YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
18 päivänä toukokuuta 1982 *

Yhdistetyissä asioissa 115/81 ja 116/81,

jotka Tribunal de première instancen presidentti on välitoimimenettelyn yhteydessä saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen ensin mainitussa kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevissa asioissa

Rezguia Adoui

vastaan

1) **Belgian valtio**, edustajanaan oikeusministeri,

2) **Liègen kaupunki**, edustajanaan kaupunginjohtaja,

ja

Dominique Cornuaille

vastaan

Belgian valtio, edustajanaan oikeusministeri,

saadakseen ennakkoratkaisun perustamissopimuksen 7 artiklan, 48 artiklan 3 kohdan, 56 artiklan 1 kohdan ja 66 artiklan tulkinnasta sekä ulkomaalaisten liikkumista

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL 1964, s. 850) ja erityisesti sen 3, 6, 8 ja 9 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti J. Mertens de Wilmars, jaostojen puheenjohtajat G. Bosco ja A. Touffait sekä tuomarit P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling ja A. Chloros,

julkisasiamies: F. Capotorti,
kirjaaja: P. Heim,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Liègen Tribunal de première instancen presidentti on välitoimimenettelyn yhteydessä 8.5.1981 tekemillään ja 12.5.1981 yhteisöjen tuomioistuimeen saapuneilla päätöksillä esittänyt ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla useita ennakkoratkaisukysymyksiä perustamissopimuksen 7 artiklan, 48 artiklan 3 kohdan, 56 artiklan 1 kohdan ja 66 artiklan tulkinnasta sekä ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL 1964, s. 850) ja erityisesti sen 3, 6, 8 ja 9 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty sellaisten asioiden yhteydessä, jotka pääsian kantajat saattoivat vireille Belgian valtiota vastaan sillä perusteella, että hallintoviranomainen kieltäytyi myöntämästä heille oleskelulupaa Belgian alueella; tämä kieltäytyminen perustui asianomaisten käyttäytymiseen, jota pidettiin yleisen järjestyksen vastaisena sen vuoksi, että he olivat tarjoilijoita siveellisyyden kannalta kyseenalaisessa baarissa.

3 Prostituution virallisen sääntelyn lopettaneella 21.8.1948 annetulla Belgian lailla kielletään asiakkaiden houkuttelu viettelytarkoituksessa, yllytys haureuteen, prostituution hyväksikäyttö, haureuden harjoittamiseen tarkoitetun tai ilotalon pitäminen sekä paritustoiminta. Lain mukaan kunnanvaltuustot voivat antaa täydentäviä säännöksiä, jos niiden tavoitteena on julkisen moraalin ja yleisen rauhan varmistaminen. Liègen kaupungin 25.3.1957 annetussa poliisimääräyksessä ja sen jälkeisissä asetuksissa määrätään, että prostituutiota harjoittavat henkilöt eivät saa esitellä itseään ohikulkijoille; että niiden tilojen, joissa he harjoittavat toimintaansa, ikkunoiden ja ovien on oltava suljettuina ja peitettyinä siten, ettei niihin voi nähdä sisälle; ja että kyseiset henkilöt eivät saa seistä kadulla tällaisten tilojen läheisyydessä.

4 Kansallinen tuomioistuin on jakanut esittämänsä kysymykset, joiden sanamuoto on kyseisissä kahdessa asiassa käytännössä katsoen samanlainen, kahteen osaan, jotka on nimetty "Yleisen järjestyksen käsitteeksi" ja "Menettelyllisiin takeisiin". Ottaen huomioon, että kyseisissä kahdessa asiassa esitetyt kysymykset ovat lähes samanlaisia, on tarkoituksenmukaista yhdistää ne tuomion antamista varten.

I Yleisen järjestyksen käsite

Kysymykset 1–9, 11 ja 12

5 Kysymykset 1–9, 11 ja 12 koskevat pääasiallisesti sitä, voiko jäsenvaltio perustamissopimuksen 48 ja 56 artiklaan kirjattujen varaumien nojalla karkottaa toisen jäsenvaltion kansalaisen tai evätä häneltä pääsyn alueelle sellaisen toiminnan perusteella, joka sen omien kansalaisten kohdalla ei anna aihetta rangaistustoimenpiteisiin.

6 Näin esitetyt kysymykset on perusteltu sillä, että Belgian lainsäädännössä ei ole kielletty prostituutiota itsessään, vaikka laissa kielletäänkin tietty siihen liittyvä toiminta, joka on sosiaalisesta näkökulmasta poikkeuksellisen vahingollista, kuten se, että kolmannet osapuolet käyttävät prostituutiota hyväksi, sekä haureuteen yllytyksen eri muodot.

7 ETY:n perustamissopimuksen 48 ja 56 artiklaan sisältyvien varaumien perusteella jäsenvaltiot saavat toteuttaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisten osalta näissä määräyksissä mainituista syistä ja erityisesti yleisen järjestyksen suojaamiseksi toimenpiteitä, joita ne eivät voi soveltaa omiin kansalaisiinsa, koska niillä ei ole valtaa karkottaa omia kansalaisiaan alueeltaan eikä kieltää

heidän pääsyään sinne. Vaikka tämä kohtelun erilaisuus, joka liittyy käytettävissä olevien toimenpiteiden luonteeseen, on näin ollen hyväksyttävä, on kuitenkin korostettava sitä, että tietyssä jäsenvaltiossa näiden toimenpiteiden toteuttamiseen toimivaltainen viranomainen ei voi perustaa tämän toimivallan käyttämistä sellaiseen tiettyä käyttäytymistä koskevaan arviointiin, joka vaikuttaisi siten, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisten vahingoksi sovellettaisiin mielivaltaista erottelua.

8 Tältä osin on muistettava, että kuten yhteisöjen tuomioistuin on 27.10.1977 antamassaan tuomiossa (asia 30/77, Bouchereau, Kok. 1977, s. 1999) todennut, se, että kansallinen tuomioistuin vetoaa yleiseen järjestykseen, edellyttää sitä, että kyse on "yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta". Vaikka yhteisön oikeudessa ei asetetakaan jäsenvaltioille yhtenäistä arvoasteikkoa, joka koskisi sellaisen käyttäytymisen arvioimista, jota voidaan pitää yleisen järjestyksen vastaisena, on kuitenkin todettava, että tiettyä käyttäytymistä ei voida pitää riittävän vakavana sellaisten maahanpääsy- tai oleskelurajoitusten perustelemiseksi, jotka koskevat jäsenvaltion aluetta ja jotka on kohdistettu toisen jäsenvaltion kansalaiseen, jos ensiksi mainittu valtio ei saman käyttäytymisen johdosta rankaisisi omia kansalaisiaan tai ryhtyisi muihin sellaisiin todellisiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin, joilla tällainen käyttäytyminen pyritään estämään.

9 Kysymyksiin 1–9, 11 ja 12 on näin ollen vastattava, että jäsenvaltio ei voi perustamissopimuksen 48 ja 56 artiklaan sisältyvän yleistä järjestystä koskevan varauman nojalla karkottaa alueeltaan toisen jäsenvaltion kansalaista tai estää hänen pääsyään sinne sellaisen käyttäytymisen perusteella, jonka perusteella ensin mainitun valtion omaa kansalaista ei rangaistaisi eikä ryhdyttäisi muihin sellaisiin todellisiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin, joilla tällainen toiminta pyrittäisiin estämään.

Kymmenes kysymys

10 Kymmenennellä kysymyksellä kansallinen tuomioistuin kysyy, onko sellaisen valtion toiminta, joka on "halukas poistamaan alueeltaan tietystä maasta peräisin olevat prostituoidut sen vuoksi, että nämä voivat osaltaan kasvattaa järjestäytynyttä rikollisuutta, tekee tätä järjestelmällisesti ilmoittaen, että kyseisten henkilöiden prostituoidun ammatti on vaaraksi yleiselle järjestykselle ja näkemättä vaivaa tutkia, voiko asianomaisia epäillä yhteyksistä 'alamaailmaan' vai ei", olla direktiivin 64/221/ETY 3 artiklassa tarkoitettu yleistävä toimenpide.

11 On muistettava, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen. Tältä osin on viitattava 26.2.1975 annettuun tuomioon (asia 67/74, Bonsignore, Kok. 1975, s. 334), jossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, "ettei yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi toteutettuja toimenpiteitä voida yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten osalta perustella muilla kuin kyseiseen yksittäistapaukseen liittyvillä syillä, mikä ilmenee erityisesti artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan 'yksinomaan kyseisen yksilön oma käyttäytyminen' on määräävä seikka".

Kolmastoista kysymys

12 Sen mahdollisuuden osalta, että henkilö, joka on tietyn jäsenvaltion aluetta koskevan karkotuspäätöksen kohteena, voisi päästä uudelleen kyseisen valtion alueelle ja hakea siellä uutta oleskelulupaa, on korostettava, että jokainen jäsenvaltion kansalainen, joka haluaa etsiä työtä toisessa jäsenvaltiossa, voi hakea uudelleen oleskelulupaa. Vastaanottavan valtion toimivaltaisen hallintoviranomaisen on tutkittava tällainen hakemus, jos se on tehty kohtuullisen ajan kuluttua, ja tämän viranomaisen on otettava huomioon erityisesti ne asianomaisen henkilön esittämät perustelut, joilla hän pyrkii osoittamaan, että ne seikat, joiden vuoksi aikaisempi karkottamispäätös tehtiin, ovat muuttuneet. Jos hänen osaltaan on kuitenkin olemassa yhteisön oikeuden kannalta pätevästi tehty karkotuspäätös, joka on edelleen oikeudellisesti voimassa siten, ettei asianomainen pääse kyseisen valtion alueelle, yhteisön oikeudessa ei anneta hänelle oikeutta pääsyyn tämän valtion alueelle hänen uuden hakemuksensa tutkimisen aikana.

Neljästoista kysymys

13 Direktiivin 64/221/ETY 6 artiklan mukaan asianomaiselle on ilmoitettava ne yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyvät seikat, joihin hänen tapauksessaan tehty päätös perustuu, jollei tämä ole ristiriidassa kyseessä olevan valtion turvallisuusetujen kanssa. Direktiivin tavoitteesta johtuu, että perusteluja koskevan tiedoksiannon on oltava riittävän yksityiskohtainen ja täsmällinen, jotta asianomainen voisi puolustaa etujaan. Käytettävän kielen osalta asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasian kantajat ovat Ranskan kansalaisia ja että heitä koskevat päätökset on laadittu ranskaksi, joten ei ole selvää, onko tällä kysymyksellä merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Joka tapauksessa on riittävää, että tiedoksianto tehdään sillä tavalla,

että asianomainen henkilö voi ymmärtää tiedoksiannon sisällön ja sen vaikutukset.

II Menettelyllisiä takeita koskevat kysymykset

14 Nämä kysymykset koskevat olennaisesti sen "toimivaltaisen viranomaisen" viranomaisen kokoonpanoa, jota tarkoitetaan direktiivin 64/221/ETY 9 artiklassa, sen jäseniin kohdistuvia vaatimuksia ja jäsenten toimikauden kestoa, näiden jäsenten välisiä mahdollisia suhteita ja heidän palkkauksestaan huolehtivaa viranomaista, tapaa, jolla asia saatetaan viranomaisen käsiteltäväksi, sekä menettelyä tässä viranomaisessa.

15 Direktiivin 9 artiklan säännökset täydentävät 8 artiklan säännöksiä. Niiden tavoitteena on taata menettelyllinen vähimmäissuoja henkilöille, joita koskee jokin artiklan 1 kohdassa mainituista kolmesta tilanteesta. Siinä tilanteessa, että muutosta tuomioistuimelta voidaan hakea vain päätöksen laillisuuden perusteella, sillä, että 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu "toimivaltainen viranomainen" tutkii asian, on tarkoitus tehdä mahdolliseksi se, että asian tosiseikat ja asiaan liittyvät olosuhteet ja myös suunnitellun toimenpiteen tarkoituksenmukaisuus tutkitaan tyhjentävästi ennen lopullisen päätöksen tekemistä. Lisäksi asianomaisella henkilöllä on oltava kansallisessa lainsäädännössä säädetyt oikeudet puolustukseen sekä avustajan tai asiamiehen käyttöön. Saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että kaikki kyseisen henkilön ensimmäisen oleskeluluvan epäämistä tai henkilön karkottamista ennen luvan myöntämistä koskevat päätökset on henkilön niin vaatiessa toimitettava toimivaltaisen viranomaisen tutkittaviksi.

16 Direktiivissä ei täsmennetä sitä, kuinka 9 artiklassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen nimitetään. Siinä ei edellytetä, että kyseinen viranomainen olisi tuomioistuin tai koostuisi tuomareista. Siinä ei myöskään edellytetä, että toimivaltaisen viranomaisen jäsenet nimitettäisiin tietyksi toimikaudeksi. Olennaista on se, että voidaan selvästi todeta, että viranomainen suorittaa tehtävänsä täysin riippumattomasti ja ettei se tehtäviensä suorittamisessa ole välittömästi tai välillisesti alistettu sellaisen viranomaisen valvontaan, jolla on toimivalta toteuttaa direktiivissä tarkoitettuja toimenpiteitä. Jos tämä vaatimus täyttyy, mikään direktiivin määräyksissä tai sen tavoitteessa ei estä sitä, että viranomaisen jäsenten palkkaus tapahtuu sen hallinnonalan budjetista, johon kuuluu se viranomainen, jolla on toimivalta tehdä mahdollisia päätöksiä, tai sitä, että samaan hallinnonalan osaan kuuluva virkamies toimii toimivaltaisen viranomaisen sihteerinä.

17 Direktiivi ei sisällä mitään sitovaa säännöstä niiden muodollisuuksien osalta, joilla asia saatetaan toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa tapauksessa. Vaikka siinä ei suljeta pois sitä, että asianomainen saattaa asian suoraan viranomaisen käsiteltäväksi, siinä ei kuitenkaan velvoiteta näin tekemään, ja jäsenvaltioille jätetään tältä osin valinnanvara edellyttäen, että varmistetaan asian saattaminen käsiteltäväksi niissä tapauksissa, että asianomainen on tätä pyytänyt.

18 Toimivaltaisen viranomaisen lausunnon muodon osalta direktiivillä säädetyn järjestelmän tavoitteista seuraa, että tämä lausunto on asianmukaisesti annettava tiedoksi asianomaiselle henkilölle, mutta direktiivissä ei vaadita, että lausunnossa mainitaan nimeltä viranomaisen jäsenet tai heidän ammatillinen asemansa.

19 Niiden kysymysten osalta, jotka koskevat menettelyn kulkua toimivaltaisessa viranomaisessa, mukaan lukien paitsi menettelylliset myös todistelua koskevat säännöt, on muistettava, kuten edellä on todettu, että direktiivin 64/221/ETY 9 artiklassa säädetään nimenomaisesti, että lisäksi asianomaisella henkilöllä on oltava kansallisessa lainsäädännössä säädetyt oikeudet puolustukseen sekä avustajan tai asiamiehen käyttöön. Nämä edellytykset eivät saa olla asianomaiselle vähemmän edulliset kuin ne edellytykset, joita muissa samanlaisissa kansallisissa viranomaisissa sovelletaan.

Oikeudenkäyntikulut

20 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Belgian hallitukselle, Ranskan hallitukselle, Italian hallitukselle, Alankomaiden hallitukselle ja Ison-Britannian hallitukselle sekä Euroopan yhteisöjen 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 oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Tribunal de première instance'in presidentin välitoimimenettelyn yhteydessä 8.5.1981 tekemillään päätöksillä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Jäsenvaltio ei voi perustamissopimuksen 48 ja 56 artiklaan sisältyvän yleistä järjestystä koskevan varauman nojalla karkottaa alueeltaan toisen jäsenvaltion kansalaista tai estää hänen pääsyään sinne sellaisen käyttäytymisen perusteella, jonka perusteella ensin mainitun valtion omaa kansalaista ei rangaistaisi eikä ryhdyttäisi muihin sellaisiin todellisiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin, joilla tällainen toiminta pyrittäisiin estämään.**

2) **Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi toteutettuja toimenpiteitä ei voida yhteisön kansalaisten osalta perustella muilla kuin kyseiseen yksittäistapaukseen liittyvillä syillä.**

3) **Jokainen jäsenvaltion kansalainen, joka haluaa etsiä työtä toisessa jäsenvaltiossa, voi hakea uudelleen oleskelulupaa, jos hän on ollut tämän valtion aluetta koskevan karkotustoimenpiteen kohteena. Vastaanottovaltion soveltuvan hallintoviranomaisen on tutkittava tällainen hakemus, jos se on tehty kohtuullisen ajan kuluttua, ja tämän viranomaisen on otettava huomioon erityisesti ne asianomaisen esittämät perustelut, joilla pyritään osoittamaan, että ne seikat, joiden vuoksi aikaisempi karkottamispäätös tehtiin, ovat muuttuneet.**

4) **Niitä perusteluja koskevan tiedoksiannon, joihin vedotaan karkotuspäätöksen tai oleskeluluvan epäämiseksi, on oltava riittävän yksityiskohtainen ja täsmällinen, jotta asianomainen voi puolustaa etujaan.**

5) **Yhteisön oikeudessa ei edellytetä, että direktiivin 64/221/ETY 9 artiklassa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen olisi tuomioistuin tai koostuisi tuomareista taikka, että sen jäsenet nimitettäisiin tietyksi toimikaudeksi. Yhteisön oikeudessa ei estetä sitä, että viranomaisen jäsenten palkkaus tapahtuu sen hallinnonalan budjetista, johon kuuluu se viranomainen, jolla on toimivalta tehdä mahdollisia päätöksiä, tai sitä, että samaan hallinnonalan osaan kuuluva virkamies toimii toimivaltaisen viranomaisen sihteerinä.**

6) **Vaikka direktiivissä 64/221/ETY ei suljeta pois sitä, että asianomainen saattaa asian suoraan viranomaisen käsiteltäväksi, siinä ei kuitenkaan velvoiteta näin tekemään, ja jäsenvaltioille jätetään tältä osin valinnanvara edellyttäen, että varmistetaan asian saattaminen käsiteltäväksi niissä tapauksissa, että asianomainen on tätä pyytänyt.**

7) **Toimivaltaisen viranomaisen lausunto on annettava asianmukaisesti tiedoksi asianomaiselle henkilölle.**

8) **Lisäksi asianomaisella henkilöllä on oltava kansallisessa lainsäädännössä säädetyt oikeudet puolustukseen sekä avustajan tai asiamiehen käyttöön. Nämä edellytykset eivät saa olla asianomaiselle vähemmän edulliset kuin ne edellytykset, joita muissa samanlaisissa kansallisissa viranomaisissa sovelletaan.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait Pescatore Mackenzie Stuart

O'Keeffe Koopmans Everling Chloros

Julistettiin Luxemburgissa 18 päivänä toukokuuta 1982.

P. Heim
kirjaaja

J. Mertens de Wilmars
presidentti