YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
27 päivänä lokakuuta 1977 *

Asiassa 30/77,

jonka Marlborough Street Magistrates' Court, Lontoo, on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Regina

vastaan

Pierre Bouchereau

ennakkoratkaisun ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL N:o 56, 4.4.1964, s. 850) 3 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti H. Kutscher, jaostojen puheenjohtajat M. Sørensen ja G. Bosco sekä tuomarit A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, A. Touffait,

julkisasiamies: J.-P. Warner,
kirjaaja: A. Van Houtte,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

on antanut seuraavan

tuomion

perustelut

1 Marlborough Street Magistrates' Court, Lontoo, on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 20.11.1976 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 2.3.1977, kolme ennakkoratkaisukysymystä perustamissopimuksen 48 artiklan ja ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL, 4.4.1964, s. 850) tiettyjen säännösten tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset ovat tulleet esille toukokuusta 1975 Yhdistyneessä kuningaskunnassa palkattuna työntekijänä ollutta Ranskan kansalaista vastaan nostetun syytteen yhteydessä; kesäkuussa 1976 hän myönsi syyllistyneensä huumausaineiden laittomaan hallussapitoon, joka on huumausaineiden väärinkäytöstä vuonna 1971 annetun lain (Misuse of Drugs Act) perusteella rangaistavaa.

3 Syytetty oli 7.1.1976 toisessa tuomioistuimessa tunnustanut syyllistyneensä samanlaiseen rikokseen ja hänet oli tuomittu 12 kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen (conditional discharge).

4 Marlborough Street Magistrates' Court on maahanmuutosta vuonna 1971 annetun lain (Immigration Act) 6 §:n 1 momentin mukaisesti antanut syytetylle tiedoksi aikomuksensa esittää ulkoministerille syytetyn maasta karkottamista, minkä jälkeen syytetty on vedonnut ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan sekä direktiivin 64/221/ETY säännöksiin, joiden mukaan tällaista karkotusesitystä ei voida tehdä.

5 Kansallinen tuomioistuin on katsonut, että asiassa on kyse yhteisön oikeuden tulkinnasta, ja saattanut asian perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Ensimmäinen kysymys

6 Ensimmäisessä kysymyksessä tiedustellaan, onko jäsenvaltion kansallisen tuomioistuimen tämän valtion toimeenpanevalle viranomaiselle tekemässä maastakarkotusesityksessä – silloin kun sillä on ohjeellinen luonne eikä se sido toimeenpanevaa viranomaista – kyse direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetusta toimenpiteestä.

7 Tällä kysymyksellä halutaan selvittää, onko tuomioistuimen, joka kansallisen lainsäädännön mukaisesti on toimivaltainen esittämään hallintoviranomaiselle toisen jäsenvaltion kansalaisen maasta karkottamista tämän esityksen kuitenkaan sitomatta kyseistä viranomaista, otettava jo tässä vaiheessa huomioon perustamissopimuksesta ja direktiivistä 64/221/ETY johtuvat rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltioille tällä alalla varatun toimivallan käyttämistä.

8 Yhdistyneen kuningaskunnan ETY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan mukaisesti tekemien huomautusten mukaan tässä kysymyksessä tulee esille kaksi eri ongelmaa: voidaanko tuomioistuimen päätöstä pitää direktiivissä tarkoitettuna toimenpiteenä, ja jos voidaan, voiko kyseisen tuomioistuimen esitys sellaisenaan olla kyseisen direktiivin tarkoittama toimenpide.

a) Kysymyksen ensimmäinen osa

9 Direktiivin 64/221/ETY 2 artiklan mukaan kyseinen direktiivi koskee kaikkia jäsenvaltioiden alueelle saapumiseen, oleskeluluvan myöntämiseen tai uudistamiseen taikka jäsenvaltioiden alueelta karkottamiseen liittyviä "toimenpiteitä" (dispositions, measures, Vorschriften, provvedimenti, bestemmelser, voorschriften), jotka jäsenvaltiot ovat toteuttaneet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi.

10 Saman direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen "toimenpiteiden" (mesures, measures, Maßnahmen, provvedimenti, forholdsregler, maatregelen) on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen, eivätkä rikostuomiot sellaisenaan saa olla perusteena tällaiselle toimenpiteelle.

11 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ilmoittaa myöntävänsä varauksetta, että kyseisen 3 artiklan 1 ja 2 kohdalla on välitön oikeusvaikutus ja niistä johtuu yksityisten oikeussubjektien hyväksi oikeuksia, jotka kansallisten tuomioistuinten on otettava huomioon, niinpä jäsenvaltion yksikään tuomioistuin ei voi jättää säännöksiä soveltamatta sen käsiteltäväksi saatetun ja näiden säännösten soveltamisalaan kuuluvan asian osalta; se katsoo kuitenkin, ettei tuomioistuimen päätös voi olla mainitussa 3 artiklassa tarkoitettu toimenpide (measure).

12 Tältä osin Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus korostaa, että englanninkielisessä 2 ja 3 artiklassa käytetty sama ilmaisu "measures" tarkoittaa, että sille pitäisi molemmissa artikloissa antaa sama merkitys ja että direktiivin johdanto-osan ensimmäisen kappaleen mukaisesti 2 artiklan ilmaisu tarkoittaa ainoastaan lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia toimenpiteitä, mutta ei oikeusviranomaisten toimenpiteitä.

13 Kyseisten kohtien eri kieliversioita verrattaessa käy ilmi, että muissa kielissä, italiaa lukuun ottamatta, näissä kahdessa artiklassa käytetään eri ilmaisua, joten käytetystä terminologiasta ei voida tehdä oikeudellisia johtopäätöksiä.

14 Yhteisön säädösten eri kieliversioita on tulkittava yhdenmukaisesti, ja jos niissä on eroja, on säädöstä tulkittava sen säännöstön yleisen rakenteen ja tarkoituksen mukaan, jonka osa säädös on.

15 Direktiivillä 64/221/ETY, jossa sovitetaan yhteen muiden jäsenvaltioiden kansalaisten osalta ulkomaalaisten valvontaa koskevia kansallisia järjestelmiä, pyritään suojelemaan näitä kansalaisia sellaiselta yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi oikeutettuihin rajoituksiin liittyvistä poikkeuksista johtuvalta toimivaltuuksien käyttämiseltä, jota ei voida perustella syyllä, jonka vuoksi voidaan poiketa henkilöiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatteesta.

16 Mahdolliseen karkottamispäätökseen johtavan menettelyn eri vaiheissa tuomioistuinten on voitava varmistaa mainittu suojelu silloin, kun ne ovat mukana tällaisen päätöksen valmistelussa.

17 Tästä seuraa, että käsitteellä "toimenpide" voidaan tarkoittaa sellaisen tuomioistuimen päätöstä, joka joutuu joissakin tapauksissa lain nojalla esittämään toisen jäsenvaltion kansalaisen maasta karkottamista.

18 Näin ollen karkotusesitystä antaessaan oikeusviranomaisen on varmistettava direktiivin täsmällinen soveltaminen ja otettava huomioon siinä jäsenvaltioiden viranomaisten toiminnalle asetetut rajoitukset.

19 Tämä toteamus liittyy Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ilmoitukseen, jonka mukaan "se ei väitä sitä, että jäsenvaltion tuomioistuin voisi jättää huomioon ottamatta 3 artiklan 1 ja 2 kohdan säännökset minkä tahansa sen tietoon saatetun ja näiden säännösten soveltamisalaan kuuluvan asian osalta" – – , vaan päinvastoin väittää, että "näitä säännöksiä sovelletaan sellaisenaan ja niissä suodaan jäsenvaltioiden kansalaisille oikeuksia, jotka kansallisten tuomioistuinten on otettava huomioon".

b) Kysymyksen toinen osa

20 Ensimmäisen kysymyksen toisen osan osalta Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, ettei pelkkä esitys voi olla direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu toimenpide, sillä ainoastaan Secretary of Staten lopullinen päätös voi olla toimenpiteen luontoinen.

21 Direktiivissä tarkoitettu toimenpide on mikä tahansa 48 artiklan soveltamisalaan kuuluva toimenpide, joka koskee henkilöiden oikeutta maahantuloon ja vapaaseen oleskeluun kaikissa jäsenvaltioissa samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaiset.

22 Kansallisen tuomioistuimen esittämässä kysymyksessä tarkoitettu esitys on vuoden 1971 Immigration Actin 3 §:n 6 momentissa säädetyn menettelyn yhteydessä pakollinen välivaihe mahdollista karkottamispäätöstä valmisteltaessa ja on tarvittava edellytys tällaisen päätöksen tekemiselle.

23 Lisäksi esitys antaa tuossa menettelyssä mahdollisuuden riistää asianosaiselta vapaus ja esitys antaa joka tapauksessa hallinnolliselle viranomaiselle perusteen myöhemmin päättää maasta karkottamisesta.

24 Tällainen esitys vaikuttaa näin ollen vapaata liikkuvuutta koskevaan oikeuteen ja on siten direktiivin 3 artiklassa tarkoitettu toimenpide.

Toinen kysymys

25 Toisessa kysymyksessä tiedustellaan, tarkoittaako direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 2 kohdassa käytetty sanamuoto, jonka mukaan rikostuomiot eivät saa "sellaisenaan" olla perusteena yleistä järjestystä tai turvallisuutta koskeville toimenpiteille, sitä, että rikostuomiot voidaan ottaa huomioon ainoastaan, jos ne ovat osoituksena olemassa olevasta tai tulevasta pyrkimyksestä toimia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vastaisesti, tai vaihtoehtoisesti, mikä merkitys on direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 2 kohdassa sanalla "sellaisenaan".

26 Tässä kysymyksessä halutaan ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen mukaan tietää, voidaanko, kuten syytetty on kansallisessa tuomioistuimessa katsonut, "rikostuomiot ottaa huomioon ainoastaan, jos ne ovat osoituksena olemassa olevasta tai tulevasta taipumuksesta toimia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vastaisesti" vai onko niin, kuten syyttäjä on katsonut, että "vaikkei tuomioistuin voi esittää maasta karkottamista yleisen järjestyksen vuoksi pelkän rikostuomion perusteella", niin "sillä on oikeus ottaa huomioon vastaajan aikaisempi käytös, joka on ollut tuomion perusteena".

27 Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan "rikostuomiot eivät sellaisenaan saa olla perusteena tällaisille toimenpiteille", mikä on ymmärrettävä kansallisille viranomaisille asetettuna vaatimuksena arvioida tilannetta erityisesti yleisen järjestyksen säilyttämisen kannalta; rikostuomioon johtanut arviointiperuste ei välttämättä ole sama.

28 Tästä seuraa, että rikostuomio voidaan ottaa huomioon ainoastaan, jos tuomioon johtaneista seikoista käy ilmi, että henkilön oma käyttäytyminen uhkaa tuolloin yleistä järjestystä.

29 Vaikka tällaisen uhan olemassaolon toteamisen voidaan katsoa tarkoittavan, että kyseinen yksilö saattaa käyttäytyä moitittavasti myös tulevaisuudessa, voi aikaisempi käyttäytyminen sellaisenaankin osoittaa, että hän on uhka yleiselle järjestykselle.

30 Viranomaisten, tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten, tehtävänä on päättää asiasta kussakin tapauksessa ottaen huomioon sellaisten henkilöiden erityinen oikeudellinen asema, joihin sovelletaan yhteisön oikeutta, samoin kuin vapaan liikkuvuuden periaate.

Kolmas kysymys

31 Kolmanneksi kysytään, onko 48 artiklan 3 kohdassa käytettyä ilmaisua "yleinen järjestys" (public policy) tulkittava siten, että se käsittää valtiolliset syyt (reasons of State), vaikkei olisikaan syytä pelätä uhkaa rauhalle tai yleiselle järjestykselle (breach of the public peace or order), vai koskeeko se rajoitetummin uhkaa mistä tahansa hyökkäyksestä rauhaa, yleistä järjestystä tai turvallisuutta vastaan (threatened breach of the public peace, order or security), vai onko sitä tulkittava vielä laajemmin.

32 Terminologisista ongelmista irrotettuna tällä kysymyksellä pyritään saamaan täsmennys siihen, miten on tulkittava ilmaisua "yleinen järjestys", johon viitataan 48 artiklassa.

33 Yhteisöjen tuomioistuin korosti 4.12.1974 antamassaan tuomiossa (asia 41/74, Van Duyn, Kok. 1974, s. 1351), että ilmaisu "yleinen järjestys" yhteisön kielessä ja erityisesti oikeutuksena poiketa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatteesta on ymmärrettävä suppeassa merkityksessä, joten sen merkitystä ei voida määrittää yksipuolisesti kussakin jäsenvaltiossa ilman yhteisön toimielinten suorittamaa valvontaa.

34 Samassa tuomiossa todettiin kuitenkin, että erityisolosuhteet, joilla voitaisiin oikeuttaa yleiseen järjestykseen vetoaminen, voivat vaihdella maasta toiseen ja olla erilaiset eri aikoina, joten tältä osin toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on oltava tietynlaajuinen harkintavalta perustamissopimuksessa ja sen soveltamissäännöksissä asetetuissa rajoissa.

35 Vaikka kansallinen viranomainen on oikeutettu asettamaan tiettyjä rajoituksia yhteisön oikeudessa turvatulle henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle mutta vaikka kaikki lain rikkominen häiritseekin yhteiskuntajärjestystä, mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää kuitenkin, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta.

Oikeudenkäyntikulut

36 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi.

37 Pääasian asianosaisten osalta käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Marlborough Street Magistrates' Courtin 20.11.1976 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu toimenpide on mikä tahansa perustamissopimuksen 48 artiklan soveltamisalaan kuuluva toimenpide, joka koskee henkilöiden oikeutta maahantuloon ja vapaaseen oleskeluun kaikissa jäsenvaltioissa samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaiset. Käsitteen alaan kuuluu sellaisen tuomioistuimen päätös, joka joutuu joissakin tapauksissa lain nojalla esittämään toisen jäsenvaltion kansalaisen maasta karkottamista, jos kyseinen esitys on tarvittava edellytys tällaisen päätöksen tekemiselle.**

2) **Direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 2 kohta, jonka mukaan rikostuomiot eivät saa sellaisenaan olla perusteena vapaan liikkuvuuden rajoittamiselle, joka on mahdollista perustamissopimuksen 48 artiklan nojalla yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden perusteella, on tulkittava siten, että rikostuomiot voidaan ottaa huomioon ainoastaan, jos tuomioon johtaneista seikoista käy ilmi, että henkilön oma käyttäytyminen uhkaa tuolloin yleistä järjestystä.**

3) **Vaikka kansallinen viranomainen on oikeutettu asettamaan tiettyjä rajoituksia sellaisten henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle, joihin sovelletaan yhteisön oikeutta, mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää kuitenkin, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta, sen lisäksi, että kyseessä on kaiken lain rikkomisen tapaan yhteiskuntajärjestyksen häiritseminen.**

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Julistettiin Luxemburgissa 27 päivänä lokakuuta 1977.

A. Van Houtte
kirjaaja

H. Kutscher
presidentti