

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

---

Sanna Kuusela

EU-KANSALAISTEN VAPAAN LIIKKUVUUDEN  
RAJOITTAMINEN

---

Pro gradu –tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2008

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

KUUSELA, SANNA: EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden rajoittaminen

Pro gradu – tutkielma X + 90 s.

Julkisoikeus

Maaliskuu 2008

---

Tässä tutkielmassa tarkastellaan kansallisia mahdollisuuksia rajoittaa Euroopan unionin kansalaisten vapaata liikkumis- ja oleskeluoikeutta. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen tarkoittaa toimenpiteitä, joilla unionin kansalaista voidaan estää saapumasta maahan, käännättää tai karkottaa hänet maasta sekä asettaa hänelle maa-hantulokielto. Tutkimusaihe on EU-oikeudellinen, mutta unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden rajoittamista tarkastellaan kansallisesta näkökulmasta vaikka puhtaasti ei voidakaan erottaa kansallista ja EU-oikeutta toisistaan. Tutkimusmetodi on oikeus-dogmaattinen eli lainopillinen, sillä tutkimusongelmaa pyritään selvittämään tutki-malla kansallista ja EU-oikeudellista lainsäädäntöä.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus kuuluu Euroopan unionin ja sen sisämarkkinoiden kul-makiviin. EY:n perustamissopimuksen eli Rooman sopimuksen 3 artiklan mukaisesti yhteisöön sisältyy sisämarkkinat, joille on ominaista se, että tavaroiden, palvelujen, pääoman ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat esteet poistetaan jäsenvaltioi-den väliltä. EU-kansalaisten vapaa liikkuvuus perustuu EY 18 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti unionin alueella. Vapaa liikkumis- ja oleskeluoikeus tarkoittaa, että unionin kansalai-silla perheineen on oikeus vapaasti saapua toiseen jäsenvaltioon ja oleskella siellä enintään kolme kuukautta ilman muita edellytyksiä ja muodollisuuksia kuin se, että hän esittää henkilöllisyystodistuksen tai passin. EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja etenkin ns. vapaan liikkuvuuden direktiivi 2004/38/ETY ovat helpottaneet unionin kansalaisten ja heidän perheidensä oikeutta liikkua ja oleskella unionin alueella. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta edistää osaltaan Schengenin- järjestelmä, sillä Schen-gen- maiden sisärajoilla ei tehdä lainkaan rajatarkastuksia vaan henkilöt voivat ylittää maiden rajat vapaasti ilman henkilötarkastuksia.

Henkilöiden vapaa liikkumis- ja oleskeluoikeus on pääsääntö, mutta jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisten liikkumis- ja oleskeluvapautta *ordre public*- tyyppisin perustein valtion yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden turvaamiseksi. Käsite on hyvin abstrakti eikä sinänsä kerro mitään siitä, miten kansallisesti voidaan estää henkilöä saapumasta maahan, käännättää tai karkottaa hänet maasta sekä asettaa maahantulokielto. Käsitteen epämääräisyyden vuoksi EY-tuomioistuimien on täsmentänyt sen sisältöä lukuisilla oikeustapauksilla ja ennakkoratkaisuilla. Nykyään vapaan liikkuvuuden direktiivissä määritellään entistä tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin jäsenvaltioiden mahdollisuudet rajoittaa unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvistä syistä. Direktiivillä otettiin käyttöön myös vahvistettu suoja karkottamista vastaan, joka tarkoittaa sitä, että unionin kansalaisen maasta karkottamisen kynnyks on sitä korkeammalla mitä kauemmin unionin kansalainen on oleskellut ja asunut maassa.

Kansallisten viranomaisten mahdollisuudet rajoittaa Euroopan unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta ovat erittäin rajalliset, sillä rajoittamisperusteet ovat sidottu pitkälti EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön asettamiin puitteisiin, jotka nytemmin on siirretty vapaan liikkuvuuden direktiiviin ja sitä kautta implementoitu Suomen ulkomaalaislakiin. Vapaan liikkuvuuden direktiivillä unionin kansalaisen maasta karkottamisen kynnyks asetettiin hyvin korkealle pysyvän oleskeluoikeuden ja kymmenen vuoden maassa oleskelun jälkeen samoin kuin käännättäminen ja karkottaminen puuttuvien varojen vuoksi. Unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus on pääsääntö ja tämän perusvapauden kansalliset rajoittamismahdollisuudet heikot.

# Sisällys

<i>Sisällys</i> .....	<i>iv</i>
<i>Lähteet</i> .....	<i>vi</i>
<b>1 Johdanto</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Tutkimustehtävän asettaminen</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 Tutkimusaiheen rajaukset</b> .....	<b>4</b>
<b>1.3 Tutkimusmetodi ja tutkimuksen kulku</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Henkilöiden vapaan liikkuvuuden laajentuminen työntekijöistä EU-kansalaisiin</b>	<b>8</b>
<b>2.1 Taloudellisesti aktiivisten henkilöiden vapaa liikkuvuus</b> .....	<b>8</b>
2.1.1 Työntekijät .....	8
2.1.2 Vapaa sijoittautumisoikeus, itsenäiset ammatinharjoittajat ja palvelujen tarjoajat .....	9
<b>2.2 Euroopan unionin kansalaisuus</b> .....	<b>11</b>
2.2.1 EU-kansalaisuuden luominen.....	11
2.2.2 EU-kansalaisuuteen liitetyt oikeudet ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimus.....	13
<b>2.3 Henkilöiden vapaata liikkuvuutta edistävät säädökset</b> .....	<b>16</b>
2.3.1 Vapaan liikkuvuuden direktiivi.....	16
2.3.2 Schengen-järjestelmä .....	18
<b>3 Euroopan unionin kansalaisten oikeus maahantuloon ja maassa oleskeluun</b> .....	<b>21</b>
<b>3.1 Henkilöllinen soveltamisala</b> .....	<b>21</b>
3.1.1 Unionin kansalaiset ja heihin rinnastettavat henkilöt.....	21
3.1.2 Perheenjäsenet ja muut omaiset .....	22
<b>3.2 Maahantulo</b> .....	<b>25</b>
3.2.1 Maahantulon edellytykset .....	25
3.2.2 Lyhytaikainen oleskelu .....	27
<b>3.3 Oikeus oleskella ja jäädä maahan</b> .....	<b>28</b>
3.3.1 Pitkäaikainen oleskelu ja oleskeluoikeuden rekisteröintivelvollisuus.....	28
3.3.2 Edellytykset pitkäaikaiselle oleskelulle ja vaadittavat selvitykset .....	30
3.3.3 Oleskelukortti perheenjäsenelle, joka ei ole unionin kansalainen .....	33

<b>3.4 Pysyvä oleskeluoikeus .....</b>	<b>34</b>
<b>3.5 Oleskeluoikeuden menettäminen .....</b>	<b>36</b>
3.5.1 Oikeuksien väärinkäytön kieltä ja ulkomaalaisrikkomus.....	36
3.5.2 Oleskeluoikeuden ja oleskelukortin peruuttaminen .....	37
<b><i>4 Yleinen järjestys, yleinen turvallisuus ja kansanterveys vapaan liikkuvuuden rajoittamisperusteina .....</i></b>	<b>39</b>
<b>4.1 EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön merkitys .....</b>	<b>39</b>
4.1.1 Ordre public- rajoitusperusteet.....	39
4.1.2 Käännyttäminen ja maahantulon estäminen.....	41
4.1.3 Karkottamisen edellytykset.....	44
<b>4.2 Vapaan liikkuvuuden direktiivin rajoitusmahdollisuudet .....</b>	<b>47</b>
<b>4.3 Vapaan liikkuvuuden rajoittaminen kansanterveyteen liittyvistä syistä.....</b>	<b>50</b>
4.3.1 Vain WHO:n määrittelemät taudit .....	50
4.3.2 Kansalliset säännökset kansanterveyden osalta .....	52
<b><i>5 Unionin kansalaisen maasta poistaminen kansallisesti.....</i></b>	<b>55</b>
<b>5.1 Maahantulon estämisen ja käännyttämisen perusteet.....</b>	<b>55</b>
5.1.1 Vaadittavat asiakirjat puuttuvat.....	55
5.1.2 Yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden vaarantaminen .....	58
5.1.3 Turvautuminen sosiaalihuoltoon .....	61
5.1.4 Pitkäaikaisen oleskelun edellytykset puuttuvat.....	64
<b>5.2 Maahantulokieltä .....</b>	<b>68</b>
5.2.1 Maahantulon estäminen voimassa olevan maahantulokiellon perusteella .....	68
5.2.2 Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen .....	70
<b>5.3 Maasta karkottamisen perusteet .....</b>	<b>72</b>
5.3.1 Maassa oleskelun edellytykset eivät enää täyty .....	72
5.3.2 Poikkeukset unionin kansalaisen maasta karkottamiselle .....	74
5.3.3 Yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantaminen .....	77
5.3.4 Maasta karkottaminen pysyvän oleskeluoikeuden saamisen jälkeen .....	79
5.3.5 Maasta karkottaminen kymmenen vuoden maassa oleskelun jälkeen.....	81
<b><i>6 Lopuksi .....</i></b>	<b>85</b>

# Lähteet

## Kirjallisuus

*Aer, Janne:* Maassa oleskelu ja maasta poistaminen EY-oikeuden valossa. Defensor Legis N:o 5/2001, s. 879–888.

*Eerola, Risto & Mylly, Tuomas & Saarinen, Päivi:* EU-oikeuden perusteet. Tampereen yliopisto. Julkisoikeuden laitos 2000. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000.

*Husa, Jaakko:* Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 1995.

*Joutsamo, Kari & Aalto, Pekka & Kaila, Heidi & Maunu, Antti:* Eurooppaoikeus. Kolmas uudistettu painos. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2000.

*Jääskinen, Niilo:* Euroopan unioni. Oikeudelliset perusteet. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä 2007.

*Kuosma, Tapio:* Uusi ulkomaalaislaki. Multiprint Oy. Helsinki 2004.

*Kuosma, Tapio:* Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista ulkomaalaislain soveltamista koskevia asioita ratkaistaessa, osa II. Defensor Legis, N:o 5/2002, s. 880–895.

*Mäenpää, Olli:* Eurooppalainen hallinto-oikeus. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä 2001.

*Ojanen, Tuomas:* EU-oikeuden perusteita. Edita Prima Oy. Helsinki 2006.

*Raitio, Juha:* Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Karisto Oy. Hämeenlinna 2006.

*Raitio, Juha:* Johdatus Euroopan integraation historiaan ja eurooppaoikeuteen. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2005.

*Raitio, Juha:* EU:n kehitys, periaatteet ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki 2004.

*Rogers, Nicola and Scannel, Rick:* Free movement of Persons in the Enlarged European Union. Sweet and Maxwell Limited. London 2005.

*Rosas, Allan:* Henkilöiden vapaa liikkuvuus. Teoksessa Ojanen, Tuomas & Haapea, Arto (toim.): EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Edita Prima Oy. Helsinki 2007, s. 49–90.

*Rosas, Allan:* Euroopan unionin kansalaisuus – paljon melua vähästä tai vähän melua paljosta? Lakimies 7–8/2005, s. 1251–1266.

*Saastamoinen, Salla:* Ajankohtaista eurooppaoikeutta-aktuellt inom europarätten. Unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus: lainsäädäntö uudistuu. Defensor Legis N:o 3/2004, s. 486–494.

*Sankari, Suvi:* Yksilö Euroopan Unionissa. Tutkimusraportti 28.2.2005. Kansainvälisen talousoikeuden instituutti, Helsingin yliopisto. Saatavilla oikeusministeriön www-sivuilta. <<http://www.om.fi/31483.htm>>. 26.11.2007.

*Yli-Vakkuri, Laura:* Ajankohtaista eurooppaoikeutta-aktuellt inom europarätten Schengenin säännösten kehittäminen Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden oikeudellisessa labyrintissa. Defensor Legis N:o 5/2005, s. 1146–1152.

## **Virallislähteet**

Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö 2001. Sisäasiainministeriön julkaisu 12/2001.

HE 28/2003 vp. Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 34/2006 vp.. Hallintovaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 205/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta.

HaVL 27/2007 vp. Hallintovaliokunnan lausunto. Valtioneuvoston selvitys ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Schengenin säännösten määräysten täysimääräisestä soveltamisesta Tsekin tasavallassa, Viron tasavallassa, Latvian tasavallassa, Liettuan tasavallassa, Unkarin tasavallassa, Maltan tasavallassa, Puolan tasavallassa, Slovenian tasavallassa ja Slovakian tasavallassa.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2006:25: Kansallinen varautumissuunnitelma influenssapandemiaa varten. Helsinki 2006.

## **EU-lähteet**

KOM(2001) 257 lopullinen: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

KOM(2004) 695 lopullinen: Komission kertomus. Neljäs kertomus unionin kansalaisuudesta.

## **EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö**

Asia 26/69 *Stauder*, Kok. 1969 s. 419.

Asia 41/74 *van Duyn*, Kok. 1974 s. 1337.

Asia 67/74 *Bonsignore*, Kok. 1975 s. 297. Suomenk. erityispainos s. 463.

Asia 36/75 *Rutili*, Kok. 1975 s. 1219.

Asia 48/75 *Royer*, Kok. 1976 s. 497.



Asia 30/77 *Bouchereau*, Kok. 1977 s. 1999.

Asia 157/79 *Pieck*, Kok. 1980 s. 2171, Kok. Ep. V, s. 275.

Asia 53/81 *Levin*, Kok. 1982 s. 1035.

Yhdistetyt asiat 115 ja 116/81 *Adoui ja Cornuaille*, Kok. 1982 s. 1665.

Asia 66/85 *Lawrie-Blum*, Kok. 1986 s. 2121.

Asia 344/87 *Betray*, 1989, Kok. s. 1621.

Asia C-292/89 *Antonissen*, Kok. 1991 s. I-745.

Asia C-369/90 *Micheletti*, Kok. 1992 s. I-4239.

Asia C-415/93 *Bosman*, Kok. 1995 s. I-4921.

Asia C-348/96 *Calfa*, Kok. 1999 s. I-11.

Asia C-357/98 *Yiadam*, Kok. 2000 s. I-9265.

Asia C-184/99 *Grzelczyk*, Kok. 2001 s. I-6193.

Asia C-413/99 *Baumbast*, Kok. 2002. s. I-7091.

Asia C-459/99 *MRAX* , Kok. 2002 s. I-6591.

Yhdistetyt asiat C-482/01 *Orfanopoulos* ja C-493/01 *Olivieri* Kok. 2004 s. I-5257.

Asia C-138/02 *Collins*, Kok. 2004 s. I-2703.

Asia 441/02 *komissio v. Saksa*, tuomio 27.4.2006.

Asia C-408/03 *komissio v. Belgia*, tuomio 23.3.2006.

Asia C-104/06 *komissio v. Ruotsi*, tuomio 18.1.2007.

## **Kotimainen oikeuskäytäntö**

HAO 00/1332/7.

HAO 01/0770/3.

HAO 01/0738/3.

KHO:2004:88.

KHO:2004:89.

KHO:2006:82.

KHO:2006:83.

## **Internet-lähteet**

Valtioneuvoston tiedote 293/2007. Käyty 19.12.2007

<http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=208111>

Valtioneuvoston tiedote 51/2008. Käyty 26.2.2008.

<http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=221963>

Schengenin säännöstöä käsittelevä Valtioneuvoston www-sivut. Käyty 15.1.2008.

<http://www.valtioneuvosto.fi/eu/teemoja/schengen/fi.jsp>

Maahanmuuttoviraston www-sivut. Käyty 12.1.2008.

<http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2470>

Sisäasiainministeriön www-sivut. Käyty 21.12.2007.

<http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/05B2B6E5F5DB8F00C22573DE0045573D>

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimustehtävän asettaminen

Henkilöiden vapaa liikkuvuus kuuluu Euroopan unionin ja sen sisämarkkinoiden kulmakiviin. EY:n perustamissopimuksen eli Rooman sopimuksen 3 artiklan mukaisesti yhteisöön sisältyy sisämarkkinat, joille on ominaista se, että tavaroiden, palvelujen, pääoman ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevat esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä. EU:n perustaminen ja unionin kansalaisuuden luominen Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992 on korostanut tämän perusvapauden luonnetta kaikkien EU-kansalaisten perusoikeutena. Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamisvaiheessa asiat nähtiin toisin. Henkilöiden vapaa liikkuvuus koski vain taloudellisesti aktiivisia henkilöitä eli työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia ja palveluiden tarjoajia sekä heidän perheitään. Näiden henkilöiden liikkuvuuden nähtiin edistävän yleistä taloudellista kehitystä sekä väestön työ- ja elinolosuhteiden parantamista.<sup>1</sup>

Henkilöiden oikeutta vapaaseen liikkumiseen Euroopan unionin rajojen sisällä voidaan pitää kansalaisten kannalta yhtenä oikeudellisesti tärkeimmistä rakennetekijöistä. Yhdessä muiden perusvapauksien kanssa henkilöiden vapaa liikkuvuus edistää jäsenvaltioiden kansalaisten vuorovaikutusta ja keskinäistä integraatiota. Henkilöiden vapaassa liikkumisessa tulee esille ylikansallisen tason perustavaa laatua oleva vapausoikeus. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnat ovat olleet erittäin merkittäviä henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta, sillä ne ovat tehneet vapaasta liikkuvuudesta jokaista jäsenvaltion kansalaista koskevan subjektiivisen oikeuden.<sup>2</sup>

EU-kansalaisten vapaa liikkuvuus perustuu EY 18 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti unionin alueella. Vapaa liikkumis- ja oleskeluoikeus on pääsääntö, mutta se ei ole kuitenkaan ehdoton oikeus, jota ei voitaisi kansallisesti rajoittaa. Tämä ilmenee 18 artiklan toisesta lauseesta: ”jollei tässä sopimuksessa määrätystä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu”, rajoittaa tätä perusoi-

---

<sup>1</sup> Rosas 2007, s. 49.

<sup>2</sup> Aer 2001, s. 879.

keutta merkittävästi tekemällä siitä ehdollisen rajoitusten ja ehtojen täyttämiseksi. Jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisten liikkumis- ja oleskeluvapautta *ordre public*- tyyppisin perustein valtion yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden turvaamiseksi. Perustamissopimuksissa perustetaan jäsenvaltioille mahdollisuus poiketa perustamissopimuksen määräyksistä, mutta poikkeusedellytyksistä säännellään tarkemmin sekundaarisäädöksillä<sup>3</sup>.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on siis pääsääntö, minkä vuoksi on mielenkiintoista tutkia miten tätä perusvapautta voidaan rajoittaa. Tässä tutkielmassa tarkastellaan kansallisia mahdollisuuksia rajoittaa Euroopan unionin kansalaisten vapaata liikkumis- ja oleskeluoikeutta. Tarkoituksena on selvittää se, miten ja millä perustein unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden rajoittaminen on mahdollista. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen tarkoittaa toimenpiteitä, joilla unionin kansalaista voidaan estää saapumasta maahan, käännyttää tai karkottaa hänet maasta sekä asettaa hänelle maahantulokielto.

Tutkimusaihe on EU-oikeudellinen, mutta unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden rajoittamista tarkastellaan kansallisesta näkökulmasta vaikka puhtaasti ei voidakaan erottaa kansallista ja EU-oikeutta toisistaan. Viime vuosina EU-oikeuden ja valtiosäisen oikeuden välistä suhdetta on kuvattua siten, että ne ovat yhden ja saman normijärjestelmän osia, jotka ovat kiinteässä vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja jotka eivät ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa.<sup>4</sup> EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta kuvataan eräänlaisena monisyisenä vuorovaikutussuhteena, jossa järjestelmät limittyvät toisiinsa ja vaikuttavat toistensa soveltamiseen ja kehittymiseen.<sup>5</sup> Kuitenkin EU-oikeuden toimeenpano ja täytäntöönpano rakentuvat pääasiassa jäsenvaltioiden viranomaiskoneiston ja oikeuden varaan, sillä unionilta puuttuvat omat toimeenpanokoneisto- ja normisto.<sup>6</sup> EU-oikeuden toteutuminen tukeutuu siis kansallisiin oikeusjärjestelmiin ja toisaalta kansallinen oikeus mukautuu monilta osin unionin oikeuden

---

<sup>3</sup> Joutsamo ym. 2000, 476–477.

<sup>4</sup> Ojanen 2006, s. 65–69.

<sup>5</sup> Eerola ym. 2000, s. 96.

<sup>6</sup> Ojanen 2006, s. 69.

harmonisoivaan vaikutukseen. Näin EU-oikeus limittyy kansalliseen oikeuteen monin eri tavoin samalla, kun se muokkaa jäsenvaltion materiaalista sisältöä.<sup>7</sup>

Suomen oikeudessa ei ole nimenomaisia säännöksiä EU-oikeuden ja Suomen sisäisen oikeuden välisestä suhteesta. Sitä vastoin EU-oikeuden valtiosisäinen voimassaolo ja sovellettavuus Suomessa perustuvat niihin ratkaisuihin, joilla Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehty sopimus, samoin kuin EY:n tai EU:n perustamissopimusten muutossopimukset, on saatettu voimaan Suomen oikeusjärjestyksessä. EU:n liittymissopimuksen voimaansaattamislaki<sup>8</sup> on asiasisällöltään tyhjä blankettilaki, jonka nojalla liittymissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on sellaisenaan sisällytetty valtiosisäiseen oikeusjärjestykseen. Liittymisasiakirjasta käy ilmi, että Suomi on sitoutunut noudattamaan EU-oikeutta sellaisena kuin se oli Suomen liittymishetkellä ja sitoutunut täten niihin peruseriaatteisiin, jotka määrittävät unionin oikeuden tasolta EU-oikeuden ja jäsenvaltioiden oikeuden välistä suhdetta.<sup>9</sup>

EU-oikeudella laajassa merkityksessä tarkoitetaan Euroopan unionin kaikkien kolmen pilarin alaista oikeusnormistoa<sup>10</sup>. Suppeassa merkityksessä EU-oikeudella tarkoitetaan vain yhteisöpilarin oikeutta eli EY-oikeutta. Viime vuosina on kuitenkin termin EU-oikeus käyttö EY-oikeuden sijasta tullut yhä yleisemmäksi, vaikka EU-oikeudella tarkoitettaisiin vain yhteisöoikeutta.<sup>11</sup> Tässäkin tutkimuksessa käytetään käsitettä EU-oikeus, sillä valinta termin EU-oikeus hyväksi on sopusoinnussa kansainvälisen EU-oikeuskirjallisuuden kanssa, jossa on yleistynyt termin EU-oikeus käyttö EY-oikeuden sijasta<sup>12</sup>. Lissaboniin 18. ja 19. lokakuuta kokoontuneet EU:n päämiehet hyväksyivät EU:n uudistussopimuksen eli muutetun EU:n perustuslakitekstin. Uuden sopimuksen myötä unionista tulee yksi yhtenäinen oikeushenkilö, jolla on muun muassa mahdollisuus liittyä kansainvälisiin sopimuksiin. Käytännössä uusi unioni korvaa nykyisen Euroopan yhteisön ja Euroopan unionin yksinkertaistaen unionin perusrakennetta. Kaikkien EU:n jäsenvaltioiden tavoite on saada ratifioinnit

---

<sup>7</sup> Mäenpää 2001, s. 75.

<sup>8</sup> Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin (SopS 102–103/1994).

<sup>9</sup> Ojanen 2006, s. 282–283.

<sup>10</sup> I pilari: Euroopan yhteisö, II pilari: yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä poliisiyhteistyö ja III pilari: oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa.

<sup>11</sup> Ojanen 2006, s.4

<sup>12</sup> Ojanen ja Haapea 2007, s. 5.

päätökseen ja uudistukset voimaan vuoden 2009 alusta.<sup>13</sup> Suomessa Lissabonin sopimusta koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle maaliskuussa 2008.<sup>14</sup>

## **1.2 Tutkimusaiheen rajaukset**

Tutkielma tarkastelee *EU-kansalaisuudesta lähtevää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti unionin alueella ja tämän liikkumisvapauden rajoittamismahdollisuuksia kansallisesti*. Laajassa merkityksessä henkilöiden vapaalla liikkuvuudella tarkoitetaan lukuisia eri henkilöryhmiä kuten työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia, palvelujen tarjoajia, mutta tutkielmassa ei syvennytä erikseen näiden eri henkilöryhmien tarkasteluun, vaan tarkastelu lähtee EU-kansalaisuudesta ja siihen liitetystä liikkumisvapaudesta ja sen rajoittamisesta. Tosin joissain kohdin tarkastellaan myös työntekijöiden erityisiä oikeuksia ja rajoituksia, sillä vaikka nykyään liikkumisvapaus on jokaisen EU-kansalaisen perusoikeus, niin työntekijöillä on edelleen suotuisampi kohtelu monissakin asioissa. Tämä johtuu siitä, että alun perin liikkumisvapauden käyttämisen edellytyksenä oli taloudellisen toiminnan harjoittaminen. Unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden myötä on parannettu myös EU:n ulkopuolisten kansalaisten liikkumisvapautta, mutta tämä henkilö ryhmä jätetään tarkastelun ulkopuolelle, koska tutkielma on rajattu koskemaan EU-kansalaisia ja heidän perheenjäseniään. Esimerkiksi Neuvoston direktiivi 2003/109/ETY<sup>15</sup> lähentää jäsenvaltioiden alueella vähintään viisi vuotta laillisesti oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten oikeusasemaa vastaamaan unionin kansalaisten oikeusasemaa.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on laaja kokonaisuus, joka kytkeytyy muihin sisämarkkinavapauksiin, minkä vuoksi sitä seuraa monenlaisia liitännäisvaikutuksia. Tutkielmassa ei kuitenkaan tarkastella näitä henkilöiden vapaan liikkumisoikeuden mukana tulevia vaikutuksia, esimerkiksi henkilöiden sosiaaliturvaa koskevia asioita. EU-kansalaisuus on lisännyt etenkin ns. sosiaalista ulottuvuutta, sillä EU-kansalaisuuteen liittyvän oleskeluoikeuden kautta varsinkin taloudellisesti ei-aktiivisten kansalaisten

---

<sup>13</sup> <http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=208111>

<sup>14</sup> <http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=221963>

<sup>15</sup> EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44.

oikeussuoja sosiaaliturvan alalla on kohentunut<sup>16</sup>. Sosiaalisten etujen lisäksi henkilöiden vapaa liikkuvuus vaikuttaa muun muassa verotuskysymyksiin, mutta nekin jätetään rajauksen ulkopuolelle.

Tutkimusaihe on rajattu koskemaan unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden rajoittamisperusteita, jolloin esimerkiksi unionin kansalaisen maasta poistamisen täytäntöönpano ja muutoksenhaku eivät ole tutkimuksen keskeisenä kohteena. Nämä ovat kuitenkin tärkeitä asioita unionin kansalaisen oikeusturvan kannalta, minkä vuoksi niitä ei täysin ole sivuutettu, mutta käsittely on pintapuolista.

### **1.3 Tutkimusmetodi ja tutkimuksen kulku**

Tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, sillä tutkimusongelmaa pyritään selvittämään tutkimalla kansallista ja EU-oikeudellista lainsäädäntöä. Lainopillisen tutkimuksen tarkoituksena on ensisijaisesti nähty olevan käytännön tarpeen tyydyttämisessä. Lainoppi tutkii normeja selvittäen oikeusnormien konkreettista sisältöä ja pyrkii siten auttamaan oikeusnormien soveltajia ja oikeusnormien toteuttamista. Tämän ajatteluntavan mukaan lainopin tehtävänä on ennen kaikkea auttaa oikeusnormien soveltamisessa normaalissa elämässä esiin tulevissa oikeudellisissa ongelmissa.<sup>17</sup>

Tutkimusongelmaa selvitetään tutkimalla EY:n ja EU:n perustamissopimuksien määräyksiä, sekundaarisäännöksiä sekä erityisesti EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Keskeisimpänä kansallisena oikeuslähteenä käytetään ulkomaalaislakia, erityisesti 10 lukua, johon on implementoituna direktiivi 2003/38/EY Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (myöhemmin vapaan liikkuvuuden direktiivi).<sup>18</sup> Myös kansalliset lainsäädännöt ovat keskeisessä merkityksessä sekä tulkinta-apua haetaan myös kansallisista oikeustapauksista.

---

<sup>16</sup> Raitio 2006, s. 439.

<sup>17</sup> Husa 1995, s. 134.

<sup>18</sup> EUVL L 158, 30.4.2004 s. 77. Direktiivistä käytetään myös nimeä oleskeluoikeusdirektiivi (esim. Rosas), mutta hallituksen esityksissä käytetään vapaan liikkuvuuden direktiiviä, minkä vuoksi sitä käytetään tässä tutkimuksessa.

EU-kansalaisten vapaa liikkuvuus on pääsääntö, minkä vuoksi ensin on tarkasteltava mitä oikeuksia ja etuuksia liikkumisvapautteen sisältäytyy. Vasta tämän jälkeen voidaan tarkastella pääsääntöön tehtäviä poikkeuksia eli liikkumis- ja oleskeluoikeuden rajoittamista. Toisessa luvussa selvitetään lyhyesti henkilöiden vapaan liikkuvuuden kehitystä, koska alun perin henkilöiden vapaa liikkuvuus koski vain työntekijöitä ja muita taloudellisesti aktiivisia ihmisiä. Tämän kehityksen lyhyt kuvaus on tärkeää sen vuoksi, että ymmärretään miksi yhä edelleen työntekijöillä on joissain asioissa parempi asema kuin muilla unionin kansalaisilla. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on laajennettu koskemaan Maastrichtin sopimuksella EU-kansalaisia ja sekundaarisäännöksillä heidän perheenjäseniään kansalaisuudesta riippumatta. EU-kansalaisuuteen liitetty liikkumisvapaus on tärkein unionin kansalaisuuteen liittyvä oikeus. EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja sekundaarisäädösten uudistukset ovat helpottaneet unionin kansalaisten ja heidän perheidensä oikeutta liikkua ja oleskella unionin alueella. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta edistää osaltaan Schengenin-järjestelmä, sillä Schengen-maiden sisärajoilla ei tehdä lainkaan rajatarkastuksia vaan henkilöt voivat ylittää maiden rajat vapaasti ilman henkilötarkastuksia.

Kolmannessa luvussa tarkastellaan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsenten oikeutta saapua ja jäädä maahan. Ensin selvitetään ne henkilöt, joihin vapaan liikkuvuuden säännöksiä sovelletaan, jonka jälkeen tarkastellaan maahantulon edellytyksiä ja lyhyt aikaista oleskelua jäsenvaltiossa. Unionin kansalaisilla on oikeus jäädä maahan kolmen kuukauden jälkeen, jos he harjoittavat taloudellista toimintaa, heillä on muuten riittävät varat itsensä ja perheensä elatukseen taikka tarkoituksena on opiskella ja siihen on riittävät varat. Tällöin hänen tulee rekisteröidä oleskelunsa toimivaltaisessa viranomaisessa, josta hän saa mukaansa rekisteröintitodistuksen. Kun unionin kansalainen on asunut maassa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta, hän saa pysyvän oleskeluoikeuden.

EU-kansalaisten vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa silloin, kun henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle taikka kansanterveydelle. Käsite on hyvin abstrakti eikä sinänsä kerro mitään siitä, miten kansallisesti voidaan rajoittaa henkilöiden maahan tuloa ja maassa oleskelua sekä millä perusteilla unionin kansalainen voidaan poistaa maasta. Käsitteen epämääräisyyden vuoksi EY-



tuomioistuin on täsmentänyt sen sisältöä lukuisilla oikeustapauksilla ja ennakkoratkaisuilla, joihin keskeisimpiin tutustutaan neljännessä luvussa, jotta ymmärretään oikeuskäytännön merkitys rajoitusperusteiden kehityksessä. Vapaus liikkua Euroopassa on pitkälti Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen luoman oikeusperinteen tulosta, eivätkä yksittäiset jäsenvaltiot olisi sitä yksinään kyenneet luomaan<sup>19</sup>. Neljännessä luvussa käydään myös lyhyesti läpi keskeisempiä EY-tuomioistuimen oikeustapauksia, jotka asettavat reunaehdot kansallisten viranomaisten mahdollisuuteen rajoittaa unionin kansalaisten liikkumis- ja oleskeluoikeutta. Samassa luvussa lisäksi syvennyttään henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen kansanterveyteen liittyvistä syistä.

Viidennessä luvussa tutkitaan unionin kansalaisen maasta poistamismahdollisuuksia kansallisesti. Luvussa käydään yksityiskohtaisesti läpi ne oikeudelliset edellytykset, joiden perusteella unionin kansalaista voidaan estää saapumasta maahan ja käännättää hänet maasta. Unionin kansalaisen maahantulo voidaan estää esimerkiksi puuttuvien asiakirjojen vuoksi ja hänet voidaan käännättää Suomesta, jos hänen esimerkiksi katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta. Käännättämismenettelyä sovelletaan siihen asti, kunnes unionin kansalainen on rekisteröinyt oleskelunsa asuinpaikkansa kihlakunnan poliisitaitoksella. Rekisteröimismenettelyn jälkeen unionin kansalaisen maasta poistamisessa käytetään karkottamista. Luvussa käydään läpi yksityiskohtaisesti ne karkottamisperusteet, joilla unionin kansalainen voidaan karkottaa Suomesta. Kuten tullaan huomaamaan, on unionin kansalaisen maasta karkottaminen sitä vaikeampaa mitä kauemmin hän on Suomessa oleskellut. Unionin kansalaiselle voidaan maasta poistamisen yhteydessä määrätä maahantulokielto, joka tarkoittaa kieltoa saapua yhteen tai useampaan Schengen valtioon. Viimeisessä kuudennessa luvussa tehdään johtopäätöksiä unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden rajoittamismahdollisuuksista.

---

<sup>19</sup> Aer 2001, s. 799.

## 2 Henkilöiden vapaan liikkuvuuden laajentuminen työntekijöistä EU-kansalaisiin

### 2.1 Taloudellisesti aktiivisten henkilöiden vapaa liikkuvuus

#### 2.1.1 Työntekijät

Euroopan unionissa henkilöiden vapaa liikkuvuus on vahvistettu jo vuonna 1975 hyväksytyssä Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksessa eli Rooman sopimuksessa, jossa turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä (39 artikla). Henkilöiden vapaa liikkumis- ja oleskeluoikeus koskee työntekijöiden lisäksi myös sijoittautumisvapautta käyttäviä itsenäisiä ammatinharjoittajia (EY 43–48 artiklat) sekä palvelujen tarjoajia (EY 49–55 artiklat). Henkilöiden vapaa liikkuvuus koski aluksi vain taloudellisesti aktiivisia henkilöitä eli työntekijöitä, itsenäisiä ammatinharjoittajia ja palveluiden tarjoajia sekä heidän perheitään.

Rooman sopimuksen 39 artiklassa turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä. Jäsenvaltion työntekijöillä on EY 39 artiklan nojalla neljä liikkumisvapautteen liittyvää oikeutta. Työntekijöillä on oikeus hakea toisissa jäsenvaltioissa tosiasiallisesti tarjottua työtä, oikeus vapaasti liikkua jäsenvaltioiden alueella työnhakutarkoituksessa, oikeus oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi sekä oikeus tietyn edellytyksin jäädä maahan työsuhteen päätyttyä. EY 39 artiklaa ei sovelleta julkishallinnon palvelussuhteisiin, mutta tämä ei tarkoita, että koko julkinen sektori olisi suljettu liikkuvilta työvoimalta. Julkisivallan palvelussuhteita koskeva rajoitus koskee vain tiettyjä julkisivallan ydinaloja, joissa on kyse julkisen vallan käytöstä tai julkisen vallan tietyistä intresseistä huolehtimisesta. Tällaisia ovat esimerkiksi puolustus-, oikeus-, vero-, ja poliisihallinnon virat. Vaatimus ei siten kohdistu esimerkiksi terveydenhuoltolaitoksiin, julkiseen liikenteeseen, koululaitoksiin tai siviilitutkimuslaitoksiin.<sup>20</sup> EY 39 artiklan 3 kohdan mukaan työntekijöiden liikkumisvapautta voidaan rajoittaa ainoastaan yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen sekä kansanterveyteen liittyvistä syistä.

---

<sup>20</sup> Raitio 2005, s. 163.

Perustamissopimuksessa ei määritellä työntekijän käsitettä, mutta EY-tuomioistuin on tulkinnut sitä laajasti. Työntekijän on 39 artiklan merkitysyhteydessä oltava jonkin jäsenvaltion kansalainen. Työsuhde voidaan määritellä työntekijän ja työnantajan väliseksi suhteeksi, jossa työntekijä on määrätyn ajan työnantajan ohjauksen tai määräsvallan alaisena vastiketta vastaan<sup>21</sup>. Työsuhteen oikeudellinen muoto ei ole ratkaiseva, kunhan työ on todellista ja tehokasta<sup>22</sup>. Myös osa-aikatyö ja epäsäännöllinen tilapäistyö täyttävät vaaditut edellytykset<sup>23</sup>. Merkitystä ei ole silläkään, että henkilö saa työstään sellaista palkkaa, joka alittaa kyseisen alan vähimmäispalkan. On kuitenkin huomattava, että työnteon motiivien on oltava taloudellisia, jolloin esimerkiksi hyväntekeväisyystyö tai terapianomainen työ ei välttämättä synnytä statusta työntekijänä<sup>24</sup>. Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien oikeussääntöjen soveltamiseksi ei ole kuitenkaan välttämätöntä, että työnantaja on yritys. Ainoa vaadittu edellytys on se, että kyse on perustetusta työsuhteesta ja on ilmaistu tahto perustaa työsuhde. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä esimerkiksi jalkapalloseura on katsottu tässä mielessä työnantajaksi ja urheilutoiminta taloudelliseksi toiminnaksi.<sup>25</sup> Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla perustamissopimuksen määräyksillä on EU-oikeuden mukaisesti välitön oikeusvaikutus. Euroopan yhteisön tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta on tulkittava laajasti kun taas tähän periaatteeseen kohdistuvia poikkeuksia on tulkittava suppeasti<sup>26</sup>.

### **2.1.2 Vapaa sijoittautumisoikeus, itsenäiset ammatinharjoittajat ja palvelujen tarjoajat**

Sijoittautumisoikeudella tarkoitetaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa pysyvästi harjoitettavaa itsenäistä taloudellista toimintaa. Vapaan sijoittautumisoikeuden tavoitteena on edistää itsenäisten ammatinharjoittajien vapaata liikkuvuutta sallimalla jäsenvaltioiden kansalaisten sijoittautua toiseen jäsenvaltioon samoilla ehdoilla kuin

<sup>21</sup> Asia 66/85 *Lawrie-Blum*, Kok. 1986 s. 2121.

<sup>22</sup> Asia 66/85 *Lawrie-Blum*, Kok. 1986 s. 2121.

<sup>23</sup> Asia 53/81 *Levin*, Kok. 1982 s. 1035.

<sup>24</sup> Asia 344/87 *Betray* 1989, Kok. s. 1621.

<sup>25</sup> Raitio 2006, s. 431–432.

<sup>26</sup> Asia C-292/89 *Antonissen*, Kok. 1991 s. I-745.

viimeksi mainitun valtion kansalainen.<sup>27</sup> Sijoittautumisvapaus tarkoittaa siis jäsenvaltioiden kansalaisten oikeutta sijoittautua ammatin- tai liikkeenharjoittajaksi muihin jäsenvaltioihin<sup>28</sup>. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja sijoittamisvapauden välinen ero liittyy toiminnan itsenäisyyteen, sijoittautumisvapauden ja palveluiden tarjoamisen vapauden ero taas toiminnan pysyvyyteen. Itsenäistä ammattia sijoittautumisvapauden mielessä harjoitetaan ilman alistussuhdetta, omalla vastuulla ja sellaista vastiketta vastaan, joka maksetaan kokonaisuudessaan ja suoraan.<sup>29</sup> Sijoittautumisoikeuden rajoituksista yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella määrätään EY 46 artiklassa.

Palvelujen tarjoamisen vapautta (50 art.) koskevat säännökset ovat toissijaisia muihin sisämarkkinoiden perusvapauksiin nähden. Niihin kaikkiin sovelletaan kuitenkin samoja henkilöiden vapaan liikkuvuuden perussääntöjä kuten syrjintäkieltoa ja suhteellisuusperiaatetta. Palveluiden tarjoamisen vapaus, sijoittautumisoikeus ja työvoiman vapaa liikkuvuus kytkeytyvätkin EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä usein saumattomaksi kokonaisuudeksi.<sup>30</sup>

Näiden taloudellisesti aktiivisten henkilöiden liikkuvuuden katsottiin edistävän yleistä taloudellista kehitystä ja väestön työ- ja elinolosuhteiden parantamista.<sup>31</sup> Integraation alkuvaiheessa puhuttiinkin vain työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta, missä taloudellisesti aktiiviset ihmiset nähtiin ennen kaikkea tuotannontekijöinä, joiden liikkuvuutta pidettiin yhteismarkkinoiden toteutumisen ehdottomana edellytyksenä.<sup>32</sup> Tämä ilmenee edelleen Rooman sopimuksen sanamuodoista EY 39 - 42 artikloista.<sup>33</sup> Nykyään kuitenkin ei enää edellytetä henkilöiden harjoittavan taloudellista toimintaa, jotta he voisivat käyttää liikkumisvapauttaan unionin alueella. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla määräyksillä on EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä an-

---

<sup>27</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 480.

<sup>28</sup> Jääskinen 2007, s.118.

<sup>29</sup> Rosas 2007, s. 50.

<sup>30</sup> Joutsamo 2000, s. 491.

<sup>31</sup> Rosas 2007, s. 49.

<sup>32</sup> Eerola ym. 2000, s. 274.

<sup>33</sup> Raitio 2005, s. 159–160.

nettu välitön oikeusvaikutus, mikä tarkoittaa, että yksilöt voivat vedota suoraan näihin määräyksiin viranomaisissa ja tuomioistuimissa.<sup>34</sup>

## **2.2 Euroopan unionin kansalaisuus**

### **2.2.1 EU-kansalaisuuden luominen**

Henkilöiden vapaa liikkuvuus laajentui ensin asteittain sekundaariuudistusten ansiosta kattamaan myös taloudellisesti ei-aktiiviset ihmiset kuten opiskelijat ja eläkeläiset. Edellytyksenä taloudellisesti ei-aktiivisten kansalaisten liikkumisoikeudelle on se, että heistä ei aiheudu kustannuksia vastaanottavan valtion julkiselle taloudelle. Taloudellisesti ei-aktiivisten kansalaisten oleskeluoikeuden kehitys huomioitiin vuonna 1992 allekirjoitetussa Euroopan unionin perustamissopimuksessa eli Maastrichtin sopimuksessa, jolla otettiin käyttöön EU-kansalaisuus.<sup>35</sup>

Unionin kansalaisuutta koskevien määräysten sisällyttämisen taustalla Maastrichtin sopimukseen oli kaksi läheisesti toisiinsa liittyvää asiaa. Ensinnäkin Euroopan unionin perustamisen myötä integraation painopiste siirtyi lopullisesti lähinnä talouselämän sääntelyyn rajoittuneesta integraatiosta kohti paljon laajempaa poliittista unionia. Yhteistyö ulottui taloudellis-teknisistä asioista aina yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja yhteistyöhön oikeus- ja sisäasioissa. Toisaalta unionin kansalaisuutta koskevien määräysten ottaminen perustamissopimukseen on liittynyt niin sanottuun unionin demokratiavajeeseen. Mitä enemmän integraatio on laajentunut talouselämän sääntelystä poliittisen integraation suuntaan, sitä suuremmaksi ongelmaksi on muodostunut se, että jäsenvaltioiden kansalaisten asema sekä mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon unionissa ovat hyvin heikot. Tätä taustaa vasten unionin kansalaisuus katsottiin yhdeksi keinoksi vahvistaa kansalaisten asemaa poliittisessa unionissa sekä täyttää demokratia- ja legitimitteettivajetta.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 65.

<sup>35</sup> Raitio 2005, s. 159–160.

<sup>36</sup> Ojanen 2006, s. 203.

Euroopan unionin kansalaisuus määritellään EY-perustamissopimuksen 17 artiklan mukaisesti niin, että unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta. EY 18 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella, jollei perustamissopimuksessa määrätystä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. EY 18 artiklan 1 kohdassa oleva varaus ”jollei perustamissopimuksessa määrätystä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista muuta johdu” osoittaa, että Maastrichtin sopimus ei poistanut kaikkia henkilöiden liikkumisvapauden rajoituksia. Eri henkilöryhmille annetut asetukset ja direktiivit ja niissä säädetyt rajoitukset jäivät edelleen voimaan, mutta näkökulman muuttuminen alkoi kuitenkin vähitellen näkyä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä liikkumisvapauden laajentumista edistävänä tekijänä.<sup>37</sup> Ero talousyhteisön työvoiman vapaan liikkuvuuden ja poliittisen unionin henkilöiden vapaan liikkuvuuden välillä on kaventunut viimeaikaisen oikeuskäytännön ja sekundaarisäädösten uusimisen vuoksi.<sup>38</sup>

Ennen unionin kansalaisuutta koskevien määräysten sisällyttämistä perustamissopimukseen, edellytyksenä jäsenvaltioiden kansalaisille tulla toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä oli EY:n perustamissopimuksen 39, 43 ja 49 artikloissa tarkoitetun taloudellisen toiminnan harjoittaminen työntekijänä, itsenäisenä ammatinharjoittajana tai palvelujen tarjoajana. Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa eli Maastrichtin sopimuksessa ei enää kuitenkaan edellytetä, että unionin kansalaiset harjoittavat taloudellista toimintaa palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina, jotta heillä olisi unionin kansalaisuutta koskevat oikeudet. Unionin kansalaisilla on siten oikeus vedota EY-perustamissopimuksen 18 artiklassa turvattuun oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella ainoastaan sillä perusteella, että ovat unionin kansalaisia.<sup>39</sup> Artiklassa ei suoraan kuitenkaan uloteta liikkumisvapautta unionin kansalaisten perheenjäseniin vaan tämä tehdään sekundaarilainsäädännöllä.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Rosas 2007, s. 53.

<sup>38</sup> Raitio 2006, s. 160.

<sup>39</sup> Ojanen 2006, s. 209.

<sup>40</sup> Sankari 2005, s. 16.

## 2.2.2 EU-kansalaisuuteen liitetyt oikeudet ja yhdenvertaisen kohtelun vaatimus

Unionin kansalaisuuteen kuuluu liikkumisvapauden (18 artikla) lisäksi muun muassa äänestysoikeudet Euroopan parlamentti- ja kunnallisvaaleissa (19 artikla), oikeus diplomaattiseen suojeluun (20 artikla) sekä oikeus tehdä vetoamus Euroopan parlamentille tai kääntyä oikeusasiamiehen puoleen (21 artikla). Osa Maastrichtin sopimukseen otetuista oikeuksista oli uusia, kuten äänestysoikeus, kun osa puolestaan perustui jo vanhastaan olemassa oleviin oikeuksiin. Oikeus oleskella ja liikkua vapaasti jäsenmaiden alueella nojasi henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen, jota oli toteutettu työvoiman, itsenäisten ammatinharjoittajien sekä palvelujen tarjoajien osalta. EY:n 18 artikla kuitenkin laajensi kaikkien kansalaisten eduksi oikeuden saapua ja oleskella toisen jäsenvaltion alueella ja jäädä sinne.<sup>41</sup>

Maastrichtin sopimuksen voimaantulon jälkeen unionin kansalaisuuden sisältö ja merkitys jäivät kuitenkin hyvin epämääräisiksi usean vuoden ajaksi, mutta EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntö on muuttanut tilannetta 1990-luvun lopulta alkaen. Lisäksi merkitystä on ollut EU:n lainsäädännön kehityksellä, jolla koetetaan entistä enemmän poistaa ja vähentää EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä liikkumis- ja oleskeluoikeudellisia ja tosiasiallisia esteitä. Tuomioistuimen ratkaisuihin unionin kansalaisuus on lisännyt etenkin henkilöiden vapaata liikkuvuutta.<sup>42</sup> Unionin kansalaisuudesta on kehittynyt sen käyttöönotosta kuluneiden vuosien aikana konkreettisten oikeuksien lähde<sup>43</sup>.

Vuodesta 2001 lähtien (asia C-184/99 *Grzelczyk*<sup>44</sup>) EY-tuomioistuin on luonnehtinut unionin kansalaisuutta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuiseksi asemaksi, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta. Tuomioistuin on tällä lausumalla halunnut korostaa kansalaisuutta koskevien määräysten merkitystä eikä ole missään nimessä hyväksynyt ajatusta siitä, että niillä olisi vain ohjelmallinen luonne.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Saastamoinen 2004, s. 486.

<sup>42</sup> Ojanen 2006, s. 208–209.

<sup>43</sup> KOM(2004) 695 lopullinen, s. 11.

<sup>44</sup> Asia C-184/99 *Grzelczyk*, Kok. 2001 s. I-6193.

<sup>45</sup> Rosas 2005, s. 1259.

EY-tuomioistuin antoi ns. *Baumbast* ratkaisussa (Asia C-413/99<sup>46</sup>) EY 18 artiklalle välittömän oikeusvaikutuksen. Välitön oikeusvaikutus tarkoittaa, että unionin kansalaiset voivat vedota suoraan 18 artiklaan oikeusperusteena jäsenvaltioita vastaan esitetyille oikeusvaateille kansallisissa tuomioistuimissa. *Baumbast* -tuomio on merkittävä ja erikoinen sen vuoksi, että 18 artiklan 1 kohdalle tunnustettiin välitön oikeusvaikutus vaikka artiklan sisältö ei sanamuotonsa perusteella vaikuta ehdottomalta.<sup>47</sup> EU-kansalaisuuden kannalta on merkittävää, että EY 18 artiklaan voidaan vedota suoraan kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa yksittäisen EU-kansalaisen oikeuksien ja erityisesti tämän perheyhteyksien turvaamiseksi. EU-kansalaisuus seuraa siis jäsenvaltion kansalaisuudesta eikä yksittäisen EU-kansalaisen oikeusturvaa voida tarkastella pelkästään sen perusteella, mitä oikeuksia voidaan johtaa suoraan työntekijän statuksesta.<sup>48</sup>

Henkilöiden vapaan liikkumis- ja oleskeluoikeuden käytön sääntelyssä voidaan siis nähdä tapahtuneen vallankumous EY-tuomioistuimen EY 18 artiklan omaksuman uuden tulkinnan myötä. Unionin kansalaiset voivat nyt sekundaarioikeuden sijaan perustaa oleskeluoikeutensa suoraan ja tarvittaessa vain artiklaan 18(1) EY. Tämä tarkoittaa sitä, että liikkumisvapautta koskevat asetukset ja direktiivit, jotka aiemmin mahdollistivat vapauden käytön, toimivat nyt tätä oikeutta rajoittavina säännöksinä. Henkilöiden liikkumisvapaudesta on tullut pääsääntö ja sen edellytyksiä koskevista säännöistä poikkeussääntöjä.<sup>49</sup>

Käytännössä ero talousyhteisön alkuperäisen terminologian mukaisen työvoiman vapaan liikkuvuuden ja poliittisen unionin henkilöiden liikkumisvapauden välillä on siis kaventunut. Kuitenkin edelleen EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on lähdetty siitä, että mikäli sekä unionin kansalaista (EY 18 artikla) että työntekijöitä koskevat määräykset (EY 39 artikla) ovat molemmat periaatteessa sovellettavissa, työntekijöitä koskevalla 39 artiklalla on *lex specialisina* etusija (Asia C-138/02 *Collins*<sup>50</sup>). Sama sääntö koskee unionin kansalaista ja sijoittautumisvapautta koskevaa 43 artiklaa eli

<sup>46</sup> Asia C-413/99 *Baumbast*, Kok. 2002 s. I-7091.

<sup>47</sup> Raitio 2006, s. 436.

<sup>48</sup> Raitio 2006, s. 438.

<sup>49</sup> Sankari 2005, s. 8–9.

<sup>50</sup> Asia C-138/02 *Collins*, Kok. 2004 s. I-2703, jossa sovellettiin 39 artiklaa ja asia C-104/06 *komissio v. Ruotsi* tuomio 18.1.2007, joissa sovellettiin 18, 39 ja 43 artiklaa.



sijoittautumisoikeutta koskevalla 43 artiklalla on etusija unionin kansalaisuutta koskeviin määräyksiin nähden.<sup>51</sup>

Lisäksi unionin kansalaisuuden tuottamien oikeuksien merkitystä käytännössä on vahvistanut kansalaisuuteen perustuva syrjinnänkielto.<sup>52</sup> EY-perustamissopimuksen 12 artiklan mukaan kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perustamissopimuksen soveltamisalalla. Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltö liittyy erityisesti EU-kansalaisten oikeusasemaan ja henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen sisämarkkinoilla. Se sisältää niin sanotun kansallisen kohtelun velvoitteen, jonka mukaan muiden EU-maiden fyysisiä ja juridisia henkilöitä tulee kohdella samoin kuin oman maan henkilöitä EY-perustamissopimuksen soveltamisalalla. Henkilöiden erilainen kohtelu, jos se johtuu kansallisten lainsäädäntöjen eroista, ei ole sinänsä kiellettyä. Jäsenvaltioissa voi olla eroja esimerkiksi ammattien kelpoisuusvaatimuksissa. Sen sijaan on kiellettyä kohdella toisen jäsenvaltion kansalaisia huonommin kuin oman maan kansalaisia samankaltaisessa tilanteessa. Unionin kansalaisten liikkumisvapautta on oikeuskäytännössä edistetty siten, että jäsenvaltion on sallittava muiden jäsenvaltioiden kansalaisille samat oikeudet kuin ne sallivat oman maan kansalaisille.<sup>53</sup> Vapaan liikkuvuuden direktiivin 24 artiklan 1 kohdan mukaan kaikkia jäsenvaltion alueella asuvia unionin kansalaisia on kohdeltava jäsenvaltion kansalaisten kanssa tasavertaisesti perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Tämä oikeus on ulotettava koskemaan myös perheenjäseniä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia, mutta joilla on oleskeluoikeus tai oikeus pysyvään oleskeluun.

Unionin kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen vahvistettiin myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vuonna 2000, joka on unionin perus- ja ihmisoikeusluetelo ja muistuttaa muotoilultaan pitkälti Euroopan ihmisoikeussopimusta. Perusoikeusasiakirja on osaltaan myös EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön koonnos. Alun perin EY-tuomioistuimen ratkaisuisaan kehittämä yhteisön oikeusperiaate, eli jäsenvaltioiden perus- ja ihmisoikeusperinteen kunnioittaminen, vahvistettiin Amsterdamin sopimuksen 6 EU artiklalla. Perusoikeusasiakirjan 45 artikla käsittelee unionin kansalaisten oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella yhteisön lain-

---

<sup>51</sup> Rosas 2007, s. 56.

<sup>52</sup> Ojanen 2006, s. 209.

<sup>53</sup> Raitio 2004, s. 136–138.

säädännössä edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.<sup>54</sup> Kansalaisten oikeusturvan kannalta merkittävä uudistus on unionin perusoikeuskirjan muuttaminen Lissabonin sopimuksella oikeudellisesti sitovaksi. Perusoikeuskirjaan on kerätty EY:n tuomioistuinten oikeuskäytännössään tunnustamat perusoikeudet, ja se sitoo unionin toimielimiä ja jäsenvaltioiden viranomaisia näiden soveltaessa unionin oikeutta. Käytännössä unionin kansalaiset voivat tuomioistuimissa vedota perusoikeuskirjaan silloin, kun asialla on jokin yhteys unionin lainsäädäntöön.<sup>55</sup> Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta allekirjoitettiin Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007<sup>56</sup>.

## **2.3 Henkilöiden vapaata liikkuvuutta edistävät säädökset**

### **2.3.1 Vapaan liikkuvuuden direktiivi**

Henkilöiden vapaan liikkuvuuden parantamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät vuonna 2004 direktiivin 2004/38/EY unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella<sup>57</sup>. Direktiivin uudistuksen taustalla vaikutti vahvasti luotu Euroopan unionin kansalaisuus, jonka katsottiin edellyttävän yleisen, kaikkia kansalaisia koskevan oleskeluoikeussäädöksen luomista erilaisista edunsaajaryhmistä lähtevien säädösten tilalle. Aikaisemmat henkilöiden liikkumisvapautta määrittävät sekundaarisäädökset oli annettu kullekin henkilöryhmälle erikseen. Komission ehdotuksessa katsottiin, että unionin kansalaisuus lujittuisi ja saisi konkreettisemmän sisällön, jos siihen liittyvää tärkeintä perusoikeutta, vapaata liikkumis- ja oleskeluoikeutta, vahvistettaisiin ja se liitettäisiin nimenomaan unionin kansalaisuuteen. Näistä oikeuksista tulisi olennainen osa jokaisen kansalaisen oikeusasemaa riippumatta siitä, harjoittaako kansalainen ansiotoimintaa vai ei. Lähtökohdaksi katsottiin, että unionin kansalaisen tulisi pystyä liikkumaan ja valitsemaan asuinpaikkansa jäsenvaltioiden välillä samalla tavoin kuin jäsenvaltioiden kansalaiset voivat muuttaa paikasta toiseen kotimaansa sisällä. Kaikki hallinnolliset tai oikeudelliset velvoitteet tulisi pitää minimissään. Toiseksi aiemmat yh-

<sup>54</sup> Saastamoinen 2004, s. 487.

<sup>55</sup> <http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=208111>

<sup>56</sup> EUVL C 306, 17.12.2007, s. 1.

<sup>57</sup> EUVL 30.4.2004, L 158/120.

deksän direktiiviä ja kaksi asetusta muodosti varsin monimutkaisen säädösjärjestelmän, jota haluttiin selkeyttää kodifioimalla ja yhdistämällä säädökset yhdeksi kokonaisuudeksi. Uudistuksen päämääränä oli myös helpottaa ja yksinkertaistaa oleskeluoikeuden käyttämiseen liittyviä ehtoja ja menettelytapoja sekä samalla selkeyttää rajoituksia, joita oleskeluoikeudelle voidaan asettaa yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja kansanterveyden nojalla.<sup>58</sup>

Direktiiviehdotuksessa otettiin erityisesti huomioon unionin kansalaisen perheenjäsenen asema. Vaikka perustamissopimuksessa ei erikseen mainita unionin kansalaisen perheenjäsenen liikkumis- ja oleskeluoikeutta, tämä oikeus perustuu perheyhteyden säilyttämistä koskevaan oikeuteen, joka liittyy erottamattomasti perhe-elämän suojaan. Tämä perusoikeus taas kuuluu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen, jonka noudattaminen on taattu yhteisön oikeudessa ja sisällytetty myös Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Määrittelemällä "perheenjäsen" laajasti direktiiviehdotuksessa pyrittiin ottamaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja kunnioittamaan kansallisten lainsäädäntöjen kehitystä sekä myös helpottamaan unionin kansalaisten liikkumisvapautta poistamalla perheenyhdistämisestä mahdollisesti johtuvat kielteiset vaikutukset.<sup>59</sup>

Direktiivillä luodaan vapaalle liikkumis- ja oleskeluoikeudelle yksi yhtenäinen oikeudellinen säännöstö, joka on osa unionin kansalaisuutta koskevaa kehystä ja jossa säilytetään työntekijöiden saavutetut oikeudet. Direktiivissä määritellään selkeästi unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus yhdenvertaiseen kohteluun vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja mainitaan nimenomaiset poikkeukset tästä säännöstä. Niiden mukaan jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta myöntää muille kuin palkatuille työntekijöille, itsenäisille ammatinharjoittajille ja heidän perheenjäsenilleen toimeentulotukea kolmen ensimmäisen oleskelukuukauden aikana tai opintojen tukemiseen tarkoitettua toimeentulotukea ennen pysyvän oleskeluoikeuden myöntämistä.<sup>60</sup>

Aikaisemmat henkilöiden liikkumisvapautta määrittävät sekundaarisäädökset on suoraan Suomea velvoittavaa oikeutta ja velvoitteiden sisältö on implementoitu kansalli-

---

<sup>58</sup> KOM(2001) 257 lopullinen, s. 2-4.

<sup>59</sup> KOM(2001) 257 lopullinen, s. 5.

<sup>60</sup> KOM(2004) 695 lopullinen, s. 6-7.

sesti. Voimassa olevaa Suomen ulkomaalaislakia (301/2004) valmisteltiin kansallisesti samaan aikaan kuin vapaan liikkuvuuden direktiiviä EU:ssa, joten ulkomaalaislain valmistelussa pyrittiin ottamaan huomioon direktiiviehdotus niin pitkälle kuin se oli mahdollista. Hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp.) annettiin eduskunnalle kuitenkin ennen kuin direktiiviehdotus oli ehditty lopullisesti hyväksyä EU:ssa. Tästä johtuen direktiivin lopullista muotoa ei ollut käytettävissä lain valmistelun aikana. Unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevat ulkomaalaislain säännökset vastasivat pääosiltaan direktiiviä, mutta joiltain osilta lakia jouduttiin muuttamaan vastaamaan paremmin direktiivin sisältöä. Hallituksen esityksen pohjalta (205/2006 vp.) laki ulkomaalaislain muuttamisesta (360/2007) tuli voimaan huhtikuun lopussa 2007.

### **2.3.2 Schengen-järjestelmä**

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on ollut poliittisesti arkaluontoinen asia, sillä valtion suvereniteetin ytimeen on katsottu kuuluvan oikeus päättää siitä, keillä on oikeus päästä maahan ja oleskella maassa.<sup>61</sup> Euroopan unionin jäsenvaltiot olivat pitkään sillä kannalla, että rajavalvonta ja muut sisäiseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset kuuluivat niiden suvereniteetin ydinalueeseen, joten yhteisöllä ei voinut olla tällä alalla toimivaltaa. Kuitenkin sisämarkkinoiden toteutumisen aiheuttama valtava liikenteen ja jäsenvaltioiden muiden keskinäisten yhteyksien kasvu pakotti selvittämään mahdollisuuksia keventää myös henkilöiden tarkastuksia jäsenvaltioiden välisillä rajoilla. Ratkaisuksi kehitettiin Schengen-järjestelmä, joka takaa henkilöiden vapaa liikkumisen siihen kuuluvien valtioiden välisten rajojen yli.<sup>62</sup>

Amsterdamin sopimuksella EY:n perustamissopimukseen on liitetty IV osasto, joka koskee viisumi, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä muuta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää politiikkaa. Schengen-sopimuksen henkilöiden vapaata liikkuvuutta edistävä järjestelmä integroitiin osaksi yhteisöpilaria. Schengenin säännöstö poisti henkilötarkastukset sopimusvaltioiden välisiltä rajoilta. Suomi osallistuu Schengen-yhteistyöhön EU:n puitteissa Amsterdamin sopimukseen liitetyn

---

<sup>61</sup> Jääskinen 2007, s. 116.

<sup>62</sup> Yli-Vakkuri 2005, s. 1146.

pöytäkirjan mukaisesti, joten Suomen liittymispöytäkirjaa ja liittymissopimusta ei ole saatettu voimaan erikseen lailla.<sup>63</sup> Rajavalvonnan poistaminen on herättänyt kiivasta keskustelua muun muassa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta, huumausainekaupasta, terrorismista, poliisiyhteistyöstä, aselainsäädännöstä ja maasta karkottamisesta<sup>64</sup>.

Schengen-sopimuksella tarkoitetaan Saksan, Belgian, Ranskan, Luxemburgin ja Hollannin 14.6.1985 Schengenissä allekirjoittamaa sopimusta, joka koskee yhteisillä rajoilla tehtävien tarkastusten asteittaista lakkauttamista. Sopimuksella luodaan allekirjoittajavaltioiden, muiden jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kansalaisten vapaan liikkuvuuden mahdollistava järjestelmä. Schengenin säännösten tarkoituksena on helpottaa henkilöiden vapaata liikkumista Euroopan unionissa. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että rajatarkastukset yhteisillä rajoilla eli sisärajoilla on poistettu. Sisärajatarkastukset voidaan palauttaa yksittäisen valtion toimesta rajoitetulle ajanjaksolle, jos yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus sitä edellyttävät. Suomi on käyttänyt tätä poikkeusmahdollisuutta vuonna 2005 Helsingissä järjestettyjen yleisurheilun maailmanmestaruuskisojen yhteydessä samoin kuin syksyllä 2006 Suomen EU-puheenjohtajakaudella Helsingissä pidetyn ASEM-huippukokouksen yhteydessä<sup>65</sup>.

Schengen-maiden kansalaisten lisäksi vapaa liikkuminen koskee viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisia sekä niiden kolmansien maiden kansalaisia, jotka oleskelevat laillisesti Schengen-alueella ja joilla on viisumi tai oleskelulupa johonkin Schengen-maahan. Nämä henkilöt voivat matkustaa Schengen-alueella hankkimatta erillistä viisumia alueen muihin maihin. Esimerkiksi Algerian kansalainen, jolla on oleskelulupa Ranskassa, voi matkustaa Suomeen tapaamaan ystäviään hankkimatta erillistä viisumia Suomeen.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Raitio 2006, s. 72 ja 429–430.

<sup>64</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 466.

<sup>65</sup> Rosas 2007, s. 64 alaviite 95.

<sup>66</sup> <http://www.valtioneuvosto.fi/eu/teemoja/schengen/fi.jsp>

Schengen säännösten täysimääräinen soveltaminen aloitettiin yhdeksässä uudessa Euroopan unionin jäsenmaassa 21.12.2007.<sup>67</sup> Schengenin säännöstö muodostaa keskeisen osan unionin sisäisen turvallisuuden säännöstöstä. Iso-Britanniaa ja Irlantia lukuun ottamatta kaikki ennen vuotta 2004 EU:hun liittyneet niin sanotut vanhat jäsenmaat ovat liittyneet myös Schengen-järjestelmään. Suomi ja muut Pohjoismaat ovat liittyneet kyseiseen alueeseen vuonna 2001. EU:n ulkopuolisista maista järjestelmässä ovat mukana Norja ja Islanti sekä tulevaisuudessa lisäksi Sveitsi ja Liechtenstein. Iso-Britannia ja Irlanti ovat saadun selvityksen perusteella tulossa osittain mukaan Schengen yhteistyöhön. Myös 2007 unioniin liittyneet Romania ja Bulgaria valmistautuvat liittymään tulevaisuudessa alueeseen.<sup>68</sup>

Kaikki unionin jäsenvaltioiden kansalaiset ovat Schengenin sopimusten suhteen samanarvoisessa asemassa riippumatta siitä, kuuluuko heidän kotivaltionsa Schengenin järjestelmään vai ei. Schengen-alueen ulkorajojen ylittäminen on sallittua vain tietyistä virallisista rajanylityspaikoista niiden vahvistettuna aukioloaikoina. Jäsenvaltiot sitoutuvat ottamaan sanktioita muualla tapahtuvasta rajanylityksestä. Kaikki henkilöt, jotka ylittävät Schengen ulkorajat, tarkistetaan. Unionin kansalaisilta tarkastetaan vain henkilöllisyys, mutta kolmansien maiden kansalaisten osalta tarkastetaan henkilöllisyyden ja matkustusasiakirjojen lisäksi muut maahanpääsyn, oleskelun ja työskenteilyn edellytykset sekä selvitetään sopimusvaltioiden kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä mahdollisesti uhkaavat tekijät.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup>Schengen-valtioita ovat tällä hetkellä Alankomaat, Belgia, Espanja, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tsekki, Unkari ja Viro (21.12.2007).

<sup>68</sup>HaVL 27/2007 vp, s. 2.

<sup>69</sup>Joutsamo ym. 2000, s. 875.

## 3 Euroopan unionin kansalaisten oikeus maahan- tuloon ja maassa oleskeluun

### 3.1 Henkilöllinen soveltamisala

#### 3.1.1 Unionin kansalaiset ja heihin rinnastettavat henkilöt

EY 17 artiklan mukaan EU-kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta. EY 18 artiklan ja vapaan liikkuvuuden direktiivin mukaan liikkumis- ja oleskeluoikeus kuuluu jokaiselle unionin kansalaiselle. Oikeudet eivät riipu henkilön asuinpaikasta vaan kansalaisuudesta, jolloin myös unionin ulkopuolella asuvilla jäsenmaiden kansalaisilla, esimerkiksi Yhdysvalloissa asuvalla, Suomen kansalaisella on direktiivin mukaiset oikeudet. Jäsenvaltio ei voi myöskään rajoittaa oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen sillä perusteella, että henkilöllä on jäsenvaltion kansalaisuuden ohella myös unionin ulkopuolisen valtion kansalaisuus eli niin sanottu kaksois- tai monikansalaisuus.<sup>70</sup> Unionin kansalaisilla on siis oikeus vedota EY-perustamissopimuksen 18 artiklassa turvattuun oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella ainoastaan sillä perusteella, että ovat unionin kansalaisia.<sup>71</sup> Enää ei siis edellytetä taloudellisen toiminnan harjoittamista vapaan liikkumisoikeuden käyttämiseen. Kuitenkin edelleen 39 artikla sisältää säännökset työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta sekä 43 artikla sijoittautumisoikeutta ja 50 artikla palvelujen tarjoamista ja vastaanottamista koskevat säännökset. Säännöksillä voi olla merkitystä henkilöiden vapaan liikkuvuuden kannalta, sillä kuten edellä todettiin, on taloudellisesti aktiivisilla henkilöillä edelleen *lex specialisina* etusija unionin kansalaisuutta koskeviin säännöksiin nähden.

EU-kansalaisten ohella liikkumisvapaus kuluu tietyille EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille. EU-kansalaisiin rinnastetaan Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset, koska kyseiset maat ovat EU-jäsenvaltioiden ohella liittyneet Euroopan talousalueeseen. EY ja sen jäsenvaltiot ovat solmineet sopimuksen Sveitsin

<sup>70</sup> Asia C-369/90 *Micheletti*, Kok. 1992, s. I-4239.

<sup>71</sup> Ojanen 2006, s. 209.

kanssa henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta (SopS 38/2002). Unionin kansalaisella ja häneen rinnastettavalla on yhteisöjen perustamissopimuksen mukainen oleskelu- ja liikkumisoikeus.<sup>72</sup> Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Sveitsin välinen sopimus<sup>73</sup> henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tuli voimaan 1. kesäkuuta 2002. Sopimuksella sallitaan henkilöiden vapaa liikkuvuus unionin ja Sveitsin kansalaisille EU:ssa voimassa olevien sääntöjen mukaisesti, minkä lisäksi tämä oikeus on taattu myös Euroopan talousalueen puitteissa. Sopimuksella myönnetään toisen sopimuspuolen kansalaisille samat asumis-, työllistymis- ja työskentelyedellytykset kuin toisen sopimuspuolen kansalaisilla on. Se koskee seuraavia perusoikeuksia: maahantulo, asuminen, työhön pääsy, itsenäinen ammatinharjoittaminen, opiskelu ja oikeus sosiaaliturvaan. Kaikki kyseiset oikeudet perustuvat kansalaisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän välttämisen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteisiin.<sup>74</sup>

### 3.1.2 Perheenjäsenet ja muut omaiset

Vapaa liikkuvuus koskee EU-kansalaisten ja heihin rinnastettavien lisäksi heidän perheenjäseniään. EY 18 artiklassa ei kuitenkaan suoraan uloteta liikkumisvapautta unionin kansalaisten perheenjäseniin, vaan tämä tehdään sekundaarilainsäädännöllä eli vapaan liikkuvuuden direktiivillä.<sup>75</sup> Ulkomaalaislain 10 luvun vapaan liikkuvuuden säännöksiä sovelletaan unionin kansalaiseen, joka siirtyy Suomeen toisesta jäsenvaltiosta sekä hänen perheenjäsenensä, joka siirtyy hänen mukanaan tai seuraa häntä myöhemmin ja joka ennen siirtymistään on oleskellut unionin kansalaisen kanssa toisessa jäsenvaltiossa laillisesti ja muutoin kuin tilapäisesti. Luvun soveltamisalaa on rajattu aiemmasta siten, että säännöksiä ei sovelleta perheenjäseniin, jotka muuttavat Suomeen suoraan kolmannelta maasta ilman laillista oleskelua toisessa jäsenvaltiossa. Perusteena on se, että vapaan liikkuvuuden direktiivi on säädetty edistämään nimenomaan unionin sisäistä liikkuvuutta, ei ulkorajat ylittävää muuttoa Euroopan unionin alueelle.<sup>76</sup> Direktiiviä sovelletaan unionin kansalaisen perheenjäseniin kansalaisuu-

---

<sup>72</sup> HE 28/2003 vp, s. 208.

<sup>73</sup> EUVL L 114, 20.4.2002, s. 6.

<sup>74</sup> KOM(2001) 257 lopullinen s. 7.

<sup>75</sup> Sankari 2005, s. 16.

<sup>76</sup> HE 205/2006 vp, s. 20.



desta riippumatta, jotka tulevat unionin kansalaisen mukana tai seuraavat heitä myöhemmin.

Ulkomaalaislain 154 §:ssä (myöhemmin ulkomL) määritellään perheenjäsenen käsite, joka on laajempi kuin muilla ulkomaalaisilla. EU-kansalaisen perheenjäseniä ovat hänen aviopuolionsa ja alle 21-vuotiaat huollettavinaan olevat jälkeläiset suoraan alenevassa polvessa sekä aviopuolison alle 21-vuotiaat huollettavat jälkeläiset. Perheenjäsenellä tarkoitetaan myös EU-kansalaisen huollettavina olevia sukulaisia suoraan ylenevässä ja alenevassa polvessa. Jos Suomessa asuva unionin kansalainen on alaikäinen, hänen huoltajansa on perheenjäsen. Vapaan liikkuvuuden direktiivi laajensi perheenjäsenen käsitettä aikaisemmasta, sillä riippuvaisten sukulaisten osuus laajennettiin direktiivin edellyttämällä tavalla siten, että lasten sijasta puhutaan suoraan alenevassa polvessa olevista jälkeläisistä, joilla tarkoitetaan lapsenlapsia. Vastaava laajennus koski riippuvaisia isovanhempia, kun pykälässä käytetään vanhemman sijasta käsitettä suoraan ylenevässä polvessa oleva sukulainen.<sup>77</sup> Yli 20-vuotiaiden lasten sekä vanhempien ja isovanhempien oleskeluoikeus riippuu siitä, ovatko he unionin kansalaisesta ”riippuvaisia”. EY-tuomioistuin on todennut (asia 316/85 *Lebon*<sup>78</sup>), että oleskeluluvan saajan huollettavana olevan perheenjäsenen asema on seurausta toiseikkojen muodostamasta tilanteesta, jolle on ominaista se seikka, että oleskeluluvan saaja vastaa perheenjäsenen aineellisesta tukemisesta.<sup>79</sup>

Samaa sukupuolta olevien parisuhde tai vastaavalla tavalla toisessa EU-jäsenvaltiossa rekisteröity parisuhde rinnastetaan ulkomaalaislaissa avioliittoon (ulkomL 154 § 3 mom.). Aviopuolisoihin rinnastetaan jatkuvasti yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt sukupuolestaan riippumatta, jos he ovat asuneet vähintään kaksi vuotta yhdessä. Avioliitonomaisella suhteella tarkoitetaan siis avioliittoa. Jos yhteisessä taloudessa asuvilla on lapsi yhteisessä huollossa tai jos on jokin muu painava syy, ei kahden vuoden sääntöä edellytetä.

Perheenjäsenen määritelmän ulkopuolelle jää sellaisia henkilöitä, joilla voi olla niin läheinen suhde unionin kansalaiseen, että on katsottava kohtuulliseksi luoda heille

---

<sup>77</sup> HE 205/2006 vp, s. 22.

<sup>78</sup> Asia 316/85 *Lebon*, Kok. 1987 s. 2811.

<sup>79</sup> Rosas 2007, s. 61.

erityisasema, vaikka he eivät saakaan oleskeluoikeutta perheenjäsenenä.<sup>80</sup> Vastaanottavan valtion on kansallista lainsäädäntöään noudattaen helpotettava kyseisten henkilöiden maahanpääsyä ja oleskelua. Vastaanottavan jäsenvaltion on tutkittava laajasti heidän olosuhteensa, ja sen on perusteltava heidän maahanpääsytään tai oleskelunsa epääminen<sup>81</sup>.

Tietyin edellytyksin perheenjäsenen rinnastetaan myös unionin kansalaisen muu omainen hänen kansalaisuudestaan riippumatta (ulkomL 154 §:n 4 mom.). Pykälän sisältö on kirjattu vapaan liikkuvuuden direktiivin 3 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti. Muu omainen rinnastetaan unionin kansalaiseen ensinnäkin silloin, jos omainen on lähtömaassaan sellaisen unionin kansalaisen huollettavana, joka on ensisijainen oleskeluoikeuden haltija tai omainen asuu samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa. Toiseksi muu omainen rinnastetaan perheenjäseneksi, jos vakavat terveydelliset syyt ehdottomasti edellyttävät, että unionin kansalainen hoitaa omaista henkilökohtaisesti. Nykyinen sanamuoto eroaa aikaisemmista pykälästä, joten uutta säännöstä on pyrittävä soveltamaan tapauskohtaisesti. Kyse on aina kokonaisharkinnasta, ja siksi ei voida yksiselitteisesti arvioida, miten säännöksen sisältöä mahdollisesti tulkitaan yksittäisessä tapauksessa. Jos avioliitto tai kumppanuus on solmittu muussa tarkoituksessa kuin tosiasiallisen perhe-elämän viettämiseksi, esimerkiksi maahantuloa koskevien säännösten kiertämiseksi, kyse on silloin lumeavioliitosta. Tällöin ei ole kyse perhesuhteesta, eivätkä henkilöt ole keskenään perheenjäseniä. Kun kysymyksessä on unionin kansalaisen perhe, ei yleensä ole tarvetta ryhtyä selvittämään avioliiton tai kumppanuuden aitoutta. Tällainen tutkinta on tarpeen ainoastaan, jos on olemassa ilmeisiä ja perusteltuja syitä epäillä kyse olevan maahantulosäännösten kiertämisestä.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Saastamoinen 2004, s. 489.

<sup>81</sup> Vapaan liikkuvuuden direktiivin 3 artiklan 2 kohta

<sup>82</sup> HE 205/2006 vp, s. 22–23.

## 3.2 Maahantulo

### 3.2.1 Maahantulon edellytykset

Suomen perustuslain (1999/731) 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ei sitä vastoin ole ehdoton, vaan se on riippuvainen harkinnasta. Ulkomaalaisten maahantulolle onkin yleensä eri maissa asetettu edellytyksiä, joiden tarkoituksena on estää etenkin sellaisten henkilöiden maahanpääsy, joiden oleskelu saattaisi aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden lisääntyessä EU:n jäsenvaltioiden välillä Suomi vastaa myös siitä, että alueelle Suomen kautta saapuvat henkilöt eivät aiheuta edellä mainittua vaaraa.<sup>83</sup> Maahan saapuvan ulkomaalaisen henkilöllisyys on voitava luotettavasti selvittää. Tämä on tärkeää muun muassa siitä syystä, että voidaan todeta, onko henkilö määrätty maahantulokieltoon tai onko viranomaisten tiedossa muita seikkoja, joiden perusteella maahantulo tulisi estää.<sup>84</sup>

Unionin kansalailla, heihin rinnastettavilla ja näiden perheenjäsenillä on siis oikeus maahantuloon, mutta se mitä vaatimuksia voidaan kansallisesti asettaa heidän maahantulolleen, vaihtelee ensinnäkin siitä, onko kyse Schengenin alueesta vai sen ulkopuolella olevasta jäsenvaltiosta, esimerkiksi Iso-Britanniasta. Toiseksi maahantulolle asetetut vaatimukset riippuvat siitä, onko kyse EU:n sisä- vai ulkorajoista. Vapaan liikkuvuuden direktiivissä ei kielletä matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia. Siten Iso-Britannian kansalaiselta, joka saapuu Suomeen, voi ennen Schengenin säännöstöön kuuluvaa sisärajatarkastusten lopettamista vaatia rajanylityspaikalla voimassa olevan henkilöllisyystodistuksen tai passin. Schengenin järjestelmään täysimääräisesti kuuluvien valtioiden osalta alueen sisärajat voidaan ylittää ilman henkilötarkastuksia esimerkiksi matkustettaessa Suomesta Viroon. Henkilörajatarkastusten poistaminen sisärajoilla ei kuitenkaan rajoita velvollisuutta omistaa, pitää mukanaan ja esittää vastaanottajavaltion lainsäädännössä määrättyjä lupia ja

---

<sup>83</sup> Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö 2001, s. 32.

<sup>84</sup> Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö 2001, s. 32.

asiakirjoja. Tietyt jäsenvaltiot vaativat henkilöllisyystodistuksen kantamista kaikkialla valtion alueella, mutta Suomi ei kuulu näihin.<sup>85</sup>

Unionin kansalaisen maahantulon edellytyksenä on ainoastaan se, että hänellä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi (ulkomL 155 § 1 mom.). Viisumia eikä muunkaan vastaavan muodollisuuden käyttämistä ei saa vaatia, mikä perustuu EY:n perustamissopimuksen 18 artiklaan. Kyseisen artiklan nojalla jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella. EY-tuomioistuimen ratkaisun (asia C-68/89) mukaan jäsenvaltioiden rajatarkastusviranomaiset eivät voi maahantulon edellytyksenä vaatia toisen jäsenvaltion kansalaista esittämään selvitystä maahantulonsa tarkoituksesta eikä maassa oleskeluunsa käytettävissä olevista varoista.<sup>86</sup> Tarvittavien asiakirjojen lisäksi maahantulon edellytyksenä on se, ettei unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä.

Perheenjäsen, joka ei itse ole unionin kansalainen, voi unionin kansalaisen tapaan saapua maahan ilman muita edellytyksiä ja muodollisuuksia kuin se, että hänellä on voimassa oleva passi (ulkomL 155 a § 1 mom.). Voimassa olevan passin lisäksi edellytetään, että hän tulee unionin kansalaisen mukana tai seuraa häntä myöhemmin. Perheenjäseneltä, joka ei ole unionin kansalainen, voidaan vaatia viisumi, jos hän on sellaisen valtion kansalainen, jolta neuvoston asetuksella voidaan vaatia viisumi. Suomi ei voi enää itsenäisesti päättää viisumivapauden myöntämisestä jollekin valtiolle, vaan viisumiasioista EU-alueella päättää neuvosto EY:n perustamissopimuksen 67 artiklan 3 alakohdan mukaisesti. Jäsenvaltioiden on kaikin tavoin helpotettava perheenjäsenelle ja muulle omaiselle välttämättömän viisumin saantia eikä viisumista saa periä maksua.<sup>87</sup> Unionin kansalaisen perheenjäseneltä, jolla on voimassa oleva vapaan liikkuvuuden direktiivissä tarkoitettu oleskeluoikeutta osoittava oleskelukortti, ei edellytetä viisumia (ulkomL 155 a § 2 mom.). Hänen passiinsa ei myöskään saa merkitä maahantulo- eikä maastapoistumisleimoja. Oleskelukortti on esitettävä saavuttaessa maahan Schengen alueen ulkopuolelta, esimerkiksi saavuttaessa Isosta-Britanniasta Suomeen.

---

<sup>85</sup> Rosas 2007, s. 63–64.

<sup>86</sup> HE 28/2003 vp, s. 208–209.

<sup>87</sup> HE 28/2003 vp, s. 208–209.

### 3.2.2 Lyhytaikainen oleskelu

Lyhytaikaisella oleskelulla tarkoitetaan enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua maassa. Unionin kansalaisella on oikeus oleskella Suomessa enintään kolme kuukautta ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että hänellä on voimassa oleva henkilökortti tai passi (ulkomL 158 §). Hänen perheenjäseneltään, joka ei ole unionin kansalainen, vaaditaan myös voimassa oleva passi. Jos unionin kansalainen aikoo oleskella Suomessa yli kolme kuukautta, hänen tulee rekisteröidä oleskeluoikeutensa kihlakunnan poliisilaitoksella.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin johdanto-osan 9 kohdan mukaan enintään kolmen kuukauden oleskelulla ei kuitenkaan rajoiteta ”työnhakijoihin sovellettavaa suotuisampaa kohtelua sellaisena kuin se on tunnustettuna yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä”. Tästä johtuu, että kolmen kuukauden lyhytaikainen oleskelusäännös ei kuitenkaan koske työnhakijana olevaa unionin kansalaista, vaan hän saa oleskella kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan (ulkomL 158 § 3 mom.). Edellytyksenä henkilön oleskelulle on, että hän edelleen hakee työtä ja hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä. EY-tuomioistuin on tulkinnut työntekijöiden liikkumisvapautta erityisen laajasti. EY-tuomioistuin katsoi työnhakijaa koskevassa tapauksessa (asia C-292/89 *Antonissen*<sup>88</sup>), että työnhakijana oleva unionin kansalainen, joka on saapunut jäsenvaltioon hakeakseen työtä, voidaan kansallisen lainsäädännön perusteella määrätä poistumaan maasta, jos hän ei ole löytänyt työtä kuuden kuukauden aikana siitä, kun hän saapui maahan. Jos työnhakija kuitenkin esittää näyttöä siitä, että hän jatkaa työn etsimistä ja että hänellä on todelliset mahdollisuudet saada työtä kyseisen jäsenvaltion alueella, häntä ei voida velvoittaa poistumaan maasta kuuden kuukauden jälkeenkään.

Pohjoismaan kansalaisten edellytykset maahantuloon ja oikeuteen oleskella maassa poikkeavat unionin kansalaisten maahantulon edellytyksistä. Islannin, Norjan, Tanskan ja Ruotsin kansalaisilta ei vaadita matkustusasiakirjoja vaan heillä on oikeus saapua maahan ilman passia suoraan näistä valtioista (ulkomL 157 §). Pohjoismaan kansalaisilta ei siis vaadita passia tai matkustusasiakirjaa, mutta henkilöllisyys ja kansa-

---

<sup>88</sup> Asia C-292/89 *Antonissen*, Kok. 1991 s. I-745, 21 kohta.

laisuus on kyettävä osoittamaan luotettavalla tavalla. Henkilöllisyys ja kansalaisuus voidaan osoittaa henkilöllisyystodistuksella, jota ei ole hyväksytty matkustusasiakirjaksi, tai muulla tavalla, jonka Suomen viranomaiset katsoo luotettavaksi. Suomen viranomaiset voi olla yhteydessä esimerkiksi toiseen Pohjoismaan viranomaiseen. Säännökset perustuvat pöytäkirjaan Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten vapauttamisesta velvollisuudesta omata passi sekä oleskelulupa muussa Pohjoismaassa kuin kotimaassa oleskellessaan (SopS 17/1954) ja sopimukseen Pohjoismaiden yhteisistä työmarkkinoista ja siihen liittyvään pöytäkirjaan (SopS 39 ja 40/1983), joihin Islanti on myöhemmin liittynyt.<sup>89</sup>

### **3.3 Oikeus oleskella ja jäädä maahan**

#### **3.3.1 Pitkäaikainen oleskelu ja oleskeluoikeuden rekisteröintivelvollisuus**

Oleskeluoikeuden ehdot määräytyvät oleskeluajan mukaan, ja keston ratkaiseva rajapyykki on kolme kuukautta. Sitä pidempään kestävä oleskelun ehdot ovat erilaisia eri edunsaajaryhmille vapaan liikkuvuuden direktiivin 7 artiklan mukaisesti. Näiltä osin entisen säännösten eri henkilöryhmiin kohdistuva sektorikohtaisuus heijastuu vielä uudessakin direktiivissä.<sup>90</sup>

Pitkäaikaisella oleskelulla tarkoitetaan yli kolmen kuukauden pituista oleskelua maassa. Pidemmän oleskelun tarkoitus voi olla esimerkiksi työnteko, opiskelu tai ammatinharjoittaminen. EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin kansalaisen oikeus tulla toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä perustamissopimuksessa mainittuja tarkoituksia varten perustuu suoraan perustamissopimukseen tai täytäntöönpanosäännöksiin eivätkä nämä oikeudet ole riippuvaisia vastaanottavan jäsenvaltion myöntämästä oleskeluluvasta. Oleskelulupaa on näin ollen pidettävä asiakirjana, jossa jäsenvaltio vain toteaa toisen jäsenvaltion kansalaisen henkilökohtaisen aseman yhteisön säännöksiin nähden. Oleskelulupa ei siis tuomioistuimen mukaan itsessään luo unionin kansalaisen oleskeluoikeutta, vaan toimii ainoastaan tätä oike-

---

<sup>89</sup> HE 28/2003 vp, s. 210.

<sup>90</sup> Saastamoinen 2004, s. 490.

utta koskevana toteavana asiakirjana. Toisaalta ei voida ohittaa sitä, että jäsenvaltioilla on tuomioistuimen tunnustama laillinen oikeus tietää väestön liikkumisesta alueillaan (asia *Royer* 48/72<sup>91</sup>). Tämän vaatimuksen täyttämiseen riittää kuitenkin se, että unionin kansalainen rekisteröityy asuinpaikkakuntansa toimivaltaisessa viranomaisessa ja että hänellä on joko lähtömaan myöntämä voimassa oleva henkilötodistus tai passi.<sup>92</sup>

Unionin kansalaisten liikkumisoikeutta koskevissa aiemmissa direktiiveissä ja asetuksissa on katsottu, sekä edelleen nykyisessä vapaan liikkuvuuden direktiivissä katsotaan, että liikkumisvapauden käyttö jäsenvaltion alueella ei saa aiheuttaa kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle. Tätä varten oleskeluoikeuden rekisteröimisen edellytyksenä on, että unionin kansalainen harjoittaa taloudellista toimintaa tai hänellä on itselleen sekä perheenjäsenilleen ja omaisilleen riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus, joka kattaa kaikki riskit vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Oleskeluoikeus voidaan evätä, jos asianomainen joutuu jokapäiväisen toimeentulonsa varmistamiseksi jatkuvasti turvautumaan sosiaalihuoltojärjestelmään. Toimeentulovaatimuksen ajatuksena on työhön, varallisuuteen tai muuhun sellaiseen perustuva toimeentulo ilman, että henkilön tarvitsee turvautua toimeentulotuesta annettussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin Suomessa.<sup>93</sup> Jäsenvaltiot eivät ole velvollisia ottamaan vastaan unionin kansalaisia, joilla ei ole sairausvakuutusta ja jotka tarvitsevat sosiaalihuoltoa. Köyhyys on siten edelleen myös oikeudellinen este vapaalle liikkumiselle.<sup>94</sup>

Jos unionin kansalainen aikoo oleskella Suomessa yli kolme kuukautta, hänen tulee rekisteröidä oleskeluoikeutensa kihlakunnan poliisilaitoksella (ulkomL 159 §). Rekisteröintihakemus on jätettävä asuinpaikan kihlakunnan poliisilaitoksella kolmen kuukauden kuluessa maahantulopäivästä. Unionin kansalaisen tulee antaa selvitykset siitä, että hän täyttää rekisteröinnin edellytykset. Kun henkilö on osoittanut täyttävänsä edellytykset, hänelle tulee antaa välittömästi rekisteröintitodistus, jossa mainitaan henkilön nimi ja osoite sekä rekisteröinnin päivämäärä. Rekisteröinnin voi tehdä

---

<sup>91</sup> Asia 48/75, *Royer*, Kok. 1976, s. 497.

<sup>92</sup> KOM(2001) 257 lopullinen, s. 4.

<sup>93</sup> HE 28/2003 vp, s. 212.

<sup>94</sup> Jääskinen 2007, s. 115–116.

milloin tahansa kolmen kuukauden sisällä siitä, kun henkilö on saapunut maahan, mutta rekisteröintiä ei tule tehdä, jos henkilö ei tosiasiallisesti oleskele maassa yli kolmea kuukautta. Käytännössä kolmen kuukauden oleskelu tarkoittaa asumista Suomessa ja edellyttää siten myös osoitetta. Rekisteröintitodistus perustuu vapaan liikkuvuuden direktiivin 8 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan asianomaiselle on annettava välittömästi rekisteröintitodistus. Direktiivin sanamuotoa on kuitenkin tulkittava siten, että rekisteröintitodistus on annettava heti, kun tarvittava selvitys on saatu, sillä kansallisten viranomaisten on jossain määrin selvitettävä asiaa ja esimerkiksi tietyissä tapauksissa viranomaiset voivat pyytää rikosrekisteritietoja toisesta jäsenvaltiosta. Rekisteröintihakemuksen jättämishetkellä tämä ei ole aina mahdollista.<sup>95</sup> Tällaisten tiedustelujen tekeminen ei saa olla kuitenkaan järjestelmällistä eikä henkilöltä itseltään saa vaatia rikosrekisteriotetta ehtona rekisteröintitodistuksen tai oleskelukortin myöntämiselle<sup>96</sup>.

### **3.3.2 Edellytykset pitkäaikaiselle oleskelulle ja vaadittavat selvitykset**

Ulkomaalaislain 158 pykälän a kohtaan on kirjattu unionin kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen vapaan liikkuvuuden direktiivissä säädetty oleskeluoikeus. Kyseisen pykälän 1 momentti sisältää vapaan liikkuvuuden direktiivissä ilmaistut kolme tilannetta, joissa unionin kansalaisella on oikeus yli kolmen kuukauden pituiseen oleskeluun Suomessa.<sup>97</sup> Näistä tilanteista ensiksi on mainittu taloudellisen toiminnan harjoittaminen työtä tekemällä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana. Toiseksi unionin kansalaisella on oikeus pitkäaikaiseen oleskeluun Suomessa, jos hänellä on riittävät varat itseään ja perheenjäseniään varten sekä tarvittaessa sairausvakuutus. Kolmanneksi oikeus pitkäaikaiseen oleskeluun on unionin kansalaisella, jonka tarkoituksena on opiskella Suomessa ja hänellä on elämiseen riittävät varat sekä sairausvakuutus. Kaikissa näissä tilanteissa oikeus pitkäaikaiseen oleskeluun on myös unionin kansalaisen perheenjäsenellä kansalaisuudesta riippumatta, joka matkustaa unionin kansalaisen mukana tai seuraa häntä myöhemmin (ulkomL 158 a § 2 mom.).

---

<sup>95</sup> HE 205/2006 vp, s. 26–27.

<sup>96</sup> Saastamoinen 2004, s. 493.

<sup>97</sup> HE 205/2006 vp, s. 25–26.



Kun unionin kansalainen harjoittaa taloudellista toimintaa, hänen ei tarvitse osoittaa tarvittavia varoja rekisteröityessään, koska tarvittavat varat katsotaan saadun työtä tekemällä tai ammattia harjoittamalla. Rekisteröintitodistusta hakiessaan hänen on esitettävä passin tai henkilökortin lisäksi työnantajalta saatu vahvistus palvelussuhteesta tai todistus työssäolosta, jos kyse on ansiotyöstä (ulkomL 159 §:n 1 kohta). Jos hakija on itsenäinen ammatinharjoittaja, hänen on esitettävä selvitys ammatinharjoittamisesta (ulkomL 159 §:n 2 kohta).

Toiseksi edellytys pitkäaikaiseen oleskeluun täyttyy, jos unionin kansalaisella on riittävät varat itseään ja perheenjäseniään varten sekä tarvittaessa sairausvakuutus. Tämä tarkoittaa sitä, että unionin kansalainen pystyy elättämään itsensä ja perheensä, jotta he eivät joutuisi turvautumaan toistuvasti toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin (ulkomL 158 a §:n 2 kohta). Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä rekisteröitymisen ja oleskelun edellytyksenä on, että he eivät oleskelunsa aikana muodostuisi rasitteeksi Suomen sosiaalihuoltojärjestelmälle. Unionin kansalainen voi osoittaa tarvittavat varansa valitsemallaan tavalla. Yksittäistä turvautumista toimeentulotukeen ei voida pitää sosiaalihuoltojärjestelmän rasittamisena, vaan toiminnan tulee olla vähintäänkin toistuvaa ja säännönmukaista ja kukin tapaus on arvioitava tapauskohtaisesti <sup>98</sup>. Tämä ryhmä kattaa siis työelämän ulkopuolella olevat kansalaiset kuten eläkeläiset. Eläkeläisten vapaa liikkuvuus voi toteutua siten, että he jäävät jäsenvaltioon työskenneltyään siellä aiemmin tai siten, että he muuttavat toiseen jäsenvaltioon eläkkeelle jäämisen jälkeen. Eläkeläiset voivat osoittaa omaavansa riittävät varat esimerkiksi osoittamalla nauttivansa riittävää eläkettä. Edunsaajaryhmä kattaa myös palvelujen tarjoajat ja palvelujen vastaanottajat. <sup>99</sup>

Kolmas edellytys pitkäaikaiseen oleskeluun Suomessa on unionin kansalaisella, joka on kirjoittautunut Suomessa hyväksytyyn oppilaitokseen tarkoituksenaan osallistua koulutukseen. Koulutukseen luetaan myös ammatillinen koulutus. Unionin kansalaisen tulee osoittaa, että hänellä on riittävät varat opiskelua varten ja tarvittaessa sairausvakuutus, jotta hän ei oleskelunsa aikana muodostuisi rasitteeksi sosiaalihuoltojär-

---

<sup>98</sup> HE 205/2006 vp, s. 33.

<sup>99</sup> Saastamoinen 2004, s. 491.

jestelmälle (ulkomL 158 a §:n 3 kohta). Vapaan liikkuvuuden direktiivissä opiskelemaan tulevan unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeutta on rajattu koskemaan vain aviopuolisoa, rekisteröityä kumppania ja näiden riippuvaisia lapsia. Kansallisesti opiskelijan perheenjäsenen oleskeluoikeutta on kuitenkin laajennettu direktiiviä laajemmaksi, sillä ulkomaalaislaissa on rinnastettu avopuolisot sukupuolesta riippumatta aviopuolisoihin. Perheenjäsenen oleskeluoikeus ei siis koske opiskelemaan tulevan unionin kansalaisen tai hänen aviopuolisonsa tai kumppaninsa vanhempia eli siis sukulaisia ylenevässä polvessa.<sup>100</sup>

Opiskelijan on rekisteröitymisen yhteydessä esitettävä selvitys siitä, että hän on kirjoilla Suomessa hyväksytyssä oppilaitoksessa ja hänellä on riittävä sairausvakuutus- turva sekä henkilökohtainen vakuutus tai muu selvitys siitä, että hänellä on itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat. Hakijalta ei saa kuitenkaan vaatia, että hän henkilökohtaisessa vakuutuksessaan esittää tietyn määrän varoja (ulkomL 159 a §:n 4 kohta). Vapaan liikkuvuuden direktiivi helpotti opiskelijoiden oleskeluoikeutta, sillä aikaisemmin jäsenmaat saivat asettaa vähimmäissumman, joka opiskelijoiden oli osoitettava omaavansa täyttääkseen ehdon, joka koski riittäviä varoja<sup>101</sup>. Enää jäsenvaltiot eivät siis saa vaatia mitään tiettyä vähimmäissummaa. Opiskelijat voivat osoittaa sen, etteivät he muodostu rasitteeksi sosiaalihuoltojärjestelmälle esimerkiksi kansallisella vakuutuksella tai oikeudella saada opintotukea kotimaassaan<sup>102</sup>.

Kun unionin kansalainen hakee oleskelunsa rekisteröintiä muulla perusteella kuin työntekijänä tai ammatinharjoittajana, hakijan tulee siis esittää selvitys riittävästä varoista ja sairausvakuutuksesta. Kansalliset viranomaiset eivät kuitenkaan saa vaatia mitään tiettyä määrää vähimmäisvaroja. Säännös perustuu vapaan liikkuvuuden direktiivin 8 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa vahvistaa määrää, jonka ne katsovat riittäviksi varoiksi, vaan niiden on otettava huomioon kyseessä olevan henkilön henkilökohtainen tilanne. Tämä määrä ei missään tapauksessa saa olla suurempi kuin se, jonka alittuessa vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisilla voidaan myöntää sosiaaliavustusta tai, jos tätä perustetta ei voida soveltaa, suurempi kuin

---

<sup>100</sup> HE 205/2006 vp, s. 26–27.

<sup>101</sup> Saastamoinen 2004, s. 491.

<sup>102</sup> Jääskinen 2007, s. 118.

vastaanottavan jäsenvaltion maksama sosiaaliturvajärjestelmän mukainen vähimmäiseläke.

Toisin kuin unionin kansalaisen perheenjäsenelle, ei Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle ole asetettu vaatimusta turvatusta toimeentulosta Suomeen tullessaan. Pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen (SopS 69/1996) mukaan toisen Pohjoismaan kansalaista ei saa poistaa maasta sillä perusteella, että hän on sosiaalipalveluiden tai toimeentulotuen tarpeessa, ja hänen perhesuhteensa puoltaa maahan jäämistä. Säännöstä on vakiintuneesti tulkittu siten, että se koskee myös maahan muuttavan Pohjoismaan kansalaisen perheenjäseniä.<sup>103</sup>

### **3.3.3 Oleskelukortti perheenjäsenelle, joka ei ole unionin kansalainen**

Perheenjäseniksi luetaan myös henkilöt, jotka eivät ole unionin kansalaisia. Ulkomaalaislain 161 §:ssä ovat säännökset oleskelukortista, jota haetaan unionin kansalaisen perheenjäsenelle, joka ei itse ole unionin kansalainen vaan hän tulee EU:n ulkopuolelta. Oleskelukorttia on myös haettava muulle omaiselle, joka ei ole varsinainen perheenjäsen, mutta joka tietyissä tapauksissa rinnastetaan perheenjäseneksi, esimerkiksi jos terveydelliset syyt ehdottomasti edellyttävät, että unionin kansalainen hoitaa omaista. Oleskelukortti myönnetään perheenjäsenelle hakemuksesta, jos perheenkokoaja täyttää rekisteröinnin edellytykset. Perheenkokoajalla tarkoitetaan Suomessa oleskelevaa henkilöä eli unionin kansalaista, jonka Suomessa oleskelun perusteella ulkomailla olevalle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella (ulkomL 3 §:n 15 kohta).

Oleskelukorttia haetaan, jos perheenjäsenellä on tarkoitus oleskella yli kolme kuukautta Suomessa. Oleskelukorttia ei siis tarvita, eikä sitä myöskään myönnetä lyhytaikaisesta oleskelusta varten, sillä sekä unionin kansalainen että hänen perheenjäsenensä saavat oleskella toisessa jäsenvaltiossa esittämällä ainoastaan henkilökortin tai voimassa olevan passin. Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttia on haettava kolmen kuukauden kuluessa maahantulosta ja se myönnetään viideksi vuodeksi. Jos

---

<sup>103</sup> HE 28/2003 vp, s. 212.

aiottu maassaolo ei kuitenkaan ole kestoaltaan viittä vuotta, oleskelukortti myönnetään oleskeluajan kestoksi. Unionin kansalaisen perheenjäsenen, joka ei ole unionin kansalainen, tulee oleskelukortin hakuvaiheessa esittää muun muassa selvitykset sukulaisuussuhteesta unionin kansalaiseen (ulkomL 161 a §). Haettaessa perheenjäsenelle oleskelukorttia, hakijan tulee esittää voimassaoleva passin lisäksi muun muassa asiakirja, joka osoittaa avioliiton tai rekisteröidyn parisuhteen. Kun oleskelukorttia haetaan muulle omaiselle kuin varsinaiselle perheenjäsenelle, tarvitaan selvitykseksi koti- tai lähtömaan viranomaisen antama asiakirja, josta käy ilmi, että muu omainen on unionin kansalaisen huollettavana tai hän asui lähtömaassa samassa taloudessa unionin kansalaisen kanssa.

Asiakirjat, joita kansalliset viranomaiset vaativat rekisteröintitodistuksen tai oleskelukortin myöntämistä varten, on lueteltu tyhjentävästi, jotta vältetään se, että erilaiset hallintokäytännöt tai poikkeavat tulkinnat asettavat unionin kansalaisille tai heidän perheenjäsenilleen aiheettoman esteen käyttää oleskeluoikeuttaan (vapaan liikkuvuuden direktiivin johdanto-osan 14 kohta). Rekisteröintitodistus, todistus pysyvästä oleskeluoikeudesta, perheenjäsenen oleskelukorttihakemus, oleskelukortti tai pysyvä oleskelukortti eivät direktiivin mukaan saa olla edellytys oleskeluoikeuden käyttämiselle. Mainitut asiakirjat on annettava maksutta tai sellaista maksua vastaan, joka ei ole suurempi kuin kansalaisilta samanlaisten asiakirjojen myöntämisestä perittävät maksut.<sup>104</sup>

### **3.4 Pysyvä oleskeluoikeus**

Unionin kansalaisella, joka on oleskellut Suomessa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta, on oikeus pysyvään oleskeluun. Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä pysyvästä oleskeluoikeudesta säädetään ulkomaalaislain 161 g pykälässä, joka perustuu vapaan liikkuvuuden direktiivin 16 artiklaan. Aikaisemmin unionin kansalainen sai pysyvän oleskeluoikeuden jo neljän vuoden maassa oleskelun jälkeen, mutta oleskeluajan nostamista viiteen vuoteen perusteltiin yhtenäisen harmonisoinnin kannalta. Oikeudelle pysyvään oleskeluun ei saa asettaa mitään ehtoja eikä pysyvän oleskeluoikeuden saaminen enää edellytä lyhytaikaisen tai yli kolme kuukautta kestä-

---

<sup>104</sup> HE 205/2006 vp, s. 13.

vän oleskelun edellytyksiä, kuten riittäviä varoja tai taloudellisen toiminnan harjoittamista. Viiden vuoden maassa asumisen jälkeen unionin kansalaisilla ja hänen perheenjäsenillään on siis oikeus pysyvään oleskeluun ja heille on myönnettävä pysyvän oleskeluoikeuden osoittava todistus, eivätkä jäsenvaltiot voi kieltäytyä myöntämästä pysyvää oleskelulupaa sillä perusteella, että unionin kansalaiset perheenjäsenineen muodostuvat rasiitteeksi sen julkiselle taloudelle<sup>105</sup>. Ainoa peruste, jolla pysyvä oleskeluoikeus voidaan evätä, on yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vaarantaminen, mutta vaarantamisenkin tulee olla tavallista vakavampaa. Unionin kansalaisen oikeuksien kannalta oleskeluoikeuden pysyvyydellä on se merkitys, että maasta karkottamisen kynnyks on paljon korkeammalla pysyvän oleskeluoikeuden saamisen jälkeen. Samat edellytykset koskevat unionin kansalaisen perheenjäseniä.<sup>106</sup>

Pysyvä oleskeluoikeus koskee myös unionin kansalaisen muuta omaista ja perheenjäsentä, joka ei itse ole unionin kansalainen, kun he ovat oleskelleet laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta Suomessa unionin kansalaisen kanssa (ulkomL 161 g §). Perheenjäsenen ja muun omaisen oleskeluoikeus on siis sidottu unionin kansalaisen oleskeluun. Edellytyksenä pysyvälle oleskelulle on se, että perheenjäsen ja muu omainen edelleen asuvat yhdessä sen unionin kansalaisen kanssa, jonka perheenjäsen tai omainen on<sup>107</sup>. Oleskelun yhtäjaksoisuuteen eivät vaikuta tilapäiset poissaolot, jotka eivät ylitä yhteensä yli kuutta kuukautta vuodessa. Pidemmät poissaolot eivät vaikuta oleskelun yhtäjaksoisuuteen, jos poissaolot johtuvat asevelvollisuuden suorittamisesta. Oleskelun yhtäjaksoisuuteen ei myöskään vaikuta yksi enintään vuoden pituinen poissaolo, jos se johtuu erittäin tärkeästä syystä kuten raskaudesta tai synnytyksestä taikka vakavasta sairaudesta. Jos henkilö siirretään toiseen jäsenvaltioon tai kolmannen maan alueelle opiskelun tai ammatillisen koulutuksen taikka työtehtäviä varten enintään kahdeksitoista kuukaudeksi, se ei myöskään vaikuta oleskeluajan yhtäjaksoisuuteen. Oleskelun yhtäjaksoisuus voidaan osoittaa millä tahansa jäsenvaltiossa käytettävällä todistuskeinolla. Käytännössä kihlakunnan poliisilaitos selvittää oleskelun yhtäjaksoisuutta<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Rosas 2007, s. 72.

<sup>106</sup> HE 205/2006 vp, s. 29.

<sup>107</sup> HE 28/2003 vp, s. 213.

<sup>108</sup> HE 205/2006 vp, s. 13.

Unionin kansalaiselle annetaan hakemuksesta pysyvän oleskeluoikeuden osoittava todistus, joka on annettava viivytyksettä oleskelun keston tarkastamisen jälkeen (ulkomL 161 h §). Unionin kansalaisen perheenjäsenelle, joka ei itse ole unionin kansalainen ja jolla on oikeus pysyvään oleskeluun, myönnetään hakemuksesta pysyvä oleskelukortti (ulkomL 162 §). Pysyvää oleskelukorttia koskeva hakemus on tehtävä ennen oleskelukortin voimassaoloajan päätyttyä. Pysyvän oleskelukortin hakemisen laiminlyönnistä voidaan tuomita ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon, mutta kyse ei ole siitä, että perheenjäsen olisi velvoitettu hakemaan pysyvää oleskeluoikeutta. Rangaistusuhassa on kyse siitä, että vältetään tilannetta, jossa henkilöllä ei ole voimassa olevaa hänen oleskeluoikeuttaan osoittavaa oleskelukorttia. Perheenjäsen voi hakea pysyvän oleskelukortin sijasta myös uutta oleskelukorttia. Olennaista on siis se, että perheenjäsenellä on voimassa oleva oleskelukortti koko ajan tai ainakin vähintään viireillä oleva hakemus kortin saamiseksi.<sup>109</sup> Pysyvä oleskelukortti myönnetään kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen tekemisestä. Pysyvän oleskelukortin voimassaoloon eivät vaikuta oleskelun keskeytymiset, jotka ovat korkeintaan kahden vuoden pituisia. Työntekijöillä ja ammatinharjoittajilla on kuitenkin tietyin edellytyksin oikeus pysyvään oleskeluun ennen viiden vuoden yhtäjaksoista oleskelua (ulkomL 163 §).

### **3.5 Oleskeluoikeuden menettäminen**

#### **3.5.1 Oikeuksien väärinkäytön kieltö ja ulkomaalaisrikkomus**

Ulkomaalaislakiin on otettu uusi säännös, jossa toteutetaan vapaan liikkuvuuden direktiivin 35 artiklan säännös oikeuksien väärinkäytön kiellosta. Ulkomaalaislain 10 luvussa olevat unionin kansalaisia koskevat oikeudet voidaan evätä, lopettaa tai peruuttaa, jos ne on saatu antamalla tietoisesti hakijan henkilöllisyyttä koskevia tai muita asiaan vaikuttavia vääriä tietoja (ulkomL 172 a §). Myös tietojen salaaminen tai muuten oikeuksien väärinkäyttäminen voi johtaa oikeuksien epäämiseen tai menettämiseen, esimerkiksi jos avioliitto on solmittu yksinomaan 10 luvun oikeuksien saamiseksi. Säännöksen tarkoituksena on huomioida se, että harkittaessa ulkomaalaislain 10

---

<sup>109</sup> HE 205/2006 vp, s. 29–30.

luvun toimenpiteitä, kuten oleskeluluvan myöntämistä, oikeutta ei ole annettava, jos hakija yrittää saada oikeuksia väärinkäytöksiin.

Unionin kansalaisen tulee siis rekisteröidä oleskelunsa asuinpaikkansa kihlakunnan poliisilaitoksella, jos hän aikoo oleskella Suomessa yli kolme kuukautta. Jos henkilö laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa tai hakea perheenjäsenelle, joka ei ole unionin kansalainen, oleskelukorttia, on henkilö mahdollista tuomita henkilö ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon (ulkomL 185 §). Aikaisemmin ulkomaalaislaissa ei ollut säännöksiä oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai oleskelukortin hakemisen laiminlyönneistä. Vapaan liikkuvuuden direktiivin perusteella ulkomaalaislakiin lisättiin säännökset teoista, joista voidaan rangaista. Viranomaisen on kuitenkin vaikea valvoa sitä, milloin henkilö on oleskellut maassa yli kolme kuukautta, sillä Schengen-alueen sisärajoilla ei ole rajavalvontaa, eikä henkilön matkustusasiakirjoihin tule merkintää maahan saapumisesta tai maasta poistumisesta. Valvontaa vaikeuttaa myös se, että kolmen kuukauden oleskeluaika alkaa aina uudestaan, kun unionin kansalainen käy Suomen ulkorajojen ulkopuolella. Vaikka valvonta on hankalaa, rangaistussäännöksillä katsotaan olevan vaikutusta unionin kansalaisten toimintaan oleskelunsa rekisteröimiseksi.<sup>110</sup> Rekisteröitymisvelvollisuudella ja sen laiminlyönnin sanktioinnilla pyritään vaikuttamaan unionin kansalaisen toimintaan siten, että he rekisteröisivät oleskelunsa, mikä puolestaan parantaisi viranomaisrekistereiden ajantasaisuutta ja helpottaisi esimerkiksi tilastotietojen tuottamista. Rekisteröitymisen aktivoimiseksi korostetaan viranomaisten, työmarkkinajärjestöjen ja työnantajien tehokkaan tiedottamisen merkitystä.<sup>111</sup>

### **3.5.2 Oleskeluoikeuden ja oleskelukortin peruuttaminen**

Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti tai hänen perheenjäsenensä, joka ei ole unionin kansalainen tai hän on muu omainen, oleskelukortti peruutetaan, jos oleskeluoikeus on saatu antamalla tietoisesti hakijan henkilöllisyyttä koskevia tai asiaan muita asiaan vaikuttavia vääriä tietoja. Myös tietojen salaaminen ja muutoin oikeuksien väärinkäytöt johtavat oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai perheenjäsenen oles-

---

<sup>110</sup> HE 205/2006 vp, s. 35.

<sup>111</sup> HaVM 34/2006 vp, s. 5.

kelukortin peruuttamiseen. Ulkomaalaislain 165 §:n 3 momentti perustuu vapaan liikkuvuuden direktiivin 35 artiklaan, jossa säädetään oikeuksien epäämisestä, lopettamisesta tai peruuttamisesta, jos ne on saatu oikeuksien väärinkäytöllä tai petoksella, kuten lumeavioliitolla.

Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti ja perheenjäsenen oleskelukortti peruutetaan, jos kyseinen henkilö muuttaa pysyvästi pois Suomesta tai jos hän on pysyvässä tarkoituksessa oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta Suomen rajojen ulkopuolella (ulkomL 165 § 1 mom. 1 ja 2 kohta kohta). Unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti ja perheenjäsenen oleskelukortti peruutetaan myös, jos edellytyksiä, joilla oleskeluoikeus tai perheenjäsenen oleskelukortti on myönnetty, ei enää ole (ulkomL 165 § 1 mom. 3 kohta). Oleskeluoikeuden peruttamisedellytyksenä on pidetty esimerkiksi opiskelijan opintojen keskeyttämistä <sup>112</sup>.

Pysyvä oleskeluoikeus, joka saadaan viiden vuoden yhtäjaksoisen ja laillisen maassa oleskelun jälkeen, ei ole sellainen ehdoton oikeus, jota ei voitaisi peruuttaa. Pysyvä oleskeluoikeus tai pysyvä oleskelukortti peruutetaan, jos henkilö on ollut yhtäjaksoisesti yli kaksi vuotta poissa Suomesta. Oleskeluoikeutta ei kuitenkaan peruuteta, jos henkilö kahden vuoden kuluessa maasta muutosta tekee hakemuksen siitä, että hänen oleskeluoikeuttaan ei peruutettaisi (ulkomL 165 § 4 mom.). Oleskeluoikeuden rekisteröinti ja oleskelukortti raukeavat, jos kyseinen henkilö saa Suomen kansalaisuuden tai hänet karkotetaan maasta (ulkomL 166 §). Oleskeluoikeuden peruuttaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että ulkomaalaisrekisteriin tehdään oleskelun peruuttamisesta merkintä. Perheenjäsenen oleskelukortin tai pysyvän oleskelukortin peruuttamisen yhteydessä henkilön tulee luovuttaa kortti viranomaiselle eli yleensä poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. <sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö 2001:12, s. 211.

<sup>113</sup> HE 205/2006 vp, s. 30.



## 4 Yleinen järjestys, yleinen turvallisuus ja kansanterveys vapaan liikkuvuuden rajoittamisperusteina

### 4.1 EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön merkitys

#### 4.1.1 Ordre public- rajoitusperusteet

EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöllä on erittäin tärkeä ja merkittävä asema EU-oikeudessa ja erityisesti henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisessa. EY-tuomioistuimen tulkinnat, jotka ovat tehneet vapaasta liikkuvuudesta jokaista jäsenvaltion kansalaista koskevan subjektiivisen oikeuden, ovat olleet erittäin merkittäviä eikä henkilöiden vapaan liikkuvuuden sääntelyä voida ymmärtää irrallaan tästä oikeuskäytännöstä.<sup>114</sup> Hyvin monet EU-oikeuden kannalta keskeiset asiat eivät ilmene lainkaan kirjoitetusta EU-oikeudesta, vaan ne selviävät EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. EU-oikeuden valtiosisäistä asemaa ja oikeusvaikutuksia jäsenvaltiossa määrittävät perusperiaatteet ovat syntyneet ja kehittyneet EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä eivätkä ne ole luettavissa kirjoitetusta EU-oikeudesta. Perustamissopimusten määräysten yleisluontoisuus, niiden aukot ja puutteet sekä muiden EU:n toimielinten ajoittainen kyvyttömyys tehdä poliittisia tai välttämättömiä perusratkaisuja ovat olleet keskeisenä syinä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön merkityksen (yli)korostumiselle EU-oikeudessa.<sup>115</sup>

Jäsenvaltiot voivat rajoittaa henkilöiden liikkumisvapautta *ordre public*- tyyppisin perustein valtion yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden turvaamiseksi. Rajoitukset määrätään EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 3 kohdassa, 46 artiklan 1 kohdassa, 55 artiklassa ja näitä rajoittamisperusteita tarkennetaan vapaan liikkuvuuden direktiivissä. Perustamissopimuksen artikloissa perustetaan jäsenvaltioille mahdollisuus poiketa perustamissopimuksen määräyksistä, mutta poikkeusedellytyksistä säännellään tarkemmin sekundaarisäännöstöllä. Ennen vapaan liikkuvuuden direktiivin voimaantuloa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä kansanterveyttä koskevaa poikkeusta tarkennettiin Neuvoston direktiivissä ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen

<sup>114</sup> Aer 2001, s. 880–881.

<sup>115</sup> Ojanen 2006, s. 56–57.

perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta (64/221/ETY). Direktiivin määräyksillä pyrittiin vähentämään sitä harkintavaltaa, jota kansallisissa lainsäädännöissä yleensä annetaan toimivaltaisille viranomaisille ulkomaalaisten maahantuloa ja maasta poistamista koskevissa asioissa<sup>116</sup>. *Ordre public*- rajoitusten täytyessä jäsenvaltio voi estää henkilön maahanpääsyn, evätä tai jättää uusimatta hänen oleskelulupansa tai karkottaa hänet. Jotta rajoitus olisi oikeutettu, sen täytyy olla suhteellisuusperiaatteen mukainen (asia 36/75 *Rutili*<sup>117</sup>). Mikäli etu, jota halutaan suojata, voidaan turvata lievemällä toimenpiteellä, valtion on ensisijaisesti turvauduttava siihen.<sup>118</sup>

EY-tuomioistuin alkoi oikeuskäytännössään jo melko varhain soveltaa suhteellisuusperiaatetta, joka oli siten pitkään vain tuomioistuimen oikeuskäytännön varassa. Suhteellisuusperiaatteen kohteina ovat yhteisön toimielimet sekä jäsenvaltiot ja yksityiset tahot. Suhteellisuusperiaate toimii rajoittavana periaatteena siihen nähden, missä määrin jäsenvaltiot tai yksityiset tahot voivat käyttää EY:n perustamissopimuksen eri yhteyksissä niille suojattuja mahdollisuuksia mm. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden nojalla poiketa EU-oikeudesta johtuvista velvoitteista. Suhteellisuusperiaatteen ytimenä on ”keinot - tavoiteltavat päämäärät” vertailu.<sup>119</sup> Suomessa viranomaisten velvollisuus noudattaa suhteellisuusperiaatetta ilmenee ulkomaalaislain viidennestä pykälästä, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Suhteellisuusperiaate on myös hallinnon oikeusperiaatteita koskevassa hallintolain (434/2003) 6 pykälässä.<sup>120</sup>

*Ordre public*- tyyppiset rajoitukset voivat kohdistua vain toisten jäsenvaltioiden kansalaisiin, minkä vuoksi ne sisältyvät usein valtioiden ulkomaalaisia koskevaan lainsäädäntöön. Näin on Suomessakin, sillä ulkomaalaislaissa ovat säännökset unionin kansalaisten maahantulosta, maassa oleskelusta ja maasta poistamisesta. *Ordre public*- käsitteelle ei ole mitään yleistä määritelmää ja kukin jäsenvaltio tulkitsee käsitettä kansallisten määräysten mukaisesti. Tosin EY-tuomioistuin on pyrkinyt varmistamaan

---

<sup>116</sup> Aer 2001, s. 882.

<sup>117</sup> Asia 36/75 *Rutili*, Kok. 1975, s. 1219.

<sup>118</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 476–477.

<sup>119</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 39–43.

<sup>120</sup> HE 205/2006 vp, s. 12.

sen, etteivät jäsenvaltiot tulkitse käsitettä tavalla, joka vaarantaa henkilöiden vapaan liikkuvuuden toteutumisen. Tuomioistuin on siten tulkinut käsitettä varsin suppeasti. Toisaalta voidaan kuitenkin katsoa, että EY-tuomioistuin on tunnustanut jäsenvaltioiden tarpeen rajoittaa henkilöiden liikkumisvapautta myös muuten kuin perustamissopimuksissa mainituin perustein. Tuomioistuin viittaa *Bosman*- asiassa antamassaan ratkaisussa ”yleiseen etuun liittyviin pakottaviin syihin”, joiden voidaan katsoa heijastavan tunnettua *Cassis de Dijon* – oikeuskäytäntöä.<sup>121</sup>

*Ordre public*- rajoitukset merkitsevät poikkeamista valtion omien ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten yhdenvertaisuuden kohtelusta. Yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei ole kuitenkaan täysin syrjäytetty, sillä jos jäsenvaltio sallii omien kansalaistensa harjoittavan tietyn tyyppistä toimintaa, sen täytyy sallia se myös ulkomaalaisille. EY-tuomioistuimen kanta käy ilmi tapauksesta *Adoui ja Cornuaille*<sup>122</sup>. Belgia yritti karkottaa kaksi prostituoitua, mutta tuomioistuin totesi, että naisilla oli oikeus jäädä maahan, koska Belgia ei ollut ryhtynyt riittävän tehokkaisiin toimenpiteisiin estääkseen omia kansalaisiaan toimimasta vastaavalla tavalla.<sup>123</sup> Seuraavassa tarkastellaan keskeisempiä oikeustapauksia, joissa EY-tuomioistuin on määrittänyt edellytyksiä, joilla jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantamisen perusteella.

#### 4.1.2 Käännättäminen ja maahantulon estäminen

Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltion kansalaisten oikeus saapua toiseen jäsenvaltion alueelle ja oikeus oleskella siellä saadaan riippumatta siitä, myöntääkö jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen oleskeluluvan (asia C-48/75 *Royer*<sup>124</sup>). Ranskan kansalainen oli laiminlyönyt väestörekisteriin ilmoittautumiseen liittyvät hallinnolliset muodollisuudet, jonka perusteella Belgian viranomaiset ryhtyivät häneen kohdistuviin karkotustoimenpiteisiin. EY-tuomioistuimen mukaan oleskeluluvan myöntämistä ei ole pidettävä oikeuksia luovana toimenpiteenä, vaan ainoastaan jäsenvaltion omana toimenpiteenä, jolla todetaan toisen jäsenvaltion kansalaisen yksilökohtainen asema

<sup>121</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 477.

<sup>122</sup> Yhdistetyt asiat 115 ja 116/81 *Adoui ja Cornuaille*, Kok. 1982, s. 1665.

<sup>123</sup> Joutsamo ym. 2000, s. 478.

<sup>124</sup> Asia C-48/75 *Royer*, Kok. 1976, s. 497.

yhteisön oikeuden määräyksiin nähden. Jos jäsenvaltion kansalainen jättää käyttämättä ulkomaalaisten maahanpääsyä, maassa liikkumista ja oleskelua koskevia lakisääteisiä muodollisuuksia, tällä ei yksinään voida perustella karkotuspäätöstä. Näin ollen perustamissopimuksen määräysten vastaisia ovat kaikki toisen jäsenvaltion kansalaista kohtaan toteuttamat karkotustoimenpiteet, jos ne perustuvat yksinomaan siihen, että asianomainen on laiminlyönyt lakisääteisten muodollisuuksien huolehtimisen. Jäsenvaltion rajatarkastusviranomaiset eivät voi myöskään maahantulon edellytyksenä vaatia unionin kansalaista esittämään selvitystä maassa oleskeluunsa käytävissä olevista varoista tai maahantulonsa tarkoituksesta (asia C-98/89)<sup>125</sup>.

Henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa poikkeusta, joka koskee yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perusteltuja rajoituksia, ei saa pitää maahantulo- ja oleskeluluvan saamiselle asetettuna ennakkoehtona, vaan mahdollisuutena yksittäistapauksissa ja asianmukaisin perustein rajoittaa suoraan perustamissopimuksesta johtuvien oikeuksien käyttöä. Näin ollen se ei oikeuta sellaisia hallinnollisia toimenpiteitä, jotka edellyttäisivät yleisesti muita rajamuodollisuuksia kuin voimassa olevan henkilötodistuksen tai passin esittämistä. Vaadittavien muodollisuuksien laiminlyönnistä seuraavana rangaistuksena karkotus ei missään tapauksessa ole perustamissopimuksen määräysten mukainen, koska sellaisella toimenpiteellä tehtäisiin perustamissopimuksessa nimenomaan myönnetty ja turvattu oikeus tyhjäksi (asia 157/79 *Pieck*).<sup>126</sup>

Jäsenvaltiot ovat halunneet estää henkilöiden maahanpääsyn tai ovat käännittäneet heidät pian maahantulon jälkeen sen vuoksi, että he ovat kuuluneet tiettyyn järjestöön tai ryhmään, johon kuulumista pidetään uhkana yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Tuomioistuimen mukaan (asia 41/74 *van Duyn*<sup>127</sup>) jäsenvaltio voi yleisellä järjestyksellä perusteltuja rajoituksia asettaessaan ottaa huomioon asianomaisen yksilön omaan käyttäytymiseen kuuluvana tekijänä sen, että asianomainen henkilö kuuluu sellaiseen ryhmään tai järjestöön, joiden toimintaa jäsenvaltio pitää yhteiskunnalle vahingollisena, vaikka sitä ei ole nimenomaisesti kielletty. Jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on tullut selvästi määritellä kantansa tietyn järjestön toimintaan

---

<sup>125</sup> HE 28/2003 vp, s. 209.

<sup>126</sup> Asia 157/79 *Pieck*, Kok. 1980 s. 2171, Kok. Ep. V, s. 275.

<sup>127</sup> Asia 41/74 *van Duyn*, Kok. 1974 s. 1137.

luonnehtimalla sitä yhteiskunnalle vaaralliseksi sekä toteuttaa hallinnollisia toimenpiteitä tämän toiminnan vastustamiseksi. Toimintaa ei ole kuitenkaan tarvinnut kieltää lailla, jos sitä ei ole olosuhteet huomioon ottaen katsottu tarkoituksenmukaiseksi. Kuitenkaan poliittista toimintaa tai ammattiyhdistystoimintaa ei voida pitää uhkana yleiselle järjestykselle, elleivät ne ole yhteydessä vakavaan rikollisuuteen tai aiheuta todellista ja vakavaa uhkaa yhteiskunnan perustavaa laatua oleville eduille (asia 30/77 *Bouchreau*<sup>128</sup>).

EY-tuomioistuimen mukaan maahantuloedellytyksiä koskevia säännöksiä on tulkittava ottamalla huomioon suhteellisuusperiaate. Jäsenvaltiot eivät saa käännättää rajalta jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa olevaa kolmannen valtion kansalaista, joka ei kykene esittämään matkustusasiakirjaa taikka viisumia, mutta hän pystyy todistamaan henkilöllisyytensä ja aviositeensä eikä hänestä aiheudu vaaraa yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle (asia C-459/99 *MRAX*<sup>129</sup>). Perheenjäsenen käännättäminen on tällaisessa tilanteessa suhteettomana toimenpiteenä kielletty. Yhteisön oikeus ei tosin ole esteenä sellaiselle jäsenvaltioiden lainsäädännölle, jonka mukaan ulkomaalaisten valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen rikkomisesta määrätään sellaisia seuraamuksia, jotka ovat tarpeen näiden oikeussääntöjen tehokkuuden turvaamiseksi. Näiden seuraamusten on kuitenkin oltava oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Oleskeluluvan epäämispäätöksellä ja maasta poistamisella, jotka perustuvat yksinomaan siihen, että asianomainen ei ole täyttänyt ulkomaalaisten valvontaa koskevia oikeudellisia muodollisuuksia, puututaan oleskeluoikeuden ydinsisältöön, ja tällaiset toimenpiteet ovat ilmeisen suhteettomia kyseisen lainvastaisuuden vakavuuteen nähden.

Kuten edellä on käynyt ilmi, EY-tuomioistuimen mukaan käsitettä yleinen järjestys on tulkittava suppeasti erityisesti silloin, kun on kyseessä työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaate eivätkä jäsenvaltiot voi määrittellä yksinään sen laajuutta ilman yhteisön toimielinten valvontaa (asia 41/74 *van Duyn*<sup>130</sup>). Samassa tapauksessa tuomioistuimien katsoi, että perustamissopimuksen työntekijöitä koskevalla artiklalla on jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä välitön oikeusvaikutus ja siinä perustetaan yksityisille oi-

<sup>128</sup> Asia 30/77 *Bouchreau*, Kok. 1977 s. 1999.

<sup>129</sup> Asia C-459/99 *MRAX*, Kok. 2002 s. I-6591.

<sup>130</sup> Asia C-41/74 *van Duyn*, Kok. 1974 s. 1137.

keuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava. Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion alueelle työtä hakemaan tullut toisen jäsenvaltion kansalainen voidaan määrätä poistumaan tämän valtion alueelta, jollei hän ole löytänyt työtä kuuden kuukauden kuluessa. Jos asianomainen henkilö pystyy kuitenkin osoittamaan, että hän edelleen hakee työtä ja että hänellä on todellisia mahdollisuuksia tulla palkatuksi, niin häntä ei saa määrätä poistumaan vastaanottavan jäsenvaltion alueelta (asia C-292/89 *Antonissen*<sup>131</sup>).

### 4.1.3 Karkottamisen edellytykset

Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä käännyttämistä ja karkottamista on eniten perusteltu yleisen järjestyksen (public policy) vaarantamisen perusteella. EY-tuomioistuin ei ole kuitenkaan määritellyt rikosten vähimmäistasoa, jonka perusteella jäsenvaltio voisi vedota yleisen järjestykseen, vaan EY-tuomioistuin on jättänyt jäsenvaltiolle harkintavaltaa sen suhteen, onko rikos tai loukkaus uhkana yleiselle järjestykselle.<sup>132</sup> Tuomioistuimen mukaan (yhdistetyt tapaukset 115 ja 116/81 *Adoui ja Cornuaille*<sup>133</sup>) yksilön käyttäytymisen aiheuttaman uhan on oltava todellinen ja riittävän vakava yhteiskunnan perustavanlaatuisille eduille. Arvioitaessa henkilön muodostamaa uhkaa tulee katsoa kohdistaako jäsenvaltio omiin kansalaisiinsa vakavia seuraamuksia samankaltaisissa tapauksissa.

Lähtökohtana henkilön maasta poistamiselle on se, että hänen läsnäolonsa maassa tai hänen odotettavissa oleva käyttäytymisensä tulee muodostaa todellinen ja riittävän vakava uhka yleiselle järjestykselle. Harkinnan tulee perustua henkilön henkilökohtaisiin olosuhteisiin eikä yleisiin harkintaperusteisiin (asia C-36/75 *Rutili*<sup>134</sup>). Jäsenvaltiot ovat periaatteessa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden poikkeuksen nojalla vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa mukaisesti yleisen järjestyksen vaatimukset, mutta käsitettä on tulkittava suppeasti, koska se muodostaa poikkeuksen yhdenvertaisen kohtelun ja vapaan liikkuvuuden perusperiaatteista eivätkä jäsenvaltiot voi kukin yksinään määritellä sen laajuutta ilman yhteisön toimielinten valvontaa.

<sup>131</sup> Asia C-292/89 *Antonissen*, Kok. 1991 s. I-745.

<sup>132</sup> Rogers 2005, s. 236–237.

<sup>133</sup> Yhdistetyt asiat 115 ja 116/81 *Adoui and Cornuaille*, Kok. 1982 s. 1665.

<sup>134</sup> Asia C-36/75 *Rutili*, Kok. 1975 s. 1219.

Näin ollen jäsenvaltioiden kansalaisten oikeutta päästä toisen jäsenvaltion alueelle, oleskella ja liikkua siellä voidaan rajoittaa vain, jos heidän läsnäolonsa tai käyttäytymisensä muodostaa todellisen ja riittävän vakavan uhan yleiselle järjestykselle.

EY-tuomioistuin mukaan henkilöiden liikkumisvapautta koskevista säännöistä poikkeaminen on poikkeus, jota on tulkittava siis suppeasti. Tämän vuoksi henkilön maasta karkotusta voidaan perustella ainoastaan karkotettavan itsensä edustamalla uhalla yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Henkilön käännäyttäminen ja karkottaminen on kiellettyä, jos karkotuspäätöksen tarkoituksena on ehkäistä muiden ulkomaalaisten rikoksia (asia C-64/74 *Bonsignore*<sup>135</sup>). EY-tuomioistuin on myös usein korostanut suhteellisuusperiaatteen noudattamisen välttämättömyyttä (esim. asia C-482/01 *Orfanopoulos* ja C-493/01 *Olivieri*<sup>136</sup>). Sen arvioimiseksi, onko aiottu puuttuminen oikeassa suhteessa tavoiteltuun lainmukaiseen päämäärään eli yleisen järjestyksen suojaamiseen nähden, on otettava huomioon erityisesti asianomaisen tekemän rikoksen laatu ja vakavuus, hänen vastaanottavassa jäsenvaltiossa viettämänsä aika, rikoksen tekemisestä kulunut aika, asianomaisen perhetilanne ja se, miten vakavia ongelmia hänen puolisonsa ja heidän lapsensa mahdollisesti kohtaisivat asianomaisen lähtövaltiossa.

Lisäksi tuomioistuin on täsmentänyt, että vaikka kaikki lain rikkominen häiritsee yhteiskuntajärjestyä, kuitenkin mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen ja turvallisuuden edellyttää, että kyse on yhteiskunnan etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta (asia C-30/77 *Bouchereau*<sup>137</sup>). Rikostuomiot eivät saa sellaisenaan olla perusteena karkotustoimenpiteille. Tämä kielto on ymmärrettävä niin, että kansalliset viranomaiset arvioivat tilannetta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymisen kannalta, jolloin rikostuomioon johtanut arviointiperuste ei välttämättä ole sama. Rikostuomio voidaan ottaa huomioon ainoastaan, jos tuomioon johtaneista seikoista käy ilmi, että henkilön oma käyttäytyminen uhkaa yleistä järjestystä. Uhan olemassaolon toteamisen voidaan katsoa tarkoittavan, että kyseinen henkilö saattaa käyttäytyä moitittavasti myös tulevaisuudessa. Silti voi aikaisempi käyttäytyminen sellaisenaankin osoittaa, että henkilö on uhka yleiselle järjestykselle. Asiaa päätettäessä on otet-

<sup>135</sup> Asia C-67/74 *Bonsignore*, Kok. 1975 s. 497.

<sup>136</sup> Yhdistetyt asiat C-482/01 *Orfanopoulos* ja C-493/01 *Olivieri*, Kok. 2004 s. I-5257.

<sup>137</sup> Asia C-30/77 *Bouchereau*, Kok. 1977, s. 1999.

tava huomioon niiden henkilöiden oikeudellinen erityisasema, joihin sovelletaan yhteisön oikeutta sekä vapaan liikkuvuuden periaatetta.

Jäsenvaltiolla on oikeus pitää huumausaineiden käyttöä sellaisena vaarana yhteiskunnalle, että sen vuoksi voidaan ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin kansallista huumausainelainsäädäntöä rikkovia ulkomaalaisia kohtaan yleisen järjestyksen turvaamiseksi. Kuitenkin yleisen järjestyksen vuoksi määrättyyn poikkeukseen perustuva henkilön maastakarkotus voi olla perusteltavissa ainoastaan, jos sen lisäksi, että hän on syylistynyt huumausainelaisissa rangaistavaksi säädettyyn tekoon, hänen oma käyttäytymisensä muodostaa yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran. Näin ei ole silloin, kun elinikäinen maastakarkotus määrätään automaattisesti rikostuomion johdosta, jolloin rikosentekijän omaa käyttäytymistä ja siitä yleiselle järjestykselle aiheutuvaa vaaraa ei oteta huomioon (asia C- 348/96 *Calfa*).<sup>138</sup>

Maasta poistaminen ei saa kuitenkaan perustua yksinomaan aiempiin rikostuomioihin, vaan henkilön muodostavan vaaran on oltava todellinen karkottamisesta päätettäessä (yhdistetyt asiat C-482/01 *Orfanopoulos ja C-493/01 Olivieri*<sup>139</sup>). Kyseisessä tapauksessa tuomioistuin ei ainoastaan toistanut aikaisempaa oikeuskäytäntöään, jonka mukaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta on tulkittava laajasti ja tähän periaatteeseen kohdistuvia poikkeuksia suppeasti. Tuomioistuin lisäsi vielä, että ”unionin kansalaisuus on asema, joka edellyttää, että tähän vapauteen tehtäviä poikkeuksia on tulkittava erityisen ankarasti”.<sup>140</sup>

EY-tuomioistuin on kiteyttänyt jälleen oikeuskäytäntöään huhtikuussa 2006 antamassaan tuomiossa, jossa se on todennut, että yleistä järjestystä koskevaa poikkeusta on tulkittava suppeasti. Kuten edellä on käynyt ilmi, suppean tulkinnan vaatimus johtuu siitä, että poikkeuksella poiketaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta perusperiaatteesta, eivätkä jäsenvaltiot voi yksipuolisesti määritellä sen ulottuvuutta. (asia C-441/02 *komissio v. Saksa*). Kuten yhteisöjen tuomioistuin palautti mieleen asiassa, jäsenvaltion kansalaisten oikeus päästä toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella

<sup>138</sup> Asia C-348/96 *Calfa*, Kok. 1999 s. I-11

<sup>139</sup> Yhdistetyt asiat C-482/01 *Orfanopoulos* ja C-493/01 *Olivieri*, Kok. 2004 s. I-5257.

<sup>140</sup> Rosas 2005, s. 1262.



siellä ei ole ehdoton (asia C-503/03, *komissio vastaan Espanja*, 31.1.2006 antamassaan tuomiossa, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa)<sup>141</sup>.

Yhteenvedona EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voi todeta ensinnäkin sen, että vapaan liikkuvuuden rajoituksissa ei ole kyse maahansaapumis- ja oleskeluluvan saamiselle asetetuista ennakkoehdoista, vaan ainoastaan mahdollisuudesta yksittäisessä ja riittävästi perustelluissa tapauksissa rajoittaa suoraan perustamissopimuksesta johtuvien oikeuksien käyttämistä. Toiseksi perustamissopimuksen määräysten vastaisia ovat kaikki toisen jäsenvaltion kansalaista kohtaan toteutetut karkotus- tai käännytystoimenpiteet, jos ne perustuvat yksinomaan henkilön laiminlyöntiin noudattaen ulkomaalaislainsäädännön asettamia muodollisuuksia tai siihen, että oleskelupa puuttuu. Lakisääteisten muodollisuuksien laiminlyönnin ei siis voida katsoa vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta on tulkittava laajasti, kun taas tähän periaatteeseen kohdistuvia poikkeuksia on tulkittava suppeasti. Vastaavasti säännöksiä ja määräyksiä, joilla suojellaan tätä perusvapautta käyttäviä unionin kansalaisia, on tulkittava heidän hyväkseen (asia C-357/98 *Yiadom*<sup>142</sup>). Yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden perusteella voidaan henkilöiden vapaata liikkumista rajoittaa siis vain poikkeuksellisesti. Rajoittaminen edellyttää, että henkilön aikaisemman toiminnan perusteella on todennäköistä, että hän muodostaa merkittävän uhan yhteiskunnan perustavaa laatua oleville arvoille. Yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus muodostavat viimesijaisen perusteen puuttua vapaaseen liikkuvuuteen<sup>143</sup>.

## **4.2 Vapaan liikkuvuuden direktiivin rajoitusmahdollisuudet**

Henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoittamisperusteisiin ja niitä konkretisoiviin EUsäädöksiin liittyy siis runsaasti oikeuskäytäntöä, jota on nyttemmin kodifioitu ja täsmennetty vapaan liikkuvuuden direktiivissä. Keskeisesti oikeuskäytäntö on koskenut

---

<sup>141</sup> Asia 441/02 *komissio v. Saksa*, tuomio 27.4.2006 kohta 65.

<sup>142</sup> Asia C-357/98 *Yiadom*, Kok. 2000 s. I-9265.

<sup>143</sup> Aer 2001, s. 883.

perusteita, joilla unionin kansalaisen maahantulo voidaan estää tai hänet saadaan karkottaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sitä edellyttäessä.<sup>144</sup>

Vapaan liikkuvuuden direktiivissä määritellään entistä tarkemmin jäsenvaltioiden mahdollisuudet rajoittaa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeutta yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Siinä määritetään joukko yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvia yleisiä periaatteita, joita jäsenvaltioiden on rajoituksia asettaessaan noudatettava. Siinä säädetään erityisesti, että yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden osalta on noudatettava oikeasuhteisuuden periaatetta ja että niiden on perustuttava yksinomaan kyseisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Näihin rajoittamisperusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä. Direktiivillä otetaan käyttöön myös vahvistettu suoja karkottamista vastaan silloin, kun unionin kansalainen on saanut pysyvän oleskeluoikeuden tai kun unionin kansalainen on oleskellut vastaanottavassa jäsenvaltiossa kymmenen vuotta taikka kun kyseessä on alaikäinen henkilö.<sup>145</sup> Nämä periaatteet vahvistamalla vapaan liikkuvuuden direktiivi siirtää EY-tuomioistuimen ratkaisuisissa luodut käytännöt lainsäädännön tasolle.<sup>146</sup>

Sekundaarilainsäädännön uudistuksen voi nähdä sekä periaatteellisesti merkittävänä että oikeustilaa huomattavasti selkeyttävänä, vaikka sen pidempiaikaisen oleskeluoikeuden käytännön edellytyksiin liittyvät uudistukset ovat minimaalisia. Direktiivi kuitenkin kaventaa kansallisvaltion kansalaisuuden ja unionin kansalaisuuden eroja luomalla selkeät säännöt unionin kansalaisten ja näiden perheenjäsenten vastaanottavaan jäsenvaltioon maahan tuloa ja maasta lähtöä sekä maasta karkottamista koskeviin tilanteisiin. Edellytykset, joilla näihin oikeuksiin voidaan puuttua, ovat varsin rajalliset. Merkittävin ero säilyy, eli jäsenvaltion kansalaisella on aina oikeus palata kotijäsenvaltionsa sekä pysyvä oleskeluoikeus siellä, eikä häntä voida kotimaastaan karkottaa. Unionin kansalaisen oikeuksia voidaan rajoittaa, mutta vain yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvin perustein.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> Jääskinen 2007, s. 119.

<sup>145</sup> KOM(2004) s. 7.

<sup>146</sup> Saastamoinen 2004, s. 493.

<sup>147</sup> Sankari 2005, s. 9.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin johdanto-osan 23 kohdan mukaan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä karkottaminen yleisen järjestyksen ja tai yleisen turvallisuuden perusteella on toimenpide, joka voi aiheuttaa vakavaa haittaa henkilöille, jotka perustamissopimuksen heille suomia oikeuksia ja vapauksia käytettyään ovat aidosti kotoutuneet vastaanottavaan jäsenvaltioon. Tämän vuoksi näiden toimenpiteiden soveltamisalaa olisi rajoitettava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti siten, että otetaan huomioon asianomaisten henkilöiden kotoutumisaste, heidän vastaanottavassa jäsenvaltiossa oleskelunsa kesto, heidän ikänsä ja terveydentilansa, perhe- ja taloudellinen tilanteensa ja heidän siteensä kotimaahan.

Vapaan liikkuvuuden direktiivissä erotetaan yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus ja kansanterveys maahantulon ja oleskelun epäämisen perusteina. Ennen ulkomaalaislain muutosta nämä rinnastettiin kansallisessa lainsäädännössä toisiinsa ja käytettiin käsitettä ”yleinen järjestys ja turvallisuus”.<sup>148</sup> Uudessa laissa käytetään puolestaan ilmaisu ”yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus”, mutta näillä sanamuodoilla ei ulkomaalaislaissa ole tarkoitettu olevan sisällöllisiä eroja. Lisäämällä sana ”yleinen” sanan ”turvallisuus” eteen on tarkoitus selventää, että pykälän tarkoittamissa tapauksissa riittää jommankumman vaarantaminen: yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden.<sup>149</sup> Suomessa yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden käsite liittyy enemmän yleiseen järjestyksen pitoon kuin yhteiskunnan perusrakenteiden turvaamiseen. Esimerkiksi kunnalliset järjestyssäännöt hyväksytään nimenomaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi. Järjestyslain tarkoituksena on säätää koko maassa voimassa olevia yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevia normeja. Määrittely on samantapainen kuin järjestyslakia (612/2003) koskevassa mietinnössä ja siinä liikutetaan järjestyshäiriöiden torjumisen tasolla. Käytännön sovellustilanteessa tällaiselle yleisen järjestyksen ja turvallisuuden määrittelyille ei tule antaa merkittävää painoarvoa, vaan on pyrittävä aina arvioimaan, voiko henkilön tuleva käyttäytyminen muodostaa konkreettisen uhan yhteiskunnan perustavaa laatua oleville arvoille.<sup>150</sup> Rikoslainsäädäntö kuuluu periaatteessa jäsenvaltioiden toimivaltaan, mutta EU-oikeus asettaa kuitenkin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sanotun toimivallan rajat si-

---

<sup>148</sup> HE 205/2006 vp, s. 12.

<sup>149</sup> HaVM 34/2006 vp, s. 4.

<sup>150</sup> Aer 2001, s. 883.

ten, ettei kansallisella rikoslainsäädännöllä saa rajoittaa unionissa taattuja perusvapauksia.<sup>151</sup>

Henkilöiden vapaa liikkuvuus unionin alueella vaikuttaa kansallisvaltioiden suvereeniteettia rajoittavasti, sillä perinteisesti valtioiden suvereeniteetti on nimenomaan nähty sen alueella oleviin ihmisiin nähden: valtio voi päättää henkilöiden asemasta, heidän mahdollisuudestaan poistua maasta ja siitä kuka saapuu maahan. Tämä alueherruuden heijastuma on ollut siinä, että maahantulon sääntely on ollut pitkälti hallintoviranomaisten vapaan harkinnan varassa. Tämän on EU-oikeus radikaalisti muuttanut. Hallintoviranomaiset voivat rajoittaa unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta enää vain silloin, kun yhteiskunnan perustavanlaatuisia etuja uhkaa vakava vaara toisen jäsenvaltion kansalaisen taholta. Harkintavalta on siten pitkälti sidottu. Toinen muutos koskee tuon harkintavallan käytön kontrollia. Siinä tuomioistuinten asema on merkittävällä tavalla korostunut. Aikaisemmin tuomioistuimilla oli ulkomaalaisasioissa vähäinen rooli. Nykyään asetelma on aivan toisin, mikä on muuttanut selvästi tuomioistuinten ja hallinnon välistä vallanjakoa ulkomaalaisasioissa. Hallintotuomioistuimilla on viimesijainen tehtävä sen varmistamisessa, että henkilöiden vapaa liikkuvuus EU-alueella toteutuu EY-tuomioistuimen viitoittamissa linjoissa.<sup>152</sup>

### ***4.3 Vapaan liikkuvuuden rajoittaminen kansanterveyteen liittyvistä syistä***

#### **4.3.1 Vain WHO:n määrittelemät taudit**

Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä vapaan liikkumis- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen on mahdollista myös kansanterveyden perusteella. Ulkomaalaislain 156 a pykälässä säädetään kansanterveyden vaarantamisesta maahantulon ja maassa oleskelun epäävänä perusteena aikaisempaa tarkemmin säännöksin. Säännökset perustuvat vapaan liikkuvuuden direktiivin 29 artiklaan. Ennen ulkomaalaislain muutosta kansanterveydestä oli ainoastaan lyhyt maininta ulkomaalaislaissa. Vapaan liikkuvuuden direktiivin 29 artiklan 1 kohdan mukaan vain sellaisen taudin perusteella,

---

<sup>151</sup> Kuosma 2002, s. 887.

<sup>152</sup> Aer 2001, s. 888.

joka on jonkin Maailman terveysjärjestön eli WHO:n asiankuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti taikka tarttuva loistauti, ovat henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet oikeutettuja. Rajoittavat toimenpiteet kuitenkin edellyttävät, että näistä taudeista säädetään suojaa koskevilla säännöksillä, joita sovelletaan vastaanottavan valtion omiin kansalaisiin.<sup>153</sup>

WHO julkaisi vuonna 1951 kansainvälisen terveysasetuksen (International Sanitary Regulations), jossa karanteenia vaativiksi taudeiksi mainittiin rutto, kolera, kelta-kuume, isorokko, lavantauti ja pilkkukuume. Tähän asiakirjaan viitattiin myös neuvoston direktiivissä 64/221/ETY<sup>154</sup>, joka on nyttemmin kumottu vapaan liikkuvuuden direktiivillä. Vuoden 1951 asiakirjan on sittemmin korvannut vuodelta 1969 International Health Regulations (IHR), jota on edelleen muokattu vuosina 1973 ja 1981. Kesäkuussa 2007 tuli voimaan uudet WHO:n kansainväliset terveysäädökset (IHR 2005). Terveysäädöksissä luokitellaan yleiselle terveydelle vaaralliset taudit, joiden ilmeneminen voi muodostaa sellaisen merkittävän kansainvälisen hätätilanteen, että valtioiden on ilmoitettava niiden havaitsemisesta Maailman terveysjärjestölle, jotta tarvittaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä.<sup>155</sup>

WHO:lla on keskeinen rooli tartuntatautien seurannassa. WHO määrittää siirtymisen pandemiavaiheesta toiseen ja antaa suositukset tarvittavista toimenpiteistä. Uusittu kansainvälinen terveysäännöstö tehostaa maailmanlaajuisia tartuntatautien torjuntaa. WHO:n kansainväliseen influenssaseurantaan osallistuu noin 120 kansallista influenssakeskusta yli 80 maasta, mukaan lukien Suomi. EU:ssa on 1990-luvulta lähtien kehitetty tarttuvien tautien seuranta ja torjunta. EU:n komissiossa työ on keskittynyt terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosastoon DG SANCO:on. Vuonna 2005 perustettu Euroopan tautikeskus (European Centre for Disease Control; ECDC) on asiantuntijalaitos, jonka tieteellinen osaaminen tehostaa tartuntatautien torjuntaa Euroopan unionissa. Neuvoston, komission ja ECDC:n työryhmien ja komiteoiden piirissä tehtävän EU-yhteistyön avulla tehostetaan EU:n valmiutta ja jäsenmaiden pandemia-

---

<sup>153</sup> HE 205/2006 vp, s. 24.

<sup>154</sup> Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta

<sup>155</sup> HE 205/2006 vp, s. 24.

suunnitelmien yhteensopivuutta. Influenssapandemiaan varautuminen on jokaisen yksittäisen jäsenmaan omalla vastuulla. Unionin jäsenmailla on velvoite osallistua tartuntatautien ilmoitus- ja varhaisvaroitusjärjestelmän toimintaan. EU:n tartuntatautien seuranta- ja valvontaverkoston kautta komissio, jäsenmaat ja Euroopan tautikeskus saavat ajantasaiset tiedot unionin alueella esiintyvistä epidemioista.<sup>156</sup>

Influenssapandemian uhkan lisääntyessä WHO, Euroopan yhteisö sekä keväällä 2005 toimintansa aloittanut Euroopan tautikeskus ECDC ovat toistuvasti kehottaneet jäsenmaita päivittämään pandemiaan varautumisen suunnitelmiaan sekä julkaisseet tätä ohjaavia strategisia ja teknisiä ohjeistoja ja suosituksia. Influenssapandemiaan varautumista on käsitelty Euroopan unionin neuvoston eri kokoonpanoissa useasti viime aikoina. Vuoden 2001 kansainvälisen pernaruttouhkan, vuoden 2003 kansainvälisen SARS-epidemian tapahtumien sekä sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2004 tekemän selvityksen perusteella Suomen valmistautuminen biologiseen uhkaan eli laajaan tartuntatautiepidemiaan tai pandemiaan on vaillinaisen. Vuonna 2003 esiintyneen maailmanlaajuisen SARS-epidemian yhteydessä myös Suomeen tuli kolme WHO:n todennäköisen SARS-tapauksen kriteerit täyttäneitä tapauksia.<sup>157</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 21.4.2005 kansallisen pandemiavarautumisen työryhmän. Influenssapandemiaan varautuminen tehostaa olennaisesti Suomen valmiutta torjua mitä tahansa laajaa, kansainvälistä tai globaalia epidemiaa. Valmistautumisen tehostamat tartuntatautien torjunnan rakenteet tukevat keskeisiä jatkuvan tartuntatautien torjunnan alueita ja edistävät näin väestön terveyttä. Varautuminen tukee yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamista.<sup>158</sup>

### **4.3.2 Kansalliset säännökset kansanterveyden osalta**

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä, mutta rajoitukset voivat perustua vain tautiin, joka on jonkin Maailman terveysjärjestön WHO:n asiaan kuuluvissa asiakirjoissa määritelty (ulkomL 156 a § 1 mom.). Tällainen on mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai

---

<sup>156</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2006:25, s. 22.

<sup>157</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2006:25, s. 77.

<sup>158</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2006:25, s. 4-24.

muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voidaan taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa. Pykälän toinen momentti perustuu vapaan liikkuvuuden direktiivin 27 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan taudin tulee ilmetä kolmen kuukauden kuluessa unionin kansalaisen maahan saapumisesta. Jos kansanterveyttä uhkaava tauti ilmenee kolmen kuukauden jälkeen, se ei saa olla perusteena maasta poistamiselle (ulkomL 156 a § 2 mom.). Direktiivin sanamuoto ei anna vastausta siihen, onko taudin tullut ilmetä maahantulijalle itselleen vai kansalliselle viranomaiselle. Pykälässä tulee lähteä siitä, että kyse on nimenomaan taudin puhkeamisesta kolmen kuukauden kuluessa maahan saapumisesta. Tämä tarkoittaa, että tauti on saatu jo ennen maahantuloa. Säännöksen tarkoituksena on tulkittava olevan, että maassa saadut tartunnat eivät voisi olla syynä maasta poistamiseen.<sup>159</sup> Kolmannessa momentissa säädetään mahdollisuudesta vaatia maahantulijalle tehtäväksi lääkärintarkastus, jos se on selvästi tarpeellista. Lääkärintarkastusta voidaan vaatia suoritettavaksi kolmen kuukauden sisällä maahantulosta sen toteamiseksi, että henkilöllä ei ole mitään edellä mainituista taudeista. Tarkastusta ei saa suorittaa järjestelmällisesti kaikille hakijoille eikä lääkärintarkastuksesta saa periä maksua. On huomattava, että AIDS:ia tai HIV:tä ei mainita kyseisessä liitteessä. Tämä tarkoittaa, että henkilön käännyttäminen tai karkottaminen näiden sairauksien perusteella on vastoin EU-oikeutta.<sup>160</sup>

Kansallisessa lainsäädännössä tarttuvia tauteja käsittelee tartuntatautilaki (583/1986) ja tartuntatautiasetus (786/1986). Tartuntatautilain mukaan tiettyjen tartuntatautiasetuksen määrittämien yleisvaarallisten tautien leviämisen estämiseksi voidaan tällaisen tautiin sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn henkilön vapaudelle asettaa rajoituksia. Tartuntatautilain 17 pykälän mukaan yleisvaaralliseen tartuntatautiin sairastunut tai sairastuneeksi epäilty voidaan eristää sairaanhoitolaitokseen, mikäli taudin leviämisaara on ilmeinen ja muuta keinoa leviämisen estämiseksi ei ole taikka henkilö ei voi taikka ei halua alistua laissa mainittuihin taudin leviämisen estämiseen tähtääviin toimenpiteisiin. Tartuntatautiasetuksen 2 pykälä sisältää yleisvaarallisiksi määritellyt taudit, joita ovat esimerkiksi keltakuume, SARS, polio, pernarutto, rutto, kolera, tuberkuloosi ja virusten aiheuttamat verenvuotokuumeet. Tartuntatautiasetukseen lisä-

---

<sup>159</sup> HE 205/2006 vp, s. 25.

<sup>160</sup> Rogers 2005, s. 239–240.

tään yleisvaarallisten tartuntatautiin luetteloon lintuinfluenssaepidemioita aiheuttaneen influenssa A/H5N1-viruksen aiheuttama ihmistapaus. Tätä koskevat valmistelut sosiaali- ja terveysministeriössä on aloitettu<sup>161</sup>.

WHO:n säännöksissä sekä tartuntatautilaissa ja –asetuksessa määrättyjen reunaehtojen täytyessä voidaan henkilön katsoa olevan vaaraksi kansanterveydelle ja näin ollen henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittaen evätä tällaisen henkilön maahanpääsyä.<sup>162</sup> Kun pikaiset toimenpiteet ovat tarpeen väestön terveyttä vakavasti uhkaavan yleisvaarallisen tai sen kriteerit täyttävän tartuntataudin leviämisen estämiseksi, sosiaali- ja terveysministeriö, läänin alueella lääninhallitus tai tartuntatautiin torjunnasta vastaava kunnan toimielin voi määrätä karanteeniin määräaikaista henkilöä, joka on altistunut tai jonka voidaan perustellusti epäillä altistuneen vaaralliselle tartuntataudille, mutta joka ei terveydentilansa vuoksi tarvitse sairaalahoitoa. Karanteeni- ja pakolaisten vastaanottokeskus. Henkilö voidaan määrätä karanteeniin myös hänen tahdostaan riippumatta. Hänet voidaan määrätä karanteeniin enintään yhden kuukauden ajaksi. Käytännössä karanteenipäätös tehdään taudin itämisajasta riippuen tarvittavaksi ajaksi, esimerkiksi yhdeksi tai kahdeksi viikoksi.<sup>163</sup>

Unionin kansalaisen vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvästä syystä ainoastaan silloin, kun WHO:n asiakirjoissa määrittelämä tauti on ilmennyt kolmen kuukauden kuluttua maahantulosta. Tällöin unionin kansalainen voidaan määrätä maksuttomaan lääkärintarkastukseen ja mahdollisesti sen jälkeen käännettävä Suomesta, mutta jos tauti ilmenee kolme kuukautta maahan saapumisen jälkeen, ei unionin kansalaista saa poistaa maasta.

---

<sup>161</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2006:25, s. 172.

<sup>162</sup> HE 205/2006 vp, s. 25.

<sup>163</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2006:25, s. 167.



## 5 Unionin kansalaisen maasta poistaminen kansallisesti

### 5.1 Maahantulon estämisen ja käännättämisen perusteet

#### 5.1.1 Vaadittavat asiakirjat puuttuvat

Unionin kansalaisen maasta poistaminen on mahdollista käännättämällä tai maasta karkottamalla. Henkilö voidaan poistaa maasta, jos hän uhkaa yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansanterveyttä. Maasta poistaminen on kuitenkin aina harkinnanvarainen toimenpide, jonka tarkoituksena on sekä estää niiden ulkomaalaisten maahantulo, joiden maahantulon edellytykset ovat puutteelliset että poistaa maasta ne ulkomaalaiset, jotka eivät täytä maassa oleskelun edellytyksiä. Ulkomaalaiselle voidaan maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokielto.<sup>164</sup>

Käännättämistä sovelletaan kahdessa eri tilanteessa, joista ensimmäinen tilanne on silloin, kun unionin kansalaista tai hänen perheenjäsentään estetään saapumasta maahan, jolloin hänet käännytetään jo rajalla. Toiseksi käännättäminen on mahdollista, kun unionin kansalainen on saapunut maahan, mutta hän ei ole vielä rekisteröinyt oleskeluaan tai perheenjäsen saanut oleskelukorttia. Unionin kansalainen saa oleskella Suomessa enintään kolme kuukautta ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että hänellä on voimassa oleva henkilökortti tai passi. Sama oikeus koskee unionin kansalaisen perheenjäsentä, vaikka hän ei olisikaan unionin kansalainen, kunhan hänellä on voimassa oleva passi (ulkomL 158). Käännättämismenettelyä sovelletaan siis unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä rekisteröitymismenettelyyn asti eli enintään kolmen kuukauden pituiseen oleskeluun saakka.<sup>165</sup>

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä käännättämisen edellytykset perustuvat vapaan liikkuvuuden direktiivin 14 artiklan 1 kohtaan. Säännös koskee alle kolme kuukautta oleskelevan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä oleskeluoikeutta. Direktiivin mukaan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan

<sup>164</sup> Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö 2001:12, s. 202.

<sup>165</sup> Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö 2001:12, s. 212.

käännyttää, jos henkilö ei täytä maahantulolle, maassa oleskelulle tai oleskelukortin myöntämiseksi asetettuja edellytyksiä.<sup>166</sup> Direktiivin säännökset on implementoitu ulkomaalaislain 167 pykälään, jonka mukaan käännäminen on mahdollista neljässä erilaisessa tapauksessa:

1. unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä ei täytä maahantulolle säädettyjä edellytyksiä, mikä tarkoittaa sitä, että heiltä puuttuvat vaadittavat asiakirjat tai he ovat vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle;
2. henkilö joutuu lyhyen maassa olonsa aikana turvautumaan toistuvasti sosiaalihuoltoon;
3. henkilö ei täytä pitkäaikaiselle oleskelulle säädettyjä edellytyksiä taikka;
4. henkilöllä on voimassa oleva maahantuloikielto.

Unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä maahantulo voidaan estää ja käännä hänet, jos henkilö ei täytä ulkomaalaislaissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä (ulkomL 167 § 1 kohta). Unionin kansalaiselta vaaditaan maahantulon edellytyksenä voimassaoleva henkilöllisyystodistus tai passi (ulkomL 155 §) ja perheenjäseneltä, joka ei ole unionin kansalainen, vaaditaan voimassa oleva passi sekä tarvittaessa viisumi, jos hän on sellaisen valtion kansalainen, jolta neuvoston asetuksella voidaan vaatia viisumi (ulkomL 155 § a). Käännäminen on mahdollista, jos unionin kansalaiselta tai hänen perheenjäseneltään puuttuvat nämä tarvittavat asiakirjat, esimerkiksi hän ei pysty todistamaan henkilöllisyyttään. Käännäminen puuttuvien asiakirjojen vuoksi ei kuitenkaan saa olla missään nimessä automaattinen toimenpide, vaan ennen käännämistä ja maahanpääsyn epäämistä on henkilölle varattava tilaisuus hankkia tarpeelliset asiakirjat tai saada ne toimitetuksi taikka muulla tavoin osoittaa se, että henkilöllä oikeus liikkua ja oleskella vapaasti (ulkomL 155 § 2 mom.).

Kuten edellä selvitettiin, on ulkomaalaisten maahantulolle asetettu edellytyksiä, joiden tarkoituksena on estää sellaisten henkilöiden maahanpääsy, joiden oleskelu saattaisi aiheuttaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden lisääntyessä EU:n jäsenvaltioiden välillä Suomi vastaa myös siitä, että alueelle Suomen kautta saapuvat henkilöt eivät aiheuta edellä

---

<sup>166</sup> HE 205/2006 vp, s. 31.

mainittua vaaraa.<sup>167</sup> Maahan saapuvan ulkomaalaisen henkilöllisyys on voitava luotettavasti selvittää muun muassa siitä syystä, että voidaan todeta, onko henkilö määrätty maahantulokieltoon tai onko viranomaisten tiedossa muita seikkoja, joiden perusteella maahantulo tulisi estää.<sup>168</sup>

Lähtökohtaisesti siis unionin kansalaiselta ja hänen perheenjäseneltä vaaditaan matkustusasiakirjaa ja tarvittaessa viisumia. Kuitenkin poikkeuksellisesti voidaan painavasta perusteesta myös näissä tilanteissa kokonaisharkintaa soveltaen ottaa huomioon mahdollisen käännättämisen aiheuttama kohtuuton tilanne henkilölle. EY-tuomioistuimen mukaan maahantulon edellytykset eivät ole aina ehdottomia. Käännättämisestä voidaan mahdollisuuksien mukaan luopua, jos henkilöllisyys on muulla tavoin luotettavasti todistettavissa eikä uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle ole olemassa (asia C-459/99 *MRAX*<sup>169</sup>). Jäsenvaltioiden on myös kaikin tavoin helpotettava perheenjäsenelle ja muulle omaiselle välttämättömän viisumin saantia eikä viisumista saa periä maksua.<sup>170</sup>

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännättämiseksi, jos henkilö ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä (ulkomL 151 §). Käännättämistä koskeva päätös voidaan panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää, jos henkilö ei kykene osoittamaan henkilöllisyyttään ja asia on kiireellinen (ulkomL 172 § 1 mom.). Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi siis käännättää unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä heti rajalla, jos he eivät pysty todistamaan henkilöllisyyttään. Tosin täytyy huomioida se, että unionin kansalaisen välitön käännättäminen puuttuvien asiakirjojen vuoksi ei saa olla missään nimessä automaattinen toimenpide, minkä lisäksi välitön käännättäminen edellyttää kiireellisyyttä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää unionin kansalaisen käännättämisestä kolmen kuukauden kuluessa henkilön maahantulosta eli oleskeluoikeuden rekisteröimiseen saakka. Tätä myöhemmin poliisin ja rajatarkastusviranomaisen on tehtävä käännättämisesitys Maahanmuuttovirastolle (ulkomL 152 §). Maahanmuuttovirasto voi tehdä käännättämis-

---

<sup>167</sup> Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö 2001, s. 32.

<sup>168</sup> Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö 2001, s. 32.

<sup>169</sup> Asia C-459/99 *MRAX*, Kok. 2002 s. I-6591.

<sup>170</sup> HE 28/2003 vp, s. 208–209.

päätöksen myös omasta aloitteestaan, koska sillä on yleistoimivalta käännyttämisasi-  
oissa<sup>171</sup>.

### **5.1.2 Yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden vaarantaminen**

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantulon ja maassa olon edellytyksenä on tarvittavien asiakirjojen lisäksi se, että heidän ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta (ulkomL 156 §). Maahantulon estämisen ja maasta poistamisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi tulee perustua yksinomaan henkilön omaan käyttäytymiseen, eikä perusteena voida pitää pelkäämään aikaisempia rikostuomioita. Yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maassa oleskelua voidaan rajoittaa myös kansanterveyteen liittyvistä syistä (ulkomL 156 a §). Rajoitukset voivat kuitenkin perustua vain tautiin, joka on jokin Maailman terveysjärjestön WHO:n asiaan kuuluvissa asiakirjoissa määritelty. Tällainen voi olla mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin rajoittaa taudin leviämisen estämiseksi. Jos kansanterveyttä uhkaava tauti ilmenee kolmen kuukauden maahan saapumisen jälkeen, unionin kansalaista tai hänen perheenjäsentään ei saa poistaa maasta tällä perusteella. Kolmen kuukauden kuluessa maahantulopäivästä voidaan unionin kansalaiselta tai hänen perheenjäseneltään vaatia lääkärintarkastusta, jos se on selvästi tarpeellista. Tarkastus suoritetaan sen toteamiseksi, ettei henkilöllä ole mitään tarttuvaa tautia eikä tällöin lääkärintarkastuksesta saa periä maksua. Tarkastusta ei myöskään saa vaatia suoritettavaksi järjestelmällisesti kaikille hakijoille.

Suomessa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen katsotaan kuuluvan toiminta, jolla pyritään takaamaan yhteiskunnan jäsenille turvallinen ja viihtyisä elin- ja toimintaym-

---

<sup>171</sup>Kuosma 2004, s.543.

päristö sekä torjumaan ja selvittämään rikoksia ja oikeudenloukkauksia sekä ennaltaehkäisemään ja poistamaan häiriöitä.<sup>172</sup> Suomessa on yleensä katsottu henkilön olevan uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle silloin, kun hän on syyllistynyt erityisen vakavaan rikokseen. Rikokset eivät sinällään saa muodostaa perustaa maasta poistamispäätökselle, mutta tietyn tyyppisten rikostuomioiden voidaan katsoa ilmentävän sellaista henkilökohtaista käytöstä, joka voi muodostaa uhan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. On myös arvioitava jatkaako henkilö todennäköisesti rikollista käyttäytymistään tulevaisuudessa. Vakaviin henki- ja seksuaali- sekä huumausainerikoksiin syyllistyminen voi muodostaa perustan karkottamiselle vaikka nekään eivät suoraan saa johtaa henkilön maasta karkottamiseen.<sup>173</sup>

Vaikka kaikki lain rikkominen häiritseekin yhteiskuntajärjestystä, kuitenkin mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen edellyttää, että kyse on yhteiskunnan etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta (asia C-30/77 *Bouchereau*<sup>174</sup>). Rikostuomiot eivät saa sellaisenaan olla perusteena henkilön maasta poistamistoimenpiteille. Tämä kielto on ymmärrettävä EY-tuomioistuimen tuomion mukaan niin, että kansalliset viranomaiset arvioivat tilannetta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymisen kannalta, jolloin rikostuomioon johtanut arviointiperuste ei välttämättä ole sama. Rikostuomio voidaan ottaa huomioon ainoastaan, jos tuomioon johtaneista seikoista käy ilmi, että henkilön oma käyttäytyminen uhkaa tuolloin yleistä järjestystä. Uhan olemassaolon toteamisen voidaan katsoa tarkoittavan, että kyseinen henkilö saattaa käyttäytyä moitittavasti myös tulevaisuudessa. Silti voi aikaisempi käyttäytyminen sellaisenaankin osoittaa, että henkilö on uhka yleiselle järjestykselle. Asiaa päätettäessä on otettava huomioon niiden henkilöiden oikeudellinen erityisasema, joihin sovelletaan yhteisön oikeutta sekä vapaan liikkuvuuden periaatetta.

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännättämiseksi, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä (ulkomL 151 §). Käännättämistä koskeva päätös voidaan panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää, jos henkilön katsotaan vaarnatavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta tai kansanterveyttä (ulkomL

---

<sup>172</sup> HE 28/2003 vp, s. 209.

<sup>173</sup> HE 205/2006 vp, s. 32.

<sup>174</sup> Asia C-30/77, *Bouchereau*, Kok. 1977 s. 1999.

172 § 1 mom.). Rajatarkastusviranomainen voi siis käännättää unionin kansalaisen heti rajalla silloin, kun hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta, mutta unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä välitön käännättäminen edellyttää perusteltua kiireellisyyttä. Myös Pohjoismaan kansalainen voidaan käännättää samoista syistä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää henkilön käännättämisestä kolmen kuukauden kuluessa unionin kansalaisen maahantulosta eli ennen oleskeluoikeuden rekisteröimistä. Tätä myöhemmin poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys unionin kansalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jollei Maahanmuuttovirasto ole jo ryhtynyt toimenpiteisiin henkilön maasta poistamiseksi. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännättämiseksi, jos sillä itsellään ei ole toimivaltaa käännättämiseen tai jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto kahta vuotta pidemmäksi ajaksi (ulkomL 151 §).

Rajavartiolaitos oli käännättänyt Helvetin Enkelien World Run 2000 -tapahtumaan tulossa olleen Ruotsin kansalaisen, koska se oli katsonut tämän vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta Suomessa, sillä hän oli aikaisemmin syyllistynyt varkauteen vuonna 1983, kätkemisrikokseen vuonna 1990, pahoinpitelyyn, laittomaan uhkaukseen ja törkeään pahoinpitelyyn vuonna 1991. Helsingin Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että rajavartiolaitoksella ei ollut yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen perustuvaa syytä käännättää henkilöä, eikä oikeutta estää häntä osallistumasta Helvetin Enkelit -järjestön World Run 2000 – tapahtumaan, koska henkilöä koskevien rikostietojen perusteella ei ollut osoitettavissa, että hänen käyttäytymisensä aiheuttaisi sellaisen uhan yleiselle järjestykselle, joka on luonteeltaan vakava ja kohdistuu yhteiskunnan perustavaa laatua olevaan etuun. Huomioon otettiin myös rikoksesta kulunut aika. Myöskään henkilön kuulumista Helvetin Enkelit -järjestöön ei ollut pidettävä sellaisena seikkana, joka yksinomaan olisi osoittanut, että henkilö muodostaa todellisen uhan yleiselle järjestykselle.<sup>175</sup>

Rajavartiolaitos oli käännättänyt samaan tapahtumaan aikovan toisen Ruotsin kansalaisen, koska se oli katsonut tämän vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta Suomessa. Henkilö oli syyllistynyt kahteen ampuma-aserikokseen vuonna 1995. Tässä tapauksessa hallinto-oikeus puolestaan katsoi, että rajavartiolaitoksella oli yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen perustuva syy käännättää henkilö, koska hänen käyttäytymisensä aiheuttaisi sellaisen uhan yleiselle järjestykselle, joka on luonteeltaan vakava ja kohdistuu yhteiskunnan perustavaa laatua olevaan etuun. Henkilön käyttäytymiseen liittyvässä arvioinnissa otettiin huomioon se, että hän oli syyllistynyt kahteen ampuma-aserikokseen vuonna 1995 sekä se, että hän kuului Helvetin Enkelit -järjestöön ja että hän oli saapunut maahan osallistuakseen

---

<sup>175</sup> Helsingin HAO 26.10.2001 01/0770/3.

järjestön World Run 2000 -tapahtumaan Suomessa. Henkilön kuulumista Helvetin enkelit -järjestöön ja osallistumista järjestön toimintaan voitiin pitää hänen omaan käyttäytymiseensä liittyvänä asiana.<sup>176</sup> Tuomion perusteluissa viitattiin EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (asia 41/74, *Van Duyn*), jonka mukaan jäsenvaltio voi yleisellä järjestyksellä perusteltuja rajoituksia asettaessaan ottaa huomioon asianomaisen yksilön omaan käyttäytymiseen kuuluvana tekijänä huomioon sen, että henkilö kuuluu sellaiseen ryhmään tai järjestöön, joiden toimintaa jäsenvaltio pitää yhteiskunnalle vahingollisena, vaikka sitä ei ole lailla kielletty.

Molemmissa tapauksissa henkilöt kuuluivat Helvetin Enkelit -järjestöön ja molemmilla henkilöillä oli myös rikostausta, mutta hallinto-oikeus päätyi erilaisiin ratkaisuihin. Ensimmäisessä tapauksessa hallinto-oikeus katsoi, etteivät henkilön aiemmat rikostuomiot muodostaneet sellaista vakavaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, jonka perusteella hänet olisi voitu käännättää: ensinnäkin rikokset olivat lieviä, minkä lisäksi niiden tekemisestä oli kulunut jo aikaa. Tällöin henkilön kuulumista järjestöön pelkästään ei voitu pitää sellaisena tekijänä, joka olisi uhkana Suomessa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Toisessa tapauksessa puolestaan henkilön ampuma-aserikokset nähtiin muodostavan vakavan uhan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, jolloin Rajavartiolaitoksella oli yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen perustuva syy käännättää henkilö, koska hänen käyttäytymisensä nähtiin aiheuttavan sellaisen uhan yleiselle järjestykselle, joka on luonteeltaan vakava ja kohdistuu yhteiskunnan perustavaa laatua olevaan etuun. Käyttäytymiseen liittyvässä arvioinnissa otettiin huomioon se, että hän oli syyllistynyt kahteen ampuma-aserikokseen vuonna 1995 sekä se, että hän kuului Helvetin Enkelit -järjestöön ja että hän oli saapunut maahan osallistuakseen kyseisen järjestön tapahtumaan Suomessa.

### **5.1.3 Turvautuminen sosiaalihoitoon**

Toinen peruste ryhtyä unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä käännättämiseen on silloin, jos henkilö turvautumalla toistuvasti toimeentulotuksessa annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla lyhytaikaisen oleskelunsa aikana kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihoitojärjestelmää (ulkomL 167 § 2 kohta). EY-tuomioistuimen ratkaisun (asia C-98/89) mukaan jäsenvaltion rajatarkastusviranomaiset eivät voi maahantulon

---

<sup>176</sup> Helsingin HAO 26.10.2001 01/0738/3.

edellytyksenä vaatia unionin kansalaista esittämään selvitystä maassa oleskeluunsa käytettävissä olevista varoista<sup>177</sup>. Ennen ulkomaalaislain muutosta unionin kansalaisen lyhyen maassa olon aikana käännättäminen oli mahdollista, jos henkilö pian maahantulonsa jälkeen joutui turvautumaan toimeentulotukeen, mutta nyt lainmuutoksen jälkeen edellytetään henkilön rasittavan kohtuuttomasti Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää.<sup>178</sup>

Vapaan liikkuvuuden direktiivin johdannon 16 kohdan mukaan oleskeluoikeuden haltijaa ei saisi karkottaa tai käännättää niin kauan kuin hän ei aiheuta kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Siksi sosiaalihuoltojärjestelmään turvautumisesta ei saisi automaattisesti seurata karkottamistoimenpide. Rasitteen kohtuuttomuus on ratkaistava kussakin tapauksessa yksityiskohtaisesti, eikä sosiaalihuoltojärjestelmään turvautumisesta saisi automaattisesti seurata käännättämistoimenpide. Vastaanottavan jäsenvaltion arvioidessa aiheuttaako henkilö kohtuuttoman rasituksen valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle ja voidaanko hänet käännättää, olisi tarkasteltava, onko kyse väliaikaisista vaikeuksista ja otettava huomioon oleskelun pituus, henkilökohtaiset olosuhteet ja myönnetyn avustuksen määrä. Työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja työnhakijoihin, ei missään tapauksessa saa kohdistaa käännättämis- tai karkottamistoimenpidettä, jos he turvautuvat sosiaalihuoltoon. Heidät voidaan käännättää tai karkottaa ainoastaan yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.<sup>179</sup>

Unionin kansalaisen käännättämisen kynnys lyhyen maassa olon aikana on asetettu selvästi korkeammalle kuin ennen direktiivin implementointia. Henkilöiden liikkumisvapaudessa kuitenkin korostetaan vapaan liikkuvuuden peruseriaa, että toiseen jäsenvaltioon liikkuvan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä on tultava toimeen omilla varoillaan niin, että hän ei muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Ennen ulkomaalaislain muutosta ei laissa ollut nimenomaisia säännöksiä toimeentulovaatimuksesta lyhytaikaisen oleskelun osalta. Unionin kansalaiset ovat oikeutettuja tasa-arvoiseen kohteluun oleskeluvaltion kansalaisten kanssa, mikä ulottuu myös sosiaalihuoltojärjestelmään. He ovat

---

<sup>177</sup> HE 28/2003 vp, s. 209.

<sup>178</sup> HE 205/2006 vp, s. 31.

<sup>179</sup> HE 205/2006 vp, s. 31.



täten oikeutettuja turvautumaan vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään ja saamaan samat etuudet kuin kyseessä olevan jäsenvaltion omat kansalaiset. Unionin kansalaiset eivät kuitenkaan saa muodostaa kohtuutonta rasitetta vastaanottavan valtion sosiaalihuoltojärjestelmälle. Kohtuuton rasite voi tulla kysymykseen, mikäli henkilö tukeutuu sosiaalihuoltojärjestelmään säännönmukaisesti, mutta turvautumista vastaanottavan valtion sosiaalihuoltojärjestelmään ei automaattisesti saa johtaa henkilön karkottamiseen maasta.<sup>180</sup>

Jos unionin kansalainen käännytetään siitä syystä, että hän lyhytaikaisen oleskelunsa aikana turvautumalla toistuvasti toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää, käännyttämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu hänelle tiedoksi (ulkomL 172 § 2 mom.). Käännyttämistä koskevaa päätöstä ei saa siis panna välittömästi täytäntöön, jos unionin kansalainen turvautuu Suomessa sosiaalihuoltojärjestelmään. Unionin kansalaisen käännyttämistä koskevassa päätöksen tiedoksiannossa on aina ilmoitettava aika, jonka kuluessa henkilön on poistuttava maasta (ulkomL 172 § 5 mom.). Tämän ajan on oltava vähintään yksi kuukausi päätöksen tiedoksi antamisesta, jollei maasta poistumiselle ole perusteltua kiireellistä syytä eikä tänä aikana päätöstä voida panna täytäntöön viranomaistoimin.

On arvioitu, että unionin kansalaisen käännyttäminen puuttuvien varojen takia tulee olemaan erittäin harvinaista. Vaikka unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä käännyttäisiin puuttuvien varojen takia, henkilö voi käytännössä palata vapaasti takaisin Suomeen, sillä henkilölle ei voida asettaa maahantulokieltoa puuttuvien varojen vuoksi. Maahantulokielto voidaan määrätä vain yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vaarantamisen perusteella.<sup>181</sup> Unionin kansalaisen käännyttäminen puuttuvien varojen takia edellyttää, että henkilö kohtuuttomasti rasittaa sosiaalihuoltojärjestelmää, mutta tässä ajassa voi olla vaikeaa selvittää, onko rasittaminen säännönmukaista vai onko kyse vain väliaikaisista vaikeuksista.

---

<sup>180</sup> HE 205/2006 vp, s. 28–29.

<sup>181</sup> HE 205/2006 vp, s. 31.

#### 5.1.4 Pitkäaikaisen oleskelun edellytykset puuttuvat

Pitkäaikaisella oleskelulla tarkoitetaan yli kolmen kuukauden pituista oleskelua, jolloin oleskeluoikeus tulee rekisteröidä asuinpaikan kihlakunnan poliisilaitoksella. Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan käännättää, jos oleskelun jatkaminen Suomessa edellyttäisi oleskeluoikeuden rekisteröimistä tai oleskelukortin myöntämistä perheenjäsenelle, mutta henkilö ei täytä pitkäaikaisen oleskelun edellytyksiä (ulkomL 167 § 3 kohta). Tämä tarkoittaa siis tilannetta, jossa lyhytaikainen kolmen kuukauden oleskelu on päättynyt ja henkilön pitkäaikainen oleskelu tulisi rekisteröidä, mutta edellytyksiä oleskelun rekisteröinnille tai oleskelukortin saamiselle ei ole.

Edellytykset pitkäaikaiselle oleskelulle on unionin kansalaisella, kun hän harjoittaa taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, hänellä on muuten riittävät varat ja sairausvakuutus itseään ja perheenjäseniään varten taikka hän opiskelee ja hänellä on elämiseen tarvittavat varat ja sairausvakuutus (ulkomL 158 a §). Näissä tilanteissa oleskeluoikeus on myös perheenjäsenellä kansalaisuudesta riippumatta. Lisäksi edellytetään, ettei henkilö vaaranna yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä.

Kuten edellä on todettu, unionin kansalaisten liikkumisoikeutta koskevissa aiemmissä direktiiveissä ja asetuksissa on katsottu, sekä edelleen nykyisessä vapaan liikkuvuuden direktiivissä katsotaan, että liikkumisvapauden käyttö jäsenvaltion alueella ei saa aiheuttaa kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion julkiselle taloudelle. Tätä varten oleskeluoikeuden rekisteröimisen edellytyksenä on, että unionin kansalainen harjoittaa taloudellista toimintaa tai hänellä on itselleen sekä perheenjäsenilleen ja omaisilleen riittävät varat ja tarvittaessa sairausvakuutus, joka kattaa kaikki riskit vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Oleskeluoikeus voidaan evätä, jos asianomainen joutuu jokapäiväisen toimeentulonsa varmistamiseksi jatkuvasti turvautumaan sosiaalihuoltojärjestelmään. Toimeentulovaatimuksen ajatuksena on työhön, varallisuuteen tai muuhun sellaiseen perustuva toimeentulo ilman, että henkilön tarvitsee turvautua

toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai toimeentulotukeen rinnastettaviin etuuksiin Suomessa.<sup>182</sup>

Rekisteröityessään kihlakunnan poliisilaitoksella työntekijän ja ammatinharjoittajan ei tarvitse osoittaa elämiseen tarvittavia varoja, koska ne katsotaan saadun työtä tekemällä. Kun unionin kansalainen hakee oleskelunsa rekisteröintiä muulla perusteella kuin työntekijänä tai ammatinharjoittajana, henkilön tulee esittää selvitys riittävästä varoista, mutta kansalliset viranomaiset eivät kuitenkaan saa vaatia mitään tiettyä määrää vähimmäisvaroja. Säännös perustuu vapaan liikkuvuuden direktiivin 8 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa vahvistaa määrää, jonka ne katsovat riittäviksi varoiksi, vaan niiden on otettava huomioon kyseessä olevan henkilön henkilökohtainen tilanne. Tämä määrä ei missään tapauksessa saa olla suurempi kuin se, jonka alittuessa vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisilla voidaan myöntää sosiaalivastusta tai, jos tätä perustetta ei voida soveltaa, suurempi kuin vastaanottavan jäsenvaltion maksama sosiaaliturvajärjestelmän mukainen vähimmäiseläke. Opiskelijat voivat osoittaa sen, etteivät he muodostu rasitteeksi sosiaalihuoltojärjestelmälle esimerkiksi kansallisella vakuutuksella tai oikeudella saada opintotukea kotimaassaan<sup>183</sup>. Jos unionin kansalaisella ei ole edellytetyjä varoja Suomessa oleskeluun, hänen oleskelunsa voidaan evätä, jolloin hänet käännytetään Suomesta takaisin kotimaahansa.

Jäsenvaltiot eivät ole velvollisia ottamaan vastaan unionin kansalaisia, joilla ei ole sairausvakuutusta ja jotka tarvitsevat sosiaalihuoltoa. Köyhyys on siten edelleen myös oikeudellinen este vapaalle liikkumiselle.<sup>184</sup> Tosin asia ei ole näin yksiselitteinen, sillä maahantulon yhteydessä ei saa tiedustella henkilön käytettävissä olevista varoista eikä rekisteröitymisen yhteydessä saa vaatia mitään tiettyä vähimmäissummaa. Vaikka henkilö turvautuisi Suomessa toistuvasti toimeentulotukeen tai muulla tavoin rasittaisi Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää, se ei saa johtaa automaattisesti käännyttämiseen, sillä huomioon tulee ottaa asianomaisen henkilökohtainen tilanne. Vaikka henkilö voitaisiin käännyttää puuttuvien varojen takia, hän voi palata vapaasti takaisin Suomeen, sillä hänelle ei voida määrätä maahantulokieltoa. Tämä tarkoittaa sitä, että unionin kansalainen voi palata vapaasti Suomeen ja turvautua sosiaalihuoltoon kol-

---

<sup>182</sup> HE 28/2003 vp, s. 212.

<sup>183</sup> Jääskinen 2007, s. 118.

<sup>184</sup> Jääskinen 2007, s. 115–116.

men kuukauden vapaan oleskelunsa perusteella. Käsite ”riittävät varat” on epämääräinen ja tulkinnanvarainen, koska kansallisesti ei saa asettaa mitään tiettyä määrää tarvittaville varoille, vaan henkilön omakohtainen selvitys on katsottava riittäväksi.

Työnhakijana oleva unionin kansalainen saa oleskella Suomessa kolmen kuukauden jälkeenkin kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan (ulkomL 158 § 3 mom.). Edellytyksenä henkilön oleskelulle on, että hän edelleen hakee työtä ja hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet saada työtä, mikä perustuu EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (asia C-292/89 *Antonissen*<sup>185</sup>). Ulkomaalaislain 168 pykälä kieltää käännättämästä työntekijää tai työnhakijaa, jos he turvautuvat toistuvasti toimeentulotukeen, sillä heidän käännättäminen on mahdollista ainoastaan yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä.

Unionin kansalaisen pitkäaikaisen oleskelun edellytyksenä on riittävien varojen lisäksi se, ettei hänen katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta tai kansanterveyttä. Mikäli henkilö vaarantaa yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta, hänen oleskelunsa rekisteröinti voidaan evätä, jolloin maassa olon edellytykset eivät täyty ja henkilön pitää poistua Suomesta. Henkilön aiemmat rikostuomiot eivät saa yksin olla syynä oleskeluoikeutta rajoittaviin toimenpiteisiin. Sen selvittämiseksi, onko henkilö vaaraksi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle, jäsenvaltio voi vapaan liikkuvuuden direktiivin 27 artiklan 3 kohdan mukaan pyytää muita jäsenvaltioita antamaan tietoja aikaisemmasta poliisirekisteristä. Rekisteröintimenettelyn yhteydessä tietyissä tapauksissa viranomaiset voivat siis pyytää rikosrekisteritietoja toisesta jäsenvaltiosta. Tällaisten tiedustelujen tekeminen ei saa olla kuitenkaan järjestelmällistä eikä henkilöltä itseltään saa vaatia rikosrekisteriotetta ehtona rekisteröintitodistuksen tai oleskelukortin myöntämiselle<sup>186</sup>. Jos ilmenee, että henkilö on syyllistynyt aikaisemmin rikoksiin toisissa jäsenvaltioissa tai Suomessa, ne eivät kuitenkaan pelkästään saa olla perusteena henkilön oleskeluluvan epäämiselle, vaan tilannetta tulee arvioida sen mukaan aikooko hän jatkaa rikollista käyttäytymistään jatkossakin.

---

<sup>185</sup> Asia C-292/89 *Antonissen*, Kok. 1991 s. I-745.

<sup>186</sup> Saastamoinen 2004, s. 493.

Unionin kansalaisen käännättäminen sillä perusteella, että hänen Suomessa oleskelunsa jatkaminen edellyttäisi oleskeluoikeuden rekisteröimistä tai oleskelukortin myöntämistä, mutta hän ei täytä oleskeluoikeuden rekisteröimisen tai oleskelukortin myöntämisen edellytyksiä, niin käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu henkilölle tiedoksi (ulkomL 172 § 2 mom.). Käännättämistä koskevaa päätöstä ei saa siis panna välittömästi täytäntöön, jos hänen pitkäaikaisen oleskelunsa edellytykset eivät täyty.

Iso-Britannian kansalaisen haettua oleskelulupaa viideksi vuodeksi poliisilaitos oli hylännyt hakemuksen, sillä henkilön katsottiin olevan uhkana yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Perusteena oli henkilön syyllistyminen kolmeen pahoinpitelyrikokseen ja yhteen lievään pahoinpitelyyn. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, ettei poliisilaitoksella ollut yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen perustuvaa syytä evätä henkilön oleskelulupa. Hallinto-oikeus viittasi EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (Asia 30/77, *Bouchereau*<sup>187</sup>), jonka mukaan aiemmat rikostuomiot ovat merkityksellisiä ainoastaan sikäli kuin tuomioihin johtaneet olosuhteet ovat osoituksena uhasta, jonka henkilön oma käytös muodostaa yleiselle järjestykselle. Sikäli kuin kansallisen viranomaisen vetoaminen yleisen järjestyksen käsitteeseen voi oikeuttaa rajoitukset henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle, edellytetään lain rikkomuksen yhteiskuntajärjestykselle aiheuttaman häiriön lisäksi todellista ja riittävän vakavaa uhkaa, joka kohdistuu yhteiskunnan perustavaa laatua olevaan etuun. Näin ollen henkilön kyseiset pahoinpitelyrikokset eivät olleet osoittaneet, että hänen käyttäytyminen aiheuttaisi sellaisen uhan yleiselle järjestykselle, joka on luonteeltaan vakava ja kohdistuu yhteiskunnan perustavaa laatua olevaan etuun.<sup>188</sup>

Tapauksesta käy selvästi ilmi se, että rikostuomiot eivät sellaisenaan saa olla esteenä unionin kansalaisen oleskeluoikeuden epäämiselle. Tämä perustuu siihen, että henkilöiden vapaa liikkuvuus on pääsääntö, jonka rajoittaminen on mahdollista vain tietyin tiukoin edellytyksin. Vaikka henkilö oli syyllistynyt pahoinpitelyihin, ne eivät tuomioistuimen mukaan aiheuta sellaista uhkaa yleiselle järjestykselle, joka on luonteeltaan vakava ja kohdistuu yhteiskunnan perustavaa laatua olevaan etuun.

---

<sup>187</sup> Asia C-30/77, *Bouchereau*, Kok. 1977 s. 1999.

<sup>188</sup> Helsingin HAO 03.10.2000 00/1332/7

## 5.2 Maahantulokielto

### 5.2.1 Maahantulon estäminen voimassa olevan maahantulokiellon perusteella

Unionin kansalaista tai hänen perheenjäsentään voidaan estää saapumasta maahan silloin, kun henkilöllä on voimassa oleva maahantulokielto (ulkomL 167 §:n 4 kohta). Maahantulokiellolla tarkoitetaan määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useampaan Schengen-valtioon. Schengen-alueen sisärajoilla ei ole sisärajatarkastuksia, joten maahantulokiellon saanut henkilö voi Schengen sisärajojen kautta tulla maahan ilman tarkastuksia. Tällöin unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan käännäyttää maasta suoraan sillä perustella, että hänet on määrätty maahantulokieltoon. Käännäyttämismenettelyssä ei tällöin ole tarpeen suorittaa uudestaan sitä tutkintaa, joka on tehty maahantulokieltoa määrättäessä.<sup>189</sup> Jos unionin kansalainen saapuu Suomeen huolimatta siitä, että hänellä on voimassa oleva maahantulokielto, hänet on tuomittava ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon (ulkomL 185 § 4 kohta).

Suomen määräämässä kansallisessa maahantulokiellossa oleva unionin kansalainen voi periaatteessa liikkua vapaasti Suomen alueella tai minkä tahansa muun jäsenvaltion alueella ilman, että hänen tarvitsee pelätä kiinni joutumista, sillä varsinaista valvontaa ei kohdisteta kansallisessa maahantulokiellossa olevaan jäsenvaltion kansalaiseen Schengen-järjestelmässä.<sup>190</sup> Schengen alueen laajentuminen helpottaa siis luonnollisesti rikollisten liikkumista ja laittomasti Schengen alueelle päässeiden henkilöiden liikkumista vapaan liikkuvuuden alueen sisällä. Tämän vuoksi Schengen järjestelmän mukaisesti alueen sisällä toteutetaan rajatarkastuksia korvaavia toimenpiteitä.<sup>191</sup> Sisärajatarkastusten poistamisesta mahdollisesti aiheutuvan turvallisuusvajeen vastapainoksi on otettu käyttöön niin kutsuttuja korvaavia toimenpiteitä, joita ovat muun muassa yhtenäisviisumi, yhtenäinen ulkorajavalvonta sekä erilaisia poliisiyh-teistyön keinoja, mukaan lukien kattava tietojärjestelmä (SIS eli Schengen Information System). Schengenin säännöstöön sisältyy myös maahantulokieltoja, rikosoikeu-

---

<sup>189</sup> HE 205/2006 vp, s. 32.

<sup>190</sup> Kuosma 2002, s. 892.

<sup>191</sup> HaVL 27/2007 vp, s. 6.

syhteistyötä, ulkomaalaisten liikkumisoikeutta, huumausaineiden torjuntaa sekä aseita koskevia määräyksiä.<sup>192</sup>

Schengen alueen laajentuessa tärkeänä pidetään sitä, että Suomen poliisi, tulli- ja rajatarkastusviranomaiset ovat laatineet suunnitelmia toimenpiteistä, viranomaisten yhteistyön tiivistämisestä ja seurannan järjestämisestä muuttuvassa tilanteessa. Lisäksi on tärkeää se, että Suomen poliisi-, tulli ja rajatarkastusviranomaiset toimivat aktiivisesti yhteistyössä Baltian maiden, erityisesti Viron vastaavien lainvalvontaviranomaisten kanssa. Vapaan liikkuvuuden periaatteen toteuttamiseen liittyvän Schengen järjestelmän toimivuuden kannalta rajatarkastuksia korvaavien toimenpiteiden ja SIS-tietojärjestelmän toimivuuden ohella ulkorajojen valvonnan merkitys kasvaa entisestään. Sisärajatarkastukset voidaan palauttaa yksittäisen valtion toimesta rajoitetulle ajanjaksolle, jos yleinen järjestys tai kansallinen turvallisuus sitä edellyttävät. Suomi on käyttänyt tätä poikkeusmahdollisuutta vuonna 2005 Helsingissä järjestettyjen yleisurheilun maailmanmestaruuskisojen yhteydessä samoin kuin syksyllä 2006 Suomen EU-puheenjohtajakaudella Helsingissä pidetyn ASEM-huippukokouksen yhteydessä<sup>193</sup>.

Suomi ja Viro perustavat yhteisiä tutkintaryhmiä, joiden tehtävänä on tehostaa tiedustelutietojen vaihtoa ja esitutkintaa maiden rajat ylittävien rikostapausten tutkimuksessa. Molempien maiden poliisi-, tulli- ja rajaviranomaiset ovat sopineet yhteistyön tiivistämisestä, koska yhteinen rajatilannekuva EU:n ulkorajoilla on välttämätön rajat ylittävän rikollisuuden ennalta ehkäisemiseksi. Viron ja Suomen osalta toiminta keskittyy Suomenlahden alueelle ja ympäristöön. Tällöin on myös keskeistä jo yli kymmenen vuotta jatkunut kolmikantayhteistyö Suomen, Viron ja Venäjän rajamiesten kesken. Schengenin alueen laajentumiseen liittyen Suomen ja Viron rajavartiolaitokset ovat jo tiivistäneet tietojenvaihtoa ja rikostorjuntayhteistyötä sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla. Systemi on toiminnassa ja osoittanut tehokkuutensa. Yhteistyö rikostorjunta-asioissa Viron tullin ja muiden viranomaisten kanssa on ollut tuloksellista erityisesti huumarikollisuuden torjunnassa. Sen merkitys korostuu edel-

---

<sup>192</sup> Yli-Vakkuri 2005, s. 1146–1147.

<sup>193</sup> Rosas 2007, s. 64 alaviite 95.

leen Viron Schengen-sopimukseen liittymisen myötä, jonka jälkeen tullit ovat ainoita satamissa toimivia viranomaisia.<sup>194</sup>

## 5.2.2 Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Maahantulokielto voidaan määrätä, jos unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä maasta poistaminen perustuu siihen, että henkilön katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä (ulkomL 170 §). Maahantulokielto voidaan määrätä sekä käännättämisen että karkottamisen yhteydessä enintään 15 vuodeksi. Maahantulokiellon enimmäispituus 15 vuotta perustuu siihen, että rikosoikeudellinen yleinen rangaistusmaksimi on 15 vuotta vankeutta. Maahantulokielto lasketaan maasta poistamispäätöksen tekopäivästä. Maasta poistamiseen liittyvä päätös maahantulokieltoineen pyritään tekemään yleensä tuomion alkuvaiheessa, jotta asianosaisella itsellään ja eri viranomaistahoilla on tieto maassa oleskelun päättymisestä tuomion suorittamisen jälkeen. Pidemmän tuomion ollessa kyseessä on perusteltua, että maahantulokielto jatkuu vielä tuomion suorittamisen jälkeen. Kun unionin kansalainen on syyllistynyt tekoon, josta kolmannen valtion kansalaiselle määrättäisiin toistaiseksi voimassaoleva maahantulokielto, voidaan unionin kansalaiselle määrätä 15 vuoden maahantulokielto.<sup>195</sup>

Pykälän säännöksessä on vahvistettu EY-tuomioistuimen tunnustama oikeuskäytäntö, joka kieltää antamasta elinikäistä maahantulokieltoa henkilölle, joka on karkotettu yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä. EY-tuomioistuimen ratkaisun perusteella (asia C-348/96 *Calfa*<sup>196</sup>), jäsenvaltioilla on oikeus pitää huumausaineidien käyttöä sellaisena vaarana yhteiskunnalle, että sen vuoksi voidaan ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin ulkomaalaisia kohtaan, jotka rikkovat huumausainelainsäädäntöä yleisen järjestyksen turvaamiseksi. Tuomioistuin ei kuitenkaan pitänyt yhteisöoikeuden mukaisena elinikäistä maahantulokieltoa, jonka Kreikkalainen tuomioistuin määräsi rikosoikeuden käynnissä Italian kansalaiselle.

---

<sup>194</sup> <http://www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/05B2B6E5F5DB8F00C22573DE0045573D>

<sup>195</sup> HE 28/2003 vp, s. 216.

<sup>196</sup> Asia C-348/96 *Calfa*, Kok. 1999 s. I-11



Maahantulokielto voidaan peruuttaa kokonaan tai osittain, jos olosuhteet ovat muuttuneet tai jos on tärkeä henkilökohtainen syy minkä vuoksi maahantulokielto tulisi peruuttaa (ulkomL 170 § 2 mom). Maahantulokiellon peruuttamista anotaan hakemuksella ja päätös siitä on annettava viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Säännöksessä ei ole asetettu määräaikaa maahantulokiellon peruuttamisen hakemiselle. EY-tuomioistuin on todennut (asia *Adoui ja Cornuaille*), että kohtuullinen määräaika uuden oleskelulupahakemuksen jättämiseksi ei voi olla kahta vuotta pidempi maahantulon epäävästä päätöksestä tai karkottamispäätöksestä. Päätöksen mukaan jäsenvaltion on tarkastellessaan uutta oleskelulupahakemusta otettava huomioon kaikki muutokset olosuhteissa, joiden perusteella ensimmäinen karkottamispäätös tehtiin.<sup>197</sup>

Maasta poistamisasioissa toimivalta jakautuu poliisin, rajatarkastusviranomaisen ja Maahanmuuttoviraston kesken. Ulkomaalaisviraston nimi vaihtui Maahanmuuttovirastoksi 1.1.2008. Maahanmuuttovirasto on sisäasiainministeriön alainen virasto, joka käsittelee ja ratkaisee maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyviä asioita.<sup>198</sup> Maahanmuuttovirastolla on toimivalta päättää maahantulokiellon määräämisestä. Se voi myös määrätä unionin kansalaiselle maahantulokiellon määrääjäksi ja se myös päättää maahantulokiellon peruuttamisesta (ukomL 170 §). Jos Maahanmuuttovirasto on määrännyt unionin kansalaisen karkotettavaksi maasta, karkottamista koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Viron liittyttyä 1.5.2004 Euroopan unioniin Viron kansalaisista tuli myös Euroopan unionin kansalaisia. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on pääsääntö ja vapaan liikkuvuuden rajoittaminen on poikkeus. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen on mahdollista ainoastaan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä ja tätä poikkeusta on tulkittava suppeasti, mikä käy ilmi seuraavasta tapauksesta.

Ulkomaalaisvirasto oli 11.9.2003 tekemällään päätöksellä päättänyt käännättää henkilön kotimaahansa Viroon hänen vapauduttuaan vankilasta ja samalla määräsi hänet päätöksentekopäivästä lukien toistaiseksi maahantulokieltoon. Sitä aikaisemmin Ulkomaalaisvirasto oli jo 30.6.2000 käännättänyt kyseisen

---

<sup>197</sup> HE 28/2003 vp, s. 216.

<sup>198</sup> <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?path=8,2470>

henkilön, koska hän oli maahan tullessaan käyttänyt toisen henkilön nimissä ollutta valokuvallaan varustettua passia. Henkilö oli myös aikaisemmin vuonna 1999 käännytetty Suomesta epäiltynä paritusrikkoksesta. Henkilö oli tuomittu myös törkeästä huumausainerikoksesta kuuden vuoden vankeusrangaistukseen. Huumausainerikostuomioon johtaneet seikat osoittivat, että henkilön oma käyttäytyminen uhkaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Kun otettiin huomioon myös hänen syykseen luettu väärennysrikos ja muut teot sekä se, ettei hän ollut laillisesti oleskellut Suomessa eikä hänellä ollut perhesiteitä Suomeen, hänet oli voitu yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen perustuvasta syystä käännättää takaisin kotimaahansa Viroon. KHO:n mukaan näillä perusteilla hallinto-oikeuden käännättämispäätöksen lopputulosta ei ollut syytä muuttaa. Henkilölle oli kuitenkin määrätty toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto huumausainerikoksesta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, ottaen huomioon Viron liittymisen 1.5.2004 Euroopan unioniin, ettei maahantulokieltoa ole voitu määrätä toistaiseksi, sillä unionin kansalaiselle voidaan käännättämistä koskevassa päätöksessä määrätä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto. Näillä perusteilla korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja Ulkomaalaisviraston päätökset maahantuloikiellon osalta ja palautti asian tältä osalta Ulkomaalaisvirastolle uudelleen käsiteltäväksi.<sup>199</sup>

Viron liittyminen EU:hun johti siihen, että unionin kansalaisille ei saa määrätä elinikäistä maahantulokieltoa, sillä EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella (Asia C-348/96 *Calfa*) elinikäinen maahantulokielto estää henkilöiden vapaan liikkumisen unionin alueella. Tämän vuoksi toistaiseksi voimassaoleva maahantulokielto kumottiin. Maasta käännättämisen perusteet eivät kuitenkaan muuttuneet, sillä henkilön syyllistyminen huumausaine- ja muihin rikoksiin katsottiin aiheuttavan vakavan uhan Suomen yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

## **5.3 Maasta karkottamisen perusteet**

### **5.3.1 Maassa oleskelun edellytykset eivät enää täyty**

Maasta karkottamista sovelletaan tilanteissa, joissa henkilö oleskelee Suomessa oleskeluvalla.<sup>200</sup> Karkottamista sovelletaan siis tilanteissa, joissa unionin kansalainen on rekisteröinyt oleskelunsa kihlakunnan poliisilaitoksella ja saanut rekisteröintitodistuksen sekä kun perheenjäsenelle, joka ei ole unionin kansalainen, on myönnetty hakemuksesta oleskelukortti. Jäsenvaltiosta karkottamisen edellytykset riippuvat siitä,

<sup>199</sup> KHO:2004:89

<sup>200</sup> Ulkomaalaislakityöryhmän mietintö 2001:12, s. 212.

kuinka pitkään henkilö on laillisesti oleskellut karkottamista harkitsevassa jäsenvaltiossa. Vapaan liikkuvuuden direktiivissä 28 artiklan otsikko on suomen kielelle käännettynä ”Suoja karkottamista vastaan”. Asiasta säädetään ulkomaalaislaissa, jonka 168 §:n 1 momentin mukaan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan karkottaa maasta, jos:

1. henkilö ei täytä laissa säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä, tai
2. hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä.

Ensin käsitellään tilannetta, jossa oleskeluoikeuden edellytykset eivät enää täyty.

Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan karkottaa maasta silloin, kun henkilö ei täytä enää laissa säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä. Kuten edellä on selvitetty, pitkäaikaisen oleskeluoikeuden edellytyksenä on taloudellisen toiminnan harjoittaminen, muuten riittävät varat ja sairausvakuutus tai kun unionin kansalainen opiskelee ja hänellä on siihen riittävät varat ja sairausvakuutus (ulkomL 158 a). Näiden edellytysten täytyessä oleskeluoikeus on unionin kansalaisen perheenjäsenellä kansalaisuudesta riippumatta. Jos nämä edellytykset eivät täyty, oleskeluoikeutta ei enää ole ja henkilö voidaan karkottaa maasta. EY-tuomioistuin on korostanut, että oleskeluoikeus on voimassa vain niin kauan kuin edunsaajat täyttävät säädetty edellytykset. Vastaanottava jäsenvaltio voi valvoa, että unionin kansalaiset täyttävät nämä edellytykset koko oleskelunsa ajan (asia C-408/03 *komissio v. Belgia*<sup>201</sup>). Asiasta säädetään ulkomaalaislain 161 f pykälän 3 momentissa, jonka mukaan yksittäisessä tapauksessa, jossa on syytä epäillä, että unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä ei täytä maassa oleskelulle säädettyjä edellytyksiä, voidaan tutkia täyttyvätkö edellytykset. Kuitenkaan tällaisia tarkastuksia ei saa tehdä järjestelmällisesti<sup>202</sup>. Viranomainen voi tehdä tarkastuksen esimerkiksi silloin, jos epäillään lumeavioliittoa oikeuksien saamiseksi.

Jos siis henkilö ei enää täytä oleskelulupansa myöntämisedellytyksiä, vastaanottava jäsenvaltio voi periaatteessa toteuttaa EU-oikeuden tämän osalta asettamissa rajoissa toimenpiteitä oleskeluluvan päättämiseksi tai päättää olla jatkamatta sitä (asia C-

---

<sup>201</sup> Asia C-408/03 *komissio v. Belgia*.

<sup>202</sup> HE 205/2006 vp, s. 27.

184/99 *Grzelzyk*<sup>203</sup>). Puuttuvien varojen tai sairausvakuutuksen johdosta karkottamistoimenpiteitä ei kuitenkaan saa missään tapauksessa toteuttaa, jos unionin kansalainen on työnhakija, työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja. Muiden kuin työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien osalta maasta karkottaminen esimerkiksi puuttuvien varojen puuttumisen takia ei ole kokonaan kielletty. Riittävien varojen puute voi muiden kuin työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien osalta kolmen kuukauden oleskelun jälkeen johtaa toimenpiteisiin asianomaisen henkilön maasta poistamiseksi edellyttäen, että karkottaminen ei ole automaattinen seuraus toimentulotuen tai vastaavan sosiaalivakuutuksen hakemisesta.<sup>204</sup> Karkottaminen ei kuitenkaan voi olla automaattinen seuraus siitä, että toisen jäsenvaltion kansalainen turvautuu vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmään. Maasta karkottaminen ei voi myöskään seurata automaattisesti siitä, että henkilö ei tietyssä määräajassa esitä oleskeluluvan myöntämisen kannalta tarpeellisia asiakirjoja tai täytä muita vastaavia hallinnollisia määräyksiä (asia C-408/03 *komissio v. Belgia*).<sup>205</sup> Hallinnollisten toimenpiteiden laiminlyönneistä ei saa siis seurata karkottamistoimenpiteitä, mutta niistä voi seurata muita seuraamuksia. Esimerkiksi unionin kansalainen, joka laiminlyö velvollisuutensa rekisteröidä oleskelunsa kihlakunnan poliisilaitoksella tai hänen perheenjäsenensä, joka ei ole unionin kansalainen ja laiminlyö hakea oleskelukorttia, on tuomittava ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon (ulkomL 185 §).

### 5.3.2 Poikkeukset unionin kansalaisen maasta karkottamiselle

Jos unionin kansalainen ei täytä enää täytä oleskeluoikeuden edellytyksiä, hänellä ei ole enää oleskeluoikeutta Suomessa ja hänen tulee poistua maasta samoin kuin hänen perheenjäsenensä. Jos unionin kansalainen ei enää harjoita taloudellista toimintaa tai opiskele eikä hänellä ole osoittaa elämiseen tarvittavia varoja, voidaan hänet periaatteessa velvoittaa poistumaan Suomesta. Tosin tästä pääsäännöstä on poikkeukset työntekijöiden ja perheenjäsenten kohdalla.

---

<sup>203</sup> Asia C-184/99 *Grzelzyk*, Kok. 2001 s. I-6193.

<sup>204</sup> Rosas 2007, s. 79.

<sup>205</sup> Rosas 2007, s. 72.

Ulkomaalaislain 160 §:ään on kirjattu suoraan vapaan liikkuvuuden direktiivin 7 artiklan 3 kohdan neljä erilaista tilannetta, joissa työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja säilyttää asemansa, vaikka henkilö ei enää tekisi työtä tai harjoittaisi ammattia. Heidän asemansa työntekijänä tai ammatinharjoittajan säilyy ensinnäkin silloin, jos unionin kansalainen joutuu tilapäisesti työttömäksi sairauden tai tapaturman vuoksi. Toiseksi oleskeluoikeus säilyy, jos henkilö on työskennellyt yli vuoden ajan ja hän joutuu työttömäksi tahtomattaan ja työvoimatoimisto rekisteröi hänet työnhakijaksi. Kolmanneksi työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan asema säilyy, jos alle vuoden pituinen määräaikainen työsuhde päättyy tai 12 ensimmäisen kuukauden aikana henkilö joutuu työttömäksi tahtomattaan, niin työvoimatoimisto rekisteröi hänet työnhakijaksi. Tällaisessa tapauksessa hän säilyttää työntekijän asemansa kuuden kuukauden ajaksi.<sup>206</sup> Neljänneksi asema säilyy, jos henkilö aloittaa ammatillisen koulutuksen, joka liittyy hänen aiempaan työskentelyynsä, taikka jos hän on tahtomattaan työttömänä muun ammatillisen koulutuksen.

Perheenjäsenen oleskeluoikeus on sidonnainen unionin kansalaisen maassa oleskeluun, mikä tarkoittaa, että perheenjäsenen kohdalla maassa oleskelun edellytykset yleensä poistuvat, kun perheenkokoaja pysyvässä tarkoituksessa poistuu maasta tai kun avioliitto purkautuu tai hän kuolee.<sup>207</sup> Perheenjäsenen oleskeluoikeus kuitenkin säilyy tietyin edellytyksin unionin kansalaisen kuoltua tai poistuttua Suomesta (ulkomL 161 d §) sekä avioliiton purkautuessa (ulkomL 161 e §). Vapaan liikkuvuuden direktiivillä on kuitenkin haluttu parantaa perheenjäsenen mahdollisuutta jäädä maahan tietyissä tilanteissa. Ulkomaalaislain 161 § perustuu suoraan vapaan liikkuvuuden direktiivin 12 artiklaan, jossa säädetään unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskeluoikeuden säilyttämisestä tilanteissa, joissa perheenkokoaja ei ole enää läsnä.<sup>208</sup> Vapaan liikkuvuuden direktiivin johdanto-osan 15 kohdan mukaan perheenjäsenille olisi annettava oikeudellinen suoja siltä varalta, että unionin kansalainen kuolee, avioliitto tai rekisteröity parisuhde purkautuu tai avioliitto julistetaan mitättömäksi. Sen vuoksi olisi perhe-elämän suoja ja ihmisarvoa kunnioittaen ja tietyissä tapauksissa väärinkäytösten estämiseksi toteutettava toimenpiteitä, joilla varmistetaan että vastaanotta-

---

<sup>206</sup> HE 205/2006 vp. s. 27.

<sup>207</sup> HE 28/2003 vp, 214.

<sup>208</sup> HE 205/2006 vp. s. 28.

van jäsenvaltion alueella jo oleskelevat perheenjäsenet säilyttävät tällaisissa olosuhteissa oleskeluoikeutensa yksinomaisesti henkilökohtaisena oikeutena.

Unionin kansalaisen kuolema tai poistuminen maasta taikka avioero ei vaikuta hänen sellaisen perheenjäsenensä oleskeluoikeuteen, joka on unionin kansalainen (ulkomL 161 § d ja e) Perheenjäsenen on kuitenkin ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista, täytettävä pitkäaikaisen oleskelun edellytykset (ulkomL 158 a §:n 1 mom.). Hänen tulee harjoittaa taloudellista toimintaa tai hänellä on oltava muuten riittävät varat ja sairausvakuutus itseään ja muita perheenjäseniään varten taikka hän opiskelee ja hänellä on elämiseen riittävät varat ja sairausvakuutus.

Unionin kansalaisen perheenjäsen, joka itse ei ole unionin kansalainen ja joka on oleskellut Suomessa perheenjäsenenä vähintään yhden vuoden ajan ennen unionin kansalaisen kuolemaa, ei menetä oleskeluoikeuttaan tämän kuollessa vaan hänellä on oikeus jäädä Suomeen (ulkomL 161 d § 2 mom). Kuitenkin ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista, perheenjäsenen tulee täyttää pitkäaikaiselle oleskelulle säädetyt edellytykset eli samat kuin edellä olevan unionin kansalaisen perheenjäsenen. Tällainen perheenjäsen säilyttää oleskeluoikeutensa yksinomaan henkilökohtaisten perusteiden nojalla. Unionin kansalaisen kuollessa tai poistuessa maasta hänen lapsensa tai lasten tosiasiallisena huoltajana toimiva vanhempi ei menetä oleskeluoikeuttaan ennen lasten opintojen päättymistä, jos lapset oleskelevat Suomessa ja ovat kirjoilla oppilaitoksessa opiskellakseen siellä. Tähän ei vaikuta se ovatko he unionin kansalaisia vai eivät.

Avioliiton purkautuessa unionin kansalaisen perheenjäsen, joka itse ei ole unionin kansalainen, ei menetä oleskeluoikeuttaan ensinnäkään silloin, jos heidän avioliittonsa on kestänyt vähintään kolme vuotta, joista yhden vuoden Suomessa. Toiseksi perheenjäsenen oleskeluoikeus säilyy tilanteissa, joissa unionin kansalaisen lasten huolto on uskottu aviopuolisolle, joka ei ole unionin kansalainen. Kolmanneksi perheenjäsenen oleskeluoikeus on turvattu avioliiton purkautuessa silloin, jos se johtuu erityisen vaikeasta tilanteesta, kuten väkivallasta avioliitossa. Neljänneksi oleskeluoikeus säilyy, jos aviopuolisolla, joka ei ole unionin kansalainen, on oikeus tavata alaikäistä lasta ja tuomioistuimien on katsonut, että lasten tapaamisten on tapahduttava Suomessa.

Ennen kuin perheenjäsen, joka ei ole unionin kansalainen, saa oikeuden pysyvään oleskeluun, hänen tulee täyttää pitkäaikaisen oleskelun edellytykset, kuten edellä on selostettu. Tällainen perheenjäsen säilyttää oleskeluoikeutensa yksinomaan henkilökohtaisten perusteidensa nojalla.

### **5.3.3 Yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantaminen**

Toinen peruste maasta karkottamiselle on ulkomaalaislain 168 §:n 1 momentin mukaan silloin, jos katsotaan, että unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä vaarantaa yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta. Maasta poistamisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi tulee perustua yksinomaan henkilön omaan käyttäytymiseen, eikä perusteena voida pitää pelkästään aikaisempia rikustuomioita. Yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä (ulkomL 156 §).

Vastaanottavan jäsenvaltion on ennen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin perustuvan karkottamispäätöksen tekemistä otettava huomioon vapaan liikkuvuuden direktiivin 28 artiklassa säädetyt seikat. Näistä huomioon otettavista seikoista säädetään ulkomaalaislain 168 b §:ssä, jonka mukaan ennen maasta karkottamista koskevaa päätöstä on otettava huomioon, kuinka kauan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä on oleskellut maassa, hänen ikänsä, terveydentilansa sekä perhetilanteensa. Kokonaisharkinnassa tulee lisäksi huomioida unionin kansalaisen taloudellinen tilanne ja kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut Suomen yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Huomioon on otettava myös se, missä määrin unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenellään on yhteyksiä kotimaahansa. Mitä kauemmin unionin kansalainen on oleskellut maassa, sitä korkeammalla on maasta karkottamisen perusteet.

Jos unionin kansalainen karkotetaan maasta yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden vaarantamisen perusteella, karkottamista koskeva päätös

voidaan panna täytäntöön vasta sen jälkeen, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu (ulkomL 172 § 3 mom.). Maahanmuuttovirasto päättää aina unionin kansalaisen maasta karkottamisesta eikä muilla viranomaisilla ei ole toimivaltaa päättää siitä, vaan poliisin ja rajatarkastusviranomaisen tulee tehdä Maahanmuuttovirastolle karkottamisesitys. Pääsääntönä on, että kihlakunnan poliisilaitos tekee karkottamisesityksen, sillä yleensä paikallispoliisi saa ensimmäisenä tiedon mahdollisista perusteista maasta karkottamiselle, esimerkiksi unionin kansalaisen syyllistyessä Suomessa rikoksiin.<sup>209</sup>

Maahanmuuttovirasto voi päättää maasta karkottamisesta myös ilman poliisin esitystä. Jos käännättämistä tai karkottamista koskeva päätös pannaan täytäntöön vasta kahden vuoden kuluttua sen tekemisestä, päätöksen täytäntöön panevan viranomaisen on varmistettava päätöksen tehneeltä viranomaiselta, että maasta poistettavan henkilön yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle aiheuttama uhka on edelleen todellinen. Lisäksi on arvioitava, ovatko olosuhteet karkottamispäätöksen jälkeen muuttuneet (ulkomL 172 § 6 mom.). Yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin perustuvista maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittavista päätöksistä on ilmoitettava asianomaiselle henkilölle kirjallisesti siten, että hän ymmärtää päätöksen sisällön ja seuraukset. Seikat, joihin päätös perustuu, on ilmoitettava täsmällisesti ja täydellisinä, jollei niiden ilmoittaminen ole vastoin valtion turvallisuusetuja. Lisäksi on ilmoitettava miten päätökseen voi hakea muutosta sekä missä ajassa tämä on tehtävä. Tarvittaessa on mainittava aika, jonka kuluessa henkilön on poistuttava maasta. Kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta ajan on oltava vähintään yksi kuukausi ilmoittamispäivästä.<sup>210</sup>

Maahanmuuttovirasto voi ottaa ratkaistavakseen myös asian, joka ulkomaalaislaissa säädetään kuuluvaksi kihlakunnan poliisilaitoksen ratkaistavaksi. Kihlakunnan poliisilaitos voi saattaa puolestaan toimivaltaansa kuuluvan asian Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi, jos asia on laadultaan sellainen, että sen selvittäminen ja ratkaiseminen edellyttää Maahanmuuttoviraston asiantuntemusta taikka jos asialla on merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa (ulkomL 210 §).

---

<sup>209</sup> Kuosma 2004, s. 543.

<sup>210</sup> HE 205/2006 vp, s. 12–13.



Viron liittyttyä 1.5.2004 Euroopan unioniin Viron kansalaisista tuli myös Euroopan unionin kansalaisia. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on pääsääntö ja vapaan liikkuvuuden rajoittaminen on poikkeus. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen on mahdollista ainoastaan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä ja tätä poikkeusta on tulkittava suppeasti. Tämä käy ilmi seuraavasta tapauksesta.

Ulkomaalaisvirasto oli määrännyt Viron kansalaisen karkotettavaksi kotimaahansa Viroon, koska hän oli syyllistynyt rikokseen, josta on säädetty rangaistuksena yksi vuosi vankeutta tai sitä ankarampi rangaistus, ja toistuvasti muihin rikoksiin, minkä lisäksi hän oleskeli Suomessa ilman oleskelulupaa. Kun kokonaisharkinnassa huomioon otettavia karkottamista vastaan puhuvia seikkoja verrattiin edellä mainittuun rikoksiin, karkotusperustetta oli pidettävä karkottamista vastaan olevia seikkoja painavampana. Näin ollen Ulkomaalaisvirasto oli voinut karkottaa henkilön kotimaahansa Viroon. Kun otettiin huomioon henkilön syyksi luetujen rikosten laatu, se seikka, että hän oli jatkanut rikollista toimintaansa sekä se, että hänellä ei ollut perheenjäseniä Suomessa, hänelle määrättyä viiden vuoden maahantulokieltoa ei ollut syytä muuttaa. Ulkomaalaisvirasto oli siten voinut määrätä hänet koko Schengen-alueetta koskevaan maahantulokieltoon viideksi vuodeksi. Koska henkilö on 1.5.2004 alkaen ollut Euroopan unionin kansalainen, hänen maasta karkottamistaan koskevassa harkinnassa oli otettava huomioon Euroopan yhteisön lainsäädäntö ja sitä koskeva oikeuskäytäntö. Tämän vuoksi kun unionin kansalaisen saa karkottaa vain yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvista syistä, KHO katsoi, ottamatta ensi asteena ratkaistavakseen, miten henkilön tekemiin rikoksiin on suhtauduttava maasta karkottamista harkittaessa, kumosi Helsingin hallinto-oikeuden ja Ulkomaalaisviraston päätökset sekä palautti asian Ulkomaalaisvirastolle uudelleen käsiteltäväksi.<sup>211</sup>

Viron liittyminen Euroopan unionin jäseneksi johti siihen, että KHO kumosi henkilön karkottamis- ja maahantulokieltopäätökset, koska unionin kansalainen voidaan karkottaa ainoastaan yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvista syistä.

### **5.3.4 Maasta karkottaminen pysyvän oleskeluoikeuden saamisen jälkeen**

Vapaan liikkuvuuden direktiivin johdanto-osan 24 kohdassa säädetään suojasta karkottamista vastaan. Sen mukaan, mitä paremmin unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä ovat kotoutuneet vastaanottavaan jäsenvaltioon, sitä vahvemman tulisi olla myös suojan karkottamista vastaan. Unionin kansalainen, joka on oleskellut vas-

---

<sup>211</sup> KHO:2004:88.

taanottavan jäsenvaltion alueella usean vuoden ajan ja erityisesti jos hän on syntynyt ja asunut siellä koko ikänsä, olisi hänet saatava karkottaa vain poikkeuksellisissa olosuhteissa, jos yleinen turvallisuus sitä ehdottomasti edellyttää. Tätä poikkeuksellista olosuhteita koskevaa vaatimusta olisi lisäksi sovellettava alaikäisiin perheenjäseniin, jotta heidän yhteyksiään perheeseensä voidaan suojella YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaisesti.

Ulkomaalaislain 168 §:n 2 momentti säättää pysyvän oleskeluoikeuden saaneen unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteista. Kun unionin kansalainen on saanut pysyvän oleskeluoikeuden tai perheenjäsen pysyvän oleskelukortin viiden vuoden maassa asumisen jälkeen, voidaan henkilö karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä *vakavista* syistä. Unionin kansalainen ja hänen perheenjäsenensä kansalaisuudesta riippumatta saavat pysyvän oleskeluoikeuden, kun he ovat oleskelleet Suomessa laillisesti ja yhtäjaksoisesti viisi vuotta eikä pysyvälle oleskelulle saa asettaa mitään ehtoja esimerkiksi riittävästä varoista.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin 28 artiklan 2 kohta asettaa korkeamman kynnyksen maasta karkottamiselle yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden perusteella silloin, kun unionin kansalainen on saanut pysyvän oleskeluoikeuden tai kun hän on oleskellut maassa kymmenen vuotta. Direktiivissä ei kuitenkaan määritellä tarkemmin, mitä vakavilla syillä tarkoitetaan. Suomessa on katsottu henkilön olevan uhka yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle silloin, kun hän on syyllistynyt erityisen vakavaan rikokseen. Kuten edellä on todettu, rikokset eivät sinällään saa muodostaa perustaa karkottamispäätökselle, mutta tietyn tyyppisten rikosten voidaan katsoa ilmentävän sellaista henkilökohtaista käytöstä, joka voi muodostaa uhan yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle. On myös arvioitava, jatkaako henkilö todennäköisesti rikollista käyttäytymistään tulevaisuudessa. Vakaviin henki- seksuaali- sekä huumausainerikoksiin syyllistyminen voi muodostaa perustan karkottamispäätökselle, vaikka ne eivät suoraan saakaan johtaa karkottamiseen.<sup>212</sup>

---

<sup>212</sup> HE 205/2006 vp, s. 32.

### 5.3.5 Maasta karkottaminen kymmenen vuoden maassa oleskelun jälkeen

Unionin kansalaisen oleskeltua maassa kymmenen vuotta, on maasta karkottamisen kynnyksellä vielä korkeammalla kuin pysyvän oleskeluoikeuden saamisen jälkeen. Unionin kansalaisen kymmenen vuoden maassa olon jälkeen karkottamista ei saa tehdä, paitsi ellei se perustu jäsenvaltion määrittämiin yleistä turvallisuutta koskeviin *pakottaviin* syihin (ulkomL 168 § 3 mom.). Asiasta säädetään direktiivin 28 artiklan 3 kohdassa. Käytännössä yli kymmenen vuotta maassa oleskellut unionin kansalainen voidaan karkottaa maasta hyvin poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa henkilö on syyllistynyt vakaviin rikoksiin ja arvioidaan, että hän on jatkossakin vaaraksi yleiselle turvallisuudelle. Aikaisemmissa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevissa asetuksissa ja direktiiveissä ei ollut tällaista korotettua yleisen turvallisuuden kynnystä kymmenen vuoden oleskelun jälkeen. Tämän säännöksen taustalla on myös Yhdysvaltojen syyskuun 11. päivän tapahtumat. Tätä taustaa vasten valtioiden turvallisuutta vaarantava terrorismi on yksi seikka, joka voisi johtaa pitkäänkin maassa oleskelleen unionin kansalaisen maasta karkottamiseen.<sup>213</sup> Vaikka henkilö olisi syyllistynyt tai tuomittu rikoksista, jotka liittyvät terrorismiin, häntä ei voida poistaa maasta ainoastaan sillä perusteella, että hänellä on ollut yhteyksiä terrorismiin. Tilannetta tulee arvioida sen mukaan, muodostaako hän yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle myös tulevaisuudessa.<sup>214</sup>

Pakottavat syyt on määritelty ulkomaalaislain 168 pykälän neljännessä momentissa. Sen mukaan pakottavaksi syyksi katsotaan se, että unionin kansalaisen on todettu syyllistyneen tekoon, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin yksi vuotta vankeutta. Lisäksi edellytetään, että hänen rikoksensa vakavuuden tai rikollisen toiminnan jatkuvuuden perusteella hänen arvioidaan olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle taikka hänen epäillään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta. Ensimmäinen siis edellytetään sitä, että tietty teko on vakavuudeltaan lainsäädännössä arvioitu vakavaksi, ja toiseksi, että rikos tai rikokset osoittavat henkilön olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle jatkossakin. Säännöstä on tarkoitettu sovellettavan esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilön epäillään olevan osallisena terro-

---

<sup>213</sup> HE 205/2006 vp, s. 33.

<sup>214</sup> Rogers, s. 238.

rismitoiminnassa tai sen valmistelussa. Rikoksia, joissa säädetty vähimmäisrangaistus on yksi vuosi vankeutta, ovat esimerkiksi raiskaus, törkeä pahoinpitely ja törkeä huumausainerikos. Vähintään kaksi vuotta vankeutta seuraa puolestaan esimerkiksi tappo, törkeä ihmiskauppa, törkeä ryöstä ja terrorismiryhmän johtaminen ja terrorismirikos jossain muodossa. Neljän vuoden vähimmäisrangaistus seuraa esimerkiksi joukkotuhonnasta, surmasta ja eräistä terrorismirikoksen muodoista.<sup>215</sup>

Pykälän 168 neljännessä momentissa on erityissäännös alaikäisen unionin kansalaisen maasta karkottamisesta, mikä perustuu vapaan liikkuvuuden direktiivin 18 artiklan 3 kohtaan. Sen mukaan alaikäinen unionin kansalainen voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä, jollei karkottaminen ole lapsen edun mukaista. Säännös on rajattu koskemaan vain alaikäisiä unionin kansalaisia eikä koske siis alaikäisiä, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia. Myös lapsen oleskeluoikeus tulee olla rekisteröity asianmukaisella tavalla. Säännös voisi tulla sovellettavaksi tilanteessa, jossa vanhemmat ovat saaneet karkotuspäätöksen, jolloin on yleensä lapsen edun mukaista, että hän poistuu maasta vanhempiensa mukana sen sijaan, että jäisi yksin maahan. Säännöstä ei voida siis tulkita siten, että sillä voitaisiin estää lapsen vanhempien maasta karkottaminen, koska lasta ei voisi karkottaa. Tämä voisi muuten johtaa siihen, että perheellisiä unionin kansalaisia ei voitaisi karkottaa lainkaan maasta.<sup>216</sup>

Seuraavassa on kaksi KHO:n ennakkotapausta siitä, miten vapaan liikkuvuuden direktiivin säännöksiä on tulkittu ja sovellettu tapauksissa, joissa unionin kansalainen on asunut Suomessa kymmenen vuoden ajan.

Viron kansalainen oli oleskellut Suomessa yksitoista vuotta. Hänet oli tuomittu vuonna 1999 tehdyistä neljästä törkeästä huumausainerikoksesta sekä vuonna 2003 tehdystä laittomaan tuontitavaraan ryhtymisestä viiden vuoden ja kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen. Hänen perhesiteet kohdistuivat Suomeen ja hänellä oli puolipäiväinen työpaikka Suomessa. Maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä

---

<sup>215</sup> HE 205/2006 vp, 33.

<sup>216</sup> HE 205/2006 vp, 33–34.

Suomeen, joiden hoitamista maahantulokielto kohtuuttomasti vaikeuttaisi. Unionin kansalaisen karkottamista voidaan siten perustella yleiseen turvallisuuteen liittyvillä pakottavilla syillä. Ulkomaalaisviraston karkottamis päätös ei ollut henkilön lasten edun vastainen, koska he voivat tavata toisiaan halutessaan myös Virossa tai jossain muussa maassa. Kun henkilön kohdalla kokonaisharkinnassa maasta karkottamista vastaan puhuvia seikkoja, eli maassa oleskelun pituutta ja perhe- sekä muista siteitä, verrataan maasta karkottamisperusteisiin, eli rikoksiin, niiden laatuun ja lukumäärään, on maasta karkottamisperusteita pidettävä painavampina. EY-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään vahvistanut, että syyllistyminen rikokseen, joka muodostaa vakavan ja todellisen uhkan yhteiskunnan perustavaa laatua olevalle edulle, antaa oikeuden turvautua edellä mainittuihin toimenpiteisiin. Henkilö on vuosina 1999 ja uudelleen 2003 syyllistynyt rikoksiin, jotka ilmentävät välinpitämätöntä suhtautumista lain kieltoihin sekä siihen vaaraan, jonka vaarallisten huumausaineiden kauppa ja lääkkeiden lainvastainen maahan-tuonti ja kauppa aiheuttavat yhteiskunnan ja yksilöiden turvallisuudelle. KHO katsoi, että pelkästään se seikka, että henkilö on tuomittu rikoksista rangaistukseen, ei voi olla hänen maasta karkottamisensa ja maahantulokieltoon määräämisensä perusteena. Henkilön karkottamista voidaan siten perustella yleiseen turvallisuuteen liittyvillä pakottavilla syillä. Näin ollen Viron kansalainen on hänellä Suomeen olevista siteistään ja pitkästä maassa oleskeluajastaan huolimatta voitu karkottaa ja määrätä viiden vuoden maahantulokieltoon.<sup>217</sup>

Unionin kansalainen oli oleskellut Suomessa kymmenen vuotta. Hänet oli tuomittu törkeästä kuolemantuottamuksesta ja törkeästä pahoinpitelystä yhteiseen kolmen vuoden ja kymmenen kuukauden vankeusrangaistukseen sekä eri teolla tehdystä pahoinpitelystä sakkorangaistukseen. Henkilön perhesiteet kohdistuivat Suomeen eivätkä hänen Suomessa syntyneet lapsensa olleet koskaan asuneet hänen kotimaassa. Henkilö harjoitti yritystoimintaa Suomessa yhdessä lastensa äidin kanssa. Unionin kansalaisen olosuhteet olivat muuttuneet rikosten tekemisen jälkeen. KHO katsoi, että kun otetaan huomioon henkilön rikollisista teoista saatu selvitys suhteessa hänen maassaoloaikaansa, hän ei käyttäytymisensä perusteella muodosta jatkuvaa uhkaa muiden henkilöiden turvallisuudelle. Näin ollen ja kun lisäksi otetaan huomioon hänen perhesiteet Suomeen ja hänen Suomessa harjoittamansa yritystoiminta sekä muut siteensä Suomeen samoin kuin selvitys hänen olosuhteistaan ja käyttäytymisestään rikostuomioiden jälkeiseltä ajalta, henkilön karkottamista ei voida perustella yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvillä vakavilla tai pakottavilla syillä. Tämän vuoksi KHO katsoi, että häntä ei tule karkottaa maasta eikä määrätä maahantulokieltoon. Henkilön ei käyttäytymisensä perusteella katsottu muodostavan jatkuvaa uhkaa muiden henkilöiden turvallisuudelle. KHO kumosi henkilön karkottamista ja maahantuloa koskevat hallinto-oikeuden ja Ulkomaalaisviraston päätökset.<sup>218</sup>

Näissä tapauksissa Korkein hallinto-oikeus sovelsi ensi kertaa vapaan liikkuvuuden direktiivin säännöksiä. Yhteistä näissä tapauksissa on, että molemmat henkilöt ovat

---

<sup>217</sup> KHO:2006:83.

<sup>218</sup> KHO:2006:82.

asuneet pitkään Suomessa ja heillä on perhesiteet Suomeen. Erona puolestaan on, että ensimmäisessä tapauksessa henkilö on jatkanut harjoittamaansa huumekauppaa tuomioista huolimatta, minkä katsotaan olevan vakavana uhkana yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle ja täten peruste karkottamiselle. Toiseksi karkottamisen puolesta nähdään henkilön jatkuva välinpitämättömyys noudattaa lakia, jonka vuoksi katsotaan olevan todennäköistä rikollisen toiminnan jatkuvan myös tulevaisuudessa. Toisessa ratkaisussaan KHO puolestaan katsoi, ettei henkilöä tule karkottaa kotimaahansa. Perusteena on henkilön harjoittama yritystoiminta, hänen perhesiteensä Suomeen sekä hänen parantunut käyttäytymisensä ja olosuhteensa tuomioiden määräämisen jälkeen. Olennainen ero tapauksissa on siis henkilön käyttäytyminen tuomion jälkeen. Ensimmäisessä tapauksessa henkilö jatkoi rikollista toimintaansa tuomioista huolimatta ja täten ilmaisi välinpitämättömyyttään noudattaa lakia, minkä vuoksi hänen katsottiin uhkaavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta myös jatkossa. Toisessa tapauksessa henkilö muutti toimintaansa tuomioiden jälkeen, jolloin katsottiin, ettei hän ole enää uhkana yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

## 6 Lopuksi

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää kansallisia mahdollisuuksia rajoittaa Euroopan unionin kansalaisten vapaata liikkumis- ja oleskeluoikeutta, sekä miten ja millä edellytyksin se on mahdollista. Unionin kansalaisten vapaa liikkumis- ja oleskeluoikeus perustuu EY 18 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti Euroopan unionin alueella. Vapaa liikkumis- ja oleskeluoikeus tarkoittaa, että unionin kansalaisilla perheineen on oikeus vapaasti saapua toiseen jäsenvaltioon ja oleskella siellä enintään kolme kuukautta ilman muita edellytyksiä ja muodollisuuksia kuin se, että hän esittää henkilöllisyystodistuksen tai passin. Liikkumis- ja oleskeluvapautta täydentää vapaan liikkuvuuden direktiivi, jonka tarkoituksena on helpottaa unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti toisessa jäsenvaltiossa sekä vähentää kansallisia muodollisuuksia näiden oikeuksien käyttämiseksi. Vastaavasti vapaan liikkuvuuden direktiivillä rajattiin ja tiukennettiin kansallisten viranomaisten mahdollisuuksia rajoittaa tätä perusvapautta.

EU-kansalaisten vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa estämällä henkilön maahanpääsy käännättämällä hänet välittömästi rajalla, jos maahantulon edellytykset eivät hänen kohdallaan täyty. Henkilöltä puuttuu joko tarvittavat asiakirjat eli hän ei pysty todistamaan henkilöllisyyttään taikka hän vaarantaa yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansanterveyttä. Lisäksi välitön käännettäminen edellyttää kiireellisyyttä. Unionin kansalaisen maahantulon estäminen puuttuvien asiakirjojen vuoksi on periaatteessa mahdollista, mutta käännättämisperusteet tuntuvat melko tiukoilta, sillä unionin kansalaiselle tulee ennen käännättämistä varata tilaisuus kaikin mahdollisin tavoin hankkia puuttuvat asiakirjat sekä muuten yrittää vakuuttaa, että hänellä sekä hänen perheenjäsenellään on oikeus käyttää liikkumis- ja oleskeluvapauttaan. Käännettäminen ei saa siis olla missään nimessä automaattinen toimenpide. Maahantulo voidaan lisäksi estää, jos unionin kansalaisen katsotaan uhkaavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta.

Unionin kansalainen voidaan käännättää välittömästi myös rajalla ja määrätä hänelle ulkomaalaisrikkomuksesta sakko, jos hän saapuu Suomeen voimassa olevasta maa-

hantulokiellosta huolimatta. Kuitenkin todennäköisyys jäädä kiinni on olematon, koska rajatarkastuksia ei suoriteta, jolloin unionin kansalainen voi liikkua Suomessa ja muissa EU-maissa vapaasti maahantulokiellosta huolimatta.

Unionin kansalainen vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa myös tilanteissa, joissa hänen katsotaan uhkaavan kansanterveyttä. Käännyttäminen kansanterveyden perusteella vaikuttaa aika teoreettiselta mahdollisuudelta, sillä taudin tulee ilmetä kolmen kuukauden kuluttua maahan tulosta, jotta henkilö voitaisiin käännyttää. Kuitenkin on erittäin tärkeää, että kansallisilla viranomaisilla on tarvittaessa keinot puuttua unionin kansalaisten liikkumisvapauteen tautien ja sairauksien leviämisen ehkäisemiseksi ja estämiseksi, sillä vuonna 2003 kohistiin SARS-tapauksista ja keväällä 2007 maalattiin kauhukuvia lintuinfluenssan leviämisestä. Tämän vuoksi on EU:ssakin tehty toimenpiteitä vastaavien tapausten välttämiseksi. Koko maailmaa uhkaavat tarttuvat taudit ja sairaudet on otettu tosissaan ja EU aikoo olla valmiina, kun seuraava pandemia uhkaa Eurooppaa (HS:5.3.2008). SARS-epidemian aikaan ei ollut yhtenäistä koordinoitua vaan kukin jäsenvaltio reagoi omalla tavallaan. Tukholmassa otettiin käyttöön 4.3.2008 EU:n uusi hätäkeskus ECDC eli Euroopan tautien torjunnan ja hallinnan keskus, jossa seurataan maailman tautitilannetta yötä päivää ja on valmiina informoimaan komissiota ja jäsenmaita sekä antamaan niille toimenpide-ehdotuksia.

Kun EU-kansalainen on jo maassa, mutta ei ole vielä rekisteröinyt oleskeluaan, hänet voidaan käännyttää, jos hän kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää. Ennen direktiivin implementointia unionin kansalainen saatiin käännyttää sillä perusteella, että hän joutui pian Suomeen tulonsa jälkeen turvautumaan sosiaalihuoltoon, mutta nyt käännyttämisen perusteet on asetettu korkeammalle. Pelkkä sosiaalihuoltoon turvautuminen ei riitä käännyttämisen perusteeksi vaan sen on oltava kohtuutonta, mutta miten alle kolmen kuukauden oleskelun aikana kukaan ehtisi kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää. Tämän vuoksi sosiaalihuoltoon turvautumisen seurauksena käännyttäminen tuskin on mahdollista. Työntekijää ja työnhakijaa ei saa missään nimessä käännyttää muuta kuin ainoastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisen perusteella. Vaikka unionin kansalainen käännytettäisiin, se ei estä häntä palaamasta takaisin Suomeen, sillä kolmen kuukauden



aika alkaa uudestaan kun käy Suomen rajojen ulkopuolella ja henkilö voi periaatteessa palata vapaasti takasin ja turvautua uudelleen Suomen sosiaalihuoltoon.

Unionin kansalaisilla on perheineen oikeus jäädä maahan kolmen kuukauden jälkeen, jos hän harjoittaa taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, hänellä on muuten riittävät varat ja sairausvakuutus itseään ja perheenjäseniään varten sekä jos hän opiskelee ja hänellä on elämiseen tarvittavat varat ja sairausvakuutus. Tällöin hänen tulee rekisteröidä oleskelunsa asuinpaikan kihlakunnan poliisilaitoksella ja esittää täyttävänsä oleskeluoikeuden rekisteröimisen edellytykset. Jos unionin kansalainen ei täytä mitään näistä edellytyksistä, hänet voidaan käännättää Suomesta. Kuitenkin työnhakijoilla on oikeus jäädä maahan kuuden kuukauden jälkeenkin, jos hänellä on osoittaa todisteita työn saamisesta. Työntekijöiltä ja ammatinharjoittajilta ei kysytä rekisteröitymisen yhteydessä riittävästä varoista, sillä heidän katsotaan saavan elantonsa työtä tekemällä. Kaikkien muiden EU-kansalaisten tulee kuitenkin esittää oleskelunsa rekisteröimisen yhteydessä selvitys elämiseen tarvittavista riittävästä varoista, sillä alusta asti on henkilöiden liikkumisvapauden käytön edellytyksenä ollut omata riittävät varat, jottei henkilö muodostuisi rasitteeksi vastaanottavan valtion julkiselle taloudelle.

Nykyään vaatimus riittävien varojen omaamisesta näyttää lieventyneen melkoisesti ja se on lähinnä muodollinen toimenpide, jota ei voida eikä ole tarkoituskaan millään tavoin tarkastaa. Käsite ”riittävät varat” on hyvin tulkinnanvarainen ja epämääräinen, sillä rekisteröitymisen yhteydessä kansalliset viranomaiset eivät saa vaatia mitään tiettyä summaa, vaan henkilökohtainen selvitys on katsottava riittäväksi. Ennen vapaan liikkuvuuden direktiivin implementointia opiskelijoilta saatiin vaatia tietty vähimmäismäärä varoja. On jotenkin ristiriitaista, että henkilöiden vapaan liikkuvuuden edellytyksenä pidetään edelleen sitä, että heillä tulee olla riittävät varat jäädessään asumaan toiseen jäsenvaltioon, mutta tätä edellytystä ei voida kansallisesti juurikaan valvoa tai siihen puuttua. Unionin kansalaisen henkilökohtainen selvitys riittävästä varoista on katsottava riittäväksi, ja samalla tulee ottaa huomioon asianomaisen henkilökohtainen tilanne. Jos tarvittavat varat osoittautuvat myöhemmin riittämättömäksi ja henkilö turvautuu sosiaalihuoltojärjestelmään, ei karkotus saa olla automaattisesti seurauksena. Jotta henkilö voitaisiin karkottaa Suomesta, vaaditaan että toimeentulo-

tukeen turvautumisen pitää olla toistuvaa ja säännönmukaista ja katsoa, ettei kyse ole väliaikaisesti vaikeuksista. Tämän asian tarkastamiseen ja valvomiseen tuskin kansallisilla viranomaisilla on aikaa tai resursseja.

Maasta karkottamismenettelyä sovelletaan sen jälkeen, kun unionin kansalainen on rekisteröinyt oleskelunsa. Vapaan liikkuvuuden direktiivillä otettiin käyttöön suoja karkottamista vastaan. Se tarkoittaa sitä, että unionin kansalaisen maasta karkottamisen kynnyksellä on sitä korkeammalla mitä kauemmin unionin kansalainen on oleskellut ja asunut maassa. Merkittävä muutos liittyy pysyvään oleskeluoikeuteen, jonka unionin kansalainen sekä hänen perheenjäsenensä saavat asuttuaan laillisesti ja yhtäjaksoisesti Suomessa viisi vuotta, sillä pysyvälle oleskelulle ei saa asettaa mitään ehtoja esimerkiksi riittävästä varoista. Pysyvä oleskeluoikeus on myönnettävä unionin kansalaiselle viiden Suomessa asumisen jälkeen ja se voidaan evätä ainoastaan sillä perusteella, että henkilö vaarantaa yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta. Rikostuomiot eivät pelkästään saa johtaa oleskelun epäämiseen, vaan tilannetta tulee arvioida sen mukaan, jatkaako hän rikollista toimintaansa todennäköisesti tulevaisuudessa ja täten muodostaa uhan yleiselle järjestykselle ja yleiselle turvallisuudelle.

Suoja karkottamista vastaan ilmenee pysyvän oleskeluoikeuden saamisen jälkeen niin, että unionin kansalaista ei saa karkottaa maasta, muuta kuin *vakavasta* yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vaarantamisesta. Vakavia syitä ei ole EU-oikeudessa määriteltä ja Suomessa sen on katsottu tarkoittavan vakaviin rikoksiin syyllistymistä kuten huumausainerikoksia. Kymmenen vuoden maassa olon jälkeen unionin kansalaista ei saa karkottaa maasta, paitsi jos karkottaminen perustuu yleiseen turvallisuuden liittyvistä *pakottavista* syistä. Tämä on mahdollista hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, jossa henkilö on syyllistynyt erityisen vakaviin rikoksiin ja arvioidaan, että hän on jatkossakin vaaraksi yleiselle turvallisuudelle. Aikaisemmissa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevissa asetuksissa ja direktiiveissä ei ollut tällaista korotettua yleisen turvallisuuden kynnyksiä kymmenen vuoden oleskelun jälkeen.

Vaikka unionin kansalaisen karkotusperusteet täyttyisivät, on ennen karkotuspäätöksen tekemistä otettava huomioon suhteellisuusperiaate sekä suoritettava kokonaisharkinta. Ennen maasta karkottamista koskevaa päätöstä on otettava huomioon, kuinka

kauan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä on oleskellut maassa, hänen ikänsä, terveydentilansa sekä perhetilanteensa. Kokonaisharkinnassa tulee lisäksi huomioida unionin kansalaisen taloudellinen tilanne ja kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut Suomen yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Huomioon on otettava myös se, missä määrin unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenellään on yhteyksiä kotimaahansa. Karkotusta harkittaessa puntaroidaan siis maasta karkottamisen puolesta puhuvia seikkoja kuten rikoksia, niiden laatua ja lukumäärää sekä karkottamista vastaan puhuvia seikkoja kuten perhesiteitä. Lopputulos saattaa kokonaisharkinnan ja suhteellisuusperiaatteen arvioimisen jälkeen johtaa siihen, että karkottamista vastaan puhuvat seikat voittavat huolimatta siitä, että karkotusperusteet täyttyisivät, jolloin unionin kansalaista ei voida karkottaa Suomesta.

Unionin kansalaisten vapaa liikkuvuus on pääsääntö ja tämän perusvapauden kansalliset rajoittamismahdollisuudet heikot. EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden rajoittamismahdollisuudet ovat kansallisesti erittäin rajalliset ja harkinta hyvin sidottu EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön asettamiin puitteisiin, jotka nyttemmin on siirretty vapaan liikkuvuuden direktiiviin ja sitä kautta implementoitu Suomen ulkomaalaislakiin. Vapaan liikkuvuuden direktiivillä unionin kansalaisen maasta karkottamisen kynnys asetettiin hyvin korkealle pysyvän oleskeluoikeuden ja kymmenen vuoden maassa oleskelun jälkeen samoin kuin käännättäminen ja karkottaminen puuttuvien varojen vuoksi.

Jos unionin kansalainen ei kuitenkaan turvaudu sosiaalihuoltoon eikä ole vaaraksi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle, mahdollisuudet hänen maasta poistamiseksi ovat olemattomat. Tästä esimerkkinä ovat pitkin talvea tiedotusvälineiden otsikoissa olleet kerjäävät romanialaiset. Romanian ja Bulgarian liittyttyä Euroopan unioniin, on myös Suomeen saapunut kerjäläisiä paremman toimeentulon perässä. Kuitenkin kerjäämisongelma on paljon suurempi muualla Euroopassa. Kerjääminen ei sinänsä ole Suomessa rikos, joten heitä ei voida karkottaa sillä perusteella takaisin kotimaahansa vaan ainoastaan silloin, jos he syyllistyvät rikoksiin. Kerjäämisasiaa ja erityisesti romanialaisten aiheuttamia ongelmia on käsitelty tiedotusvälineissä pitkin syksyä ja talvea. Esimerkiksi Ajankohtainen kakkonen (esitetty 4.12.2007) esitteli Italian tavan käsitellä romanikerjäläisiä aloittamalla Romaniasta tulleiden siirtolaisten

maastakarkotukset sekä uhkaamalla kymmeniä tuhansia romanialaisia maastakarkotuksella. Samaa asiaa käsiteltiin myös muissa tiedotusvälineissä esim. Uutiskynnys (6.11.2007), jonka mukaan Roomassa poliisi jyräsi useita Romanian romanien asuttamia hökkelikyliä puskutraktoreilla. Kerjäläisiin suhtaudutaan yleisesti ottaen hyvin negatiivisesti ja esimerkiksi valtaosa helsinkiläisistä haluaisi kieltää kerjäämisen julkisilla paikoilla (HS:6.1.2008). Kerjäläisiä arvioidaan saapuvan Suomeen enemmän keväällä ja tämän vuoksi Sisäasianministeriön poliisiosasto valmistelee parhaillaan viranomaisille ohjeistuksia kuinka suhtautua kerjäläisiin yhdenmukaisesti (HS 10.1.2008).

On kuitenkin muistettava, että kerjäämisen taustalla on suuri inhimillinen hätä, kun monet romanialaiset elävät absoluuttisessa köyhydessä kotimaassaan. Vain parhaimmalla kunnossa olevat jaksavat ja pystyvät lähtemään kerjäämään ja heikoimmat jäävät kotikyliinsä. Myös köyhillä unionin kansalaisilla on oikeus käyttää liikkumis- ja oleskeluvapauttaan Euroopan unionissa. Kerjäämisen kieltäminen ja romanialaisten karkottaminen Suomesta tai muista jäsenvaltioista ei poista köyhyysongelmaa eikä auta hädässä olevia ihmisiä Romaniassa.