YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

17 päivänä helmikuuta 2005 *

Asiassa C-215/03,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Rechtbank te 's-Gravenhage (Alankomaat) on esittänyt 12.5.2003 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 19.5.2003, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Salah Oulane

vastaan

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari), M. Ilešič ja E. Levits,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.9.2004 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— S. Oulane, edustajanaan advocaat M. N. R. Nasrullah,

— Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, edustajanaan advocaat R. van Asperen,

— Belgian hallitus, asiamiehenään A. Snoecx,

— Ranskan hallitus, asiamiehenään A. Bodard-Hermant,

— Italian hallitus, asiamiehenään A. Cingolo,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään J. van Bakel ja H. G. Sevenster,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Condou-Durande ja R. Troosters,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.10.2004 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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) 4 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastapuolina ovat Oulane, joka on Ranskan kansalainen, ja Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (ulkomaalais- ja kotoutusasioiden ministeri) ja jossa on kyse Oulanen karkottamista varten tehdystä säilöön ottamisesta, joka perustui sille, että hän ei esittänyt henkilökorttia tai passia, josta kävisi ilmi hänen yhteisön kansalaisen asemansa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Palveluja tarjoavien ja niitä vastaanottavien henkilöiden oleskeluoikeuden on oltava yhtä pitkä kuin aika, jona palveluja tarjotaan.

Jos tämä aika on kolmea kuukautta pidempi, on sen jäsenvaltion, jonka alueella palveluja tarjotaan, annettava oleskeluoikeuden todisteeksi määräaikainen oleskelulupa.

Jos tämä aika on enintään kolme kuukautta, henkilötodistus tai passi, jonka avulla henkilö on tullut maahan, on riittävä oleskelua varten. Jäsenvaltio voi kuitenkin vaatia henkilöä tekemään ilmoituksen maahantulostaan."

4 Direktiivin 73/148 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."

Kansallinen lainsäädäntö

5 Vreemdelingenwetin (ulkomaalaislaki), joka on annettu 23.11.2000 (Stbl. 2000, nro 495; jäljempänä ulkomaalaislaki), 50 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Rajavalvonnasta ja ulkomaalaisten valvonnasta vastaavilla virkamiehillä on toimivalta ottaa henkilöitä säilöön heidän henkilöllisyytensä, kansalaisuutensa ja oleskeluoikeudellisen asemansa toteamiseksi, joko sellaisten tosiseikkojen ja olosuhteiden perusteella, jotka objektiivisin arviointiperustein tarkasteltuna synnyttävät kohtuullisen olettaman laittomasta oleskelusta, tai maahantulon jälkeisen laittoman oleskelun torjunnan yhteydessä — — .

2. Jos säilöön otetun henkilön henkilöllisyyttä ei voida osoittaa välittömästi, hänet voidaan siirtää kuulusteltavaksi tätä varten tarkoitettuun tilaan. Henkilöä pidetään siellä enintään kuuden tunnin ajan siten, että keskiyön ja aamuyhdeksän välistä aikaa ei oteta huomioon — — ."

6 Ulkomaalaislain 59 §:ssä säädetään muun muassa, että laittomasti maassa oleskeleva ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön karkottamista varten, jos yleistä järjestystä tai kansallista turvallisuutta koskeva etu edellyttää sitä.

7 Vreemdelingenbesluitin (ulkomaalaislain täytäntöönpanemisesta annettu ulkomaalaisasetus), joka on annettu 23.11.2000 (Stbl. 2000, nro 497; jäljempänä ulkomaalaisasetus), 8 §:n 13 momentin 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltion kansalaista ei karkoteta niin kauan kuin ei ole käynyt ilmi, että tällä henkilöllä ei ole oleskeluoikeutta tai että hänen oleskeluoikeutensa on päättynyt."

8 Vreemdelingencirculaire 2000:n (ulkomaalaisasioita koskeva yleiskirje, Stcrt. 2000, s. 17) B10/24 kohdassa todetaan seuraavaa:

"Alankomaissa oleskelevaa ulkomaalaista, joka vetoaa EY:n perustamissopimuksen mukaisiin oikeuksiin mutta joka ei ole esittänyt voimassa olevaa henkilökorttia tai passia, kehotetaan esittämään tämä asiakirja. Hänelle annetaan tätä varten kahden viikon määräaika."

Pääasia

9 Alankomaiden viranomaiset pidättivät 3.12.2001 laittomasta oleskelusta epäillyn Oulanen. Oulane, jolla ei ollut minkäänlaista henkilöllisyyden osoittavaa asiakirjaa, ilmoitti kuulusteluissa olevansa Ranskan kansalainen, oleskelleensa Alankomaissa noin kolmen kuukauden ajan ja olevansa siellä lomalla. Alankomaiden viranomaiset

ottivat hänet säilöön karkotusta varten muun muassa sillä perusteella, että hän saattoi yrittää välttyä tältä karkotukselta.

10 Oulane esitti 7.12.2001 viranomaisille ranskalaisen henkilökortin. Viranomaiset totesivat näin ollen hänen yhteisön kansalaisuutensa eivätkä kiistäneet enää hänen asemaansa matkailijana. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie kumosi 10.12.2001 säilöönottopäätöksen.

11 Rautatiepoliisi otti 27.7.2002 Oulanen kiinni Rotterdam-Centralin rautatieasemalla tavaratunnelissa, johon yleisöltä on pääsy kielletty. Koska Oulanella ei ollut hallussaan henkilöllisyyden osoittavia asiakirjoja, häntä kuulusteltiin ja hänet otettiin säilöön karkottamista varten. Kuulustelujen aikana Oulane ilmoitti, että hän oli oleskellut Alankomaissa 18 päivää ja että hän halusi palata Ranskaan. Tätä säilöön ottamista perustellakseen Alankomaiden viranomaiset vetosivat yleisen järjestyksen suojaamiseen, koska voitiin olettaa, että asianomainen henkilö yrittäisi välttyä karkottamiselta.

12 Oulane karkotettiin Ranskaan 2.8.2002.

Ennakkoratkaisukysymykset

13 Oulane riitautti nämä säilöönottopäätökset ja esitti vahingonkorvausvaatimuksen Rechtbank te 's-Gravenhagessa.

14 Koska Rechtbank te 's-Gravenhage katsoi, että sen käsiteltävänä olevan riita-asian ratkaisu edellytti yhteisön lainsäädännön tulkintaa, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"Ensimmäisen menettelyn osalta:

1) Onko direktiivin 72/148/ETY — — 4 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa tulkittava yhteisön sisäisillä rajoilla tapahtuvien maahantulotarkastusten poistamisen jälkeen siten, että sen jäsenvaltion viranomaisten, jossa henkilö vetoaa oleskeluoikeuteensa, on tunnustettava sellaisen henkilön oleskeluoikeus, joka ilmoittaa olevansa toisen jäsenvaltion kansalainen ja matkailija, vasta siitä hetkestä alkaen, jona kyseinen henkilö on esittänyt voimassa olevan henkilökortin tai passin?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko yhteisön oikeudessa, sellaisena kuin se on tällä hetkellä, erityisesti syrjintäkiellon periaatteeseen ja palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteeseen nähden mahdollista tehdä poikkeus siten, että jäsenvaltion viranomaisten on annettava kyseiselle henkilölle mahdollisuus voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämiseen?

3) Onko toiseen kysymykseen annettavan vastauksen kannalta merkitystä sillä, että sen jäsenvaltion oikeudessa, jossa henkilö vetoaa oleskeluoikeuteensa, ei ole asetettu yleistä henkilöllisyyden todentamisvelvollisuutta kyseisen valtion omille kansalaisille?

4) Jos toiseen kysymykseen annetaan myönteinen vastaus, asetetaanko yhteisön oikeudessa, sellaisena kuin se on tällä hetkellä, vaatimuksia sille, minkä pituisen

ajan kuluessa jäsenvaltion on annettava henkilölle mahdollisuus esittää voimassa oleva henkilökortti tai passi ennen kuin asiassa määrätään hallinnollinen seuraamus oletettuun laittomaan maassaoleskeluun liittyvän toimenpiteen muodossa?

5) Onko neljännessä kysymyksessä mainitun kaltaisen toimenpiteen kaltainen hallinnollinen seuraamus, joka koostuu toimenpiteestä, jolla henkilö otetaan säilöön karkottamista varten — — ulkomaalaislain 59 §:n nojalla ja joka toteutetaan ennen neljännessä kysymyksessä tarkoitetun ajan päättymistä, katsottava seuraamukseksi, jolla puututaan suhteettomalla tavalla palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen?

6) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, rajoitetaanko yhteisön oikeuden mukaan, sellaisena kuin se on tällä hetkellä, palvelujen vapaata liikkuvuutta tapauksessa, jossa sellaista henkilöä vastaan, joka ilmoittaa olevansa toisen jäsenvaltion kansalainen ja matkailija, toteutetaan — — ulkomaalaislain 59 §:n nojalla yleistä järjestystä koskevan edun perusteella säilöönottamistoimenpide henkilön karkottamista varten sen ajanjakson aikana, jona hän ei ole todistanut oleskeluoikeuttaan voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämisellä, ja niin kauan kuin hän ei tätä tee, vaikka asiassa ei voida havaita, että yleiselle järjestykselle aiheutuisi todellista ja vakavaa vaaraa?

7) Jos katsotaan, että palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoitus on olemassa (kuudes kysymys), onko sen arvioimisen osalta, onko rajoitus perusteltu, ratkaisevaa se, minkä pituisen ajan kuluessa jäsenvaltio on antanut henkilölle mahdollisuuden esittää voimassa oleva henkilökortti tai voimassa oleva passi?

8) Jos katsotaan, että palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoitus on olemassa (kuudes kysymys), onko sen arvioimisen osalta, onko rajoitus perusteltu, merkittävää se, suorittaako jäsenvaltio jälkikäteen vahingonkorvausta siltä ajanjaksolta, jona henkilö oli säilössä ja jonka aikana hän ei ollut vielä todistanut kansalaisuuttaan voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämisellä, jos jäsenvaltiossa

noudatetaan yleisesti tällaista käytäntöä ulkomaalaisiin kohdistettujen lainvastaisten säilöönottojen kohdalla?

9) Onko siinä tapauksessa, että jäsenvaltiossa ei tunneta yleistä henkilöllisyyden todentamisvelvollisuutta, yhteisön oikeuden, sellaisena kuin se on tällä hetkellä, ja erityisesti kun otetaan huomioon siinä oleva syrjintäkiellon periaate, vastaista, että jäsenvaltio toteuttaa valtion sisällä tapahtuvan ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä sellaisen henkilön osalta, joka ilmoittaa olevansa matkailija, — — ulkomaalaislain 59 §:n nojalla karkottamista varten tapahtuvan ulkomaalaisten säilöönottamistoimenpiteen, sen ajanjakson aikana, jona hän ei todista oleskeluoikeuttaan voimassa olevalla henkilökortilla tai passilla, ja niin kauan kuin hän ei tätä tee?

Toisen menettelyn osalta:

10) Onko yhteisön oikeuden, sellaisena kuin se on tällä hetkellä, vastaista se, että jäsenvaltio ei pidä alueellaan oleskelevaa toisen jäsenvaltion kansalaista henkilönä, jolla on yhteisön oikeuden perusteella suojattu oleskeluoikeus, niin kauan kuin tämä henkilö ei itse vetoa jäsenvaltiota vastaan oleskeluoikeuteen palvelujen vastaanottajana?

11) Onko käsitettä palvelujen vastaanottaja, sellaisena kuin se ymmärretään palvelujen vapaan liikkuvuuden yhteydessä, tulkittava siten, että myös silloin, kun henkilö i) oleskelee pidemmän aikaa, mahdollisesti yli kuuden kuukauden ajan, toisessa jäsenvaltiossa, ii) jossa hänet otetaan kiinni rangaistavan teon takia, iii) eikä hän voi ilmoittaa vakinaista asuin- tai oleskelupaikkaa, iv) eikä hänellä ole rahaa eikä matkatavaroita, tämä oleskelu toisessa jäsenvaltiossa muodostaa riittävän perustan oletukselle, että kyseinen henkilö on matkailupalveluiden tai muiden lyhytaikaiseen oleskeluun liittyvien palvelujen, kuten majoituspalveluiden ja ruokailupalvelujen, vastaanottaja?"

Ennakkoratkaisukysymykset

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään, onko direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa tulkittava siten, että sen edellytykseksi, että jäsenvaltio tunnustaa palvelujen vastaanottajan, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, oleskeluoikeuden, asetetaan se, että tämä kansalainen esittää henkilökortin tai passin.

16 Alustavasti on muistutettava, että henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaate kuuluu yhteisön perusteisiin. Näin ollen niitä määräyksiä ja säännöksiä, joissa tämä periaate vahvistetaan, on tulkittava laajasti (ks. mm. asia C-357/98, Yiadom, tuomio 9.11.2000, Kok. 2000, s. I-9265, 24 kohta).

17 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion kansalaisten oikeus tulla toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä on suoraan EY:n perustamissopimuksessa tai tapauksen mukaan sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä myönnetty oikeus (asia 48/75, Royer, tuomio 8.4.1976, Kok. 1976, s. 497, Kok. Ep. III, s. 79, 31 kohta ja asia C-376/89, Giagounidis, tuomio 5.3.1991, Kok. 1991, s. I-1069, 12 kohta).

18 Näin ollen oleskeluluvan myöntämistä jäsenvaltion kansalaiselle ei ole pidettävä oikeuksia luovana toimena vaan sellaisena jäsenvaltion toimena, jolla on tarkoitus vahvistaa, millaisessa asemassa toisen jäsenvaltion kansalainen on yhteisön oikeussääntöjen perusteella (ks. mm. asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004, Kok. 2004, s.I-2703).

19 Siltä osin kuin erityisemmin on kyse jäsenvaltion kansalaisista, jotka oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa palvelujen vastaanottajina, direktiivin 73/148 6 artiklassa säädetään, että vastaanottava jäsenvaltio voi asettaa oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi, että nämä henkilöt esittävät asiakirjan, jolla he tulivat sen alueelle. Lisäksi saman direktiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannesta alakohdasta johtuu, että jos aika, jona palveluja tarjotaan, on enintään kolme kuukautta, henkilökortti tai passi on riittävä asianomaisen henkilön oleskelua varten.

20 Näitä edellytyksiä ei ole muutettu lainkaan Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77).

21 Tämän seurauksena jäsenvaltiolla on oikeus edellyttää palvelujen vastaanottajilta, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia ja jotka haluavat oleskella sen alueella, että he esittävät näytön henkilöllisyydestään ja kansalaisuudestaan.

22 Kuten Euroopan yhteisöjen komissio on aivan oikein korostanut, voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämistä koskevalla velvollisuudella on tarkoitus yhtäältä tehdä oleskeluoikeuden todistamiseen liittyvien ongelmien ratkaisu helpommaksi paitsi kansalaisille, myös kansallisille viranomaisille, ja toisaalta vahvistaa enimmäisedellytykset, jotka jäsenvaltio voi asettaa asianomaisille henkilöille heidän oleskeluoikeutensa tunnustamiseksi.

23 On kuitenkin ilmeistä, että sillä seikalla, että tällainen näyttö on mahdollista esittää vain siten, että jokaisessa tapauksessa on esitettävä voimassa oleva henkilökortti tai passi, ylitetään direktiivillä 73/148 asetetut tavoitteet.

24 Voimassa olevan henkilökortin tai passin esittäminen yhteisön kansalaisuuden toteennäyttämiseksi on nimittäin hallinnollinen muodollisuus, jonka ainoa tavoite on, että kansalliset viranomaiset toteavat oikeuden, joka johtuu suoraan kyseessä olevan henkilön asemasta.

25 Jos voimassa olevan henkilökortin tai passin puuttuessa asianomainen henkilö pystyy kuitenkin todistamaan kansalaisuutensa muilla keinoilla ilman mitään epäselvyyttä, vastaanottava jäsenvaltio ei voi kyseenalaistaa hänen oleskeluoikeuttaan sillä perusteella, että asianomainen henkilö ei ole esittänyt jotakin edellä mainittua asiakirjaa (ks. tältä osin, asiayhteydessä, jossa on kyse kolmansien valtioiden kansalaisista, asia C-459/99, MRAX, tuomio 25.7.2002, Kok. 2002, s. I-6591, 62 kohta).

26 Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siis vastattava, että direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa on tulkittava siten, että sen edellytykseksi, että jäsenvaltio tunnustaa palvelujen vastaanottajan, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, oleskeluoikeuden, ei voida asettaa sitä, että tämä kansalainen esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin, jos hänen henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa voidaan ilman mitään epäselvyyttä todistaa muilla keinoilla.

27 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettava vastaus, toiseen ja neljänteen kysymykseen ei ole aiheellista vastata.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään, johon vastaaminen on aiheellista, vaikka toiseen kysymykseen ei vastatakaan, onko yhteisön oikeuden vastaista se, että jäsenvaltioiden kansalaisille asetetaan toisessa jäsenvaltiossa kansalaisuutensa todistamista varten velvollisuus esittää voimassa oleva henkilökortti tai passi, kun tämä jäsenvaltio ei aseta omille kansalaisilleen yleistä henkilöllisyyden todentamisvelvollisuutta.

29 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että kansallisen oikeuskäytännön mukaan Alankomaiden lainsäädännössä ei säädetä kattavasta ja yleisestä henkilöllisyyden todentamisvelvollisuudesta, vaan rajoitetuista velvollisuuksista, jotka koskevat määrättyjä tilanteita. Yksi näistä velvollisuuksista koskee ulkomaalaisvalvontaa.

30 Tämän oikeuskäytännön mukaan henkilön, joka tarkastuksen yhteydessä ilmoittaa olevansa Alankomaiden kansalainen, on osoitettava henkilöllisyytensä uskottavalla tavalla. Voimassa olevan henkilökortin tai passin tai jopa Alankomaissa myönnetyn ajokortin esittämisen lisäksi henkilöllisyys voi uskottavasti ilmetä tutustumalla alankomaalaisten paikallisten viranomaisten hallussa oleviin tietoihin. Jos kansalainen sen sijaan ilmoittaa olevansa toisen jäsenvaltion kansalainen, mutta ei pysty

esittämään voimassa olevaa henkilökorttia tai passia, kansalliset viranomaiset ottavat hänet säilöön siihen asti, kunnes hän esittää nämä asiakirjat.

31 Näissä olosuhteissa, kuten ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, muiden jäsenvaltioiden kansalaisten, jotka oleskelevat Alankomaissa perustamissopimuksessa hyväksytyissä tarkoituksissa, on käytännössä aina pidettävä mukanaan asiakirjaa, jolla hän voi todistaa henkilöllisyytensä, kun taas tämän jäsenvaltion omilla kansalaisilla ei ole tällaista velvollisuutta.

32 On korostettava, että tällainen järjestelmä merkitsee ilmeisen erilaista kohtelua Alankomaiden ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten välillä. Perustamissopimuksessa kielletään tällainen erilainen kohtelu.

33 EY 49 artikla on nimittäin palvelujen vapaan tarjoamisen alalla EY 12 artiklassa määrätyn yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, jolla kielletään kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä, erityinen ilmaus (ks. asia C-3/88, komissio v. Italia, tuomio 5.12.1989, Kok. 1989, s. 4035, Kok. Ep. X, s. 285, 8 kohta ja asia C-388/01, komissio v. Italia, tuomio 16.1.2003, Kok. 2003, s. I-721, 13 kohta).

34 Yhteisön oikeuden kanssa ei tietenkään ole ristiriidassa, että jäsenvaltio harjoittaa valvontaa sen suhteen, että velvollisuutta pystyä aina esittämään oleskeluoikeuden osoittava asiakirja noudatetaan, kunhan tämä sama velvollisuus kohdistuu sen omiin kansalaisiin heidän henkilökorttiensa osalta (asia 321/87, komissio v. Belgia, tuomio 27.4.1989, Kok. 1989, s. 997, 12 kohta ja asia C-24/97, komissio v. Saksa, tuomio 30.4.1998, Kok. 1998, s. I-2133, 13 kohta).

35 Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on siten vastattava, että EY 49 artiklan vastaista on se, että jäsenvaltioiden kansalaisille asetetaan toisessa jäsenvaltiossa kansalaisuutensa todistamista varten velvollisuus esittää voimassa oleva henkilökortti tai passi, kun tämä jäsenvaltio ei aseta omille kansalaisilleen yleistä henkilöllisyyden todentamisvelvollisuutta, vaan nämä voivat todistaa henkilöllisyytensä kaikin kansallisessa oikeudessa hyväksytyin keinoin.

Viides, kuudes, seitsemäs, kahdeksas ja yhdeksäs ennakkoratkaisukysymys

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee viidennellä, kuudennella, seitsemännellä, kahdeksannella ja yhdeksännellä kysymyksellään, onko toimenpide, jolla toisen jäsenvaltion kansalainen otetaan säilöön karkottamista varten, joka perustuu siihen, että kyseinen henkilö ei ole esittänyt voimassa olevaa henkilökorttia tai passia, ja joka toteutetaan, vaikka yleiselle järjestykselle ei aiheudu haittaa, palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, ja jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko tätä rajoitusta perustella.

37 Aluksi on muistutettava, että EY 49 artiklaan kirjattuun palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteeseen kuuluu palvelujen vastaanottajien vapaus mennä toiseen jäsenvaltioon käyttääkseen siellä jotakin palvelua ilman, että siirtymistä rajoitetaan, ja että matkailijat on katsottava palvelujen vastaanottajiksi (asia C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999, Kok. 1999, s. I-11, 16 kohta).

38 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, jäsenvaltioilla on edelleen oikeus määrätä rangaistus henkilökortin tai passin esittämistä koskevan velvoitteen rikkomisesta, edellyttäen että rangaistukset ovat verrattavissa samankaltaisiin

kansallisiin rikkomuksiin sovellettaviin rangaistuksiin ja että ne ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia (ks. vastaavasti asia C-378/97, Wijsenbeek, tuomio 21.9.1999, Kok. 1999, s. I-6207, 44 kohta).

39 Alankomaiden kuningaskunnassa ei kuitenkaan aseteta maan omille kansalaisille yleistä henkilöllisyyden todentamisvelvollisuutta, vaan he voivat todistaa henkilöllisyytensä kaikin keinoin.

40 Toimenpiteillä, joilla henkilö vangitaan tai karkotetaan ja jotka perustuvat yksinomaan siihen, että asianomainen ei ole täyttänyt ulkomaalaisten valvontaa koskevia oikeudellisia muodollisuuksia, puututaan yhteisön oikeuteen suoraan perustuvan oleskeluoikeuden ydinsisältöön, ja ne ovat ilmeisen suhteettomia rikkomuksen vakavuuteen nähden (asia 157/79, Pieck, tuomio 3.7.1980, Kok. 1980, s. 2171, Kok. Ep. V, s. 275, 18 ja 19 kohta; asia C-265/88, Messner, tuomio 12.12.1989, Kok. 1989, s. I-4209, Kok. Ep. X, s. 297, 14 kohta ja em. asia MRAX, tuomion 78 kohta).

41 Toimenpide, jolla henkilö otetaan säilöön, voi perustua vain nimenomaiseen poikkeussäännökseen, kuten direktiivin 73/148 8 artiklaan, jossa sallitaan, että jäsenvaltiot rajoittavat muiden jäsenvaltioiden kansalaisten oleskeluoikeutta siltä osin kuin nämä rajoitukset perustuvat yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä kansanterveyttä koskeviin syihin (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Italia, tuomio 16.1.2003, 19 kohta).

42 Ennakkoratkaisukysymysten lähtötilanne on kuitenkin se, että yleiselle järjestykselle ei kohdistunut todellista ja vakavaa uhkaa. Ulkomaalaisten maahantuloa, maassa liikkumista ja siellä oleskelua koskevien oikeudellisten muodollisuuksien täyttämättä jättäminen ei itsessään voi loukata yleistä järjestystä ja turvallisuutta (ks. em. asia Royer, tuomion 47 kohta ja em. asia MRAX, tuomion 79 kohta).

43 Tässä asiayhteydessä on aiheellista lisätä, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 103 kohdassa aivan oikein todennut, että sillä seikalla ei ole merkitystä, että jälkikäteen voidaan määrätä vahingonkorvauksia sen vuoksi, että säilöön ottaminen oli lainvastainen.

44 Edellä todetun valossa näihin kysymyksiin on vastattava, että toimenpide, jolla toisen jäsenvaltion kansalainen otetaan säilöön karkottamista varten, joka perustuu siihen, että kyseinen henkilö ei ole esittänyt voimassa olevaa henkilökorttia tai passia, ja joka toteutetaan, vaikka yleiselle järjestykselle ei aiheudu haittaa, on sellainen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, jota ei voida perustella, ja se on näin ollen EY 49 artiklan vastainen.

Kymmenes ja yhdestoista ennakkoratkaisukysymys

45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kymmenennellä ja yhdennellätoista kysymyksellään, onko palvelujen vastaanottajan käsitettä tulkittava siten, että jäsenvaltion kansalaisen voidaan olettaa olevan matkailupalvelujen vastaanottaja toisessa jäsenvaltiossa vain sen seikan perusteella, että henkilö oleskelee tämän jäsenvaltion alueella yli kuuden kuukauden ajan, vaikka hän ei voi ilmoittaa vakinaista asuin- tai oleskelupaikkaa ja vaikka hänellä ei ole rahaa tai matkatavaroita.

46 Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetystä asiakirja-aineistosta käy ilmi, että silloin, kun pääasian kantaja otettiin säilöön toisen menettelyn yhteydessä, hän ei vedonnut palvelujen vastaanottajan ominaisuuteen muun muassa matkailijana. Pääasian kantaja nimittäin vain ilmoitti kansallisille viranomaisille, että hän oli oleskellut Alankomaissa 18 päivää ja että hän halusi palata Ranskaan.

47 Tältä osin on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on esittää kansalliselle tuomioistuimelle kaikki yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat olla hyödyllisiä kansallisen tuomioistuimen arvioidessa sen käsiteltävänä olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kansallinen tuomioistuin kysymyksiään esittäessään viitannut tiettyyn yhteisön oikeuden määräykseen tai säännökseen (ks. asia C-241/89, SARPP, tuomio 12.12.1990, Kok. 1990, s. I-4695, 8 kohta ja asia C-456/02, Trojani, tuomio 7.9.2004, Kok. 2004, s. I-7573, 38 kohta).

48 Tämän periaatteen valossa on aiheellista tehdä seuraavat toteamukset.

49 Vaikka jäsenvaltion kansalaisten oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa johtuukin suoraan perustamissopimuksesta, vastaanottava jäsenvaltio voi kuitenkin velvoittaa nämä yhteisön kansalaiset noudattamaan tiettyjä hallinnollisia muodollisuuksia tämän oikeuden tunnustamiseksi.

50 Siltä osin kuin on kyse palvelujen vastaanottajista, tämän tunnustamisen käytännön menettelytavoista säädetään direktiivissä 73/148.

51 Tämän direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan oleskeluoikeuden on oltava yhtä pitkä kuin aika, jona palveluja tarjotaan. Jos tämä aika on kolmea kuukautta pidempi, on sen jäsenvaltion, jonka alueella palveluja tarjotaan, annettava oleskeluoikeuden todisteeksi määräaikainen oleskelulupa. Jos tämä aika on enintään kolme kuukautta, henkilötodistus tai passi, jonka avulla henkilö on tullut maahan, on riittävä oleskelua varten.

52 Lisäksi direktiivin 73/148 6 artiklan sanamuodon mukaan jäsenvaltiot saavat vaatia asianomaiselta henkilöltä oleskeluluvan myöntämistä varten edellä mainittujen henkilöllisyystodistusten lisäksi ainoastaan todistuksen siitä, että hän "kuuluu johonkin [tämän saman direktiivin] 1 ja 4 artiklassa tarkoitettuun henkilöryhmään".

53 On muistutettava yhtäältä, että henkilöllisyys ja kansalaisuus voidaan todistaa muillakin keinoilla (ks. tämän tuomion 25 kohta), ja toisaalta, että jos ei ole täsmennetty, mitkä sellaiset todistustavat on hyväksytty, joilla asianomainen henkilö voi osoittaa, että hän kuuluu johonkin direktiivin 73/148 1 ja 4 artiklassa tarkoitettuun henkilöryhmään, on pääteltävä, että tämä todistaminen voidaan tehdä mitä hyvänsä asianmukaista keinoa käyttämällä (ks. tältä osin asia C-363/89, Roux, tuomio 5.2.1991, Kok. 1991, s. I-273, 15 ja 16 kohta).

54 Ellei yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä kansanterveyttä koskevista kysymyksistä muuta johdu, jäsenvaltion kansalaisille kuuluu palvelujen vastaanottajina sellaisten todisteiden esittäminen, joiden perusteella voidaan päätellä, että heidän oleskelunsa on laillista.

55 Vastaanottava jäsenvaltio voi yhteisön oikeudessa asetetuissa rajoissa toteuttaa karkottamistoimenpiteen silloin, kun jäsenvaltion kansalainen ei pysty osoittamaan, että direktiivin 73/148 mukaiset oleskeluoikeuden edellytykset palvelujen vastaanottajana täyttyvät.

56 Näin ollen kymmenenteen ja yhdenteentoista kysymykseen on vastattava, että jäsenvaltion kansalaisten, jotka oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa palvelujen vastaanottajina, on esitettävä sellaiset todisteet, joiden perusteella voidaan päätellä heidän oleskelunsa olevan laillista. Jos tällaisia todisteita ei esitetä, vastaanottava jäsenvaltio voi yhteisön oikeudessa asetetuissa rajoissa toteuttaa karkottamistoimenpiteen.

Oikeudenkäyntikulut

57 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **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 4 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa on tulkittava siten, että sen edellytykseksi, että jäsenvaltio tunnustaa palvelujen vastaanottajan, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, oleskeluoikeuden, ei voida asettaa sitä, että tämä kansalainen esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin, jos hänen henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa voidaan ilman mitään epäselvyyttä todistaa muilla keinoilla.**

2) **EY 49 artiklan vastaista on se, että jäsenvaltioiden kansalaisille asetetaan toisessa jäsenvaltiossa kansalaisuutensa todistamista varten velvollisuus**

esittää voimassa oleva henkilökortti tai passi, kun tämä jäsenvaltio ei aseta omille kansalaisilleen yleistä henkilöllisyyden todentamisvelvollisuutta, vaan nämä voivat todistaa henkilöllisyytensä kaikin kansallisessa oikeudessa hyväksytyin keinoin.

3) **Toimenpide, jolla toisen jäsenvaltion kansalainen otetaan säilöön karkottamista varten, joka perustuu siihen, että kyseinen henkilö ei ole esittänyt voimassa olevaa henkilökorttia tai passia, ja joka toteutetaan, vaikka yleiselle järjestykselle ei aiheudu haittaa, on sellainen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, jota ei voida perustella, ja se on näin ollen EY 49 artiklan vastainen.**

4) **Jäsenvaltion kansalaisten, jotka oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa palvelujen vastaanottajina, on esitettävä sellaiset todisteet, joiden perusteella voidaan päätellä heidän oleskelunsa olevan laillista. Jos tällaisia todisteita ei esitetä, vastaanottava jäsenvaltio voi yhteisön oikeudessa asetetuissa rajoissa toteuttaa karkottamistoimenpiteen.**

Allekirjoitukset