YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)
3 päivänä heinäkuuta 1980 *

Asiassa 157/79,

jonka Walesin Mid Glamorganin Pontypridd Magistrates' Court on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Regina

vastaan

Stanislaus Pieck

ennakkoratkaisun ETY:n perustamissopimuksen 7 ja 48 artiklan sekä jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL 1968, N:o L 257, s. 13) ja 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) tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. O'Keeffe sekä tuomarit G. Bosco ja T. Koopmans,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

julkisasiamies: J.-P. Warner,
kirjaaja: apulaiskirjaaja J. A. Pompe,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Pontypridd Magistrates' Court on esittänyt 5.9.1979 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 10.10.1979, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat perustamissopimuksen 7 ja 48 artiklan, 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) sekä jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL N:o L 257, s. 13) tulkintaa.

2 Kansalliseen tuomioistuimeen saatettiin käsiteltäväksi rikosasia Cardiffissa, Walesissa, asuvaa Hollannin kansalaista vastaan, joka toimii siellä palkkatyössä ja jota syytetään siitä, että vaikka hän ei ole "patrial" (Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen, jolla on siellä oleskeluoikeus) ja hänellä on ollut ainoastaan lupa tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja oleskella siellä rajoitetun ajan, hän on tietoisesti jäänyt maahan sallitun ajan jälkeen. Syytetyllä ei ollut oleskelulupaa; kun hän viimeisen kerran tuli Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle, 29.7.1978, hänen passiinsa leimattiin sanat "lupa tulla Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja oleskella siellä kuuden kuukauden ajan".

Ensimmäinen kysymys

3 Ensimmäisessä kysymyksessään tuomioistuin kysyy, mitä tarkoitetaan direktiivin 68/360/ETY 3 artiklan 2 kohdan ilmaisuilla "maahantuloviisumi tai vastaava asiakirja".

4 Yhteisöjen tuomioistuin on jo useaan otteeseen todennut, että jäsenvaltion kansalaisten oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä perustamissopimuksessa esitetyssä tarkoituksessa on suoraan perustamissopimuksella tai, tapauksesta riippuen, sen täytäntöönpanemiseksi annetuilla säännöksillä myönnetty oikeus.

5 Direktiivin 68/360/ETY tavoitteena on, kuten sen perustelukappaleista ilmenee, toteuttaa yhteisön alueella liikkumista ja oleskelua koskevien rajoitusten poistamiseksi toimenpiteet, jotka ovat niiden oikeuksien ja etujen mukaisia, jotka työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL N:o L 257, s. 2) mukaan kuuluvat jäsenvaltioiden kansalaisille. Tätä varten direktiivissä säädetään edellytyksistä, joiden mukaan jäsenvaltioiden kansalaiset voivat käyttää oikeuttaan poistua lähtövaltionsa alueelta ottaakseen vastaan työpaikan jonkin toisen jäsenvaltion alueella sekä oikeuttaan päästä viimeksi mainittuun valtioon ja oleskella siellä.

6 Tässä yhteydessä direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on sallittava henkilöiden, joihin sovelletaan asetusta (ETY) N:o 1612/68, pääsy maahan, jos nämä esittävät vain voimassaolevan henkilötodistuksen tai passin. Artiklan 2 kohdassa lisätään, että kyseisiltä työntekijöiltä ei vaadita maahantuloviisumia tai vastaavaa asiakirjaa.

7 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on väittänyt tässä ennakkoratkaisuasiassa, että ilmaisulla "maahantuloviisumi" viitataan yksinomaan maahantulolupaan, joka annetaan ennen matkustajan saapumista rajalle ja joka on merkitty hänen passiinsa tai on erillinen asiakirja. Sitä vastoin saapumishetkellä passiin merkittyä leimaa, jolla annetaan lupa tulla alueelle, ei voida pitää maahantuloviisumina tai vastaavana asiakirjana.

8 Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Direktiivin, jonka tarkoituksena on poistaa yhteisön työntekijöiden liikkumista koskevat rajoitukset koko yhteisön alueella, soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, millä hetkellä lupa tulla jäsenvaltion alueelle annetaan ja merkitään passiin tai muuhun asiakirjaan. Lisäksi yhteisön työntekijöille yhteisön oikeudessa myönnetty oikeus tulla jonkin jäsenvaltion alueelle ei voi olla riippuvainen kyseisen jäsenvaltion viranomaisen tätä tarkoitusta varten myöntämästä luvasta.

9 On totta, että työntekijöiden maahantulo-oikeus ei ole rajoittamaton. Perustamissopimuksen 48 artiklassa määrätään kuitenkin vain yhdestä poikkeuksesta vapaan liikkumisen periaatteeseen. Poikkeus koskee yleisen järjestyksen tai

turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perusteltuja rajoituksia. Tätä poikkeusta ei saa pitää maahantulo- ja oleskeluoikeuden saamiselle asetettuna ennakkoehtona vaan mahdollisuutena yksittäistapauksissa ja asianmukaisin perustein rajoittaa kyseisten suoraan perustamissopimuksesta johtuvien oikeuksien käyttöä. Näin ollen se ei oikeuta sellaisia hallinnollisia toimenpiteitä, joilla vaadittaisiin yleisesti muiden rajamuodollisuuksien täyttämistä kuin voimassa olevan henkilötodistuksen tai passin esittämistä.

10 Ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 68/360/ETY 3 artiklan 2 kohtaa, jossa kielletään jäsenvaltioita vaatimasta maahantuloviisumia tai vastaavaa asiakirjaa yhteisön sisällä liikkuvilta yhteisön työntekijöiltä, on tulkittava siten, että ilmauksilla "maahantuloviisumi tai vastaava asiakirja" tarkoitetaan kaikkia muodollisuuksia, joiden tarkoituksena on antaa lupa tulla jonkin jäsenvaltion alueelle ja jotka on täytettävä rajalla suoritettavien passin tai henkilötodistuksen tarkastusten lisäksi, olipa luvan myöntämispaikka, -aika tai -muoto mikä hyvänsä.

Toinen kysymys

11 Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko se, että jäsenvaltio myöntää alueelleen tulevalle yhteisön kansalaiselle ensimmäisen oleskeluluvan kuuteen kuukauteen rajoitetuksi ajaksi, perustamissopimuksen 7 ja 48 artiklan sekä direktiivien 64/221/ETY ja 68/360/ETY mukainen.

12 Direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on myönnettävä alueellaan oleskeluoikeus direktiivissä tarkoitetuille henkilöille, ja lisätään, että "todisteeksi" oikeudesta annetaan erityinen oleskeluasiakirja. Säännöstä on tulkittava direktiivin sen perustelukappaleen valossa, jonka mukaan oleskelua koskevissa säännöksissä on kaikin mahdollisin tavoin saatettava muiden jäsenvaltioiden työntekijät yhdenvertaiseen asemaan omien kansalaisten kanssa.

13 Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut asiassa 8/77, Sagulo, Brenca ja Bakhouche, 14.7.1977 antamassaan tuomiossa (Kok. 1977, s. 1495), että edellä mainitussa 4 artiklassa tarkoitetun erityisen oleskeluasiakirjan antamisella on ainoastaan toteava vaikutus, eikä sitä voida niiden ulkomaalaisten osalta, joilla on perustamissopimuksen 48 artiklan tai siihen rinnastettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvia oikeuksia, rinnastaa oleskelulupaan, joka koskee ulkomaalaisia yleensä ja jonka myöntämisessä kansallisilla

viranomaisilla on harkintavaltaa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi näin ollen, ettei jäsenvaltio voi vaatia yhteisön oikeuden suojelemalta henkilöltä sitä, että hänellä on oleskelulupa direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan säännöksissä säädetyn asiakirjan sijasta.

14 Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin on jo antanut vastauksen toiseen kysymykseen edellä mainitussa tuomiossaan.

Kolmas kysymys

15 Kolmannessa kysymyksessä kysytään, voidaanko yhteisön kansalaiselle, joka on oleskellut jäsenvaltion alueella oleskeluluvassa määrättyä aikaa kauemmin, antaa tässä valtiossa rangaistus, johon sisältyy vapaudenmenetys tai karkotusesitys.

16 Edellä mainitussa 14.7.1977 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, ettei rangaistuksia tai muita pakkotoimenpiteitä voida soveltaa, vaikka yhteisön oikeuden suojelema henkilö ei ole täyttänyt kansallisen lainsäädännön vaatimuksia, joiden mukaan tällaisella henkilöllä olisi oltava hallussaan oleskelulupa direktiivissä 68/360/ETY säädetyn asiakirjan sijasta, koska kansallisilla viranomaisilla ei ole oikeutta määrätä rangaistusta sellaisen oikeussäännön noudattamatta jättämisestä, joka ei ole yhteisön oikeuden mukainen.

17 Kun otetaan huomioon kansallisen tuomioistuimen tässä tapauksessa selvittämät seikat ja toiseen kysymykseen annettu vastaus, voidaan kolmas kysymys tosin käsittää myös siten, että sillä kysytään, voidaanko yhteisön kansalaiselle, johon sovelletaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä ja joka on laiminlyönyt direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa säädetyn erityisen oleskeluasiakirjan hankkimisen, antaa rangaistus, johon sisältyy vapaudenmenetys tai karkotusesitys.

18 Niistä seuraamuksista, joita voidaan määrätä yhteisön oikeuden suojeleman työntekijän oleskeluoikeuden toteamiseksi vaadittavien muodollisuuksien laiminlyönnistä, karkotus ei missään tapauksessa ole perustamissopimuksen määräysten mukainen, koska tällaisella toimenpiteellä tehtäisiin perustamissopimuksessa nimenomaan myönnetty ja turvattu oikeus tyhjäksi, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo muiden tapausten yhteydessä todennut.

19 Mitä tulee muihin seuraamuksiin, kuten sakkoon tai vapaudenmenetykseen, kansalliset viranomaiset voivat määrätä oleskeluasiakirjaan liittyvien määräysten rikkomisesta lieviin kansallisiin rikkomuksiin sovellettavia rangaistuksia; ei ole kuitenkaan perusteltua soveltaa rikkomuksen vakavuuteen nähden niin suhteettomia rangaistuksia, että ne muodostuisivat työntekijöiden vapaan liikkuvuuden esteeksi. Näin kävisi erityisesti, jos seuraamukseen sisältyisi vapaudenmenetys.

20 Näin ollen yhteisön kansalaiselle, johon sovelletaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä ja joka on laiminlyönyt direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa säädetyn erityisen oleskeluasiakirjan hankkimisen, ei voida määrätä seuraamukseksi karkotusesitystä tai ankaruudeltaan vapaudenmenetyksen tasoista rangaistusta.

Oikeudenkäyntikulut

21 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle ja 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 (ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut Walesin Mid Glamorganin Pontypridd Magistrates' Courtin 5.9.1979 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Neuvoston 15.10.1968 antaman direktiivin 68/360/ETY 3 artiklan 2 kohtaa, jossa kielletään jäsenvaltioita vaatimasta maahantuloviisumia tai vastaavaa asiakirjaa yhteisön sisällä liikkuvilta yhteisön työntekijöiltä, on tulkittava siten, että ilmaisuilla "maahantuloviisumi tai vastaava asiakirja" tarkoitetaan kaikkia muodollisuuksia, joiden tarkoituksena on antaa lupa tulla jonkin jäsenvaltion alueelle ja jotka on täytettävä rajalla**

suoritettavien passin tai henkilötodistuksen tarkastusten lisäksi, olipa luvan myöntämispaikka, -aika tai -muoto mikä hyvänsä.

2) a) **Neuvoston 15.10.1968 antaman direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa tarkoitetun erityisen oleskeluasiakirjan antamisella on ainoastaan toteava vaikutus, eikä sitä voida niiden ulkomaalaisten osalta, joilla on ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklaan tai siihen rinnastettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvia oikeuksia, rinnastaa oleskelulupaan, joka koskee ulkomaalaisia yleensä ja jonka myöntämisessä kansallisilla viranomaisilla on harkintavaltaa.**

b) **Jäsenvaltio ei voi vaatia yhteisön oikeuden suojelemalta henkilöltä sitä, että hänellä on oleskelulupa direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan ja liitteen säännöksissä säädetyn asiakirjan sijasta.**

3) **Näin ollen yhteisön kansalaiselle, johon sovelletaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevia säännöksiä ja joka on laiminlyönyt direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa säädetyn erityisen oleskeluasiakirjan hankkimisen, ei voida määrätä seuraamukseksi karkotusesitystä tai ankaruudeltaan vapaudenmenetyksen tasoista rangaistusta.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Julistettiin Luxemburgissa 3 päivänä heinäkuuta 1980.

H. A. Rühl
määrätty kirjaaja
johtava hallintovirkamies

A. O'Keeffe
ensimmäisen jaoston puheenjohtaja