YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

26 päivänä marraskuuta 2002 *

Asiassa C-100/01,

jonka Conseil d'État (Ranska) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Ministre de l'Intérieur

vastaan

Aitor Oteiza Olazabal

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 6, 8 a ja 48 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 12, EY 18 ja EY 39 artikla) sekä ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL 1964, 56, s. 850) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J.-P. Puissochet, M. Wathelet ja R. Schintgen sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann (esittelevä tuomari), V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: A. Tizzano,
kirjaaja: hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Oteiza Olazabal, edustajanaan avocat D. Rouget,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään R. Abraham, G. de Bergues ja C. Chevallier,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään Abogacía del Estado,

— Italian hallitus, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato F. Quadri,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään D. Martin ja C. O'Reilly,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Oteiza Olazabalin, edustajanaan D. Rouget, Ranskan hallituksen, asiamiehinään R. Abraham ja C. Bergeot, Belgian hallituksen, asiamiehenään A. Snoecx, Espanjan hallituksen, asiamiehenään Abogacía del Estado, ja komission, asiamiehinään D. Martin ja C. O'Reilly 15.1.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.4.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Conseil d'État on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 29.12.2000 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 28.2.2001, EY 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen EY:n perustamissopimuksen 6, 8 a ja 48 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 12, EY 18 ja EY 39 artikla) sekä ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL 1964, 56, s. 850) tulkinnasta.

2 Tämä kysymys on esitetty Ranskan sisäasiainministeriön ja Espanjan kansalaisen Oteiza Olazabalin välisessä asiassa, joka koskee sitä, ovatko sisäasiainministeriön Olazabalin oleskeluoikeuden rajoittamiseksi toteuttamat toimenpiteet laillisia, kun tämä oleskeluoikeus koskee vain osaa Ranskan alueesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön oikeus

3 Perustamissopimuksen 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

"Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista."

4 Perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu."

5 Perustamissopimuksen 48 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä.

2. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.

3. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perustelluin rajoituksin se sisältää oikeuden:

a) hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä;

b) liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

c) oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi tämän valtion kotimaisten työntekijöiden työsuhdetta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti;

— — "

6 Direktiivin 64/221/ETY 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

7 Direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen.

2. Rikostuomiot eivät sellaisenaan saa olla perusteena tällaisille toimenpiteille."

8 Jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL L 257, s. 13) 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan siirtotyöläisen oleskeluluvan "on oltava voimassa sen myöntäneen jäsenvaltion koko alueella".

9 Direktiivin 68/360/ETY 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot eivät saa poiketa tämän direktiivin säännöksistä muutoin kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden perusteella."

Kansallinen oikeus

10 Ulkomaalaisten maahantuloa Ranskaan ja oleskelua Ranskassa koskevista edellytyksistä 2.11.1945 annetun määräyksen 8 ja 36 §:n soveltamisesta 18.3.1946 annetun asetuksen nro 46-448, sellaisena kuin se on muutettuna 6.12.1993 annetulla asetuksella nro 93-1285 (Ranskan tasavallan virallinen lehti, JORF, 8.12.1993, s. 17045; jäljempänä asetus nro 46-448), 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Jollei 1 §:stä muuta johdu, ulkomaalaiset saavat vapaasti oleskella ja liikkua maan alueella.

Sisäasiainministeri voi kuitenkin päätöksellään osoittaa tiettyjä departementteja, joihin ulkomaalaiset voivat päätöksen julkaisemispäivän jälkeen asettua asumaan vain, jos he ovat saaneet siihen etukäteen luvan sen paikan prefektiltä, johon he haluavat asettua.

Ulkomaalaisten henkilöiden, joilla on kotipaikka tällaisessa departementissa, oleskeluluvassa on erityismaininta, jonka perusteella lupa on pätevä kyseisessä departementissa.

Jos ulkomaalaisen, jolla ei ole maassa asuvan oleskelulupaa (carte de résident), on asennoitumisensa tai aikaisemman toimintansa johdosta oltava erityisvalvonnassa, sisäasiainministeri voi määrätä, että hän ei saa asua jossakin tai joissakin departementeissa. Departementissa toimiva valtion edustaja (commissaire de la République) voi samoilla edellytyksillä rajoittaa oleskeluluvan tai asianomaisella henkilöllä olevan sitä vastaavan luvan alueellista voimassaoloa niin, että se koskee vain departementtia tai departementin sisällä yhtä tai useampaa aluepiiriä (circonscription) valtion edustajan valinnan mukaan. Asianomaisen henkilön oleskelulupaan tehdään merkintä sisä- ja hajautusasioista vastaavan ministerin tai departementissa toimivan valtion edustajan päätöksestä.

Edellisessä kohdassa tarkoitetut ulkomaalaiset saavat liikkua oleskelulupansa voimassaoloalueen ulkopuolella vain, jos heillä on asuinpaikkansa poliisiviranomaisen tai, jollei poliisiviranomaista ole, santarmien antama kulkulupa.

Ulkomaalaiselle, joka asettuu asumaan johonkin aluepiiriin tai joka oleskelee jossakin aluepiirissä tämän pykälän säännösten vastaisesti, määrätään viidennen rikosluokan osalta säädetty rangaistus."

Pääasia

11 Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että Oteiza Olazabal, joka on Espanjan kansalainen ja alkuperältään baski, lähti heinäkuussa 1986 Espanjasta tullakseen Ranskaan. Hän anoi tällöin Ranskassa poliittista turvapaikkaa, joka häneltä evättiin.

12 Oteiza Olazabal pidätettiin 23.4.1988 Ranskan alueella Bilbaossa (Espanja) tapahtuneen tehtailijan sieppausta seuranneen menettelyn yhteydessä. ETA oli ilmoittanut olevansa vastuussa tästä sieppauksesta. Tribunal de grande instance de Paris (Ranska) tuomitsi 8.7.1991 Oteiza Olazabalin 18 kuukauden vankeusrangaistukseen, josta kahdeksan kuukautta ehdollisena, ja määräsi neljän vuoden oleskelukiellon osallistumisesta rikollisjärjestön toimintaan, jonka tavoitteena oli haitata yleistä järjestystä herättämällä pelkoa ja kauhua.

13 Vedoten asemaansa yhteisön kansalaisena Oteiza Olazabal haki maassa asuvan oleskelulupaa. Ranskan hallintoviranomaiset hylkäsivät hakemuksen mutta myönsivät väliaikaisia oleskelulupia. Lisäksi hänen osaltaan toteutettiin asetuksen nro 46-448 2 artiklan mukaisesti erityisvalvontaa koskeva toimenpide, johon liittyi kielto oleskella yhdeksässä departementissa. Tämä toimenpide lakkasi olemasta voimassa heinäkuussa 1995.

14 Vuonna 1996 Oteiza Olazabal, joka oli siihen saakka asunut Hauts-de-Seinen departementissa (Ile-de-Francen alue), päätti asettua Pyrénées atlantiquesin departementtiin (Akvitanian alue), joka on Espanjan, tarkemmin sanottuna Baskimaan, itsehallintoalueen rajanaapuri.

15 Ottaen huomioon poliisiviranomaisten selvitykset, joiden mukaan Oteiza Olazabal jatkoi yhteydenpitoa ETA:n kanssa, Ranskan sisäasiainministeri päätti asetuksen nro 46-448 2 §:n nojalla 21.3.1996 tekemällään päätöksellä, ettei Oteiza Olazabal saa oleskella 31 departementissa, tarkoituksin estää hänen oleskelunsa Espanjan rajan läheisyydessä. Hauts-de-Seinen prefekti kielsi 25.6.1996 tekemällään päätöksellä Oteiza Olazabalia poistumasta tästä departementista ilman lupaa.

16 Oteiza Olazabal nosti näistä molemmista päätöksistä Tribunal administratif de Paris'ssa (Ranska) kumoamiskanteen, jonka tämä tuomioistuin hyväksyi 7.7.1997 antamallaan tuomiolla. Cour administrative d'appel de Paris (Ranska) pysytti tämän tuomion 18.2.1999 antamallaan tuomiolla.

17 Nämä tuomioistuimet katsoivat erityisesti, että perustamissopimuksen 6, 8 a ja 48 artiklan määräykset sekä direktiivi 64/211/ETY, sellaisina kuin yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut niitä asiassa 36/75, Rutili, 28.10.1975 antamassaan tuomiossa (Kok. 1975, s. 1219, Kok. Ep. II, s. 495), olivat esteenä sille, että Oteiza Olazabalia vastaan toteutettaisiin tällaisia toimenpiteitä.

18 Sisäasiainministeriö valitti Cour administrative d'appelin tuomiosta Conseil d'État'han.

19 Conseil d'État totesi aluksi, että vaikka perustamissopimuksen 8 a artiklassa vahvistetaan, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, siinä määrätään näin, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Samoin perustamissopimuksen 6 artiklassa määrätään kaikkea kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää koskevasta kiellosta ainoastaan perustamissopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista. Lisäksi samalla kun perustamissopimuksen 48 artiklan 1 kohdassa määrätään, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä turvataan, ja kun 3 kohdassa täsmennetään, että tämä sisältää oikeuden hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä ja liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella, tässä artiklassa varataan nimenomaisesti mahdollisuus yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perusteltuihin rajoituksiin.

20 Conseil d'État totesi myös, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 48 artiklaan sisältyvän varauman perusteella jäsenvaltiot saavat toteuttaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisten osalta yleisen järjestyksen vuoksi toimenpiteitä, joilla kielletään pääsy niiden alueelle tai joilla nämä henkilöt karkotetaan sieltä ja joita ne eivät voisi soveltaa omiin kansalaisiinsa.

21 Lopuksi Conseil d'État totesi, että suhteellisuusperiaate edellyttää, että yleisen järjestyksen turvaamiseksi toteutetut toimenpiteet soveltuvat kyseessä olevan tavoitteen toteuttamiseen ja ettei niillä ylitetä sitä, mikä on tältä osin tarpeen. Conseil d'État korosti tältä osin sitä, että toimenpide, jolla rajoitetaan oleskeluluvan alueellista voimassaoloa, on tässä suhteessa lievempi kuin karkotuspäätös.

22 Conseil d'État pohti näiden seikkojen perusteella sellaisen toimenpiteen pätevyyttä, jolla rajoitetaan toisen jäsenvaltion kansalaisen oleskeluoikeus koskemaan osaa kansallisesta alueesta, ja päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Estävätkö Rooman sopimuksen 6, 8 a ja 48 artikla, joista on tullut [EY] 12, [EY] 18 ja [EY] 39 artikla, yhteisön oikeudessa sovellettava suhteellisuusperiaate sekä perustamissopimuksen täytäntöönpanemiseksi annetut johdetun oikeuden säännökset ja erityisesti 25.2.1964 annettu direktiivi 64/221/ETY jäsenvaltiota määräämästä perustamissopimuksen määräysten soveltamisalaan kuuluvan toisen jäsenvaltion kansalaisen osalta poliisin hallinnollista toimenpidettä, jolla — tuomioistuinten harjoittaman laillisuusvalvonnan alaisena — rajoitetaan tämän toisen jäsenvaltion kansalaisen oleskeluoikeutta niin, että se koskee vain osaa kansallisesta alueesta, koska yleistä järjestystä koskevat syyt edellyttävät, ettei hän saa oleskella muulla alueella, vai onko kansallisen oikeuden mukaisesti määrätty täydellinen kielto oleskella kansallisella alueella tällaisessa tilanteessa ainoa lainmukainen toimenpide, jolla toisen jäsenvaltion kansalaisen oleskeluoikeutta voidaan rajoittaa?"

Ennakkoratkaisukysymys

23 Aluksi on määritettävä ne perustamissopimuksen määräykset, joita sovelletaan pääasian kaltaiseen asiaan. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmenee tältä osin, että Oteiza Olazabal työskenteli koko pääasian kannalta merkityksellisen ajanjakson ajan palkattuna työntekijänä Ranskassa.

24 Näin ollen on ilmeistä, että asia kuuluu perustamissopimuksen 48 artiklan soveltamisalaan.

25 Perustamissopimuksen 6 artiklaa ei siten ole tarpeen tulkita. Tätä määräystä, jossa vahvistetaan kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon yleinen periaate, sovelletaan tarkoituksensa mukaan siten itsenäisesti ainoastaan sellaisissa yhteisön oikeudessa säännellyissä tilanteissa, joita koskevia syrjinnän kieltäviä erityissääntöjä ei ole perustamissopimuksessa (ks. erityisesti asia C-131/96, Mora Romero, tuomio 25.6.1997, Kok. 1997, s. I-3659, 10 kohta).

26 Samoin on syytä todeta, että perustamissopimuksen 8 a artiklasta, jossa ilmaistaan yleisesti jokaisella unionin kansalaisella olevan oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, on työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta erityismääräys perustamissopimuksen 48 artiklassa. Koska pääasia kuuluu viimeksi mainitun määräyksen soveltamisalaan, ei ole tarpeen tulkita perustamissopimuksen 8 a artiklaa (ks. sijoittautumisvapauden osalta asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-929, 22 kohta).

27 Perustamissopimuksen 48 artiklassa taataan jäsenvaltion kansalaiselle muun muassa oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi. Sen 3 kohdan mukaan tätä oikeutta voidaan kuitenkin rajoittaa, jos nämä rajoitukset ovat perusteltuja yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi.

28 Yhteisöjen tuomioistuimelta pyydettiin edellä mainitussa asiassa Rutili, johon kansallinen tuomioistuin viittaa, käsitteen "yleisen järjestyksen vuoksi perustellut rajoitukset" tulkintaa, ja se esitti useita selventäviä seikkoja.

29 Yhteisöjen tuomioistuin vastasi ennakkoratkaisukysymyksiin ensinnäkin, että 48 artiklassa oleva ilmaisu "yleisen järjestyksen vuoksi perustelluin rajoituksin" koskee paitsi lakeja ja asetuksia, joita kukin jäsenvaltio antaa rajoittaakseen muiden jäsenvaltioiden kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja oleskelua alueellaan, myös näitä lakeja tai asetuksia sovellettaessa tehtyjä yksittäispäätöksiä.

30 Toiseksi se katsoi, että yleisen järjestyksen suojeluun tähtäävien toimenpiteiden perusteluja on arvioitava ottaen huomioon kaikki ne yhteisön oikeuden säännöt, joilla pyritään toisaalta rajoittamaan jäsenvaltioiden harkintavaltaa tällä alalla ja toisaalta takaamaan tästä syystä rajoittavien toimenpiteiden kohteeksi joutuneiden henkilöiden oikeuksien suojelu.

31 Yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi, että tällaiset rajoitukset ja takeet johtuvat erityisesti jäsenvaltioille asetetusta velvoitteesta perustaa toteutetut toimenpiteet yksinomaan niiden kohteina olevien henkilöiden omaan käyttäytymiseen, pidättyä kaikista sellaisista toimenpiteistä, jotka perustuvat muihin syihin kuin yleisen järjestyksen vaatimuksiin tai jotka loukkaavat ammattiyhdistysten jäsenyyteen liittyvien oikeuksien käyttämistä, ilmoittaa viivytyksettä kaikille rajoittavien toimenpiteiden kohteiksi joutuneille henkilöille — jollei tämä ole

ristiriidassa kyseisen valtion turvallisuusetujen kanssa — ne seikat, joihin tehty päätös perustuu, ja lopuksi turvata muutoksenhakukeinojen tehokas käyttäminen.

32 Yhteisöjen tuomioistuin katsoi erityisesti, että jäsenvaltio voi määrätä osaan kansallisesta alueesta rajattuun oleskelulupaan liittyviä rajoittavia toimenpiteitä toisen jäsenvaltion kansalaisten osalta, joihin sovelletaan perustamissopimuksen määräyksiä, vain niissä tilanteissa ja niillä edellytyksillä, joiden mukaisesti tällaisia toimenpiteitä voidaan soveltaa kyseisen jäsenvaltion kansalaisiin.

33 Jotta kansalliselle tuomioistuimelle voitaisiin esillä olevassa asiassa antaa hyödyllinen vastaus, on syytä sijoittaa asiayhteyteensä tämä viimeksi mainittu vastaus, johon liittyy se, mistä pääasiassa on nimenomaan kyse.

34 Tältä osin on syytä muistuttaa siitä, että asiassa Rutili oli kyse sellaisen Italian kansalaisen tilanteesta, joka oli syntymästään asti asunut Ranskassa ja johon oli kohdistettu tässä jäsenvaltiossa hänen oleskeluoikeuttaan rajoittavia toimenpiteitä hänen poliittisen toimintansa ja ammattiyhdistystoimintansa vuoksi. Häntä oli erityisesti arvosteltu tietynlaisesta toiminnasta, joka olennaisesti käsitti poliittisluontoiset toimet maaliskuun parlamenttivaalien ja touko-/kesäkuun 1968 aikana sekä hänen osallistumisensa erääseen mielenosoitukseen kansallisuuspäivänä 14.7.1968.

35 Pääasian vastaaja sitä vastoin on tuomittu 18 kuukauden vankeusrangaistukseen, ja hänelle on määrätty neljän vuoden oleskelukielto osallistumisesta rikollisjärjestön toimintaan, jonka tavoitteena oli haitata yleistä järjestystä herättämällä pelkoa ja kauhua. Asiakirjoista ilmenee, että hänen osaltaan toteutettuja poliisin hallinnollisia toimenpiteitä, joiden laillisuus on pääasian kohteena, perusteltiin sillä, että hän kuului aseistettuun ja järjestäytyneeseen ryhmään, jonka toiminta merkitsee yleisen järjestyksen haittaamista Ranskan alueella. Tällaisen toiminnan estämisen voidaan sitä paitsi katsoa kuuluvan yleisen järjestyksen ylläpitoon.

36 Lisäksi on huomattava, että edellä mainitussa asiassa Rutili, kansallinen tuomioistuin oli epävarma siitä, voitiinko Rutilin — joka oli käyttänyt ammattiyhdistysten jäsenyyteen liittyvien oikeuksia — tilanteen kaltaisessa konkreettisessa tilanteessa toteuttaa toimenpide, jolla pyrittiin turvaamaan yleinen järjestys. Esillä olevassa asiassa sitä vastoin kansallisen tuomioistuimen lähtökohtana on se seikka, että yleistä järjestystä koskevat syyt estävät pääasiassa kyseessä olevan siirtotyöläisen oleskelun osalla alueesta ja että jollei oleskelukieltoa koskevaa toimenpidettä voida määrätä tällä osalla alueesta, näillä syillä voitaisiin perustella oleskelukieltoa koskeva toimenpide koko alueella.

37 Näin ollen on syytä tutkia, estääkö perustamissopimuksen 48 artikla sen, että jäsenvaltio määrää siirtotyöläisen osalta, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, poliisin hallinnollisia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan tämän siirtotyöläisen oleskeluoikeus osaan kansallisesta alueesta.

38 Kuten julkisasiamies aivan oikein korostaa ratkaisuehdotuksensa 29 kohdassa, perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdan sanamuodosta ei seuraa, että yleisen järjestyksen vuoksi perustelluilla työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla rajoituksilla pitäisi aina olla sama alueellinen ulottuvuus kuin tässä määräyksessä annetuilla oikeuksilla. Tällainen tulkinta ei myöskään ole johdetun oikeuden vastainen. Vaikka direktiivin 68/360/ETY 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa edellytetään, että oleskeluluvan on oltava voimassa sen myöntäneen jäsenvaltion koko alueella, tästä säännöksestä voidaan saman direktiivin 10 artiklan mukaan poiketa muun muassa yleistä järjestystä koskevista syistä.

39 On syytä muistuttaa siitä, että 48 artiklan 3 kohdassa määrätyllä varaumalla annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus rajoittaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta todellisen ja riittävän vakavan vaaran uhatessa yhteiskunnan perustavanlaatuista etua (ks. vastaavasti asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977, Kok. 1977, s. 1999, Kok. Ep. II, s. 485, 35 kohta ja asia C-363/89, Roux, tuomio 5.2.1991, Kok. 1991, s. I-273, 30 kohta).

40 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut useita kertoja, että EY:n perustamissopimuksen 48 ja 56 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 46 artikla) mukaan jäsenvaltiot saavat toteuttaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan erityisesti yleisen järjestyksen suojaamiseksi toimenpiteitä, joita ne eivät voisi soveltaa omiin kansalaisiinsa, koska niillä ei ole valtaa karkottaa omia kansalaisiaan kansalliselta alueelta eikä kieltää näiden pääsyä sinne (ks. asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974, Kok. 1974, s. 1337, Kok. Ep. II, s. 395, 22 ja 23 kohta; yhdistetyt asiat 115/81 ja 116/81, Adoui ja Cornuaille, tuomio 18.5.1982, Kok. 1982, s. 1665, Kok. Ep. VI, s. 443, 7 kohta ja yhdistetyt asiat C-65/95 ja C-111/95, Shingara ja Radiom, tuomio 17.6.1997, Kok. 1997, s. I-3343, 28 kohta ja C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999, Kok. 1999, s. I-11, 20 kohta).

41 Sellaisissa tilanteissa, joissa toisten jäsenvaltioiden kansalaisiin saatetaan soveltaa karkotus- tai oleskelukieltotoimenpiteitä, näihin voidaan myös kohdistaa heidän oleskeluoikeutensa osittaisten rajoitusten kaltaisia lievempiä toimenpiteitä, jotka ovat yleisen järjestyksen vuoksi perusteltuja, ilman että olisi tarpeen, että jäsenvaltio voisi soveltaa samanlaisia toimenpiteitä omiin kansalaisiinsa.

42 On kuitenkin muistutettava siitä, että jäsenvaltio ei voi perustamissopimuksen 48 ja 56 artiklaan sisältyvän yleistä järjestystä koskevan varauman nojalla toteuttaa toimenpiteitä toisen jäsenvaltion kansalaista kohtaan sellaisen käyttäytymisen perusteella, jonka perusteella ensin mainitun valtion omia kansalaisia ei rangaistaisi eikä ryhdyttäisi muihin sellaisiin todellisiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin, joilla tällainen toiminta pyritään torjumaan (ks. vastaavasti em. asia Adoui ja Cornuaille, 9 kohta).

43 On myös syytä muistuttaa siitä, että toimenpidettä, jolla rajoitetaan jotakin perustamissopimuksessa taatuista perusvapauksista, voidaan perustella ainoastaan, jos se on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Tältä osin edellytetään, että tällaisella toimenpiteellä voidaan taata sillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen ja ettei sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165, 37 kohta).

44 Lisäksi on syytä korostaa sitä, että kansallisten tuomioistuinten asiana on selvittää, liittyvätkö esillä olevassa tapauksessa toteutetut toimenpiteet tosiasiallisesti sellaiseen yksilön omaan käyttäytymiseen, joka merkitsee todellista ja riittävän vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, ja ovatko ne lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

45 Näin ollen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, ettei perustamissopimuksen 48 artikla eivätkä työntekijän vapaan liikkuvuuden toteuttavat johdetun oikeuden säännökset ole esteenä sille, että jäsenvaltio määrää siirtotyöläisen osalta, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, poliisin hallinnollisia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan tämän siirtotyöläisen oleskeluoikeus osaan kansallisesta alueesta edellyttäen, että

— tämä voidaan perustella yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvillä syillä, jotka perustuvat tämän siirtotyöläisen omaan käyttäytymiseen

— jos tällaista mahdollisuutta ei olisi, nämä syyt voisivat vakavuutensa vuoksi johtaa ainoastaan koko kansallista aluetta koskevaan oleskelukielto- tai karkotustoimenpiteeseen

— kun asianomaisen jäsenvaltion omat kansalaiset syyllistyvät käyttäytymiseen, jonka estämiseen kyseinen jäsenvaltio pyrkii, tästä käyttäytymisestä seuraa rangaistustoimenpiteitä tai muita käyttäytymisen torjumiseksi tarkoitettuja todellisia ja tehokkaita toimenpiteitä.

Oikeudenkäyntikulut

46 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Ranskan, Belgian, Espanjan ja Italian hallituksille sekä komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Conseil d'État'n 29.12.2000 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 48 artikla (josta on muutettuna tullut EY 39 artikla) ja työntekijän vapaan liikkuvuuden toteuttavat johdetun oikeuden säännökset eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio määrää siirtotyöläisen osalta, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, poliisin hallinnollisia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan tämän siirtotyöläisen oleskeluoikeus osaan kansallisesta alueesta edellyttäen, että

— **tämä voidaan perustella yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvillä syillä, jotka perustuvat tämän siirtotyöläisen omaan käyttäytymiseen**

— **jos tällaista mahdollisuutta ei olisi, nämä syyt voisivat vakavuutensa vuoksi johtaa ainoastaan koko kansallista aluetta koskevaan oleskelukielto- tai karkotustoimenpiteeseen**

— **kun asianomaisen jäsenvaltion omat kansalaiset syyllistyvät käyttäytymiseen, jonka estämiseen kyseinen jäsenvaltio pyrkii, tästä käyttäytymisestä seuraa rangaistustoimenpiteitä tai muita käyttäytymisen torjumiseksi tarkoitettuja todellisia ja tehokkaita toimenpiteitä.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr
	Cunha Rodrigues	

Julistettiin Luxemburgissa 26 päivänä marraskuuta 2002.

R. Grass — kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias — presidentti