojasta, joka vahvistuu unionin kansalaisen oleskelun keston pidentyessä. Kyseessä olevan direktiivin 28 artiklan 3 kohta muodostaa viimeisen ja siten vahvimman suojan asteen.

91. Kun otetaan huomioon tämän kohdan asema direktiivin 2004/38 28 artiklan rakenteessa ja kyseessä olevan unionin kansalaisen oleskelun kesto vastaanottavassa jäsenvaltiossa, katson näin ollen, että tutkittaessa, onko karkotus oikeasuhteinen, sen oikeuttamiselle on annettava korkeat vaatimukset.

92. Huomautan lisäksi, että direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla alaikäisten suojan aste on sama kuin niillä aikuisilla, jotka ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa karkottamispäätöstä edeltäneet kymmenen vuotta. Tämä osoittaa hyvin, että karkottamispäätös voidaan tehdä vain poikkeustapauksessa, kun otetaan huomioon syyksiluetun käyttäytymisen erityinen vakavuus.

93. On siis ensisijaisesti toimivaltaisen kansallisen viranomaisen ja tarvittaessa kansallisen tuomioistuimen tehtävä varmistua siitä, että unionin kansalaista koskeva karkottamispäätös on perusteltu tarkkaan kunkin asian tosiseikkojen ja henkilöille aiheutuvan uhan vakavuuden perusteella.

94. Nyt esillä olevassa asiassa, joka koskee rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvää karkottamispäätöstä, katson, että oikeasuhteisuuden valvonnalla on erityinen merkitys, jonka takia toimivaltaisen viranomaisen on

42 – Ks. mm. em. asia Bonsignore, tuomion 5 ja 6 kohta.

43 – Ks. em. asia Bouchereau, tuomion 28 kohta ja asia C-503/03, komissio v. Espanja, tuomio 31.1.2006 (Kok., s. I-1097, 44 kohta).

44 – Ks. em. yhdistetyt asiat Orfanopoulos ja Oliveri, tuomion 78 ja 79 kohta.

otettava valvonnan yhteydessä huomioon ne seikat, jotka osoittavat, että tehdyllä päätöksellä voidaan poistaa rikoksen uusinnan riski.

95. Kun tämä viranomainen tekee unionin kansalaista koskevan rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvän karkottamispäätöksen, sen on nähdäkseni ilmoitettava, millä perusteella päätös ei haittaa rikoksentekijän yhteiskuntaan uudelleen sopeuttamista. Mielestäni kyseessä olevan henkilön etua voidaan suojella samanaikaisesti unionin yleisen edun kanssa ainoastaan tällaisella menettelyllä, joka liittyy sen rangaistuksen yksilöimiseen, jonka jatkoa menettely on. Vaikka vapautettu rikoksentekijä karkotetaan yhdestä jäsenvaltiosta, jonne hän ei enää saa palata, hän voi unionin kansalaisena käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen muissa jäsenvaltioissa. On siis yleisen edun mukaista, että rikoksentekijän vapauttamisen olosuhteet ovat sellaiset, että ne kannustavat häntä tekemään parannuksen ja että hän ei ainakaan niiden vuoksi ajaudu uudelleen rikoksen polulle.

96. Nyt esillä olevassa asiassa ne tekijät, jotka on otettava huomioon arvioitaessa suojatun edun perustavaa luonnetta yhteiskunnan kannalta, ovat rikoksen luokittelu ja siitä määrätyn rangaistuksen kovuus. Myös määrätty rangaistus suhteessa säädettyyn enimmäisrangaistukseen ja Tsakouridisin osallistumisen aste tämän rangaistuksen syynä olleeseen huumausaineiden kauppaan ovat mielestäni objektiivisia tekijöitä, joiden avulla kansallinen tuomioistuin voi määrittää rikoksentekijän käyttäytymisen vakavuuden. Oikean tasapainon saavuttamiseksi on vastaavasti otettava huomioon Tsakouridisin henkilökohtainen tilanne, kuten se, että hänen perheensä asuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa, se, että hän harjoittaa taloudellista toimintaa tässä jäsenvaltiossa ja että hänellä on yhteyksiä kotimaahansa, sekä se, mitä vaikutuksia ehdonalaisessa vapaudessa toteutetuilla tuki-, valvonta- ja seurantatoimenpiteillä on kotoutumisen asteeseen tai rikoksen uusinnan riskiin, ja tätä koskevat tiedot. Näiden toimenpiteiden epäonnistuminen voisi nimittäin olla perusteena suunnitellulle karkottamiselle.

97. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson näin ollen, että direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että yleisen turvallisuuden käsite paitsi tarkoittaa suppeassa mielessä vastaanottavan jäsenvaltion ulkoisen tai sisäisen turvallisuuden vaarantumista tai sen järjestelmien turvaamista myös kattaa vakavat uhat, jotka kohdistuvat sellaisiin yhteiskunnan olennaisiin etuihin, kuten kansalaisten suojelemiseen, jotka

valtio on yksilöinyt säätämällä niiden suojaksi niiden loukkaamisen rangaistavuudesta.

98. Karkottamispäätöksen tekevän toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on perusteltava päätös tarkkaan ilmoittamalla, mitkä ovat näiden perusteiden täyttymiseen liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat.

99. Kun karkottamispäätös tehdään rangaistuksen täytäntöönpanon päätyttyä, kuten nyt esillä olevassa asiassa, toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on lisäksi ilmoitettava, millä perusteella tämä päätös ei ole ristiriidassa rangaistuksen yhteiskuntaan uudelleen sopeuttamista koskevan tavoitteen kanssa.

C Oleskelun kestoa koskeva edellytys

100. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa toisessa, kolmannessa ja neljännessä kysymyksessään selvittää lähinnä sen, voidaanko Tsakouridisiin soveltaa vahvistettua suojaa, vaikka hänen Saksan alueella oleskelunsa, joka oli kestänyt karkottamispäätöstä edeltävät kymmenen vuotta, oli keskeytynyt poissaolojen vuoksi ja vaikka hän palasi Saksan alueelle tuomioistuimen päätöksen johdosta.

101. Direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla suojan saamisen edellytyksenä on, että henkilö on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella karkottamispäätöstä edeltäneet kymmenen vuotta. Tässä artiklassa ei kuitenkaan todeta mitään siitä, miten tämän ajanjakson aikana tapahtuneet poissaolot jäsenvaltion alueelta voisivat vaikuttaa vahvistetun suojan saamiseen.

102. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedusteleekin, voidaanko kyseessä olevan direktiivin 16 artiklassa tarkoitettuja pysyvän oleskeluoikeuden saamista ja menettämistä koskevia edellytyksiä soveltaa analogisesti.

103. Näin ollen tilapäiset poissaolot, jotka eivät ole kestoltaan yli kuutta kuukautta vuodessa, eivät estäisi vahvistetun suojan saamista, [45] ja vahvistetun suojan menettäminen voitaisiin todeta ainoastaan, jos henkilö on poissa vastaanottavan jäsenvaltion alueelta yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta. [46]

104. Nyt esillä olevassa asiassa kirjallisia huomautuksia esittäneiden jäsenvaltioiden hallitusten näkemykset eroavat tältä osin.

105. Tanskan ja Unkarin hallitusten mukaan väliaikaisilla poissaoloilla vastaanottavan jäsenvaltion alueelta ei ole vaikutusta, kunhan side tähän valtioon ei katkea. Tanskan hallituksen mukaan direktiivin 2004/38 16 artiklan 4 kohtaa voidaan soveltaa analogisesti, kun taas Unkarin hallitus katsoo, että tällä säännöksellä voisi olla ohjeellinen merkitys arvioitaessa siteen katkeamista vastaanottavaan jäsenvaltioon.

45 – Ks. direktiivin 2004/38 16 artiklan 3 kohta.

46 – Ks. tämän direktiivin 16 artiklan 4 kohta.

106. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että unionin kansalaiseen sovelletaan vahvistettua suojaa, kun hän on saanut pysyvän oleskeluluvan vastaanottavan jäsenvaltion alueella viiden vuoden oleskelun jälkeen ja kun hän on tämän jälkeen oleskellut laillisesti tässä valtiossa seuraavat viisi vuotta.

107. Belgian hallituksen mukaan säännöstä ei voida soveltaa analogisesti. Se katsoo, että unionin kansalainen menettää oikeuden vahvistettuun suojaan heti, kun hän poistuu vastaanottavan jäsenvaltion alueelta, eikä tähän voida tehdä mitään poikkeuksia.

108. Myöskään Puolan hallitus ja Euroopan komissio eivät pidä mahdollisena direktiivin 2004/38 16 artiklan 4 kohdan analogista soveltamista. Puolan hallituksen mukaan vahvistetun suojan menettäminen voidaan perustella ainoastaan sillä, että kaikki siteet vastaanottavaan jäsenvaltioon ovat katkeneet. Komissio katsoo sen sijaan, että on selvitettävä, sijaitseeko unionin kansalaisen etujen keskus edelleen vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Lyhytaikaisten poissaolojen ei siis pitäisi vaikuttaa oleskelun keston laskemiseen.

109. Kun otetaan huomioon direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan rakenne, kyseessä olevan direktiivin 16 artiklan 4 kohtaa ei mielestäni ole mahdollista soveltaa siihen analogisesti. Nähdäkseni ratkaisevaa on vahvan siteen säilyminen vastaanottavaan jäsenvaltioon.

110. Kuten edellä on todettu, direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan sanamuodossa ei täsmennetä, miten poissaolo vastaanottavan jäsenvaltion alueelta vaikuttaa vahvistetun suojan saamiseen tai menettämiseen.

111. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun unionin oikeuden säännöksen sanamuodon perusteella ei pystytä määrittelemään tarkkaan sitä, kuinka tämä säännös on ymmärrettävä, huomioon on otettava sääntelyjärjestelmä, johon säännös kuuluu, ja järjestelmän tavoitteet. [47]

112. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin on vastattava ottamalla huomioon asiayhteys, johon kyseessä oleva säännös kuuluu, sekä direktiivin 2004/38 systematiikka ja tavoitteet.

113. Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. [48] Edellä mainitun direktiivin tavoitteena on yksinkertaistaa ja tehostaa tätä oikeutta, [49] jotta unionin kansalaiset voivat liikkua jäsenvaltioiden välillä vastaavin edellytyksin kuin jäsenvaltion kansalaiset, jotka liikkuvat ja vaihtavat asuin- tai työpaikkaa kotivaltiossaan. [50]

114. Unionin lainsäätäjä on tässä yhteydessä halunnut tehdä mahdolliseksi sen, että unionin kansalaiset, jotka ovat oleskelleet usean vuoden ajan muun jäsenvaltion kuin kotijäsenvaltionsa alueella, tuntisivat itsensä aidosti kotoutuneiksi ensin mainittuun valtioon.

47 – Ks. vastaavasti asia C-533/07, Falco Privatstiftung Rabitsch, tuomio 23.4.2009 (19 ja 20 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa). Ks. myös asia 292/82, Merck, tuomio 17.11.1983 (Kok., s. 3781, 12 kohta); asia C-191/99, Kvaerner, tuomio 14.6.2001 (Kok., s. I-4447, 30 kohta) ja asia C-283/05, ASML, tuomio 14.12.2006 (Kok., s. I-12041, 16 ja 22 kohta).

48 – Ks. direktiivin 2004/38 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

49 – Ks. direktiivin 2004/38 johdanto-osan kolmas perustelukappale.

50 – Ks. alaviitteessä 8 mainittu direktiiviehdotus.

115. Karkottaminen vastaanottavasta jäsenvaltiosta voi aiheuttaa näille kansalaisille vakavaa haittaa, joten, kuten edellä on todettu, unionin lainsäätäjä on ottanut käyttöön karkottamiselta suojaavan mekanismin, joka perustuu suhteellisuusperiaatteeseen. [51]

116. Oleskelun kesto on yksi kotoutumista edistävä tekijä, joten unionin lainsäätäjä on muotoillut direktiivin 2004/38 28 artiklan siten, että mitä pidempään asianomainen on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella, sitä suppeammin on tulkittava syitä, joiden perusteella tämä valtio voi tehdä karkottamispäätöksen.

117. Tämän direktiivin 28 artiklan 1 kohdan mukaan vastaanottava jäsenvaltio voi tehdä sellaista unionin kansalaista, jolla ei ole pysyvää oleskeluoikeutta, [52] koskevan karkottamispäätöksen yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta koskevista syistä. Pysyvän oleskeluoikeuden saanutta unionin kansalaista koskeva karkottamispäätös voidaan tehdä direktiivin 2004/38 28 artiklan 2 kohdan mukaisesti ainoastaan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta koskevista *pakottavista syistä*. Edelleen tämän direktiivin 28 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla on niin, että jos unionin kansalainen on oleskellut vastaanottavan jäsenvaltion alueella karkottamispäätöstä edeltäneet kymmenen vuotta, tämä päätös voidaan tehdä ainoastaan yleistä turvallisuutta koskevista *pakottavista syistä*.

118. Voidaan siis havaita, että mitä paremmin unionin kansalainen on kotoutunut vastaanottavaan jäsenvaltioon sen perusteella, kuinka pitkään hän on oleskellut tässä jäsenvaltiossa, sitä vahvempi on oltava suoja karkottamista vastaan. [53]

119. Nähdäkseni kyseessä olevaan valtioon kotoutumisen asteen ja myönnetyn suojan asteen välillä on siis oltava johdonmukainen yhteys.

120. Unionin lainsäätäjän lähtökohtana on, että vastaanottavan jäsenvaltion alueella oleskelun kesto kertoo vahvasta kotoutumisesta. Katsonkin, että kotoutumisen on oletettava

51 – Ks. direktiivin 2004/38 johdanto-osan 23 perustelukappale.

52 – Muistutan, että em. direktiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla henkilö voi saada pysyvän oleskeluoikeuden sen jälkeen, kun hän on oleskellut laillisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueella yhtäjaksoisesti viisi vuotta.

53 – Ks. direktiivin 2004/38 johdanto-osan 24 perustelukappale.

olevan täydellinen sen jälkeen, kun henkilö on oleskellut vähintään kymmenen vuotta vastaanottavan jäsenvaltion alueella.

121. Tällaisen kotoutumisen asteen, jota karkottamista vastaan myönnettävän suojan korkeimmalla tasolla edellytetään, kanssa yhteensopivana ei nähdäkseni voida pitää sellaista poissaoloa vastaanottavan jäsenvaltion alueelta, joka voisi katkaista unionin kansalaisen vahvan siteen tähän valtioon.

122. Unionin kansalaiselta ei kuitenkaan voida täysin kieltää poissaoloa jäsenvaltion alueelta. Olisi nimittäin direktiivin 2004/38 tavoitteena olevan henkilöiden vapaan liikkuvuuden [54] vastaista kieltää unionin kansalaisia käyttämästä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen sillä perusteella, että pelkkä poissaolo vastaanottavan jäsenvaltion alueelta voisi vaikuttaa heidän oikeuteensa saada vahvistettu suoja karkottamista vastaan.

123. Näin ollen katson, että ammatillisiin syihin tai lomaan liittyvien väliaikaisten poissaolojen ei pitäisi vaikuttaa siihen oleskelun kestoon, jota edellytetään karkottamista vastaan myönnettävän suojan korkeimmalla tasolla. Nähdäkseni tällaiset poissaolot eivät nimittäin voi horjuttaa unionin kansalaisen vahvaa sidettä vastaanottavaan jäsenvaltioon.

124. Sitä vastoin katson, että yli 16 kuukauden poissaolo, kuten nyt esillä olevassa asiassa, voi johtaa direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa myönnetyn vahvistettua suojaa koskevan oikeuden menettämiseen ja että näin ollen tämän direktiivin 16 artiklan 4 kohtaa ei voida soveltaa analogisesti.

125. Nyt esillä olevassa asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ilmoittanut, että Tsakouridis on ollut poissa Saksan alueelta ensimmäisen kerran vuoden 2004 maaliskuusta vuoden 2004 lokakuun puoliväliin, eli noin kuusi ja puoli kuukautta, ja toisen kerran vuoden 2005 lokakuun puolivälistä vuoden 2007 maaliskuuhun, eli hieman yli 16 kuukautta.

54 – Ks. tämän direktiivin johdanto-osan toinen perustelukappale.

126. Asiakirja-aineistosta käy ilmi Tsakouridisin ensimmäisestä poissaolosta, että hän poistui harjoittaakseen kausityön kaltaista toimintaa Kreikassa.

127. Nähdäkseni voidaan hyväksyä, että tästä syystä tapahtunut poissaolo ei ole vaikuttanut direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetun vahvistetun suojan saamiseksi edellytettyyn oleskelun kestoon. Mielestäni tällöin on selvitettävä, onko kyseessä olevan unionin kansalaisen side vastaanottavaan jäsenvaltioon edelleen yhtä vahva, selvittämällä esimerkiksi, onko hänellä jäsenvaltion alueelle palattuaan edelleen yhteyksiä kyseessä olevassa valtiossa asuviin perheenjäseniinsä, onko hänellä siellä edelleen asunto tai onko hän ryhtynyt harjoittamaan pysyvää ammatillista toimintaa kohtuullisen ajan kuluessa.

128. Sitä vastoin Tsakouridisin toinen poissaolo, joka kesti vuoden 2005 lokakuun puolivälistä vuoden 2007 maaliskuuhun ja joka ei keskeytynyt hänen omasta tahdostaan vaan siksi, että hänen oli pakko palata vastaanottavan jäsenvaltion alueelle tuomioistuimen päätöksen nojalla, mielestäni keskeyttää kymmenen vuoden määräajan kulumisen. Nähdäkseni tällainen poissaolo nimittäin osoittaa tosiasiassa, että unionin kansalainen on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon ja että hänen siteensä vastaanottavaan jäsenvaltioon ei näin ollen enää ole yhtä vahva kuin aiemmin vaan voi olla jopa katkennut kokonaan.

129. Edellä esitetyn perusteella on vaikea olettaa, että Tsakouridis voisi vedota direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun vahvistettuun suojaan.

130. Lisäksi on korostettava, että unionin kansalaisilla on aina oikeus suojaan karkottamista vastaan huolimatta siitä, kuinka pitkään he ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa.[55] Edellä mainitun direktiivin 32 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi, että henkilö, jolta on kielletty maahantulo, voi hakea maahantulokiellon poistamista kohtuullisen ajan kuluessa ja joka tapauksessa kolmen vuoden kuluessa lopullisen maahantulokieltopäätöksen täytäntöönpanosta, eikä

55 – Ks. direktiivin 2004/38 28 artiklan 1 ja 2 kohta.

tätä kieltopäätöstä missään tapauksessa voida määrätä elinikäiseksi.[56]

131. Edellä esitetyn perusteella katson, että direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että koska tilapäiset poissaolot eivät yleisesti ottaen heikennä unionin kansalaisen vahvaa sidettä vastaanottavaan jäsenvaltioon, minkä toteaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä, ne eivät vaikuta tässä artiklassa edellytetyn kymmenen vuoden määräajan laskentaan.

132. Sitä vastoin yli 16 kuukauden poissaolo vastaanottavan jäsenvaltion alueelta, kun poissaolo on päättynyt vasta unionin kansalaisen palattua sinne pakosta tämän valtion toimivaltaisen tuomioistuimen tekemän päätöksen johdosta – kuten nyt esillä olevassa asiassa –, voi johtaa siihen, että kyseessä oleva kansalainen menettää direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetun vahvistetun suojan, mikäli poissaolo katkaisee kansalaisen vahvan siteen kyseessä olevaan valtioon, minkä toteaminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.

V Ratkaisuehdotus

133. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergille seuraavasti:

Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin

56 – Ks. em. direktiivin johdanto-osan 27 perustelukappale. Ks. myös em. asia Calfa, tuomion 18 ja 29 kohta.

ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY 28 artiklan 3 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että

– yleisen turvallisuuden käsite paitsi tarkoittaa suppeassa mielessä vastaanottavan jäsenvaltion ulkoisen tai sisäisen turvallisuuden vaarantumista tai sen järjestelmien turvaamista myös kattaa vakavat uhat, jotka kohdistuvat sellaisiin yhteiskunnan olennaisiin etuihin, kuten kansalaisten suojelemiseen, jotka valtio on yksilöinyt säätämällä niiden suojaksi niiden loukkaamisen rangaistavuudesta,

– karkottamispäätöksen tekevän toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on perusteltava päätös tarkkaan ilmoittamalla, mitkä ovat näiden perusteiden täyttymiseen liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat,

– kun karkottamispäätös tehdään rangaistuksen täytäntöönpanon päätyttyä, kuten nyt esillä olevassa asiassa, toimivaltaisen kansallisen viranomaisen on lisäksi ilmoitettava, millä perusteella tämä päätös ei ole ristiriidassa rangaistuksen yhteiskuntaan uudelleen sopeuttamista koskevan tavoitteen kanssa,

– tilapäiset poissaolot eivät heikennä unionin kansalaisen vahvaa sidettä vastaanottavaan jäsenvaltioon, minkä toteaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä, eivätkä ne vaikuta direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa edellytetyn kymmenen vuoden määräajan laskentaan,

– yli 16 kuukauden poissaolo vastaanottavan jäsenvaltion alueelta, kun poissaolo on päättynyt vasta unionin kansalaisen palattua sinne pakosta tämän valtion toimivaltaisen tuomioistuimen tekemän päätöksen johdosta – kuten nyt esillä olevassa asiassa –, voi johtaa siihen, että kyseessä oleva kansalainen menettää direktiivin 2004/38 28 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetun vahvistetun suojan, mikäli poissaolo katkaisee kansalaisen vahvan siteen kyseessä olevaan valtioon, minkä toteaminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.