JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO SAGGIO
21 päivänä lokakuuta 1999 *

I Ennakkoratkaisukysymyksen aihe

1. Tässä ennakkoratkaisukysymyksessä Conseil d'État pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohtaa (josta on tullut EY 58 artiklan 1 kohdan b alakohta) ja erityisesti ratkaisemaan, voidaanko suoria ulkomaisia sijoituksia koskevaa ennakkolupajärjestelmää pitää perusteltuna rajoituksena, jonka tarkoituksena on valtion yleisen järjestyksen turvaaminen, siinä tapauksessa, että järjestelmän mukaan lupa katsotaan lopullisesti myönnetyksi, mikäli lupahakemusta ei ole nimenomaisesti hylätty kuukauden kuluessa lupahakemuksen vastaanottamisesta.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

Asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö

2. Ennen pääomien vapaata liikkuvuutta koskevaa yhteisön lainsäädäntöä oleellisesti muuttaneen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimaantuloa ETY:n perustamissopimuksen 67 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioilta ei edellytetty — toisin kuin muilla aloilla, joilla yhteismarkkinoita toteutettiin — rajojen avaamista muista jäsenvaltioista tuleville pääomille, lukuun ottamatta "tavaroiden, palvelujen tai pääomien liikkumiseen liittyviä maksuja";[1] siinä näet määrättiin vain, että "siirtymäkauden aikana ja siltä osin kuin yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta on tarpeen", jäsenvaltiot poistavat asteittain pääoman liikkeiden rajoitukset (67 artiklan 1 kohta). Perustamissopimuksen 69 artiklassa ja 70 artiklan 1 kohdassa todettiin, että neuvosto antaa tarvittavat direktiivit "67 artiklan määräysten asteittaisesta täytäntöönpanosta", joilla pyritään saavuttamaan "niin täydellinen vapauttaminen kuin mahdollista".

3. Näiden määräysten perusteella toteutettiin perustamissopimuksen 67 artiklan täytäntöönpanosta 24 kesäkuuta 1988

* — Alkuperäinen kieli: italia.

1 — Ennen ETY:n perustamissopimuksen II osaston 1, 2 ja 3 lukua, toisin sanoen kyseisen sopimuksen 103—113 artiklaa kokonaan muuttaneen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimaantuloa perustamissopimuksen 106 artiklan 1 kohdassa määrättiin seuraavaa: "Siltä osin kuin jäsenvaltioiden välinen tavaroiden, palvelujen, pääomien ja henkilöiden liikkuvuus on vapautettu — — sopimuksen mukaisesti, jokainen jäsenvaltio sitoutuu sallimaan tavaroiden, palvelujen tai pääomien liikkumiseen taikka pääomien tai palkkojen siirtoihin liittyvät maksut sen jäsenvaltion valuutassa, jossa velkoja tai edunsaaja asuu."

annetulla neuvoston direktiivillä 88/361/ETY [2] pääomien liikkuvuuden vapauttaminen siten, että jäsenvaltioita määrättiin poistamaan "jäsenvaltioissa asuvien henkilöiden välisiä pääomanliikkeitä koskevat rajoitukset" (1 artikla) viimeistään 1.7.1990 (6 artikla). Luettelo, joka ei ole tyhjentävä, niistä pääomanliikkeistä, joita oli pidettävä täysin vapautettuina, on direktiivin liitteenä. Luettelossa mainitaan suorat sijoitukset.

Direktiivin 88/361/ETY 4 artiklassa säädetään kuitenkin, etteivät direktiivin säännökset "rajoita jäsenvaltioiden oikeutta toteuttaa kaikki sellaiset toimenpiteet, jotka ovat tarpeen muun muassa verotusta ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkomisen estämiseksi, tai määrätä pääomanliikkeitä koskevasta ilmoitusmenettelystä hallinnollisten tai tilastotietojen saamiseksi".

4. Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa EY:n perustamissopimuksen 67—73 artikla on korvattu 1.1.1994 alkaen 73 b—73 g artiklalla. [3]

Perustamissopimuksen 73 b artiklassa (josta on tullut EY 56 artikla) määrätään seuraavaa: "Tämän luvun [III osaston 4 luku, joka koskee juuri pääomia ja maksuja] määräysten mukaisesti kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä."

Perustamissopimuksen 73 d artiklassa (josta on tullut EY 58 artikla) määrätään seuraavaa: "Mitä 73 b artiklassa [josta on tullut EY 56 artikla] määrätään, ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta: — — b) toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta estetään verotusta ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkominen, taikka säätää pääomanliikkeitä koskevista ilmoitusmenettelyistä hallinnollisten tietojen tai tilastotietojen saamiseksi taikka toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta."

Asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö

5. Ranskan lainsäädännössä ulkomaisista rahoitussuhteista 28.12.1966 annetun lain nro 66-1008 (jäljempänä laki nro 66-1008), 1 §:ssä säädetään, että "Ranskan ja ulkomaiden väliset rahoitussuhteet ovat vapaat" ja että "tätä vapautta on käytettävä tässä laissa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti Ranskan kansainvälisiä sitoumuksia noudattaen".

Lain 3 §:n 1 momentin c kohdassa annetaan erityisesti hallitukselle "kansallisten

2 — EYVL L 178, s. 5.

3 — EY:n perustamissopimuksen 67—73 a artikla on lopullisesti kumottu Amsterdamin sopimuksella (Amsterdamin sopimuksen 6 artiklan 39 kohta).

etujen turvaamiseksi" mahdollisuus "saattaa ilmoituksenvaraiseksi, ennakkoluvasta riippuvaiseksi tai valvonnanalaiseksi — — ulkomaisten sijoitusten tekeminen Ranskaan ja niiden realisointi".

Lain 5-1 §:ssä, joka on säädetty 14.2.1996 annetulla lailla nro 96-109, säädetään seuraavaa: "Jos taloudesta vastaava ministeri toteaa, että ulkomainen sijoitus tehdään tai on tehty Ranskassa sellaiseen toimintaan, joka liittyy julkisen vallan käyttämiseen, vaikka tällainen toiminta olisi tilapäistä, tai että ulkomainen sijoitus saattaa vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta taikka kansanterveyttä tai on tehty sotilastarkoituksiin tarkoitettuihin aseisiin, ampumatarvikkeisiin, ruutiin tai räjähdysaineisiin taikka sotatarvikkeisiin liittyvään tutkimus-, valmistus- tai myyntitoimintaan ilman, että tämän lain 3 §:n 1 momentin c kohdan perusteella edellytettävää ennakkolupaa on haettu, tai luvan epäämisestä huolimatta taikka siten, ettei luvan myöntämisen edellytyksiä ole noudatettu, hän voi kieltää sijoittajaa jatkamasta tointa tai määrätä sijoittajan muuttamaan tointaan tai palauttamaan tilanteen omalla kustannuksellaan ennalleen [ennen sijoituksen tekemistä vallinneeseen tilanteeseen]." Siinä säädetään edelleen seuraavaa: "Kielto voidaan asettaa vasta sen jälkeen, kun sijoittajalle on lähetetty virallinen huomautus, jossa tätä kehotetaan esittämään huomautuksensa 15 päivän kuluessa."

6. Lain nro 66-1008 3 §:n soveltamisesta 29.12.1989 annetun asetuksen nro 89-938 11 §:ssä säädetään, että "suorat ulkomaiset sijoitukset Ranskaan ovat vapaita" ja että näistä "sijoituksista on niiden tekemisen yhteydessä annettava hallinnollinen ilmoitus".

Saman asetuksen 11 bis §:ssä säädetään lisäksi seuraavaa: "11 §:ssä määriteltyä [täydellisesti vapautettua] järjestelmää ei sovelleta ulkomaisista rahoitussuhteista 28.12.1966 annetun lain nro 66-1008, sellaisena kuin se on muutettuna erityisesti 14.2.1996 annetulla lailla nro 96-109, 5-1 §:n I momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin sijoituksiin."

Asetuksen 12 §:ssä säädetään lisäksi, että "niille Ranskaan tehtäville suorille ulkomaisille sijoituksille, jotka kuuluvat 11 bis §:n soveltamisalaan, on saatava taloudesta vastaavan ministerin ennakkolupa" ja että "lupa katsotaan saaduksi kuukausi sen jälkeen, kun taloudesta vastaavalle ministerille tehtävä sijoitusilmoitus on vastaanotettu, ellei ministeri ole tämän ajan kuluessa määrännyt asianomaista tointa lykättäväksi" ja lopuksi, että "taloudesta vastaava ministeri voi luopua toimen lykkäämistä koskevasta oikeudestaan ennen tässä pykälässä säädetyn määräajan päättymistä".

Asetuksen 13 §:ssä säädetään vielä, että tietyt toimet, jotka suoraan liittyvät yhtiöiden perustamiseen ja muutoksiin, määrältään rajalliset sijoitukset, sijoitukset erityisesti määritellyn tyyppisiin yrityksiin sekä maatalousmaan hankinta "ovat

vapautettuja 11 ja 12 §:ssä säädetyistä hallinnollisen ilmoituksen tekemisestä ja ennakkoluvan saamisesta". [4]

III Kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymys

7. Église de scientologie de Paris -niminen yhdistys ja Scientology International Reserve Trust vaativat 1.2.1996 pääministeriä kumoamaan 29.12.1989 säädetyn asetuksen 11 ter ja 11 quater §:n, joissa säädetään suoria ulkomaisia sijoituksia koskevasta ennakkolupajärjestelmästä.

8. Ranskan hallituksen esittämistä huomautuksista käy ilmi, että valitus, josta tämä menettely johtui, esitettiin Ranskan taloudesta vastaavan ministerin kahden sellaisen toimenpiteen johdosta, joilla lykättiin Pariisin skientologiakirkolle suunnattujen ulkomaisten sijoitusten toimeenpanoa. Ensimmäinen toimenpide toteutettiin 27.4.1995 ja se koski amerikkalaisen skientologiakirkon sijoitustointa, jolla pyrittiin Pariisin skientologiakirkon koko omaisuuden haltuunottoon. Toinen, 29.11.1995 toteutettu toimenpide koski englantilaisen skientologiakirkon sijoitusta, jolla aiottiin maksaa amerikkalaisen kirkon puolesta kaikki ranskalaisen kirkon velat. [5]

Pääasian valittajat nostivat Pariisin Tribunal administratifissa 29.1.1996 kanteen, joka koski 27.4.1995 tehtyä päätöstä. Samaan aikaan ne esittivät pääministerille asetuksen kumoamista koskevan, pääasiaan johtaneen vaatimuksen.

Asetuksella, joka annettiin 14.2.1996, kumottiin vuoden 1989 asetuksen 11 ter ja 11 quater §, mutta ennakkolupajärjestelmää, josta pääasian valittajat olivat valittaneet, ei muutettu.

4 — Kirjoitan tähän edellä mainitun 13 §:n tekstin: "Sont dispensés de la déclaration administrative et de l'autorisation préalable prévues aux articles 11 et 12:
— la création de sociétés, de succursales, ou d'entreprises nouvelles;
— l'extension d'activité d'une société, succursale, ou entreprise existante;
— les accroissements de participations dans une société française sous contrôle étranger lorsqu'ils sont effectués par un investisseur détenant déjà plus de 66,66 p 100 du capital ou des droits de vote de la société;
— la souscription à une augmentation de capital d'une société française sous contrôle étranger par un investisseur, sous réserve qu'il n'accroisse pas à cette occasion sa participation;
— les opérations d'investissements directs réalisés entre les sociétés appartenant toutes au même groupe; les opérations relatives à des prêts, avances, garanties, consolidations ou abandons de créances, subventions ou donations de succursales, accordées à une entreprise française sous contrôle étranger par les investisseurs qui la contrôlent;
— les opérations d'investissements directs réalisés dans des entreprises exerçant une activité immobilière autre que la construction d'immeubles destinés à la vente ou à la location;
— les opérations d'investissement directs réalisés, dans la limite d'un montant de 10 millions de francs, dans des entreprises artisanales, de commerce de détail, d'hôtellerie, de restauration, de services de proximité ou ayant pour objet exclusif l'exploitation de carrières ou gravières;
— les acquisitions de terres agricoles."

5 — Ranskan hallitus muistuttaa myös, että sisäasiainministeriö uudisti Église de scientologie -toiminnan rahoittamiseen suunnattujen sijoitusten lykkäämistä koskevan pyyntönsä, koska kirkon jäseniä vastaan käytiin useita rikosoikeudenkäyntejä — syytteet koskivat lääketieteen laitonta harjoittamista, petosta ja väkivaltaa — ja koska oli olemassa huomattava vaara, että kirkon jäsenet saattaisivat toimillaan "huijata asiantuntematonta yleisöä ja erityisesti nuoria".

9. Edellä mainitut yhdistykset saattoivat asian Conseil d'État'n käsiteltäväksi vaatien pääministerin tekemän sen päätöksen kumoamista, jolla implisiittisesti hylättiin kyseisten yhdistysten esittämät kumoamista koskevat vaatimukset. Ne vetosivat toimivallan ylitykseen ja väittivät myös, että Ranskan lainsäädäntö oli ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 73 b—73 g artiklan (joista on tullut EY 56—60 artikla) kanssa.

IV Asian käsittely

11. Conseil d'État'n esittämä ennakkoratkaisukysymys koskee olennaisilta osiltaan Ranskan järjestelmän kaltaisen ulkomaisten sijoitusten ennakkolupajärjestelmän laillisuutta, joka voi liittyä ainoastaan siihen, voidaanko tätä järjestelmää pitää "perusteltuna" perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan.

Pääomanliikkeiden ennakkovalvontatoimenpiteitä koskeva yhteisön oikeuskäytäntö

10. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoi, että artiklan tulkinnasta oli epäilyksiä, joten se pyysi yhteisöjen tuomioistuinta ennakkoratkaisumenettelyssä tutkimaan, "sallitaanko perustamissopimuksen 73 d artiklan määräyksissä, joiden mukaan jäsenvaltioiden välisten pääomanliikkeiden rajoituksia koskeva kielto ei rajoita jäsenvaltioiden oikeutta 'toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta', se, että jäsenvaltio poiketen järjestelmästä, jonka mukaan sen alueella tehtäviä ulkomaisia sijoituksia koskee täydellinen vapaus tai ilmoitusmenettely, pitää voimassa ennakkolupamenettelyn niiden sijoitusten osalta, jotka saattavat vaarantaa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden, kun otetaan huomioon, että kyseinen lupa katsotaan saaduksi kuukausi sen jälkeen, kun ministerille tehtävä sijoitusilmoitus on vastaanotettu, ellei ministeri ole määrännyt asianomaista tointa lykättäväksi".

12. Yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin ilmaissut kantansa siitä, ovatko pääomien tuonnin ja viennin valvontaa koskevat kansalliset järjestelmät sopusoinnussa perustamissopimuksen määräysten kanssa. Kuten tiedämme, ennen pääomien liikkuvuuden täydellistä vapauttamista, toisin sanoen 1.7.1990 asti, ennakkolupajärjestelmien katsottiin olevan sopusoinnussa yhteisön lainsäädännön kanssa, koska tämä vapaus ei ehdollisen luonteensa vuoksi muuttanut kansallisten viranomaisten toimivaltaa valvoa pääomien liikettä — ja mahdollisesti edellyttää ennakkolupaa [6] — ja se salli sellaisten järjestelmien säilyttämisen, jotka rajoittivat pääoman liikkeitä ulkomailta ja ulkomaille. Tämä on otettava huomioon, kun nykyään tarkastellaan asiassa Casati annettua tuomiota, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi

6 — Edellyttäen, että tällainen toimenpide on välttämätön tietyn kansallisen edun suojelemiseksi.

Italian lainsäädännön olevan sopusoinnussa perustamissopimuksen aiemman 67 artiklan kanssa — kyseisessä lainsäädännössä edellytettiin rahan maastaviennin ilmoittamista hallintoviranomaisten laatiman mallin mukaisella ilmoituksella. Tuossa yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "pääomanliikkeillä on läheiset yhteydet jäsenvaltioiden talous- ja rahapolitiikkaan" ja että "ei voida sulkea pois sitä, että kaikkien pääomanliikkeiden täydellinen vapaus saattaa olla vahingollista jonkin jäsenvaltion talouspolitiikan kannalta tai aiheuttaa sen maksutaseen epätasapainon ja haitata siten yhteismarkkinoiden moitteetonta toimintaa". Näistä syistä yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi aiempaa 67 artiklaa siten, että pääomien liikkuvuuden vapauttamisvelvoite "vaihtelee ajallisesti ja riippuu yhteismarkkinoiden tarpeiden harkinnasta sekä niiden etujen ja riskien yhtäaikaisesta arvioimisesta, joita vapauttamiselle voi olla yhteismarkkinoiden kannalta". [7] Tätä tuomiota ei siis voi soveltaa nykyiseen tilanteeseen, jossa jäsenvaltioilla on enää vain sellainen valvontaan liittyvä toimivalta, jota kutsuisin jäännöstoimivallaksi ja jota voidaan harjoittaa vain syistä, jotka on nimenomaisesti mainittu perustamissopimuksen 73 d artiklassa.

13. Tarkastelen seuraavaksi tuomioita, jotka on julistettu 1990-luvulla sen jälkeen kun pääomien liikkuvuuden vapauttaminen oli saatu päätökseen. Näissä tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin otti kantaa Espanjan järjestelmän laillisuuteen: sen mukaan yli 5 miljoonan pesetan maastavienti edellytti hallinnollisen ennakkoluvan saamista. Tulkitessaan perustamissopimuksen pääomien vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä yhteisöjen tuomioistuin ei pohtinut olemassa olevan kansallisen toimivallan laajuutta vaan mahdollisuutta perustella jäsenvaltion asettamat rajoitukset tarpeella harjoittaa valvontaa yhteisön oikeudessa nimenomaisesti määritetyissä tapauksissa.

Asiassa Bordessa vuonna 1995 [8] annetun tuomion osalta asiaan liittyvät tapahtumat olivat tapahtuneet 10.11.1992 eli ennen Maastrichtin sopimuksen voimaantuloa ja kansallinen tuomioistuin oli sen vuoksi esittänyt tulkintaa koskevan pyynnön viitaten vain direktiivin 88/361/ETY eikä EY:n perustamissopimuksen määräyksiin. Sekä yhteisöjen tuomioistuin että julkisasiamies tulkitsivat kuitenkin direktiivin 4 artiklan lisäksi myös EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohtaa, vaikka tämä määräys ei siis ollut voimassa asiaan liittyvien tapahtumien aikaan.

Direktiivin 88/361/ETY 4 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat hyväksyä (tai pitää voimassa) toimenpiteitä, joilla estetään kansallisten lakien ja asetusten rikkominen ja että valtio voi määrätä hal-

7 — Asia 203/80, Casati, tuomio 11.11.1981 (Kok. 1981, s. 2595, 9 ja 10 kohta; Kok. Ep. VI, s. 217). Yhdistetyissä asioissa 286/82 ja 26/83, Luisi e Carbone, 31.1.1984 annetussa tuomiossa (Kok. 1984, s. 377, 34 kohta; Kok. Ep. VII, s. 455) yhteisöjen tuomioistuin esitti uudelleen näiden pääomien vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten tulkinnan ja julisti näin: " — — on siis annettava jäsenvaltioille toimivalta valvoa, että näennäisesti vapautettuihin maksuihin liittyviä valuutan siirtoja ei käytetä tosiasiallisesti muuhun eli kiellettyihin pääomanliikkeisiin. Tässä yhteydessä jäsenvaltioilla on oikeus tarkistaa kyseisten siirtojen tai toimien luonne ja aitous." (33 kohta.)

8 — Yhdistetyt asiat C-358/93 ja C-416/93, Bordessa ym., tuomio 23.2.1995 (Kok. 1995, s. I-361). Pääasia sai alkunsa, kun Espanjan tulliviranomaiset pidättivät Bordessan ja takavarikoivat rajalla hänen hallussaan olleet 5 000 000 pesetaa, koska valuutan maastavientiin ei ollut saatu toimivaltaisten viranomaisten ennakkolupaa.

linnollisten tietojen ja tilastotietojen saamiseksi pääomanliikkeitä koskevasta ennakkoilmoitusmenettelystä. Perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdassa tunnustetaan nimenomaisesti jäsenvaltioiden yleisempi oikeus soveltaa "toimenpiteitä, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta".

Oman järjestelmänsä laillisuuden tueksi Espanjan hallitus esitti, että suurten käteissummien siirtoon tarvittavan luvan hakemista koskeva velvollisuus voitiin perustella käteisen rahan siirtoon usein liittyvien rikosten, kuten rahanpesuun, huumekauppaan, veropetoksiin ja terrorismiin liittyvien rikosten vastaisella taistelulla, toisin sanoen yleiseen järjestykseen liittyvillä syillä.

Julkisasiamies huomautti asian käsittelyn yhteydessä seuraavaa: "Espanjan hallituksen esittämät tavoitteet [olisi voitu] toteuttaa yhtä tehokkaasti myös edellyttämällä pelkän ilmoituksen tekemistä. Kaksinkertainen vaatimus, joka koskee sellaisten henkilöiden tunnistamista, jotka vievät rajan yli suuria rahasummia (jotta näin voitaisiin estää tällaisten toimien suorittaminen nimettömänä), ja sitä, että tehdään ennalta mahdolliseksi sellaiset ylimääräiset tutkimukset, joilla pyritään selvittämään kyseessä olevan toimen yhteys joihinkin määrättyihin rikoksiin, olisi sen sijaan täysin mahdollista tyydyttää edellyttämällä ilmoituksen tekemistä. Tämä olisi lisäksi varmasti mahdollista toteuttaa asiaa koskevaa yhteisön oikeutta noudattaen". [9]

Yhteisöjen tuomioistuin yhtyi näihin huomioihin ja totesi, että "lupamenettely lykkää valuutan maastavientiä ja alistaa sen jokaisella kerralla hallintoviranomaisen hyväksymiselle, jonka saamiseksi on esitettävä erityinen hakemus" ja että näin ollen "pääomien vapaa liikkuvuus alistetaan hallintoviranomaisen harkinnalle ja kumotaan siten tämä vapaus". Luvan edellyttämisen "seurauksena saattaisi olla yhteisön oikeuden säännösten mukaisesti suoritettujen pääomanliikkeiden estäminen, mikä puolestaan olisi ristiriidassa direktiivin 4 artiklan toisen alakohdan kanssa". Tuomioistuin totesi sen vuoksi, että "tämän säännöksen johdosta niiden toimenpiteiden ja menettelyjen soveltaminen, joista ensimmäisessä alakohdassa määrätään, 'ei voi johtaa yhteisön oikeuden määräysten ja säännösten mukaisesti suoritettujen pääomanliikkeiden estämiseen'", mutta "ennakkoilmoitus voi olla välttämätön toimenpide, jota jäsenvaltioilla on

9 — Ratkaisuehdotuksen 21 kohta. Julkisasiamies huomautti tämän tulkinnan tueksi, että jo yhdistetyissä asioissa Luisi ja Carbone annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin oli todennut, että jäsenvaltioiden toimivalta (joka liittyy juuri pääomien vapauden epätäydellisyyteen) valvoa vapautettujen pääomanliikkeiden luonnetta ja aitoutta ei oikeuttanut pääoman siirtojen alistamista "hallintoviranomaisen harkinnalle" ja että tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta toimivalta edellyttää tuonnin tai viennin ennakkolupaa oli kuitenkin poistettu. Erityisesti asiassa 124/81, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, 8.2.1983 annetussa tuomiossa (Kok. 1983, s. 203, 18 kohta; Kok. Ep. VII, s. 1) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "järjestelmä, joka edellyttää hallinnollisten lupien antamista, johtaa välttämättä tietyn harkintavallan käyttöön ja aiheuttaa taloudellisille toimijoille oikeudellista epävarmuutta". Yhteisöjen tuomioistuin lisäsi vielä, että päämäärä olisi hyvin voitu saavuttaa vain "keräämällä — — tarpeellisia tietoja esimerkiksi käyttämällä maahantuojien allekirjoittamia ilmoituksia, joihin liitetään, mikäli tarve vaatii, asianmukaiset todistukset" (ratkaisuehdotuksen 19 kohta).

oikeus soveltaa, koska, toisin kuin ennakkolupa, tällainen ilmoitus ei lykkää kyseessä olevaa tointa, mutta antaa kuitenkin kansallisille viranomaisille mahdollisuuden harjoittaa tehokasta valvontaa voidakseen estää kansallisten lakien ja asetusten rikkomisen" (24—27 kohta). [10]

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

14. Nyt käsiteltävässä asiassa Ranskan hallitus väittää, ettei sen järjestelmässä, toisin kuin espanjalaisessa järjestelmässä, vaadita luvan saamista kaikkiin ulkomaille ja ulkomailta tehtäviin pääomansiirtoja edellyttäviin toimiin, vaan se koskee ainoastaan niitä toimia, jotka on nimenomaisesti mainittu vuoden 1966 lain 11 bis §:ssä. Ranskan hallitus väittää, että vaikka 28.12.1966 annetun lain 66-1008 3 §:n 1 momentissa säädettiin, että "kansallisten etujen turvaamiseksi" hallitus voi saattaa ilmoituksenvaraiseksi, ennakkoluvasta riippuvaiseksi tai valvonnanalaiseksi ulkomaisten sijoitusten tekemisen Ranskaan ja niiden realisoinnin, asetuksessa nro 89-938, jossa määritetään lupajärjestelmän rajat, sen sijaan nimenomaisesti määrätään, että lupaa vaaditaan vain erityisissä tapauksissa, joiden joukossa mainitaan sijoitukset, "jotka ovat luonteeltaan sellaisia, että ne saattavat vaarantaa yleistä järjestystä". Lailla nro 96-109, jolla muutettiin lain 66-1008 mukaista järjestelmää, ja asetuksella nro 96-117, jolla muutettiin vuonna 1989 annettua asetusta, on siis Ranskan hallituksen mukaan muutettu ulkomaisia sijoituksia koskevan Ranskan valvontajärjestelmän ajattelutapaa, koska nyt voimassa oleva lainsäädäntö perustuu sijoitusten ilmoittamiseen jälkeenpäin eikä niille ennalta saatuun lupaan. Nykyisessä järjestelmässä ilmoitus vastaa lupahakemusta. Tämän vuoksi ennalta saadun luvan edellyttäminen on kansallisen yleisen järjestyksen turvaamisen tavoitteen mukaista; toisaalta tointa lykätään vain rajatuksi ajaksi — korkeintaan kuukaudeksi — ja toisaalta lykkäävät toimenpiteet koskevat vain äärimmäisiä tapauksia, joissa yleistä järjestystä uhkaa todellinen vaara.

Ranskan hallituksen mukaan ennakkoluvan ainoa pääasiallinen tarkoitus on siis suojella sijoituksen laillisuudesta epävarmaa toimijaa kaikilta myöhemmiltä toimenpiteiltä, joilla saatettaisiin kyseenalaistaa jo toteutettu toimi.

15. Komissio sen sijaan väittää, että Ranskan järjestelmä johtaa sijoituksen lykkäämiseen ja että tämä seikka on jo itsessään pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus. Tällaista rajoitusta ei voida pitää perusteltuna, sillä se ei vaikuttaisi ainoastaan

10 — Tämä oikeuskäytäntö on vahvistettu yhdistetyissä asioissa C-163/94, C-165/94 ja C-250/94, Sanz de Lera ym., 14.12.1995 annetussa tuomiossa (Kok. 1995, s. I-4821). Tässä tuomiossa, joka liittyi setelien vientiin Sveitsiin, yhteisöjen tuomioistuin julisti, että 73 c artiklan 1 kohdan (joka koskee pääomien liikettä kolmansiin valtioihin ja kolmansista valtioista), sekä 73 d artiklan 1 kohdan b alakohta kieltävät lainsäädännön, jossa edellytetään ennakkolupaa rahojen, setelien tai haltijalle osoitettujen sekkien maastavientiin, mutta eivät sen sijaan estä tällaisen toimen ennakkoilmoituksen edellyttämistä.

niissä tapauksissa, joissa yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä uhkaa todellinen vaara, vaan myös silloin, kun vain epäillään, että toimella saattaa olla tällaisia vaikutuksia. Komission mukaan pelkkä epäilys ei kuitenkaan ole riittävä rajoituksen peruste, sillä silloin viranomaiselle annettaisiin toimivalta pysäyttää ulkomaiset sijoitukset mielivaltaisesti. Tällaisen seurauksen välttämiseksi kansallisessa lainsäädännössä olisi säädettävä riittävän täsmälliset ja puolueettomat arviointiperusteet, jotka voitaisiin tarpeen vaatiessa saattaa tuomioistuinten tutkittaviksi.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

16. Nyt käsiteltävän kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisukysymyksen oleellinen sisältö on se, että tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan, voiko jäsenvaltio hyväksyä tai pitää voimassa ennakkolupajärjestelmän, kun tällaista lupaa kaikkien ulkomailta ja ulkomaille tehtävien pääoman siirtojen osalta ei vaadita (toisin kuin asian Bordessa yhteydessä käsitellyssä Espanjan järjestelmässä) paitsi silloin, kun kyse on erityisistä tiettyihin luokkiin kuuluvista toimista ja täsmällisemmin sellaisista toimista, jotka saattavat johtaa kansallisten lakien rikkomiseen tai uhata yleistä järjestystä tai turvallisuutta ja joiden osalta turvautuminen ilmoitukseen perustuvaan järjestelmään ei olisi riittävä toimenpide näihin seurauksiin liittyvien riskien välttämiseksi.

Tähän kysymykseen on mielestäni vastattava myöntävästi. Perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdassa, jonka tulkintaa ennakkoratkaisukysymys koskee, viitataan toimenpiteisiin, joilla voidaan estää kansallisten lakien rikkominen tai jotka voidaan perustella yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvillä syillä. Tällä määräyksellä ei täydellisesti ja ehdottomasti suljeta pois mahdollisuutta, että nämä toimenpiteet voivat olla ennalta ehkäiseviä ja johtaa sijoitustoimen lykkäykseen tai pääomien pysäyttämiseen väliaikaisesti valtion rajalle. Sanamuodolla "kaikki toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta estetään" viitataan näet pikemminkin ennaltaehkäisevään menettelyyn kuin seuraamuksiin liittyvään menettelyyn, joka periaatteessa ei ole ristiriidassa sellaisten lupamenettelyjen kanssa, joilla asetetaan esteitä — vaikka rajatuksikin ajaksi — pääomien tuonnille ja viennille valtion alueelle ja alueelta.

Tämän osalta huomautan, että asiassa Richardt vuonna 1991 antamassaan tuomiossa [11] yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi EY:n perustamissopimuksen 36 artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 30 artikla) siten, että kansallinen lainsäädäntö, joka edellyttää erityisen luvan myöntämistä sotatarvikkeiden kuljetukseen ja kauttakuljetukseen, on perusteltu yleiseen turvallisuuteen liittyvien syiden vuoksi ja on sen vuoksi sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa juuri 36 artiklan mukaan.

Kerran jäsenvaltioon tulleiden pääomien tunnistaminen ja pysäyttäminen on äärimmäisen vaikeaa, ja sen vuoksi tarve estää

11 — Asia C-367/89, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4621).

epäilyttävät toimet alusta pitäen on sangen voimakas. Juuri tämän vuoksi tilanne on erilainen ja vaikeammin valvottavissa niihin tilanteisiin nähden, jotka voivat syntyä, mikäli tavaroiden ja henkilöiden liikkuvuutta ei valvota ennakolta.

Lisäksi se seikka, että jäsenvaltioiden viranomaiset voivat valvoa epäilyttävän toimen alkuperää, luonnetta ja päämäärää jo ennen sen päätökseen saattamista ja että tämä valvonta voi johtaa tällaisen toimen lykkäämiseen, ei ole pelkästään kansallisten, vaan myös yhteisön etujen mukaista, koska yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaaminen yhden jäsenvaltion alueella voi olla merkittävää koko yhteisön alueelle, ottaen huomioon, että sellaisten toimenpiteiden vaikutukset, jotka vaarantavat yleisen järjestyksen yhdessä valtiossa, laajenevat usein kansallisten rajojen ulkopuolelle.

Sen vuoksi katson, että yhteisön oikeuden nykytilassa perustamissopimuksen määräykset, erityisesti 73 d artiklan 1 kohdan b alakohta, eivät ilman muuta estä valtioita harjoittamasta sellaista ulkomaisten sijoitusten valvontaa, joka toteutetaan soveltamalla asianmukaista lupamenettelyä.

17. Mitkä siis ovat edellytykset, jotta nämä rajoitukset voivat olla 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan "perusteltuja" ja siten asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön mukaisia? Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sen toteamiseksi, onko kansallinen toimenpide, jolla rajoitetaan tavaroiden, henkilöiden ja pääomien vapaata liikkuvuutta yhteisön alueella, laillinen, on arvioitava a) niiden kansallisten etujen luonnetta, joita jäsenvaltio pyrkii suojelemaan, b) sitä etua, jota valtio pyrkii suojelemaan, uhkaavaa todellista vaaraa, c) toimenpiteen tarpeellisuutta tai pikemminkin välttämättömyyttä päämäärän saavuttamisen kannalta ja d) sitä, että ulkomailta tuleviin tai ulkomaille meneviin tavaroihin, henkilöihin ja pääomiin ei kohdistu syrjintää. [12]

18. Edellytyksen a) osalta muistutan, että direktiivin 88/361/ETY 4 artiklan mukaan valtioilla on toimivalta "toteuttaa kaikki sellaiset toimenpiteet, jotka ovat tarpeen muun muassa verotusta ja rahoituslaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten rikkomisen estämiseksi, tai määrätä pääomanliikkeitä koskevasta ilmoitusmenettelystä hallinnollisten tai tilastollisten tietojen saamiseksi". Maastrichtin sopimuksessa tämä määräys on liitetty EY:n

12 — Näitä edellytyksiä ei vaadita ainoastaan vientiä ja tuontia koskevien kansallisten säännösten osalta, vaan myös sellaisten kansallisten säännösten osalta, joilla tavaroiden, henkilöiden ja pääomien vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa. Muistutan, että ammatinharjoittajan toiminnan aloittamista koskevien kansallisten säännösten yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa koskevassa asiassa Gebhard annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi aiempaan asiaan liittyvään oikeuskäytäntöön viitaten, että "sellaisten kansallisten toimenpiteiden, joilla rajoitetaan perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä, on täytettävä neljä edellytystä, jotta ne voisivat olla perusteltuja: niitä on sovellettava ilman syrjintää, ne on voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteutuminen eikä niillä saa puuttua perusvapauteen enempää kuin mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi" (asia C-55/94, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165, erityisesti 37 kohta).

perustamissopimukseen ja mahdollisiin rajoituksiin on lisätty ne "toimenpiteet, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta" (73 d artikla). Juuri tämän jälkimmäisen rajoitusten luokan huomioon ottaen Conseil d'État ja Ranskan hallitus kysyvät, voidaanko Ranskan lupajärjestelmää pitää perusteltuna.

Yleisen järjestyksen osalta on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämä peruste on ymmärrettävä suppeasti ja yhteisön toimielinten, eli yhteisöjen tuomioistuimen, on valvottava sitä. Jo vuonna 1974 asiassa Van Duyn annetussa tuomiossa, [13] josta syntyi oikeuden vakiintunut käytäntö, yhteisöjen tuomioistuin rajoitti huomattavasti tämän suojalausekkeen ulottuvuutta todeten tuomion 18 kohdassa, että "yleisen järjestyksen käsite yhteisön oikeudessa ja erityisesti työntekijöiden vapaan liikkuvuuden perusperiaatteeseen kohdistuvan poikkeuksen perusteluna on ymmärrettävä suppeasti, joten jäsenvaltiot eivät voi yksipuolisesti määritellä sen ulottuvuutta ilman yhteisön toimielinten valvontaa". Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin on siis todennut, että rajoittavat kansalliset toimenpiteet ovat yhteisön yleisen järjestelmän poikkeuksia ja että niitä on sen vuoksi tulkittava suppeasti ja toisaalta se on alistanut yleisen järjestyksen perusteiden määrittelemisen omaan oikeudelliseen valvontaansa.

13 — Asia 41/74, Van Duyn v. Home Office, tuomio 4.12.1974 (Kok. 1974, s. 1337; Kok. Ep. II, s. 395).

Erityisesti on katsottava, etteivät tämän perusteen piiriin kuulu taloudelliset edut. [14] Tämän periaatteen on ulotuttava myös nyt käsiteltävänä olevaan aiheeseen, sillä mikäli hyväksyttäisiin kansallisten taloudellisten etujen vuoksi tehdyt poikkeukset, se merkitsisi paluuta lainsäädäntöön, joka edelsi Maastrichtin sopimuksen muutoksia ja jossa jäsenvaltioille myönnettiin lainsäädännöllinen toimivalta pitää voimassa ja myös hyväksyä sellaisia kansallisia pääomanliikkeiden valvontaan liittyviä toimenpiteitä, joilla pyrittiin varjelemaan yleisiä kansallisia etuja.

Näin ollen ulkomailta tulevien tai ulkomaille suunnattujen sijoitusten laatu ei voi itsessään olla ainoa riittävä rajoitusten peruste. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että tällä hetkellä voimassa olevan perustamissopimuksen pääomien vapaata liikkuvuutta ja maksujen vapauttamista koskevia säännöksiä ei ole erotettu, vaan ne molemmat sisältyvät III osaston 4 lukuun, valtio voi soveltaa 109 i artiklan (josta on tullut EY 120 artikla) mukaisia toimenpiteitä, kun maksutasetta koskeva kriisi johtuu sekä sijoituksista että tavaroiden tai palveluiden maksuista. [15]

14 — Asiassa 36/75, Rutili, 28.10.1975 annetussa tuomiossa (Kok. 1975, s. 1219; Kok. Ep. II, s. 495), joka koski henkilöiden vapaata liikkuvuutta, yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohtaa ja totesi vedoten 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 56, s. 850) 2 artiklaan, ettei "yleiseen järjestykseen liittyviä syitä voi erottaa yhteydestään", toisin sanoen "vedota niihin taloudellisten syiden vuoksi". Ks. lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot asiassa 7/61, komissio v. Italia, tuomio 18.12.1961 (Kok. 1961, s. 619) ja asiassa 72/83, Campus Oil, tuomio 10.7.1984 (Kok. 1984, s. 2727; Kok. Ep. VII, s. 615).

15 — Perustamissopimuksen 109 i artiklassa määrätään, että "jos syntyy äkillinen maksutasetta koskeva kriisi, eikä 109 h artiklan 2 kohdassa tarkoitettua päätöstä voi tehdä välittömästi, jäsenvaltio, jota asia koskee, voi kaiken varalta toteuttaa tarvittavat suojatoimenpiteet".

Lisäksi pääomien vapaata liikkuvuutta koskeva yhteisön lainsäädäntö ei tavaroiden ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevasta lainsäädännöstä poiketen salli ainoastaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojelua vaan myös toimenpiteet, joilla voidaan estää "kansallisten lakien ja asetusten rikkominen". Tästä seuraa, että pääomien osalta jäsenvaltioilla on edelleen laajempi toimintavapaus kuin tavaroiden ja henkilöiden liikkuvuuden säätelyssä sikäli, että pääoman liikkuvuuden osalta kansallisten lakien rikkomisen todellinen uhka, oli se minkä luonteinen tahansa, on kansallisten rajoittavien toimenpiteiden soveltamisen peruste.[16] Ei ole epäilystä siitä, että kuten edellä mainitussa asiassa Bordessa annetussa tuomiossa on todettu, toimenpiteisiin, joihin 73 d artiklan 1 kohdan b alakohdassa viitataan, sisältyvät määritelmällisesti toimenpiteet, jotka "ovat perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta".

Näiden seikkojen perusteella katson, että kansallista lainsäädäntöä, jolla pyritään, kuten ennakkoratkaisukysymyksen aiheena olevalla Ranskan lainsäädännöllä, estämään kansallisten lakien rikkominen tai suojelemaan yleistä järjestystä (edellä esitetyllä tavalla) tai yleistä turvallisuutta, on pidettävä perusteltuna — kun tätä tarkastellaan sen päämäärän kannalta [edellytys a)] — 73 d artiklan mukaan ja siten perustamissopimuksen määräysten mukaisena.

19. Tarkastelen seuraavaksi edellytyksiä b) ja c), joista ensimmäinen liittyy uhkaavan vaaran vakavuuteen ja jälkimmäinen siihen, onko toimenpide oikeassa suhteessa sen päämäärään. Käsittelen näitä kahta kohtaa yhdessä, sillä ne koskevat kahta toisiinsa läheisesti liittyvää seikkaa.

Kansallisen lainsäädännön rikkomisen uhan tai kansalliseen yleiseen järjestykseen kohdistuvan loukkauksen osalta on tunnettua, kuten komissio on muistuttanut, että rajoittavia kansallisia toimenpiteitä ei voida perustella pelkästään yleisluonteisella uhalla, vaan yleistä järjestystä on välttämättä uhattava todellinen vaara tai on oltava olemassa kansallisten lakien rikkomisen uhka, jonka vuoksi voidaan ehdottoman varmasti todeta, että pääoma saattaa vaarantaa määrättyjä etuja.

Pääomien — kuten myös tavaroiden ja henkilöiden — vapaata liikkuvuutta rajoittavan kansallisen toimenpiteen on lisäksi oltava ainoa tehokas toimenpide siten, että se on oikeassa suhteessa kansallisten lakien ja periaatteiden rikkomisen vakavuuteen ja sen on myös oltava ainoa ennaltaehkäisevä keino.

16 — Muistutan lisäksi, että EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioilla on oikeus "soveltaa niitä verolainsäädäntönsä säännöksiä, joiden mukaan verovelvollisia kohdellaan eri tavoin heidän asuinpaikkansa tai heidän pääomansa sijoituspaikan perusteella".

Vaaran todellisuus ja toimenpiteen suhteellisuus rajoittavat kansallisten viranomaisten harkintavaltaa rajoitusten soveltamisen osalta, ja tästä luonnollisesti seuraa, että on suljettava pois se mahdollisuus, että toimenpiteellä saatettaisiin syrjiä ulkomailta tulevia tai ulkomaille suunnattuja pääomia.

Edellä mainitussa asiassa Richardt annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin, sen mukaisesti, mitä se oli todennut jo asiassa Campus Oil vuonna 1984 antamassaan tuomiossa,[17] totesi, että "perustamissopimuksen 36 artiklalla ei rajoiteta tiettyjä alueita pelkästään jäsenvaltioiden toimivallan puitteisiin, vaan siinä sallitaan vain se, että kansalliset säännökset poikkeavat tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta niissä rajoissa, joiden puitteissa poikkeus on perusteltu vain samassa artiklassa esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi"; lisäksi tätä säännöstä "koska se on poikkeus perustamissopimuksessa määrätystä perusperiaatteesta, on tulkittava siten, että sen vaikutukset eivät saa ulottua laajemmalle kuin on välttämätöntä niiden etujen suojelemiseksi, joita sillä pyritään suojelemaan".[18]

Asiassa Bouchereau antamassaan tuomiossa, joka koski henkilöiden vapaata liikkuvuutta, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tällaisen uhan olemassaolo on arvioitava *"tapauskohtaisesti* siten, että otetaan huomioon niiden henkilöiden erityinen oikeudellinen asema, joihin yhteisön oikeutta sovelletaan, sekä henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen keskeinen merkitys".[19]

On siis ilmeistä, että toimenpide, jota sovelletaan kansallisten säännösten rikkomisen estämiseksi — kuten juuri ennakkolupamenettely — voi kohdistua vain sellaisiin toimiin tai erityisiin pääoman liikkeiden lajeihin, joista voi aiheutua todellista kansallisen lainsäädännön rikkomisen vaaraa. Toisin sanoen järjestelmän on koskettava määriteltyjä tai määriteltävissä olevia tapauksia.[20] Mikäli siis sallittaisiin yleisiä toimien luokkia koskevat kansalliset toimenpiteet, luotaisiin ulkomaisia sijoituksia koskeva yleisluonteinen, Espanjan järjestelmän kaltainen lupajärjestelmä, joka siten olisi tietyssä määrin yhteensopimaton perustamissopimuksen määräysten kanssa.

20. Ranskan lainsäädännön tapaus on juuri tällainen, sillä vaikka siinä yksilöidään

17 — Em. asia Campus Oil (mainittu edellä alaviitteessä 14), tuomion 32—37 kohta.

18 — 19 ja 20 kohta. Muistutan lisäksi, että asiassa Rutili annetussa tuomiossa, joka koski erästä Saksan toimenpidettä, jolla rajoitettiin ulkomaalaisen oikeutta liikkua valtion alueella, yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohtaa ja totesi, että vapaan liikkuvuuden rajoitus saattoi olla perusteltu vain siinä tapauksessa, että henkilön läsnäolo tai käytös aiheuttaisi "todellista ja riittävän vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle".

19 — Erityisesti yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "rikosasiassa annettu tuomio voidaan ottaa huomioon vain mikäli olosuhteet, jotka ovat johtaneet tällaisiin tuomioihin, todistavat käytöksestä, joka aiheuttaa yleiselle järjestykselle todellista vaaraa" ja että siten uhkaa ei yhdistetä rikokseen syyllistymiseen vaan se on olemassa, mikäli asianomainen henkilö jatkaa tietynlaista käytöstä (28—30 kohta).

20 — Henkilöiden vapaan liikkuvuuden osalta muistutan, että julkisasiamies Mayras esitti edellä mainitussa asiassa Van Duyn 13.11.1974 antamassaan ratkaisuehdotuksessa, ettei perustamissopimuksen 48 artiklan perusteella "yleiseen poliisitoimeen" perustuvaa yleisen järjestyksen turvaamistoimenpidettä voida pitää laillisena.

tiettyjä rahoitustoimenpiteiden luokkia, siinä ei (aseiden myyntiä ja ostamista lukuun ottamatta) täsmällisesti osoiteta lain sisältöä. Lainsäädäntö, joka Ranskan lainsäädännön tavoin edellyttää ennakkolupaa kaikkien sellaisten toimenpiteiden osalta, jotka "saattavat vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta taikka kansanterveyttä" sisältää näet määrittelemättömän ja yleisluonteisen joukon toimenpiteitä, eikä se siksi liity todelliseen kansallisten lakien rikkomisen uhkaan.

Ranskan järjestelmässä säädetään toimenpiteistä, joissa lupa evätään ja siten pääoman tuonti valtion alueelle kielletään. Toimenpiteitä sovelletaan vasta sen jälkeen kun viranomaiset ovat todenneet, että yleistä järjestystä tai turvallisuutta uhkaava vaara tai kansallisten lakien rikkomisen uhka on olemassa. Näiden toimenpiteiden laillisuutta on arvioitava suhteessa yksittäisen tapauksen olosuhteisiin.

Nyt käsiteltävään asiaan liittyy myös toinen rajoittava toimenpide eli kaikkien niiden toimenpiteiden korkeintaan kuukauden kestävä lykkäys, jotka kuuluvat 11 bis §:ssä mainittuihin luokkiin. Kuten komissio on perustellusti todennut, tällainen toimenpide ei liity kansallisen lainsäädännön rikkomisen todelliseen vaaraan tai yleiseen järjestykseen liittyviin syihin, koska viranomainen valvoo sijoitustointa vasta sen jälkeen, kun se on pysäytetty, ja pysäyttäminen toteutuu toimenpiteen luonteen vuoksi heti, kun sijoittaja esittää hakemuksen. Tämä tekee toimenpiteestä itsestään selvästi suhteettoman päämäärään nähden eikä se sen vuoksi ole perusteltu.

Ranska kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että lupa katsotaan annetuksi, mikäli viranomaiset eivät puutu sijoittajien hakemukseen. Mielestäni tämä seikka ei poista kansallisen lainsäädännön rajoittavaa vaikutusta, koska sillä aiheutetaan sijoituksen lykkääminen kuukaudeksi, joka on suhteellisen pitkä aika sijoitustoimen loppuun saattamiseksi ja rajoittaa jo itsessään pääoman pääsyä valtion alueelle.

Lisäksi, toisin kuin Ranskan hallitus esittää, tällainen järjestelmä asettaa sijoittajan asemaan, jossa hän on epävarma siitä, edellytetäänkö hänen hakevan lupaa, ja antaa viranomaiselle tällaisen toimenpiteen soveltamisessa harkintavaltaa, joka ei ole yhteensopivaa yhteisön oikeuden kanssa. Myöskään mahdollinen kansallisen tuomioistuimen myöhempi valvonta ei näet vähentäisi järjestelmästä kokonaisuudessaan aiheutuvaa rajoittavaa vaikutusta.

21. Lisään vielä, että sijoitus ei itsessään ole "uhka". Rajoitukset on siis perusteltava tapauskohtaisesti, suhteessa siihen, mistä pääoma tulee, tai sijoituksen kohteeseen ja päämäärään. Siksi vain todellisten toimien

osalta tai määritellyillä ja tarkoin rajatuilla toiminnan aloilla kansalliset viranomaiset voivat katsoa, että yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaa todellinen vaara tai että kansallisen lainsäädännön rikkomisen uhka on olemassa ja että heillä on siksi oikeus soveltaa toimenpiteitä, mukaan lukien ennakkoluvan edellyttäminen. Tämä korostus pätee varmasti aloilla, jotka ovat pelkästään valtion valvonnassa, kuten juuri maanpuolustus.

Tästä seuraa, että nyt käsiteltävän kaltaisessa tapauksessa, jossa uskonnollinen järjestö joutuu vastaamaan petoksesta ja veronkierrosta, jäsenvaltio voi tässä tapauksessa soveltaa menettelyä alistaakseen ennakkovalvonnalle sen rahoittamiseen tähtäävät sijoitukset mikäli se toteaa, että on olemassa vaara, että yhdistys rikkoo kansallista lainsäädäntöä, erityisesti rikoslainsäädäntöä.

22. Käsittelen vielä viimeistä, rajoittavan toimenpiteen perustelemiseksi välttämätöntä edellytystä d) eli sitä, että kansallisella toimenpiteellä ei saa syrjiä ulkomaista pääomaa tai ulkomaille tehtäviä sijoituksia.

Tämän seikan osalta muistutan, että EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklan 3 kohdassa (samoin kuin myös 36 artiklassa) määrätään, että suojaavat kansalliset toimenpiteet "eivät saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään taikka 73 b artiklassa tarkoitetun maksujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista".

Perustamissopimuksen 36 artiklan tulkintaa koskevassa asiassa Conegate vuonna 1986 annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa: "Jäsenvaltio ei voi vedota julkiseen moraaliin liittyviin syihin kieltääkseen tiettyjen tavaroiden tuonnin muista jäsenvaltioista, mikäli sen lainsäädännössä ei kielletä samojen tavaroiden valmistusta ja myyntiä tämän valtion alueella." Yhteisöjen tuomioistuin lisäsi, että "vaikka ei ole välttämätöntä — — että sellaisten tuotteiden valmistus ja myynti, joiden tuonti on kielletty, ei ole sallittua minkään jäsenvaltion alueella, on kuitenkin voitava näyttää toteen, että voimassa olevilla laeilla keskeisesti pyritään tällaisten tuotteiden valmistuksen ja myynnin kieltämiseen". [21]

On ilmeistä, että ennaltaehkäisevää menettelyä, jossa edellytetään ennakkolupamenettelyä ulkomaisille sijoituksille, joilla aiotaan rahoittaa aloja, joilla uhkia on olemassa, on vastattava vastaavansisältöinen valtion sisäisiä sijoituksia koskeva menettely.

21 — Asia 121/85, Conegate, tuomio 11.3.1986 (Kok. 1986, s. 1007, 17 ja 18 kohta; Kok. Ep. VIII, s. 527). Ks. myös asia 34/79, Henn ja Darby, tuomio 14.12.1979 (Kok. 1979, s. 3795; Kok. Ep. VI, s. 693) ja asia 4/75, Rewe-Zentralfinanz, tuomio 8.7.1975 (Kok. 1975, s. 843).

Tämä merkitsee sitä, että nyt käsiteltävän kaltaisessa asiassa toimenpidettä, joka edellyttää luvan hakemista ulkomaiselle sijoitukselle, jolla aiotaan rahoittaa skientologiakirkon toimintaa, on vastattava vaikutuksiltaan vastaava kansallisia sijoituksia koskeva toimenpide.

V Ratkaisuehdotus

23. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Ranskan Conseil d'État'n esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 73 d artiklan 1 kohdan b alakohtaa (josta on tullut EY 58 artiklan 1 kohdan b alakohta) on tulkittava siten, että siinä ei sallita jäsenvaltion säätää tai pitää voimassa suoria ulkomaisia sijoituksia koskevaa sellaista ennakkolupajärjestelmää, jossa määritellään luvanvaraisiksi sijoitukset, jotka saattavat vaarantaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, yksilöimättä millaisiin sijoituksiin kansallisilta viranomaisilta on haettava ennakkolupa.