YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

25 päivänä heinäkuuta 2002 *

Asiassa C-459/99,

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

Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX)

vastaan

Belgian valtio

ennakkoratkaisun 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) 1 artiklan 2 kohdan, 3 artiklan 3 kohdan sekä 9 artiklan 2 kohdan tulkinnasta, 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) 3 ja 4 artiklan tulkinnasta, sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

21 päivänä toukokuuta 1973 annetun neuvoston direktiivin 73/148/ETY (EYVL L 172, s. 14) 3 ja 6 artiklan tulkinnasta sekä kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, 25 päivänä syyskuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2317/95 (EYVL L 234, s. 1) tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

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

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX), edustajanaan avocat I. de Viron

— Belgian valtio, edustajinaan avocat E. Matterne ja avocat E. Derriks

— Itävallan hallitus, asiamiehenään A. Längle

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään H. Michard, C. O'Reilly ja N. Yerrell,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL:n (MRAX), Belgian valtion ja komission 29.5.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.9.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Conseil d'État on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 23.11.1999 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 2.12.1999, EY 234 artiklan nojalla neljä ennakkoratkaisukysymystä 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) 1 artiklan 2 kohdan, 3 artiklan 3 kohdan sekä 9 artiklan 2 kohdan tulkinnasta, 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)

3 ja 4 artiklan tulkinnasta, sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annetun neuvoston direktiivin 73/148/ETY (EYVL L 172, s. 14) 3 ja 6 artiklan tulkinnasta sekä kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, 25 päivänä syyskuuta 1995 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2317/95 (EYVL L 234, s. 1) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa vastapuolina ovat Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (jäljempänä MRAX) ja Belgian valtio ja jossa Conseil d'État'ta on vaadittu kumoamaan sisäministerin ja oikeusministerin 28.8.1997 antama yleiskirje, joka koskee menettelyä avioliittokuulutusten tekemisessä sekä asiakirjoja, jotka on esitettävä viisumin saamiseksi avioliiton solmimista varten Belgian kuningaskunnassa tai viisumin saamiseksi perheen yhdistämistä varten sellaisen avioliiton perusteella, joka on solmittu ulkomailla (Moniteur belge 1.10.1997, s. 25905; jäljempänä 28.8.1997 annettu yleiskirje).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Euroopan yhteisön oikeussäännöt

3 Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on oltava asuinpaikasta riippumatta oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella kyseisen valtion kansalaisten työntekoa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisesti."

4 Asetuksen N:o 1612/68 10 artiklassa täsmennetään seuraavaa:

"1. Seuraavilla henkilöillä on kansalaisuudesta riippumatta oltava oikeus tulla asumaan sellaisen työntekijän luokse, joka on jäsenvaltion kansalainen ja työssä toisen jäsenvaltion alueella:

a) hänen puolisonsa sekä heidän jälkeläisensä, jotka ovat alle 21-vuotiaita tai huollettavia;

b) työntekijän ja hänen puolisonsa sukulainen ylenevässä polvessa, jos hän on työntekijän huollettava.

2. Jäsenvaltioiden on helpotettava sellaisten perheenjäsenten muuttoa, joita ei ole mainittu 1 kohdassa mutta jotka ovat työntekijän huollettavia tai jotka asuvat lähtömaassa työntekijän taloudessa.

3. Sovellettaessa 1 ja 2 kohtaa työntekijällä on voitava olla perheensä käyttöön asunto, joka täyttää ne vaatimukset, joita pidetään normaaleina sen alueen kotimaisten työntekijöiden asumisessa, jossa työntekijä on työssä; tällä säännöksellä ei kuitenkaan saa saattaa kotimaisia työntekijöitä ja työntekijöitä, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, eriarvoiseen asemaan."

5 Direktiivin 68/360/ETY 1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on poistettava tässä direktiivissä säädetyin edellytyksin liikkumista ja oleskelua koskevat rajoitukset jäsenvaltioiden kansalaisilta ja heidän perheenjäseniltään, joihin sovelletaan asetusta N:o 1612/68.

6 Direktiivin 68/360/ETY 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on sallittava 1 artiklassa tarkoitettujen henkilöiden maahan pääsy esittämällä vain voimassaoleva henkilötodistus tai passi.

2. Maahantuloviisumia tai vastaavaa asiakirjaa ei vaadita, lukuun ottamatta niitä perheenjäseniä, jotka eivät ole jonkin jäsenvaltion kansalaisia. Jäsenvaltioiden on kaikin tavoin helpotettava näille henkilöille välttämättömien viisumien saantia."

7 Direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on myönnettävä alueellaan oleskeluoikeus 1 artiklassa tarkoitetuille henkilöille, jotka voivat esittää 4 artiklan 3 kohdassa luetellut asiakirjat.

8 Saman direktiivin 4 artiklan 3 kohdan toisen luetelmakohdan mukaan työntekijän perheenjäsenten osalta näitä asiakirjoja ovat seuraavat:

"c) maahantuloasiakirja;

d) sen valtion toimivaltaisen viranomaisen antama asiakirja, josta henkilö on peräisin tai josta hän tulee, josta sukulaisuussuhde ilmenee;

e) asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa sellainen sen valtion toimivaltaisen viranomaisen antama asiakirja, josta henkilö on peräisin tai josta hän tulee, joka osoittaa heidän olevan työntekijän huollettavia tai mainitussa maassa asuneen hänen taloudessaan."

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."

10 Direktiivin 73/148/ETY 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on poistettava tämän direktiivin mukaisesti liikkumista ja oleskelua koskevat rajoitukset:

a) jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka ovat sijoittautuneet tai haluavat sijoittautua toiseen jäsenvaltioon toimiakseen itsenäisinä ammatinharjoittajina tai jotka haluavat tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa;

b) jäsenvaltioiden kansalaisilta, jotka haluavat mennä toiseen jäsenvaltioon vastaanottaakseen palveluja;

c) tällaisten kansalaisten puolisoilta ja alle 21-vuotiailta lapsilta heidän kansalaisuudestaan riippumatta;

d) tällaisten kansalaisten tai heidän puolisoidensa suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa olevilta ja heidän huollettavinaan olevilta sukulaisilta heidän kansalaisuudestaan riippumatta."

11 Direktiivin 73/148/ETY 3 artiklassa toistetaan olennaisilta osiltaan direktiivin 68/360/ETY sisältö.

12 Direktiivin 73/148/ETY 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Kunkin jäsenvaltion on myönnettävä pysyvä oleskeluoikeus niille toisen jäsenvaltion kansalaisille, jotka haluavat sijoittautua jäsenvaltion alueelle toimiakseen siellä itsenäisen ammatin harjoittajina, kun tätä toimintaa koskevat rajoitukset on perustamissopimuksen mukaisesti poistettu.

Todisteeksi oleskeluoikeudesta on annettava asiakirja nimeltä 'Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa'. Asiakirjan on oltava voimassa vähintään viisi vuotta myöntämispäivästä ja sen on oltava uudistettavissa automaattisesti.

— — ."

13 Direktiivin 73/148/ETY 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltio saa vaatia oleskeluluvan tai määräaikaisen oleskeluluvan hakijalta ainoastaan seuraavat asiakirjat:

a) henkilötodistus tai passi, jolla tämä tuli jäsenvaltion alueelle,

b) todistus siitä, että hän kuuluu johonkin 1 ja 4 artiklassa tarkoitettuun henkilöryhmään."

14 Direktiivin 73/148/ETY 8 artiklassa toistetaan direktiivin 68/360/ETY 10 artiklan sisältö.

15 Direktiivin 64/221/ETY 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan jokaiseen jäsenvaltion kansalaiseen, joka asuu toisessa yhteisön jäsenvaltiossa tai matkustaa sinne joko toimiakseen siellä palkatussa työssä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana taikka vastaanottaakseen siellä palveluja.

2. Näitä säännöksiä sovelletaan myös puolisoon ja perheenjäseniin, joita perustamissopimuksen mukaisesti tällä alalla annettujen asetusten ja direktiivien säännökset koskevat."

16 Direktiivin 64/221/ETY 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. 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.

2. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisten päämäärien vuoksi."

17 Direktiivin 64/221/ETY 3 artiklassa täsmennetään 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.

3. Vastaanottavaan maahan saapumiseen ja oleskeluluvan saamiseen käytetyn henkilötodistuksen tai passin voimassaoloajan päättyminen ei saa olla perusteena henkilön karkottamiselle alueelta.

4. Henkilötodistuksen tai passin myöntäneen valtion on sallittava asiakirjan haltijan palata alueelleen ilman muodollisuuksia, vaikka asiakirja ei enää ole voimassa tai vaikka haltijan kansalaisuus on kiistanalainen."

18 Direktiivin 64/221/ETY 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Asianomaisella tulee olla kaikkien maahantuloa taikka oleskeluluvan epäämistä tai uudistamatta jättämistä taikka maastakarkoitusta koskevien päätösten osalta samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisella."

19 Direktiivin 64/221/ETY 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jos oikeutta hakea muutosta tuomioistuimelta ei ole tai jos muutosta voi hakea vain päätöksen laillisuuden perusteella taikka jos muutoksenhaun johdosta annetulla päätöksellä ei ole lykkäävää vaikutusta, hallintoviranomainen ei saa muutoin kuin kiireellisissä tapauksissa jättää oleskelulupaa uudistamatta tai tehdä oleskeluluvan haltijaa koskevaa karkotuspäätöstä hankkimatta lausuntoa vastaanottavan maan toimivaltaiselta viranomaiselta, jonka luona asianomaisella on sellaiset oikeudet puolustukseen sekä avustajan tai asiamiehen käyttöön kuin tuossa maassa sovellettavissa säännöksissä säädetään.

Tämä viranomainen ei saa olla sama kuin se, jolla on toimivalta päättää oleskeluluvan uudistamatta jättämisestä tai antaa karkotusmääräys.

2. Kaikki kyseisen henkilön ensimmäisen oleskeluluvan epäämistä tai henkilön karkottamista ennen luvan myöntämistä koskevat päätökset on henkilön niin vaatiessa toimitettava sen viranomaisen harkittavaksi, jolta 1 kohdan mukaisesti on pyydettävä lausunto ennen päätöstä. Asianomaisella on oikeus esittää puolustuksensa henkilökohtaisesti, paitsi jos tämä on ristiriidassa kansallisten turvallisuusetujen kanssa."

20 Asetus N:o 2317/95 on kumottu asiassa C-392/95, parlamentti vastaan neuvosto, 10.6.1997 annetulla tuomiolla (Kok. 1997, s. I-3213). Yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin, että asetuksen vaikutukset pidetään voimassa siihen asti, kun Euroopan unionin neuvosto on antanut asiassa uuden säädöksen.

21 Asetuksen N:o 2317/95 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tässä asetuksessa 'viisumilla' tarkoitetaan jäsenvaltion myöntämää lupaa tai jäsenvaltion tekemää päätöstä, joka vaaditaan sen alueelle saapumista varten

— tässä tai useammassa jäsenvaltiossa enintään kolme kuukautta kestävää oleskelua varten;

— tämän tai useamman jäsenvaltion alueen kautta tapahtuvaa kauttakulkumatkaa varten, lukuun ottamatta kauttakulkua lentoasemien kauttakulkumatkustajille varattujen alueiden kautta sekä lentokenttien välisiä kuljetuksia jonkin jäsenvaltion alueella."

22 Neuvosto antoi 12.3.1999 asetuksen N:o 574/1999 niistä kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat (EYVL L 72, s. 2). Tämä asetus on korvattu luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 15 päivänä maaliskuuta 2001 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 539/2001 (EYVL L 81, s. 1).

Kansalliset oikeussäännöt

23 Ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, sijoittautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain (Moniteur belge 31.12.1980), sellaisena kuin se on muutettuna 15.7.1996 annetulla lailla (Moniteur belge 12.10.1996; jäljempänä 15.12.1980 annettu laki), 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Belgian kuningaskunnan alueelle saa tulla ulkomaan kansalainen, jolla on

— —

2) voimassa oleva passi tai muu vastaava matkustusasiakirja, jossa on tarvittaessa viisumi tai sitä vastaava lupa, joka on voimassa Belgiassa ja jonka on antanut Belgian diplomaattinen edustaja tai konsuli taikka jonkun sellaisen valtion diplomaattinen edustaja tai konsuli, joka on sopimuspuolena sellaisessa ulkorajojen ylittämistä koskevassa kansainvälisessä sopimuksessa, joka sitoo Belgiaa."

24 Saman lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan "rajavalvontaviranomaiset" saavat käännyttää ulkomaalaisen, joka "yrittää tulla Belgian kuningaskunnan alueelle, vaikka hänellä ei ole 2 §:ssä tarkoitettuja asiakirjoja".

25 Kyseisen lain 7 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädetään, että toimivaltainen ministeri tai hänen valtuuttamansa voi antaa ulkomaalaiselle, jolla ei ole oikeutta eikä lupaa oleskella Belgian kuningaskunnassa kolmea kuukautta pidempää aikaa tai sijoittautua sinne, määräyksen poistua Belgian kuningaskunnan alueelta ennen tiettyä määräpäivää,

"1) jos asianomainen oleskelee Belgian kuningaskunnassa ilman 2 §:ssä edellytettyjä asiakirjoja;

2) jos asianomainen oleskelee Belgian kuningaskunnassa 6 §:n mukaisesti asetetun määräajan jälkeen tai jos hän ei voi osoittaa, että tämä määräaika ei ole päättynyt".

26 Kyseisen 15.12.1980 annetun lain 40 §:n 2—6 momentissa säädetään seuraavaa:

"2. Tätä lakia sovellettaessa EY-ulkomaalaisella tarkoitetaan Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaista, joka oleskelee Belgian kuningaskunnassa tai tulee sinne ja

1) joka tekee tai aikoo tehdä Belgiassa epäitsenäistä tai itsenäistä ansiotyötä;

2) joka on tai aikoo olla siellä palvelun vastaanottajana;

3) jolla on oikeus jäädä maahan tai joka aikoo saada tällaisen oikeuden;

4) jolla on Belgiassa oleskeluoikeus tehtyään ansiotyötä yhteisössä tai joka aikoo saada tällaisen oikeuden;

5) joka osallistuu tai aikoo osallistua päätoimisesti ammatilliseen koulutukseen tätä tarkoitusta varten hyväksytyssä oppilaitoksessa;

6) ei kuulu mihinkään edellä 1—5 kohdassa mainittuun henkilöryhmään.

3. Mikäli tässä laissa ei toisin säädetä, edellä 2 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettuun EY-ulkomaalaiseen rinnastetaan jäljempänä mainitut henkilöt heidän kansalaisuudestaan riippumatta, mikäli he tulevat asumaan tai asuvat yhdessä edellä mainitun EY-ulkomaalaisen kanssa:

1) tällaisen henkilön puoliso;

— — .

4. Mikäli tässä laissa ei toisin säädetä, edellä 2 momentin 4 ja 6 kohdassa tarkoitettuun EY-ulkomaalaiseen rinnastetaan jäljempänä mainitut henkilöt heidän kansalaisuudestaan riippumatta, mikäli he tulevat asumaan tai asuvat yhdessä edellä mainitun EY-ulkomaalaisen kanssa:

1) tällaisen henkilön puoliso;

— — .

5. Mikäli tässä laissa ei toisin säädetä, edellä 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun EY-ulkomaalaiseen rinnastetaan heidän kansalaisuudestaan riippumatta tällaisen henkilön puoliso ja heidän lapsensa tai puolison lapset, jotka ovat heidän huollettaviaan, mikäli he tulevat asumaan tai asuvat yhdessä edellä mainitun EY-ulkomaalaisen kanssa.

6. EY-ulkomaalaiseen rinnastetaan myös Belgian kansalaisen puoliso, joka tulee asumaan tai asuu yhdessä hänen kanssaan, sekä heidän alle 21-vuotiaat tai

huollettavinaan olevat jälkeläisensä, heidän huollettavinaan olevat sukulaiset suoraan ylenevässä polvessa sekä näiden puolisot, jotka tulevat asumaan tai asuvat heidän kanssaan."

27 Kyseisen 15.12.1980 annetun lain 41 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Jokaisella EY-ulkomaalaisella on oikeus tulla Belgian kuningaskuntaan, jos hän esittää voimassa olevan henkilötodistuksen tai kansallisen passin.

Edellä 40 §:ssä mainitulla puolisolla tai perheenjäsenellä, joilla ei ole Euroopan yhteisöjen jäsenvaltion kansalaisuutta, on oltava 2 §:ssä mainittu asiakirja.

Belgian viranomaisten myöntämän sellaisen asiakirjan haltijalla, jota käyttäen hän on saanut tulla johonkin Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon ja oleskella siellä, on oikeus palata ilman muodollisuuksia Belgiaan, vaikka hänen kansalaisuutensa on riidanalainen tai tämä asiakirja ei enää ole voimassa."

28 Kyseisen 15.12.1980 annetun lain 42 §:ssä säädetään seuraavaa:

"EY-ulkomaalaisille annetaan oleskeluoikeus kuninkaan asetuksessa määrätyin edellytyksin ja siinä määrätyksi ajaksi Euroopan yhteisöjen antamien asetusten ja direktiivien mukaisesti.

Oleskeluoikeuden toteava lupa annetaan kuninkaan asetuksessa säädettyjen edellytysten ja yksityiskohtaisten menettelysääntöjen perustella kyseisten Euroopan yhteisöjen asetusten ja direktiivien mukaisesti.

Oleskeluluvan myöntämistä koskeva päätös tehdään viipymättä ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen tekemisestä."

29 Kyseisen 15.12.1980 annetun lain 43 §:ssä täsmennetään seuraavaa:

"EY-ulkomaalaisten maahantulo ja oleskelu voidaan kieltää ainoastaan yleiseen etuun, yleiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvistä syistä seuraavin rajoituksin:

— —

3) Belgian kuningaskuntaan saapumisen ja siellä oleskelun mahdollistaneen asiakirjan voimassaoloajan päättyminen ei voi sinällään olla perusteena maasta poistamiselle;

— — ."

30 Kyseisen 15.12.1980 annetun lain 44 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Oikaisua voidaan 64 §:ssä säädetyllä tavalla hakea seuraavista:

1) päätöksestä, jolla on hylätty sellaisen EY-ulkomaalaisen oleskelulupahakemus, jolle myönnetään oleskeluoikeus 42 §:n perusteella, sekä ennen tällaisen oleskeluluvan myöntämistä tehdystä maastapoistamispäätöksestä; — — ."

31 Saman 15.12.1980 annetun lain 64 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Niiden päätösten lisäksi, joista säädetään 44 ja 44 a §:ssä, ministeriä voidaan pyytää oikaisemaan jäljempänä olevien säännösten mukaisesti seuraavat päätökset:

1) päätös, jolla evätään oleskeluoikeus 11 §:n mukaisesti;

2) päätös siitä, että henkilön on palattava lähtömaahansa;

3) päätös sijoittautumisluvan hylkäämisestä;

— —

7) päätös, jolla velvoitetaan 22 §:n mukaisesti ulkomaalainen lähtemään tietystä paikasta, pysymään poissa tietystä paikasta tai oleskelemaan tietyssä paikassa;

8) päätös, jolla evätään oleskelulupa sellaiselta ulkomaalaiselta, joka haluaa opiskella Belgiassa."

32 Saman 15.12.1980 annetun lain 69 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Conseil d'État'ta koskevien lakien, sellaisena kuin ne on sovitettu yhteen 12.1.1973, 14 §:ssä tarkoitettu kumoamiskanne voidaan nostaa päätöksestä, jolla evätään tässä laissa säädetty oikeus.

Oikaisuvaatimuksen tekeminen ei estä sitä, että oikaisuvaatimuksen kohteena olevasta päätöksestä nostetaan suoraan kumoamiskanne.

Tällaisessa tilanteessa kumoamiskanteen tutkimista lykätään siihen asti, kun ministeri antaa ratkaisun oikaisuvaatimuksen tutkittavaksi ottamisesta."

33 Edellä mainitussa 28.8.1997 annetussa yleiskirjeessä todetaan seuraavaa:

"Tämän yleiskirjeen tarkoituksena on ratkaista tiettyjä ongelmia, jotka koskevat avioliittokuulutusten julkaisemista — — joista on viime aikoina ollut epäselvyyttä. Lisäksi yleiskirjeessä selvennetään sitä, mitä asiakirjoja on esitettävä viisumin saamiseksi sitä tarkoitusta varten, että Belgiassa solmitaan avioliitto, tai viisumin saamiseksi perheen yhdistämistä varten ulkomailla solmitun avioliiton perusteella.

— —

4. Oleskeluluvan hakeminen avioliiton solmimisen jälkeen

— —

Kuitenkin oleskelun osalta on huomautettava, että Belgiaan tuloa varten tarvittavat asiakirjat on esitettävä sellaisen oleskelulupahakemuksen tueksi, joka on esitetty ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, sijoittautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain 10 §:n 1 momentin 1 tai 4 kohdan tai 40 §:n 3—6 momentin perusteella.

Tämä merkitsee käytännössä sitä, että ulkomaalaisella on oltava voimassa oleva kansallinen passi tai muu vastaava matkustusasiakirja, jossa on tarvittaessa viisumi tai sitä vastaava lupa, joka on voimassa Belgiassa ja jonka on antanut Belgian diplomaattinen edustaja tai konsuli taikka jonkin sellaisen valtion diplomaattinen edustaja tai konsuli, joka on sopimuspuolena sellaisessa ulkorajojen ylittämistä koskevassa kansainvälisessä sopimuksessa, joka sitoo Belgiaa (15.12.1980 annetun lain 2 §).

Mikäli ulkomaalainen ei esitä näitä maahantuloasiakirjoja, hänen oleskelulupahakemuksensa on periaatteessa jätettävä tutkimatta.

— — "

34 Belgian sisäministeri on antanut 12.10.1998 yleiskirjeen, joka koskee sellaisia Belgian kuningaskunnassa oleskelua tai sinne sijoittautumista koskevia hakemuksia, jotka on tehty avioliiton solmimisen jälkeen ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta, sijoittautumisesta ja maastapoistamisesta 15.12.1980 annetun lain 10 tai 40 §:n nojalla (Moniteur belge 6.11.1998, s. 36360; jäljempänä 12.10.1998 annettu yleiskirje); tällä yleiskirjeellä pyritään täsmentämään 28.8.1997 annetun yleiskirjeen 4 kohdassa vahvistettuja periaatteita. Tämän 12.10.1998 annetun yleiskirjeen 1 ja 2 kohdassa todetaan seuraavaa:

"1. Sovelletaan edelleen sitä yleistä periaatetta, jonka mukaan perheen yhdistämiseen perustuvaa, Belgiassa oleskelua tai sinne sijoittautumista koskevaa hakemusta ei oteta tutkittavaksi, jos ulkomaalaisella ei ole voimassa olevia maahantuloasiakirjoja eli hakemuksen tekohetkellä voimassa olevaa kansallista passia tai muuta vastaavaa matkustusasiakirjaa, jossa on tarvittaessa voimassa oleva viisumi.

2. Tästä yleisestä periaatteesta poiketen 15.12.1980 annetun lain 40 §:n nojalla tehty sijoittautumishakemus, jonka on tehnyt (viisumivaatimuksen alainen) ulkomaalainen, joka on avioliitossa Euroopan talousalueen jäsenvaltion kansalaisen kanssa ja joka esittää ainoastaan voimassa olevan kansallisen passin tai muun vastaavan matkustusasiakirjan, jossa oleva viisumi ei ole enää voimassa, otetaan kuitenkin huomioon, mikäli sijoittautumishakemuksen tekohetkenä esitetään asiakirjat, jotka osoittavat, että kyseinen henkilö on sukulaisuus- tai aviosuhteessa tähän Belgian kansalaiseen tai Euroopan talousalueen jäsenvaltion kansalaiseen.

— — "

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

35 MRAX on nostanut 28.11.1997 Conseil d'État'ssa kanteen, jossa se vaatii 28.8.1997 päivätyn yleiskirjeen kumoamista.

36 MRAX on esittänyt kanteensa tueksi, että tämä yleiskirje ja erityisesti sen 4 kohta on ristiriidassa niiden Euroopan yhteisön direktiivien kanssa, jotka koskevat liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella.

37 Conseil d'État on katsonut, että asian ratkaisemiseksi on tulkittava yhteisön oikeutta, minkä vuoksi se on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat neljä ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Onko 15.10.1968 annetun direktiivin 68/360/ETY 3 artiklaa, 21.5.1973 annetun direktiivin 73/148/ETY 3 artiklaa sekä 25.9.1995 annettua asetusta

N:o 2317/95 suhteellisuusperiaate, syrjintäkiellon periaate ja oikeus perhe-elämän suojaan huomioon ottaen tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat käännyttää rajalta sellaisen ulkomaalaisen, jota koskee viisumivaatimus ja joka on jäsenvaltion kansalaisen puoliso, kun tällainen henkilö yrittää tulla jäsenvaltioon ilman henkilötodistusta tai passia taikka viisumia?

2) Onko direktiivin 68/360/ETY 4 artiklaa ja direktiivin 73/148/ETY 6 artiklaa, luettuna yhdessä näiden direktiivien 3 artiklojen kanssa sekä suhteellisuusperiaate, syrjintäkiellon periaate ja oikeus perhe-elämän suojaan huomioon ottaen tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat kieltäytyä myöntämästä oleskelulupaa jäsenvaltion kansalaisen puolisolle, joka on tullut lainvastaisesti niiden alueelle, ja voidaanko tällainen henkilö poistaa maasta?

3) Onko direktiivin 68/360/ETY 3 artiklaa ja 4 artiklan 3 kohtaa, direktiivin 73/148/ETY 3 artiklaa ja 25.2.1964 annetun direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltiot eivät voi kieltäytyä myöntämästä oleskelulupaa jäsenvaltion kansalaisen ulkomaalaiselle puolisolle eivätkä poistaa tätä maasta, mikäli tällainen henkilö on tullut maahan lainmukaisesti mutta hänen hakiessa oleskelulupaa hänen viisuminsa voimassaoloaika on jo päättynyt?

4) Onko 25.2.1964 annetun direktiivin 64/221/ETY 1 artiklaa ja 9 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltion kansalaisen ulkomaalaisella puolisolla, jolla ei ole henkilötodistusta tai passia taikka viisumia tai jonka henkilötodistuksen, passin tai viisumin voimassaoloaika on päättynyt, on oikeus saattaa asia 9 artiklassa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi, kun hän hakee oleskelulupaa ensimmäistä kertaa tai kun häntä koskeva maastapoistamismääräys on annettu ennen oleskeluluvan myöntämistä?"

Alustavia huomioita

38 Belgian valtio esittää, että Belgian lainsäädännössä on haluttu rinnastaa Belgian kansalaisten puolisot jäsenvaltioiden kansalaisiin, jotta ensin mainittuja ei kohdeltaisi huonommin kuin toisen jäsenvaltion kansalaisen puolisoa tai perheenjäseniä. Belgian valtion mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan ole toimivaltainen, jos kyse on sellaisesta kolmannen maan kansalaisesta, joka on Belgian kansalaisen puoliso.

39 Tältä osin on syytä muistuttaa, että työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevia yhteisön oikeussääntöjä ei voida soveltaa tilanteisiin, joilla ei ole mitään liityntää sellaisiin tilanteisiin, joita yhteisön oikeudessa tarkoitetaan. Tämän mukaisesti yhteisön oikeussääntöjä ei sovelleta sellaisiin henkilöihin, jotka eivät ole koskaan käyttäneet näitä vapauksia (ks. erityisesti asia C-206/91, Koua Poirrez, tuomio 16.12.1992, Kok. 1992, s. I-6685, 10—12 kohta ja asia C-60/00, Carpenter, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002, s. I-6279, 28 kohta).

40 Nämä näkökohdat on otettava huomioon vastattaessa nyt esillä oleviin ennakkoratkaisukysymyksiin, joilla yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty lausumaan direktiivien 62/221/ETY, 68/360/ETY ja 73/148/ETY sekä asetuksen N:o 2317/95 useiden säännösten ulottuvuudesta tilanteissa, joissa on kyse jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa avioliitossa olevista kolmansien maiden kansalaisista.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

41 MRAX esittää, että direktiivin 68/360/ETY 3 artiklaa, direktiivin 73/148/ETY 3 artiklaa, asetusta N:o 2317/95 sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan 2 kohtaa rikotaan, jos jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa oleva kolmannen maan kansalainen käännytetään jonkin jäsenvaltion rajalta sillä perusteella, että hänellä ei ole tämän jäsenvaltion myöntämää viisumia.

42 Lisäksi MRAX katsoo, että jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa avioliitossa olevien kolmansien maiden kansalaisten osalta viisumin myöntämisedellytysten täyttyminen olisi tutkittava Belgiassa eikä siinä maassa, josta tämä kolmannen maan kansalainen on peräisin.

43 Henkilötodistusta tai passia koskevan vaatimuksen osalta Belgian valtio esittää, että jäsenvaltioiden asiana on tarkistaa, voivatko kolmansien maiden kansalaiset, jotka haluavat tulla tämän jäsenvaltion alueelle tai jotka sinne saavuttuaan haluavat oleskeluoikeuden, vedota yhteisön oikeuteen. Velvollisuus esittää voimassa oleva passi jäsenvaltioon tullessa on näin ollen perusteltu siksi, että kolmannen maan kansalaisen on kyettävä esittämään selvitys henkilöllisyydestään ja perhesiteestään jäsenvaltion kansalaiseen.

44 Viisumivaatimuksen osalta Belgian valtio esittää, että velvollisuudella hankkia viisumi ennen jäsenvaltion alueelle tulemista annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus tarkastaa, täyttävätkö kolmansien maiden kansalaiset, jotka pyrkivät jäsenvaltion alueelle jäsenvaltion kansalaisen puolison ominaisuudessa, tältä osin asetetut edellytykset ja kuuluuko tämä henkilö niihin henkilöihin, joilta voidaan direktiivin 64/221/ETY mukaisesti evätä maahantulo-oikeus yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvistä syistä. Tämän vuoksi direktiivin 68/360/ETY 3 artiklaa ja direktiivin 73/148/ETY 3 artiklaa, joissa annetaan jäsenvaltioille oikeus vaatia viisumia kolmansien maiden kansalaisilta, jotka ovat jäsenvaltion kansalaisen perheenjäseniä, on tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on oikeus käännyttää rajalta tällaiset henkilöt, jos heillä ei ole viisumia. Jos tältä osin omaksuttaisiin päinvastainen tulkinta, nämä säännökset menettäisivät Belgian valtion mukaan tehokkaan vaikutuksensa.

45 Belgian valtio lisää, että useat kolmannen maan kansalaista koskevat seikat ovat sellaisia, että ainoastaan Belgian edustustot siinä kolmannessa maassa, josta kyseinen kolmannen maan kansalainen on peräisin, voivat ne selvittää. Tästä syystä on tarkoituksenmukaista, että viisumi myönnetään tässä kolmannessa maassa eikä Belgian rajalla.

46 Itävallan hallitus katsoo, että jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa olevien kolmansien maiden kansalaisten velvollisuus hankkia viisumi ei merkitse syrjintää, koska sekä Belgian lainsäädännössä että Euroopan yhteisön lainsäädännössä säädetään tällaisesta velvollisuudesta.

47 Jos sitä vastoin sellaiset kolmansien maiden kansalaiset, jotka eivät ole noudattaneet viisumivelvollisuutta, saisivat tulla Belgiaan, tällä loukattaisiin yhdenvertaisuusperiaatetta niiden kolmansien maiden kansalaisten vahingoksi, jotka ovat noudattaneet tätä velvollisuutta. Itävallan hallituksen mukaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja suhteellisuusperiaatetta koskevien periaatteiden valossa on kuitenkin katsottava, että jäsenvaltiolla on oikeus poiketa yleisestä viisumivaatimuksesta poikkeuksellisissa olosuhteissa, kuten erityisesti asetuksen N:o 574/1999 4 artiklassa säädetään.

48 Komissio korostaa sitä, että jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsenen asemassa olevan kolmannen maan kansalaisen tilanne on erityislaatuinen verrattuna muihin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka saapuvat yhteisön ulkorajalle. Ensin mainittu saa nimittäin yhteisön oikeuden nojalla oikeuden tulla asumaan yhteisöön yhdessä jäsenvaltion kansalaisen kanssa.

49 Komission mukaan jäsenvaltiolla on oikeus estää jäsenvaltion kansalaisen pääsy alueelleen, jos hän ei kykene todistamaan kansalaisuuttaan. Tämän vuoksi saman periaatteen täytyy soveltua myös sellaiseen kolmannen maan kansalaiseen, joka ei pysty todistamaan perhesidettään jäsenvaltion kansalaiseen.

50 Jos sitä vastoin kolmannen maan kansalainen pystyy todistamaan tämän perhesiteen ja näin osoittamaan, että hänellä on kyseisiä yhteisön oikeusjärjestykseen perustuvia oikeuksia, viisumin puuttumisen ei komission mukaan tulisi vaikuttaa hänen oikeuksiinsa, eikä viisumin puuttuminen voi missään tapauksessa oikeuttaa käännyttämistä. Tällaisella toimenpiteellä poistetaan nimittäin kyseiset oikeudet, ja sitä on pidettävä suhteettomana.

51 Komissio katsoo, että jos kyse on henkilöstä, joka esittää selvityksen perhesiteestä jäsenvaltion kansalaisuuden omaavaan siirtotyöläiseen, viisumilla on ainoastaan muodollinen luonne, ja sen jäsenvaltion, jonka kautta kyseinen henkilö tulee yhteisöön, on myönnettävä viisumi melkeinpä automaattisesti. Asianomaisen henkilön oikeus tulla yhteisöön ei millään tavoin perustu viisumiin vaan pohjautuu yhteisön oikeuden mukaisesti ainoastaan perhesiteeseen.

52 Edelleen komission mukaan se, että viisumeita myöntävät jäsenvaltion konsulaatit, jotka sijaitsevat valtioissa, joista kolmannen maan kansalaiset ovat peräisin, on ainoastaan organisatorinen toimenpide, eikä tämä seikka voi olla esteenä yhteisön oikeusjärjestykseen perustuvien oikeuksien käyttämiselle.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

53 Heti aluksi on muistutettava, että kuten muun muassa työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien vapaasta liikkuvuudesta annetuista neuvoston asetuksista ja direktiiveistä ilmenee, yhteisöjen lainsäätäjä on pitänyt tärkeänä jäsenvaltioiden kansalaisten perhe-elämän suojelun varmistamista, jotta perustamissopimuksella taattujen perusvapauksien käyttämisen esteet poistettaisiin (ks. em. asia Carpenter, tuomion 38 kohta).

54 Niinpä asetuksen N:o 1612/68 10 artiklassa, direktiivin 68/360/ETY 1 artiklassa ja direktiivin 73/148/ETY 1 artiklassa, jotka ovat keskenään samansisältöisiä, säädetään siitä, että jäsenvaltioihin pääsyä ja niissä oleskelua koskevia yhteisön oikeussääntöjä sovelletaan myös ensin mainittujen säännösten soveltamisalaan kuuluvien jäsenvaltion kansalaisten puolisoihin (asia 48/75, Royer, tuomio 8.4.1976, Kok. 1976, s. 497, Kok. Ep. III, s. 79, 13 kohta).

55 Lisäksi direktiivin 68/360/ETY 3 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 73/148/ETY 3 artiklan 1 kohdassa, joissa on käytetty samaa sanamuotoa, säädetään, että jäsenvaltioiden on sallittava näiden direktiivien soveltamisalaan kuuluvien jäsenvaltioiden kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maahanpääsy jo sen perusteella, että he esittävät voimassa olevan henkilötodistuksen tai passin.

56 On kuitenkin huomattava, että direktiivin 68/360/ETY 3 artiklan 2 kohdan ja direktiivin 73/148/ETY 3 artiklan 2 kohdan mukaan niissä tilanteissa, joissa jäsenvaltion kansalainen siirtyy yhteisön jäsenvaltiosta toiseen käyttääkseen perustamissopimuksessa ja näissä direktiiveissä hänelle annettuja oikeuksia, jäsenvaltiot saavat vaatia maahantuloviisumia tai vastaavaa asiakirjaa hänen perheenjäseniltään, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia. Luettelo niistä kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäessään, on vahvistettu asetuksessa N:o 2317/95, joka on korvattu asetuksella N:o 574/1999, joka puolestaan on korvattu asetuksella N:o 539/2001.

57 Koska yhteisön säännöstössä ei täsmennetä niitä toimenpiteitä, joihin jäsenvaltio voi ryhtyä niissä tilanteissa, joissa jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa oleva kolmannen maan kansalainen haluaa tulla yhteisön alueelle ilman voimassa olevaa henkilötodistusta tai passia taikka tilanteen mukaan viisumia, käännyttäminen on mahdollista (ks. vastaavasti erityisesti direktiivin 68/360/ETY 3 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 73/148/ETY 3 artiklan 1 kohdan osalta asia C-68/89, komissio v. Alankomaat, tuomio 30.5.1991, Kok. 1991, s. I-2637, 11 kohta).

58 Näin on ensinnäkin siksi, että jos henkilöllä ei ole voimassa olevaa henkilötodistusta tai passia, joilla on tarkoitus mahdollistaa se, että niiden haltija pystyy todistamaan henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa (ks. vastaavasti erityisesti asia C-376/89, Giagounidis, tuomio 5.3.1991, Kok. 1991, s. I-1069, 14 ja 15 kohta), asianomainen henkilö ei periaatteessa pysty pätevästi todistamaan henkilöllisyyttään eikä siten myöskään perhesiteitään.

59 Toiseksi tältä osin on huomattava, että vaikka — kuten komissio on perustellusti todennut — jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa olevan kolmannen maan kansalaisen oikeus tulla jäsenvaltioihin perustuu yhteisön oikeuden mukaisesti ainoastaan perhesiteeseen, jo direktiivin 68/360/ETY 3 artiklan 2 kohdan ja direktiivin 73/148/ETY 3 artiklan 2 kohdan sanamuodon perusteella tämän oikeuden käyttämisen edellytykseksi voidaan asettaa viisumin saaminen. Asetuksen N:o 2317/95 5 artiklassa sitä paitsi määritellään viisumi niin, että sillä tarkoitetaan jäsenvaltion myöntämää lupaa tai jäsenvaltion tekemää päätöstä, joka vaaditaan "sen alueelle saapumista varten".

60 Direktiivin 68/360/ETY 3 artiklan 2 kohdassa ja direktiivin 73/148/ETY 3 artiklan 2 kohdassa täsmennetään kuitenkin, että "jäsenvaltioiden on kaikin tavoin helpotettava näille henkilöille välttämättömien viisumien saantia". Tämä merkitsee sitä, että viisumi on myönnettävä viipymättä ja, mikäli mahdollista, maahantulopaikassa, koska muussa tapauksessa direktiivien 68/360/ETY ja 73/148/ETY edellä mainittujen säännösten täysi vaikutus ei toteutuisi.

61 Kun otetaan huomioon se, miten suuren merkityksen yhteisön lainsäätäjä on antanut perhe-elämän suojelulle (ks. tämän tuomion 53 kohta), käännyttäminen on joka tapauksessa suhteettomana toimenpiteenä kielletty, jos jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa oleva kolmannen maan kansalainen pystyy todistamaan henkilöllisyytensä ja aviositeensä ja jos ei ole tullut selvitetyksi, että tästä henkilöstä aiheutuu vaara yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle direktiivin 68/360/ETY 10 artiklassa ja direktiivin 73/148/ETY 8 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

62 Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 68/360/ETY 3 artiklaa, direktiivin 73/148/ETY 3 artiklaa ja asetusta N:o 2317/95 on suhteellisuusperiaate huomioon ottaen tulkittava siten, että jäsenvaltio ei saa käännyttää rajalta jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa olevaa kolmannen maan kansalaista, joka yrittää tulla jäsenvaltioon ilman voimassa olevaa henkilötodistusta tai passia taikka tilanteen mukaan viisumia, kun hän pystyy todistamaan henkilöllisyytensä ja aviositeensä ja kun ei ole tullut selvitetyksi, että tästä henkilöstä aiheutuu vaara yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle direktiivin 68/360/ETY 10 artiklassa ja direktiivin 73/148/ETY 8 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

63 MRAX:n mukaan kolmannen maan kansalaisen, joka on solminut Belgiassa avioliiton oleskellessaan siellä laittomasti, on oleskeluoikeuden saadakseen välttämättä palattava siihen maahan, josta hän on lähtöisin, ja hankittava sieltä käsin viisumi. Belgian valtio on kuitenkin vapaaseen harkintaan perustuvalla päätöksellään toisinaan laillistanut jäsenvaltioiden kansalaisten puolisoiden oleskelun.

64 MRAX:n mukaan tämän perusteella on katsottava, että Belgian valtion hallintokäytäntö ei takaa oikeusvarmuutta sen suhteen, miten jäsenvaltioiden kansalaisten puolisoita kohdellaan, ja että tätä hallintokäytäntöä on pidettävä syrjivänä.

65 MRAX esittää, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole vielä lausunut niistä seuraamuksista, joita on määrättävä jäsenvaltion alueelle lainvastaisesti tulleelle kolmannen maan kansalaiselle, mutta yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että jäsenvaltion kansalaista, jolla ei ole toisessa jäsenvaltiossa oleskelemisen kannalta tarpeellista asiakirjaa (passia), ei voida poistaa kyseisestä jäsenvaltiosta mutta hänelle voidaan määrätä rangaistukseksi sakkoa (ks. asia 8/77, Sagulo ym., tuomio 14.7.1977, Kok. 1977, s. 1495, Kok. Ep. III, s. 431). MRAX pohtii sitä, eikö niitä toimenpiteitä, joita voidaan toteuttaa jäsenvaltion kansalaisen osalta, pitäisi vastaavasti soveltaa myös jäsenvaltion kansalaisen puolisoon ja eikö jäsenvaltion alueelle tuloa ja siellä oleskelua koskevista lainvastaisuuksista tulisi määrätä rangaistukseksi pelkästään sakkoa tai hallinto-oikeudellinen seuraamusmaksu, jotka soveltuisivat paremmin yhteen vapaata liikkuvuutta ja yksityiselämän suojaa koskevien periaatteiden kanssa.

66 Belgian valtio esittää, että direktiivin 68/360/ETY 4 artiklaa ja direktiivin 73/148/ETY 6 artiklaa on tulkittava siten, että niiden perusteella jäsenvaltiot saavat olla myöntämättä oleskelulupaa jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa olevalle kolmannen maan kansalaiselle, joka on tullut lainvastaisesti niiden alueelle, ja saavat poistaa tällaisen henkilön alueeltaan. Päinvastainen tulkinta merkitsisi Belgian valtion mukaan sitä, että direktiivin 68/360/ETY 3 artikla ja direktiivin 73/148/ETY 3 artikla tulisivat merkityksettömiksi ja niiden tehokas vaikutus estettäisiin.

67 Belgian valtio väittää, että toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitetussa tilanteessa maastapoistamista ei voida pitää suhteettomana toimenpiteenä, kun otetaan huomioon käsillä olevat intressit eli yhtäältä yleisen järjestyksen suojaaminen ja toisaalta yksityiselämän ja perhe-elämän kunnioittaminen. Belgian valtion mukaan perhe-elämän suojaa rajoitetaan erittäin vähän, jos kolmannen

maan kansalainen käännytetään tai häntä kehotetaan poistumaan maasta: puolisot joutuvat toisistaan eroon vain lyhyeksi ajaksi, jos asianomainen henkilö pystyy osoittamaan, että hän voi vedota yhteisön oikeussääntöihin, koska tässä tilanteessa hänelle voidaan myöntää viisumi nopeasti.

68 Itävallan hallitus esittää, että koska jäsenvaltiot saavat yhteisön primaarioikeuden ja johdetun oikeuden perusteella päättää muiden jäsenvaltioiden kansalaisten oleskelun alueellaan, kun oleskeluoikeuden pidentämistä koskevat edellytykset eivät täyty tai lakkaavat täyttymästä, jäsenvaltion on sitä paremmalla syyllä saatava karkottaa maasta kolmannen maan kansalainen, joka on jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsen (ks. direktiivin 68/360/ETY 10 artikla ja direktiivin 73/148/ETY 8 artikla).

69 Komissio väittää, että jos jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa oleva kolmannen maan kansalainen esittää oleskelulupahakemusta jättäessään selvityksen tästä perhesiteestä direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti, häneltä ei voida evätä oleskelulupaa pelkästään sillä perusteella, että hän on tullut lainvastaisesti kyseisen jäsenvaltion alueelle.

70 Komissio muistuttaa tältä osin, että edellä mainitussa asiassa Royer antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantavana käyttäytymisenä ei voida pitää pelkästään sitä, että jäsenvaltion kansalainen ei täytä maahantuloa, maassa liikkumista ja siellä oleskelua koskevia muodollisuuksia; näin ollen tämä seikka ei sinänsä voi oikeuttaa henkilön maastapoistamista tai tilapäistä vapaudenriistoa tällaisen toimenpiteen suorittamiseksi. Komission mukaan mikään ei estä soveltamasta tätä oikeuskäytäntöä analogisesti sellaiseen kolmannen maan kansalaiseen, johon sovelletaan yhteisön oikeutta sen vuoksi, että hän on yhteisön siirtotyöläisen perheenjäsen.

71 Komissio esittää, että direktiivin 64/221/ETY mukaan oleskeluluvan epäämisen tai maasta poistamisen syynä voi olla ainoastaan yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden suojaaminen, ja näiden toimenpiteiden täytyy perustua kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen. Lainvastaista maahantuloa ei kuitenkaan voida aina pitää sellaisena yleisen järjestyksen loukkauksena, jonka vuoksi itse oleskeluoikeus tulisi kyseenalaiseksi.

72 Komissio lisää, että asiassa 118/75, Watson ja Belmann, 7.7.1976 antamassaan tuomiossa (Kok. 1976, s. 1185, Kok. Ep. III, s. 153) yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt kantaansa niistä seuraamuksista, joita jäsenvaltiot voivat määrätä niissä tilanteissa, joissa tiettyjä yhteisön säännöstössä säädettyjä muodollisuuksia ei ole täytetty. Tämän oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltiot saavat säätää lainvastaisesta maahantulosta määrättävistä oikeasuhteisista seuraamuksista, kuten sakoista tai seuraamusmaksuista (em. asia Sagulo ym., tuomion 6 kohta). Tällaiset seuraamukset eivät kuitenkaan saa vaikuttaa oleskeluluvan myöntämiseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

73 Toinen ennakkoratkaisukysymys on ymmärrettävä niin, että sillä tarkoitetaan tilannetta, jossa jäsenvaltion alueelle on tullut lainvastaisesti sellainen kolmannen maan kansalainen, joka pystyy esittämään selvityksen henkilöllisyydestään ja avioliitostaan direktiivien 68/360/ETY ja 73/148/ETY soveltamisalaan kuuluvan jäsenvaltion kansalaisen kanssa.

74 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo useasti todennut (ks. erityisesti asia C-363/89, Roux, tuomio 5.2.1991, Kok. 1991, s. I-273, 12 kohta), oleskeluluvan myöntämistä jäsenvaltion kansalaiselle ei ole pidettävä oikeuksia luovana toimenpiteenä vaan sellaisena jäsenvaltion toimenpiteenä, jolla on tarkoitus ainoastaan vahvistaa, millaisessa asemassa toisen jäsenvaltion kansalainen on

yhteisön oikeussääntöjen perusteella. Sama päätelmä on tehtävä myös, kun kyse on jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa olevasta kolmannen maan kansalaisesta, jolla on oleskeluoikeus suoraan direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan ja direktiivin 73/148/ETY 4 artiklan nojalla täysin siitä riippumatta, myöntääkö jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen hänelle oleskeluluvan.

75 Oleskeluluvan myöntämistä koskevista käytännön menettelysäännöistä säädetään työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä osalta direktiivissä 68/360/ETY ja itsenäisten ammatinharjoittajien ja heidän perheenjäsentensä osalta direktiivissä 73/148/ETY.

76 Direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan 3 kohdasta ja direktiivin 73/148/ETY 6 artiklasta ilmenee tältä osin, että jäsenvaltiot saavat asettaa oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi sen, että asianomainen henkilö esittää sen asiakirjan, jota käyttäen hän on tullut tähän jäsenvaltioon (ks. em. asia Roux, tuomion 14 ja 15 kohta).

77 Lisäksi on muistutettava, että yhteisön oikeus ei ole esteenä sellaiselle jäsenvaltioiden lainsäädännölle, jonka mukaan ulkomaalaisten valvontaa koskevien kansallisten oikeussääntöjen rikkomisesta määrätään sellaisia asianmukaisia seuraamuksia, jotka ovat tarpeen näiden oikeussääntöjen tehokkuuden turvaamiseksi (em. asia Royer, tuomion 42 kohta), kunhan nämä seuraamukset ovat oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuun päämäärään nähden (ks. erityisesti asia 157/79, Pieck, tuomio 3.7.1980, Kok. 1980, s. 2171, Kok. Ep. V, s. 275, 19 kohta).

78 Sitä vastoin oleskeluluvan epäämispäätöksellä ja varsinkin maastapoistamispäätöksellä, jotka perustuvat yksinomaan siihen, että asianomainen ei ole täyttänyt ulkomaalaisten valvontaa koskevia oikeudellisia muodollisuuksia, puututaan yhteisön oikeuteen suoraan perustuvan oleskeluoikeuden ydinsisältöön, ja tällaiset toimenpiteet ovat ilmeisen suhteettomia kyseisen lainvastaisuuden vakavuuteen nähden (ks. vastaavasti erityisesti em. asia Royer, tuomion 40 kohta).

79 Tosin direktiivin 68/360/ETY 10 artiklan ja direktiivin 73/148/ETY 8 artiklan mukaan jäsenvaltio saa poiketa näistä direktiiveistä yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden suojelemiseksi, kun taas direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen. Ulkomaalaisten maahantuloa, maassa liikkumista ja siellä oleskelua koskevien oikeudellisten muodollisuuksien täyttämättä jättäminen ei kuitenkaan itsessään voi johtaa direktiivin 64/221/ETY 3 artiklassa mainittuihin toimenpiteisiin ryhtymiseen (em. asia Royer, tuomion 47 ja 48 kohta).

80 Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 68/360/ETY 4 artiklaa ja direktiivin 73/148/ETY 6 artiklaa on tulkittava siten, että niissä ei anneta jäsenvaltiolle oikeutta evätä oleskelulupaa sellaiselta kolmannen maan kansalaiselta, joka pystyy todistamaan henkilöllisyytensä ja avioliittonsa jäsenvaltion kansalaisen kanssa, eikä oikeutta poistaa maasta tällaista henkilöä, jos ainoana perusteena näille toimenpiteille on se, että hän on tullut lainvastaisesti kyseiseen jäsenvaltioon.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

81 MRAX esittää, että direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa ei edellytetä, että sen asiakirjan, jota käyttäen työntekijäasemassa olevan yhteisön jäsenvaltion kansalaisen perheenjäsenet ovat lainmukaisesti tulleet jäsenvaltioon, olisi oltava edelleen voimassa silloin, kun he hakevat oleskelulupaa. Näin ollen 28.8.1997

annetun yleiskirjeen 4 kohta, jonka mukaan jäsenvaltion kansalaisen puolison tekemä oleskelulupahakemus jätetään tutkimatta, jos se on tehty tällaisen asiakirjan voimassaoloajan päättymisen jälkeen, on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

82 Belgian valtion mukaan direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 3 kohdasta ilmenee, että vastaanottavaan maahan saapumiseen ja oleskeluluvan saamiseen käytetyn henkilötodistuksen tai passin voimassaoloajan päättyminen ei saa olla perusteena henkilön karkottamiselle alueelta. Tästä seuraa vastakohtaispäätelmänä, että jos voimassaoloaika on päättynyt jo ennen oleskeluluvan hakemista, jäsenvaltiolla on oikeus hylätä tämä hakemus ja poistaa maasta kyseinen jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa oleva kolmannen maan kansalainen. Siten direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna asiakirjana, jota käyttäen tällainen puoliso on tullut jäsenvaltion alueelle, voi olla ainoastaan passi, jossa on edelleen voimassa oleva viisumi.

83 Itävallan hallitus väittää, että viisumin voimassaoloajan päättyminen jäsenvaltion alueella on peruste oleskeluluvan epäämiselle.

84 Komissio katsoo, että kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava myöntävästi. Kun jäsenvaltion kansalaisen puoliso todistaa tämän perhesiteen olemassaolon, direktiivejä 68/360/ETY ja 73/148/ETY sovelletaan ja jäsenvaltiolla on velvollisuus myöntää hänelle oleskelulupa, kuten edellä mainitusta asiassa Royer annetusta tuomiosta ilmenee. Komissio päättelee tästä, että oleskelulupaa ei periaatteessa voida evätä sen perusteella, että viisumin voimassaoloaika on päättynyt maahantulon jälkeen. Tämä muodollinen seikka ei nimittäin aseta kyseenalaiseksi passin voimassaoloa oleskelulupaa myönnettäessä. Tätä tulkintaa tukee direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 3 kohta, josta ilmenee, että lainsäätäjä on pyrkinyt antamaan etusijan oleskelulupahakemuksen aineelliselle tarkoitukselle täysin muodollisten näkökohtien sijasta.

85 Lisäksi komission mukaan sitä, että oleskelulupahakemusta ei ole tehty ennen viisumin voimassaoloajan päättymistä, ei sinällään voida pitää sellaisena yksilön omana käyttäytymisenä, joka on omiaan vaarantamaan yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden ja joka näin ollen on peruste oleskeluluvan epäämiselle tai varsinkin maasta poistamiselle.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

86 Kolmannen maan kansalainen, joka jää jäsenvaltion alueelle viisuminsa voimassaoloajan päätyttyä, rikkoo näin menetellessään tämän jäsenvaltion lainsäädäntöä, joka koskee ulkomaalaisten oleskelua.

87 Direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 3 kohdassa, johon on viitattu useasti nyt esillä olevassa ennakkoratkaisuasiassa, säädetään, että vastaanottavaan maahan saapumiseen ja oleskeluluvan saamiseen käytetyn henkilötodistuksen tai passin voimassaoloajan päättyminen ei saa olla perusteena kyseisen jäsenvaltion kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä karkottamiselle alueelta.

88 Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellä tarkoitetaan kuitenkin sitä tilannetta, että jäsenvaltion kansalaisen puoliso, jolla on velvollisuus viisumin hankkimiseen, on tullut laillisesti maahan mutta ei ole hakenut oleskelulupaa ennen viisumin voimassaoloajan päättymistä.

89 On syytä katsoa, että vaikka direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan 3 kohdassa ja direktiivin 73/148/ETY 6 artiklassa sallitaan se, että jäsenvaltiot asettavat oleskeluluvan myöntämisedellytykseksi maahantuloon käytetyn asiakirjan esittämisen, näissä säännöksissä ei kuitenkaan säädetä, että tämän asiakirjan täytyy edelleen olla voimassa. Näin ollen silloin, kun kyse on kolmannen maan kansalaisesta, jolla on velvollisuus viisumin hankkimiseen, oleskeluluvan myöntämisedellytykseksi ei voida asettaa sitä, että hänen viisuminsa on edelleen voimassa. Tähän tulkintaan on päädyttävä varsinkin, kun otetaan huomioon se, että — kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainitussa asiassa Giagounidis antamansa tuomion 22 ja 23 kohdassa — jäsenvaltioiden on tunnustettava direktiivin 68/360/ETY 1 artiklassa tarkoitetuille työntekijöille, jotka pystyvät esittämään joko voimassa olevan henkilötodistuksen tai voimassa olevan passin, oleskeluoikeus alueellaan täysin siitä riippumatta, kumpaa asiakirjaa käyttäen he ovat tulleet näiden jäsenvaltioiden alueelle.

90 Tämän seurauksena jäsenvaltio ei voi säätää, että oleskelulupa myönnetään direktiivien 68/360/ETY ja 73/148/ETY mukaisesti ainoastaan, jos asianomainen henkilö esittää voimassa olevan viisumin. Lisäksi, kuten tämän tuomion 78 kohdasta ilmenee, ainoastaan viisumin voimassaoloajan päättymiseen perustuva maasta poistaminen on ilmeisen suhteeton toimenpide siihen nähden, miten vakavalla tavalla ulkomaalaisvalvontaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä on jätetty noudattamatta.

91 Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on siis vastattava, että direktiivin 68/360/ETY 3 artiklaa ja 4 artiklan 3 kohtaa, direktiivin 73/148/ETY 3 ja 6 artiklaa sekä direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio ei saa evätä oleskelulupaa sellaiselta jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa olevalta kolmannen maan kansalaiselta, joka on tullut lainmukaisesti tähän jäsenvaltioon, eikä poistaa häntä maasta, jos ainoana perusteena näille toimenpiteille on se, että hänen viisuminsa voimassaoloaika on päättynyt ennen oleskeluluvan hakemista.

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

92 MRAX esittää, että direktiivin 64/221/ETY 8 ja 9 artikla on saatettu osaksi Belgian oikeutta 15.12.1980 annetun lain 44 ja 64 §:llä. Belgian valtion hallintokäytäntönä on kuitenkin nykyisin se, että jäsenvaltioiden kansalaisten kanssa avioliitossa olevilla kolmansien maiden kansalaisilla, joilla ei ole viisumia tai joiden viisumin voimassaoloaika on päättynyt, ei ole oikeutta tehdä 15.12.1980 annetun lain 44 ja 64 §:ssä tarkoitettua oikaisuvaatimusta oleskeluluvan epäämispäätöksistä tai maastapoistamispäätöksistä. Näillä henkilöillä on ainoastaan oikeus vaatia Conseil d'État'ssa näiden päätösten täytäntöönpanon kieltämistä ja päätösten kumoamista, mutta Conseil d'État tutkii ainoastaan näiden päätösten laillisuuden eikä siis voi tutkia niiden tarkoituksenmukaisuutta esillä oleviin tosiseikkoihin ja olosuhteisiin nähden. Tämän vuoksi Belgian hallintokäytäntö ei MRAX:n mukaan täytä yhteisön oikeudessa asetettuja vaatimuksia.

93 Belgian valtio muistuttaa, että direktiivin 64/221/ETY 8 ja 9 artiklassa säädetään siitä, että kolmannen maan kansalainen voi saattaa asiansa jäsenvaltion 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi, kun hän hakee ensimmäistä kertaa oleskelulupaa tai kun hänet on päätetty poistaa maasta ennen tämän luvan myöntämistä; Belgian valtion mukaan näitä artikloja ei sovelleta silloin, kun asianomainen on tullut laittomasti kyseiseen jäsenvaltioon.

94 Belgian valtion mukaan direktiivin 64/221/ETY 1 artiklan 2 kohdassa rajoitetaan direktiivin soveltamisalaa niin, että sitä sovelletaan ainoastaan sellaisiin jäsenvaltion kansalaisen perheenjäseniin, jotka täyttävät tällä alalla annetuissa asetuksissa ja direktiiveissä asetetut vaatimukset. Jäsenvaltion kansalaisen puoliso,

jolla ei ole henkilötodistusta, passia tai viisumia tai jonka viisumi on vanhentunut, ei kuitenkaan täytä direktiivin 68/360/ETY 3 ja 4 artiklassa sekä asetuksessa N:o 2317/95 säädettyjä edellytyksiä.

95 Itävallan hallitus katsoo, että maastapoistamispäätöstä ei voida erittäin kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta panna täytäntöön yhteisön oikeuden suojaaman henkilön osalta, ennen kuin tämä henkilö on voinut käyttää kaikkia niitä oikeussuojakeinoja, jotka hänelle on taattu direktiivin 64/221/ETY 8 ja 9 artiklassa (em. asia Royer ja asia 131/79, Santillo, tuomio 22.5.1980, Kok. 1980, s. 1585, Kok. Ep. V, s. 213).

96 Koska Belgian oikeusjärjestyksessä asetetaan jäsenvaltion kansalaisen perheeseen kuuluvien kolmannen maan kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytykseksi se, että asianomainen esittää voimassa olevan passin tai henkilötodistuksen sekä viisumin, Itävallan hallituksen mukaan on kuitenkin täysin oikeutettua, että perheenjäsen, joka on tullut laittomasti Belgiaan, ei saa saattaa asiaansa direktiivin 64/221/ETY 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi.

97 Direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 3 kohdan perusteella perheenjäsenen pitäisi sitä vastoin saada käyttää saman direktiivin 9 artiklassa säädettyä oikeussuojakeinoa, jos hän on tullut lainmukaisesti jäsenvaltion alueelle mutta hänen henkilötodistuksensa tai passinsa, joka on mahdollistanut maahantulon ja oleskeluluvan myöntämisen, on vanhentunut. Tällaisessa tapauksessa maasta poistaminen ei Itävallan hallituksen mukaan ole oikeutettua.

98 Komissio esittää, että direktiivin 64/221/ETY 1 artiklan 2 kohtaa sovelletaan kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat jäsenvaltion kansalaisen perheenjäseniä, vaikka heillä ei olisi viisumia tai sen voimassaoloaika olisi päättynyt. Kun

perheside on tullut selvitetyksi, tällaisilla henkilöillä on epäilyksettä käytettävissään direktiivin 64/221/ETY 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut oikeussuojakeinot.

99 Jos sitä vastoin kyseisellä henkilöllä ei ole henkilötodistusta tai passia, vastauksen täytyy komission mukaan olla sama kuin ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdotetun vastauksen. On nimittäin välttämätöntä selvittää, että kyseinen henkilö on jäsenvaltion kansalaisen puoliso, jotta hän nauttisi yhteisön oikeudessa taattua suojaa.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

100 Direktiivin 64/221/ETY 9 artiklan 2 kohdalla on tarkoitus taata menettelyllinen vähimmäistae sellaisille henkilöille, joilta on evätty ensimmäinen oleskelulupa tai jotka on poistettu maasta ennen tällaisen luvan myöntämistä, jossakin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista kolmesta tilanteesta. Siinä tilanteessa, että hallintotoimiin voidaan hakea muutosta lainkäyttöelimissä vain päätöksen laillisuuden osalta, sillä, että toimivaltainen viranomainen tutkii asian, on tarkoitus tehdä mahdolliseksi se, että asian tosiseikat ja asiaan liittyvät olosuhteet sekä myös suunnitellun toimenpiteen tarkoituksenmukaisuus tutkitaan ennen lopullisen päätöksen tekemistä (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-65/95 ja C-111/95, Shingara ja Radiom, tuomio 17.6.1997, Kok. 1997, s. I-3343, 34 ja 37 kohta)

101 Direktiivin 64/221/ETY 9 artiklan säännöksillä täydennetään saman direktiivin 8 artiklan säännöksiä muutoksenhausta lainkäyttöelimissä, ja niillä on tarkoitus lieventää näiden muutoksenhakukeinojen puutteita (ks. erityisesti asia 98/79, Pecastaing, tuomio 5.3.1980, Kok. 1980, s. 691, Kok. Ep. V, s. 57, 15 ja 20 kohta); direktiivin 9 artiklan säännöksiä on tulkittava laajasti niiden henkilöllisen soveltamisalan osalta. Velvollisuus tehdä mahdolliseksi kansallisten

viranomaisten kaikkien päätösten valvonta lainkäyttöelimissä on nimittäin yhteisön oikeuden alalla yleinen periaate, joka pohjautuu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja joka on ilmaistu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa (asia 222/86, Heylens ym., tuomio 15.10.1987, Kok. 1987, s. 4097, Kok. Ep. IX, s. 225, 14 kohta; asia C-97/91, Oleificio Borelli v. komissio, tuomio 3.12.1992, Kok. 1992, s. I-6313, Kok. Ep. XIII, s. I-215, 14 kohta ja asia C-226/99, Siples, tuomio 11.1.2001, Kok. 2001, s. I-277, 17 kohta).

102 Näin ollen on katsottava, että — toisin kuin Belgian valtio on väittänyt — jäsenvaltioiden kansalaisten ulkomaalaisilla puolisoilla, jotka esittävät olevansa siinä asemassa, että heihin sovelletaan direktiivissä 64/221/ETY taattua suojaa, on oikeus käyttää tämän direktiivin 9 artiklassa säädettyjä menettelyllisiä vähimmäistakeita, vaikka heillä ei olisi henkilötodistusta tai passia tai vaikka he olisivat viisumivaatimuksen alaisina henkilöinä tulleet jäsenvaltioon ilman viisumia tai pysyneet siellä viisumiensa voimassaoloajan päätyttyä.

103 On sitä paitsi huomattava, että jos henkilöllä ei olisi oikeutta käyttää näitä menettelyllisiä vähimmäistakeita silloin, kun hänellä ei ole henkilötodistusta tai passia taikka viisumia tai kun tällaisen asiakirjan voimassaoloaika on päättynyt, nämä menettelylliset takeet menettäisivät olennaisen osan tehokkaasta vaikutuksestaan.

104 Neljänteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 64/221/ETY 1 artiklan 2 kohtaa ja 9 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltion kansalaisen ulkomaalaisella puolisolla on oikeus saattaa päätös, jolla häneltä evätään ensimmäinen oleskelulupa tai jolla hänet päätetään poistaa maasta ennen tällaisen luvan myöntämistä, saman direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi, ja hänellä on tämä oikeus myös silloin, kun hänellä ei ole henkilötodistusta tai passia tai kun hän on viisumivaatimuksen alaisena henkilönä tullut jäsenvaltion alueelle ilman viisumia tai on pysynyt siellä viisuminsa voimassaoloajan päätyttyä.

Oikeudenkäyntikulut

105 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Itävallan hallitukselle ja 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 23.11.1999 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY 3 artiklaa, sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annetun neuvoston direktiivin 73/148/ETY 3 artiklaa sekä kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, 25 päivänä syyskuuta 1995 annettua

neuvoston asetusta (EY) N:o 2317/95 on suhteellisuusperiaate huomioon ottaen tulkittava siten, että jäsenvaltio ei saa käännyttää rajalta jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa olevaa kolmannen maan kansalaista, joka yrittää tulla jäsenvaltioon ilman voimassa olevaa henkilötodistusta tai passia taikka tilanteen mukaan viisumia, kun hän pystyy todistamaan henkilöllisyytensä ja aviositeensä ja kun ei ole tullut selvitetyksi, että tästä henkilöstä aiheutuu vaara yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle direktiivin 68/360/ETY 10 artiklassa ja direktiivin 73/148/ETY 8 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

2) Direktiivin 68/360/ETY 4 artiklaa ja direktiivin 73/148/ETY 6 artiklaa on tulkittava siten, että niissä ei anneta jäsenvaltiolle oikeutta evätä oleskelulupaa sellaiselta kolmannen maan kansalaiselta, joka pystyy todistamaan henkilöllisyytensä ja avioliittonsa jäsenvaltion kansalaisen kanssa, eikä oikeutta poistaa maasta tällaista henkilöä, jos ainoana perusteena näille toimenpiteille on se, että hän on tullut lainvastaisesti kyseiseen jäsenvaltioon.

3) Direktiivin 68/360/ETY 3 artiklaa ja 4 artiklan 3 kohtaa, direktiivin 73/148/ETY 3 ja 6 artiklaa 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 3 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio ei saa evätä oleskelulupaa sellaiselta jäsenvaltion kansalaisen kanssa avioliitossa olevalta kolmannen maan kansalaiselta, joka on tullut lainmukaisesti tähän jäsenvaltioon, eikä poistaa häntä maasta, jos ainoana perusteena näille toimenpiteille on se, että hänen viisuminsa voimassaoloaika on päättynyt ennen oleskeluluvan hakemista.

4) Direktiivin 64/221/ETY 1 artiklan 2 kohtaa ja 9 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltion kansalaisen ulkomaalaisella puolisolla on oikeus saattaa päätös, jolla häneltä evätään ensimmäinen oleskelulupa tai jolla hänet päätetään poistaa maasta ennen tällaisen luvan myöntämistä, saman direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi, ja hänellä on tämä oikeus myös silloin, kun hänellä ei ole henkilötodistusta tai passia tai kun hän on viisumivaatimuksen alaisena henkilönä tullut jäsenvaltion alueelle ilman viisumia tai on pysynyt siellä viisuminsa voimassaoloajan päätyttyä.

Rodríguez Iglesias	Colneric	von Bahr
Gulmann	Edward	Puissochet
Wathelet	Schintgen	Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 25 päivänä heinäkuuta 2002.

R. Grass — kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias — presidentti