YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
29 päivänä lokakuuta 1998 *

Asiassa C-114/97,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Antonio Caeiro ja oikeudellisen yksikön virkamies Fernando Castillo de la Torre, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään valtion oikeudellisen yksikön valtionasiamies Santiago Ortiz Vaamonde, prosessiosoite Luxemburgissa Espanjan suurlähetystö, 4-6 boulevard Emmanuel Servais,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 48, 52 ja 59 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa 30.7.1992 annetun lain 23/1992 7, 8 ja 10 §:n siltä osin kuin niiden mukaan luvan saaminen yksityisten turva-alan toimintojen suorittamiseen edellyttää "turva-alan yritysten" osalta sitä, että niillä on Espanjan kansalaisuus ja että niiden hallintoelimien jäsenet ja johtajat asuvat Espanjassa, ja "turvapalveluja suorittavien henkilöiden" osalta sitä, että heillä on Espanjan kansalaisuus,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja P. Jann (esittelevä tuomari), joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón ja M. Wathelet,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.5.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on yhteisöjen tuomioistuimeen 19.3.1997 jättämällään kanteella nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 48, 52 ja 59 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa 30.7.1992 annetun lain 23/1992 7, 8 ja 10 §:n siltä osin kuin niiden mukaan luvan saaminen yksityisten turva-alan toimintojen suorittamiseen edellyttää turva-alan yritysten osalta sitä, että niillä on Espanjan kansalaisuus ja että niiden hallintoelimien jäsenet ja johtajat asuvat Espanjassa, ja turvapalveluja suorittavien henkilöiden osalta sitä, että heillä on Espanjan kansalaisuus.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Yksityisistä turva-alan toiminnoista säädetään Espanjassa yksityisesti järjestetystä turvallisuudesta 30.7.1992 annetussa laissa 23/1992 (jäljempänä laki) ja yksityisesti järjestettyä turvallisuutta koskevien säännösten hyväksymisestä 9.12.1994 annetussa kuninkaan asetuksessa 2364/1994.

3 Lain 5 §:n 1 momentin mukaan turva-alan yritykset voivat tarjota vain seuraavia palveluja:

— omaisuuden, laitosten, näytösten, kilpailujen tai kokousten valvonta- ja suojelupalveluja (a kohta);

— henkivartijapalveluja tietyille henkilöille (b kohta);

— kolikoiden, seteleiden, arvopapereiden ja arvoesineiden säilytys-, valvonta-, tarkastus- ja lajittelupalveluita sekä näiden kuljetus- ja jakelupalveluita (c ja d kohta);

— turvalaitteiden, -välineiden ja -järjestelmien asennus- ja huoltopalveluja (e kohta);

— sellaisten keskusten ylläpitopalveluja, jotka ottavat vastaan, tarkistavat ja välittävät edelleen hälytyssignaaleja ja jotka ilmoittavat niistä Fuerzas y Cuerpos de Seguridadille, sekä sellaisia vastauspalveluja, jotka eivät kuulu kyseisille viranomaisille (f kohta) ja

— laissa tarkoitettujen turva-alan toimintojen suunnittelu- ja tukipalveluja (g kohta).

4 Lain 7 §:n 1 momentin mukaan vain sellaiset yritykset, jotka ovat rekisteröimisen myötä saaneet sisäasiainministeriöltä luvan, voivat tarjota yksityisiä turvapalveluja. Lain 7 §:n 1 momentin b kohdassa säädetään, että luvan saamiseksi "turvapalveluja suorittavia henkilöitä työllistävillä turva-alan yrityksillä on joka tapauksessa oltava Espanjan kansalaisuus".

5 Lain 8 §:ssä edellytetään lisäksi, että kaikkien 7 §:n 1 momentissa tarkoitettuun rekisteriin merkittyjen turva-alan yritysten hallintoelimien jäsenten ja johtajien on asuttava Espanjassa. Tämä edellytys koskee kaikkia turva-alan yrityksiä, mukaan lukien sellaiset yritykset, joissa ei ole turvapalveluja suorittavia henkilöitä.

6 Lain 10 §:n 1 momentin mukaan turvapalveluja suorittavien henkilöiden on saatava sisäasiainministeriön hyväksyntä ennen töiden aloittamista. Lain 10 §:n 3 momentin a kohdan mukaan tämän hyväksynnän edellytyksenä on, että turvapalveluja suorittavilla henkilöillä on Espanjan kansalaisuus.

7 Turvapalveluja suorittavilla henkilöillä laissa tarkoitetaan vartijoita, turvallisuudesta vastaavia henkilöitä, yksityisiä henkivartijoita, yksityisiä tilusvartijoita ja yksityisetsiviä. Näitä kahta viimeksi mainittua toimintaa voidaan harjoittaa myös itsenäisenä ammatinharjoittana eikä vain turva-alan yrityksestä käsin.

8 Lain 5 §:n 1 momentin e ja g kohdassa kuvailtuja toimintoja harjoittavilla turva-alan yrityksillä ei tarvitse olla palveluksessaan turvapalveluja suorittavia henkilöitä. Muilla turva-alan yrityksillä voi olla työntekijöidensä joukossa sekä turvapalveluja suorittavia henkilöitä että hallintohenkilöstöä, jota kansalaisuusedellytys ei koske.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

9 Komissio ilmoitti Espanjan hallitukselle 4.4.1995, että yksityisiä turva-alan toimintoja koskevat espanjalaiset säännökset olivat sen mielestä perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklan vastaisia, ja se varasi Espanjan hallitukselle tilaisuuden esittää huomautuksensa asiasta.

10 Espanjan hallitus vastasi 21.6.1995 päivätyllä kirjeellään, että kyseisissä säännöksissä asetetut kansalaisuutta ja asuinpaikkaa koskevat edellytykset kuuluvat EY:n perustamissopimuksen 48 artiklan 3 ja 4 kohdassa sekä 55 ja 56 artiklassa määrättyjen poikkeusten piiriin.

11 Komissio lähetti 11.6.1996 päivätyssä kirjeessään Espanjan hallitukselle perustellun lausunnon, jossa se totesi, että Espanjan kuningaskunta ei ollut noudattanut perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa säännökset, joiden mukaan yksityisten turva-alan toimintojen harjoittamisen edellytyksenä on, että turva-alan yrityksellä on Espanjan kansalaisuus ja että yrityksen hallintoelimien jäsenet ja johtajat asuvat Espanjassa ja että yksityisiä turvapalveluja suorittavilla henkilöillä on Espanjan kansalaisuus.

12 Espanjan hallitus toisti 20.9.1996 päivätyssä kirjeessään väitteet, jotka se oli esittänyt viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa.

13 Koska komissio katsoi, etteivät nämä selvitykset olleet riittäviä, se nosti tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

14 Sijoittautumisvapauden osalta komissio korostaa ensinnäkin sitä, että sääntö, jonka mukaan yhtiön hallintoelimien jäsenten on asuttava siinä jäsenvaltiossa, jossa yhtiön kotipaikka on, merkitsee perustamissopimuksen 52 artiklan vastaista kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

15 Tämän jälkeen komissio esittää, että lain 7 §:ssä säädetty yritysten kansalaisuutta koskeva edellytys on nimenomaisesti syrjivä ja se rajoittaa perustamissopimuksen 52 artiklan vastaisesti sellaisten yritysten, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, oikeutta harjoittaa toimintaansa Espanjassa sivuliikkeen tai edustajan välityksellä.

16 Lopuksi komissio toteaa, että lain 10 §:ssä säädetty kansalaisuusedellytys on myös 52 artiklan vastainen siltä osin kuin sitä sovelletaan omaan lukuunsa toimiviin turvapalveluja suorittaviin henkilöihin.

17 Palvelujen tarjonnan vapauden osalta komissio korostaa, että lain 7 §:ssä säädetystä yrityksen kansalaisuutta koskevasta edellytyksestä ja 8 §:ssä säädetystä johtajien asuinpaikkaa koskevasta edellytyksestä, jonka täyttäminen edellyttää vakinaista asuinpaikkaa, seuraa, etteivät sellaiset turva-alan yritykset tai turvapalveluja suorittavat henkilöt, jotka eivät ole sijoittautuneet Espanjaan, voi harjoittaa mitään yksityisiä turva-alan toimintoja. Tällaiset edellytykset muodostavat komission mukaan syrjivän esteen palvelujen tarjonnan vapaudelle ja ne ovat näin ollen perustamissopimuksen 59 artiklan vastaisia.

18 Komissio lisää, ettei näitä toimintoja voida jättää perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle siitä syystä, että ne liittyvät julkisen vallan käyttöön. Tätä EY:n perustamissopimuksen 55 artiklan ensimmäisessä kohdassa, jota tarvittaessa luetaan yhdessä 66 artiklan kanssa, määrättyä poikkeusta on komission mukaan tulkittava suppeasti ja sen on katsottava rajoittuvan siihen, mikä on ehdottomasti välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita jäsenvaltiot voivat näiden määräysten nojalla suojella. Lisäksi liittymisen julkisen vallan käyttöön on oltava välitöntä ja nimenomaista.

19 Komissio katsoo, että koska yksityisen omaisuuden vartioiminen ja yksityishenkilöiden suojaaminen vastaavat puhtaasti yksityistä tarvetta, yksityisiä turva-alan toimintoja harjoittavat yritykset ja yksityisiä turvapalveluja suorittavat henkilöt eivät osallistu välittömästi ja nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön, joka komission mukaan edellyttää pakkovoiman käyttöä. Espanjan lainsäädännöstä päinvastoin seuraa, että turva-alan yritykset ja turvapalveluja suorittavat henkilöt osallistuvat vain täydentävästi ja avustaen yleisen turvallisuuden ylläpitotehtäviin.

20 Perustamissopimuksen 56 artiklan 1 kohdan, jota tarvittaessa luetaan yhdessä 66 artiklan kanssa, osalta komissio viittaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan syrjivä kansallinen toimenpide on oikeutettu vain, jos se kohdistuu todelliseen ja riittävään vakavaan uhkaan, joka koskee yhteiskunnan perustavanlaatuista intressiä (asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977, Kok. 1977, s. 1999), ja jäsenvaltion on näytettävä toteen tällaisen uhan olemassaolo henkilön käyttäytymistä koskevan arvioinnin perusteella.

21 Komission mukaan se, että toisen jäsenvaltion kansalainen toimii yksityisetsivänä tai tilusvartijana Espanjassa, ei selvästikään aiheuta todellista ja riittävän vakavaa uhkaa. Sama koskee komission mukaan oikeushenkilöitä koskevaa syrjintää. Vaikka kyseessä sitä paitsi olisi tällainen uhka, jäsenvaltiot eivät komission mukaan voi sulkea kokonaista toimialaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta ja oikeushenkilöiltä.

22 Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden osalta komissio esittää, että lain 10 §:n 3 momentti on perustamissopimuksen 48 artiklan vastainen, koska kyseisen momentin nojalla toisten jäsenvaltioiden kansalaisia olevat palkatut työntekijät eivät voi harjoittaa yksityisiä turva-alan toimintoja.

23 Komissio lisää, että 48 artiklan 4 kohdassa määrättyä julkishallinnon palvelussuhteita koskevaa poikkeusta ei voida soveltaa nyt kyseessä oleviin ammatteihin.

24 Lisäksi komissio katsoo, että lain 10 §:n 3 momentissa asetettua kansalaisuusedellytystä ei voida oikeuttaa perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuilla yleisellä järjestyksellä tai turvallisuudella taikka kansanterveydellä. Komissio korostaa tämän määräyksen suppean tulkinnan tärkeyttä ja toteaa, ettei oikeuskäytännössä ole ainoatakaan esimerkkiä tilanteesta, jossa tätä poikkeusta olisi sovellettu kieltoon, jolla jäsenvaltio estää muiden jäsenvaltioiden kansalaisia saamasta töitä yksityisissä yrityksissä.

25 Espanjan hallitus ei kiistä sitä, että Espanjan lainsäädäntö estää sijoittautumisvapauden, palvelujen tarjoamisen vapauden ja työntekijöiden liikkumisvapauden käytön yhteisössä. Kyseinen hallitus kuitenkin katsoo näiden rajoitusten olevan oikeutettuja perustamissopimuksessa määrättyjen poikkeusten nojalla.

26 Espanjan hallitus väittää ensinnäkin, että yksityisten turva-alan toimintojen harjoittaminen merkitsee perustamissopimuksen 55 artiklassa tarkoitetun julkisen vallan käyttöä, koska kyseisten toimintojen päämääränä on yleisen turvallisuuden ylläpito. Väitteensä tueksi kyseinen hallitus luettelee useita turva-alan yrityksille ja turvapalveluja suorittaville henkilöille asetettuja velvoitteita, joista se päättelee, että erityinen solidaarisuussuhde valtioon on tarpeellinen. Juuri tätä varten on säädetty hallinnollisesta luvasta, joka saadaan rekisteröitymällä, tai sisäasiainministeriön myöntämästä hyväksynnästä.

27 Toiseksi Espanjan hallitus katsoo, että yleistä turvallisuutta ja yleistä järjestystä koskeva uhka johtuu yksityisiä turva-alan toimintoja harjoittavien yritysten suorittamien toimintojen luonteesta, joka edellyttää pitkälle menevää valvontaa. Tällaisen valvonnan tehokkuutta ei kuitenkin voida taata, jos kyseessä olevilla yrityksillä tai henkilöillä ei ole Espanjan kansalaisuutta tai jos heidän kotipaikkansa ei ole siinä jäsenvaltiossa, jossa he harjoittavat toimintojansa.

28 Erityisesti perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdan osalta Espanjan hallitus täsmentää, että lisäksi on otettava huomioon se, että vartijat saavat käyttää aseita tai muita puolustautumiskeinoja suorittaessaan tehtäviään ja että heidän on yleensä käytettävä virkapukua. Lisäksi heillä on tiettyjä oikeuksia, joilla voidaan puuttua kansalaisten oikeuksiin ja vapauksiin.

29 Kolmanneksi Espanjan hallitus katsoo riidanalaisten säännösten olevan oikeutettuja yleiseen etuun liittyvien pakottavien syiden vuoksi; näitä ovat toisaalta tarve taata riittävässä määrin henkilöiden ja omaisuuden turvallisuus ja toisaalta tarve täsmentää kansalaisille annetun, yksityisten turvallisuuspalvelujen tarjoamista ja käyttämistä koskevan oikeuden rajat. Tämän väitteensä yhteydessä Espanjan hallitus vetoaa lisäksi niihin perussyihin, joihin tietty turvapalvelu perustuu, tarpeeseen ehkäistä rikoksia, edistää yleisen turvallisuuden ylläpitoa, torjua varkauksia ja noudattaa perustavanlaatuisia vaatimuksia, alalle pääsyä säätelevien normien puuttumiseen, vartijoiden riittämättömästä koulutuksesta aiheutuvaan vaaraan, vaaraan siitä, että vartijat tehtäviä hoitaessaan menettelevät sääntöjenvastaisesti ja syyllistyvät useisiin rikkeisiin, tarpeeseen taata se, että turvallisuuden puolustaminen ei tarjoa tilaisuutta purkaa agressioita, käyttää voimakeinoja, loukata oikeuksia tai puuttua muiden henkilöiden oikeusasemaan tai heidän omaisuuteensa samoin kuin palvelun vastaanottajan suojelutarpeeseen ja yhteiskuntarauhan turvaamistarpeeseen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

30 On todettava, että kuten Espanjan hallitus itsekin myöntää, lain 7, 8 ja 10 §:ssä säädetään rajoituksia sijoittautumisvapauteen, palvelujen tarjoamisen vapauteen ja työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen.

I Kansalaisuusedellytys (lain 7 ja 10 §)

31 Aluksi on todettava, että lain 7 §:ssä yrityksille asetetulla kansalaisuusedellytyksellä estetään sellaisia yrityksiä, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, harjoittamasta toimintaansa Espanjassa sivuliikkeen tai edustajan välityksellä. Lisäksi lain 10 §:llä estetään muiden jäsevaltioiden kansalaisia harjoittamasta palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina pysyvästi yksityisiä turva-alan toimintoja Espanjassa. Todettakoon vielä, että näillä samoilla säännöksillä estetään muiden jäsenvaltioiden kansalaisia tarjoamasta Espanjassa yksityisiä turvapalveluja.

32 On kuitenkin tarkasteltava, ovatko nämä esteet oikeutettuja perustamissopimuksessa määrättyjen poikkeusten nojalla eli toisaalta perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan, 55 artiklan ensimmäisen kohdan ja 66 artiklan nojalla ja toisaalta perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdan, 56 artiklan 1 kohdan ja 66 artiklan nojalla.

Perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohta, 55 artiklan ensimmäinen kohta ja 66 artikla

33 Perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan osalta on korostettava, etteivät yksityisiä turva-alan toimintoja harjoittavat yritykset kuulu julkishallintoon ja ettei tämä määräys näin ollen ole sovellettavissa nyt kyseessä olevaan tapaukseen.

34 Perustamissopimuksen 55 artiklan ensimmäisessä kohdassa, jota tarvittaessa luetaan yhdessä 66 artiklan kanssa, määrätyn poikkeuksen osalta on huomattava, että poikkeuksena sijoittautumisvapauden perustavanlaatuiseen sääntöön sitä on tulkittava siten, että sen soveltamisala rajoittuu siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä niiden etujen turvaamiseksi, joita jäsenvaltiot voivat kyseisen määräyksen nojalla suojella (asia 147/86, komissio v. Kreikka, tuomio 15.3.1988, Kok. 1988, s. 1637, 7 kohta).

35 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisessä määräyksessä asetettu poikkeus on rajoitettava koskemaan vain sellaisia toimintoja, jotka sellaisenaan liittyvät välittömästi ja nimenomaisesti julkisen vallan käyttöön (asia 2/74, Reyners, tuomio 21.6.1974, Kok. 1974, s. 631, 45 kohta; Kok. Ep. II, s. 309 ja asia C-42/92, Thijssen, tuomio 13.7.1993, Kok. 1993, s. I-4047, 8 kohta).

36 Asiakirjavihkosta ilmenee tässä tapauksessa, että turva-alan yritysten ja turvapalveluja suorittavien henkilöiden toiminnoilla on tarkoitus taata yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin perustuvien valvonta- ja suojaamistehtävien suorittaminen.

37 Tämän toiminnan harjoittaminen ei kuitenkaan edellytä, että turva-alan yrityksille ja turva-palveluja suorittaville henkilöille annettaisiin voimakeino-oikeuksia. Pelkkä osallistuminen yleisen turvallisuuden ylläpitoon, johon jokainen voidaan vaatia osallistumaan, ei nimittäin merkitse julkisen vallan käyttöä.

38 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 26 ja 27 kohdassa, Espanjan lainsäädännössä tehdään lisäksi selvä ero turva-alan yrityksille ja turva-palveluja suorittaville henkilöille annettujen tehtävien ja Fuerzas y Cuerpos de Seguridadille varattujen tehtävien välillä. Vaikka ensiksi mainittujen on tarkoin määritellyissä tilanteissa autettava jälkimmäisiä, kyse on vain avustavista tehtävistä.

39 Tästä seuraa, että yksityisiä turva-alan toimintoja harjoittavat yritykset ja yksityisiä turvapalveluja suorittavat henkilöt eivät välittömästi ja nimenomaisesti osallistu julkisen vallan käyttöön ja että perustamissopimuksen 55 artiklan ensimmäisessä kohdassa, jota tarvittaessa luetaan yhdessä perustamissopimuksen 66 artiklan kanssa, määrätty poikkeus ei sovellu tähän tapaukseen.

Perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohta, 56 artiklan 1 kohta ja 66 artikla

40 On syytä todeta, että lain 7 ja 10 §:ssä turva-alan yrityksille ja turvapalveluja suorittaville henkilöille asetettu kansalaisuusedellytys estää toisen jäsenvaltion kansalaisuuden omaavia henkilöitä tai yrityksiä toimimasta yksityisellä turva-alalla.

41 Tällaista tietyn alan toimintoihin pääsyn yleistä poissulkemista ei voida perustella perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohdassa ja 56 artiklassa tarkoitetuilla yleisellä järjestyksellä, yleisellä turvallisuudella eikä kansanterveydellä.

42 Jäsenvaltioilla on oikeus rajoittaa henkilöiden vapaata liikkuvuutta yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden ja kansanterveyden perusteella; tällä oikeudella ei ole tarkoitus saattaa yksityisen turva-alan kaltaisia talouselämän aloja tämän periaatteen soveltamisalan ulkopuolelle alalle pääsyn osalta, vaan sillä on tarkoitus antaa jäsenvaltioille oikeus estää sellaisten henkilöiden pääsy niiden alueelle tai oleskelu siellä, joiden pääsy kyseisille alueille tai oleskelu siellä merkitsisi sellaisenaan vaaraa yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle (ks. kansanterveyden osalta asia 131/85, Gül, tuomio 7.5.1986, Kok. 1986, s. 1573, 17 kohta).

43 Nämä perustelut pätevät sitä suuremmalla syyllä niihin yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, joihin Espanjan hallitus vetoaa puolustaakseen kansalaisuusedellytystä.

II Asuinpaikkaedellytys (lain 8 §)

44 Aluksi on todettava, että sääntö, jonka mukaan kaikkien turva-alan yritysten hallintoelimien jäsenten ja johtajien on asuttava Espanjassa, merkitsee sijoittautumisvapauden (ks. tältä osin asia C-221/89, Factortame ym., tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-3905, 32 kohta) ja palvelujen tarjonnan vapauden estettä.

45 Tämän jälkeen on huomattava, että tämä edellytys ei ole tarpeen yleisen turvallisuuden takaamiseksi kyseisessä jäsenvaltiossa, joten se ei näin ollen kuulu perustamissopimuksen 56 artiklan 1 kohdassa, jota tarvittaessa luetaan yhdessä perustamissopimuksen 66 artiklan kanssa, määrätyn poikkeuksen piiriin.

46 Turvautuminen tähän oikeutusperusteeseen edellyttää nimittäin todellista ja riittävän vakavaa uhkaa, joka kohdistuu yhteiskunnan perustavanlaatuiseen intressiin (ks. yleisestä järjestyksestä em. asia Bouchereau, tuomion 35 kohta).

47 Päinvastoin kuin Espanjan hallitus väittää, ei voida väittää, että tämä uhka olisi seurausta siitä, että Espanjan viranomaisten olisi mahdotonta ilman riidanalaista sääntöä valvoa tehokkaasti yksityisiä turva-alan toimintoja harjoittavien yritysten toimintaa. Kaikkia johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneita yrityksiä voidaan valvoa ja niihin voidaan kohdistaa sanktioita niiden johtajien asuinpaikasta riippumatta. Mahdollisen rahamääräisen seuraamuksen maksaminen voidaan lisäksi taata ennakolta annettavalla vakuudella (ks. vastaavasti asia C-350/96, Clean Car Autoservice, tuomio 7.5.1998, Kok. 1998, s. I-2521, 36 kohta).

48 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se

on pitänyt voimassa 30.7.1992 annetun lain 23/1992 7, 8 ja 10 §:n siltä osin kuin niiden mukaan luvan saaminen yksityisten turva-alan toimintojen suorittamiseen edellyttää turva-alan yritysten osalta sitä, että niillä on Espanjan kansalaisuus ja että niiden hallintoelimien jäsenet ja johtajat asuvat Espanjassa, ja turvapalveluja suorittavien henkilöiden osalta sitä, että heillä on Espanjan kansalaisuus.

Oikeudenkäyntikulut

49 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Espanjan kuningaskunta on hävinnyt asian ja koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista, ensiksi mainittu on tuomittava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa 30.7.1992 annetun lain 23/1992 7, 8 ja 10 §:n siltä osin kuin niiden mukaan luvan saaminen yksityisten turva-alan toimintojen suorittamiseen edellyttää turva-alan yritysten osalta sitä, että niillä on Espanjan kansalaisuus ja että

niiden hallintoelimien jäsenet ja johtajat asuvat Espanjassa, ja turvapalveluja suorittavien henkilöiden osalta sitä, että heillä on Espanjan kansalaisuus.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä lokakuuta 1998.

R. Grass J.-P. Puissochet

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja