YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
4 päivänä joulukuuta 1974 *

Asiassa 41/74,

jonka High Court of Justicen Chancery Division on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Yvonne van Duyn

vastaan

Home Office (sisäasiainministeriö)

ennakkoratkaisun ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan tulkinnasta sekä ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY (EYVL 4.4.1964, s. 850) 3 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti R. Lecourt, jaostojen puheenjohtajat C. Ó Dálaigh ja A. J. Mackenzie Stuart sekä tuomarit A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher ja M. Sørensen (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: H. Mayras,
kirjaaja: A. Van Houtte,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

1 High Court of Justice on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle Vice Chancellorin 1.3.1974 tekemällä päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 13.6.1974, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön oikeuden tiettyjen määräysten ja säännösten tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty sellaisen muutoksenhakumenettelyn yhteydessä, jonka Alankomaiden kansalainen on aloittanut Home Officea (sisäasiainministeriö) vastaan; kyseiseltä henkilöltä on evätty lupa päästä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jossa hän ryhtyisi hoitamaan scientologiakirkon sihteerintointa.

3 Se, että maahanpääsyä koskeva lupa on evätty, on perustunut Yhdistyneen kuningaskunnan mainittuun järjestöön nähden harjoittamaan politiikkaan, jonka mukaan järjestön toiminta on yhteiskunnalle vahingollista.

Ensimmäinen kysymys

4 Ensimmäisellä kysymyksellä yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ottamaan kantaa siihen, onko ETY:n perustamissopimuksen 48 artikla välittömästi sovellettavissa siten, että kyseisessä artiklassa perustetaan yksityisille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.

5 Perustamissopimuksen 48 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätään, että työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä turvataan viimeistään siirtymäkauden päättyessä, mikä merkitsee, että "kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan".

6 Näissä määräyksissä jäsenvaltioille asetetaan täsmällinen velvoite, joka ei edellytä mitään yhteisön toimielinten tai jäsenvaltioiden toimenpiteitä ja joka ei jätä näille täytäntöönpanonsa osalta mitään harkintavaltaa.

7 Kyseisen artiklan 3 kohdassa, jossa määritellään työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen kuuluvat oikeudet, tehdään poikkeus, joka koskee yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden vuoksi perusteltuja rajoituksia.

Tämän poikkeuksen soveltaminen voi kuitenkin olla tuomioistuinten harjoittaman valvonnan kohteena, joten jäsenvaltion mahdollisuus vedota poikkeukseen ei estä sitä, että 48 artiklan määräyksissä, joissa vahvistetaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaate, yksityisille perustetaan sellaisia oikeuksia, joihin nämä voivat vedota tuomioistuimessa ja joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.

8 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen annettava myöntävä vastaus.

Toinen kysymys

9 Toisella kysymyksellä yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään toteamaan, onko ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annettu neuvoston direktiivi 64/221/ETY välittömästi sovellettavissa, jolloin kyseisessä direktiivissä perustetaan yksityisille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.

10 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että tämän tapauksen kannalta ainoa asian kannalta merkityksellinen direktiivin säännös on sen 3 artiklan 1 kohta, jonka mukaan "yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen".

11 Yhdistynyt kuningaskunta on väittänyt, että koska perustamissopimuksen 189 artiklassa tehdään ero asetusten, direktiivien ja päätösten välillä, on näin ollen oletettava, että neuvosto, joka ei ole antanut asiasta asetusta vaan direktiivin, on halunnut, että tällä säädöksellä on erilainen vaikutus kuin asetuksella ja että se ei näin ollen olisi välittömästi sovellettavissa.

12 Vaikka asetukset ovatkin 189 artiklan määräysten nojalla välittömästi sovellettavissa ja näin ollen niille ominaisen oikeudellisen luonteen vuoksi omiaan tuottamaan välittömiä oikeusvaikutuksia, ei tästä seuraa, ettei muilla tässä artiklassa tarkoitetuilla säädöksillä voisi olla samanlaisia vaikutuksia.

Se, etteivät asianomaiset henkilöt voisi periaatteessa vedota direktiivissä asetettuun velvoitteeseen, olisi yhteensopimatonta sen velvoittavuuden kanssa, joka on direktiiville 189 artiklassa tunnustettu.

Erityisesti tapauksissa, joissa yhteisön viranomaiset ovat direktiivillä velvoittaneet jäsenvaltiot toimimaan tietyllä tavalla, tällaisen säädöksen tehokas vaikutus heikentyisi, jos yksityisiä estettäisiin vetoamasta kyseiseen direktiiviin tuomioistuimessa ja jos kansallisia tuomioistuimia estettäisiin ottamasta sitä huomioon osana yhteisön oikeutta.

Perustamissopimuksen 177 artikla, jonka avulla kansalliset tuomioistuimet voivat saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi erotuksetta kaikkien yhteisön toimielinten säädösten pätevyyttä ja tulkintaa koskevan kysymyksen, merkitsee lisäksi, että nämä säädökset ovat sellaisia, että yksityiset voivat vedota niihin mainituissa tuomioistuimissa.

Jokaisessa tapauksessa on tutkittava, ovatko kyseisen säännöksen luonne, yleinen rakenne ja sanamuoto sellaisia, että ne voivat tuottaa välittömiä oikeusvaikutuksia jäsenvaltioiden ja yksityisten välisissä suhteissa.

13 Koska direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että yleiseen järjestykseen perustuvien toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen, siinä pyritään vähentämään sitä harkintavaltaa, jota kansallisissa lainsäädännöissä yleensä annetaan toimivaltaisille viranomaisille ulkomaalaisten maahantuloa ja karkotusta koskevissa asioissa.

Tässä säännöksessä ilmaistaan toisaalta velvoite, jota ei ole täydennetty yhdelläkään poikkeuksella tai ehdolla ja joka ei sille ominaisen oikeudellisen luonteen vuoksi edellytä mitään yhteisön toimielinten tai jäsenvaltioiden toimenpiteitä.

Koska kyse on toisaalta jäsenvaltioiden velvoitteesta olla ottamatta huomioon muita tekijöitä kuin yksilön oma käyttäytyminen silloin, kun ne soveltavat yhteen yksityisten hyväksi laadittuun perustamissopimuksen perusperiaatteeseen kohdistuvaa poikkeuslauseketta, asianomaisten henkilöiden oikeusvarmuus edellyttää sitä, että he voivat vedota tähän velvoitteeseen, vaikka siitä olisikin säädetty säädöksessä, jolla ei kokonaisuudessaan olisi välitöntä oikeusvaikutusta.

14 Jos säännöksen tarkoitusta ja täsmällistä ulottuvuutta koskevia tulkintakysymyksiä tulee esille, tuomioistuimet voivat ratkaista näitä kysymyksiä, ottaen huomioon myös perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitetun menettelyn.

15 Esitettyyn kysymykseen on näin ollen vastattava, että 25.2.1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 1 kohdalla perustetaan yksityisille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota jäsenvaltion tuomioistuimessa ja joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.

Kolmas kysymys

16 Kolmannella kysymyksellä yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään toteamaan, onko perustamissopimuksen 48 artiklaa ja direktiivin 64/221/ETY 3 artiklaa tulkittava siten, että

"silloin, kun jäsenvaltio toteuttaa velvoitettaan perustella toimenpide, jonka se toteuttaa yleisen järjestyksen perusteella, yksinomaan yksilön omalla käyttäytymisellä, onko kyseisellä jäsenvaltiolla oikeus pitää tämän yksilön oman käyttäytymisen kannalta merkityksellisenä

a) sitä, että kyseinen henkilö kuuluu tai on kuulunut sellaiseen ryhmään tai järjestöön, jonka toimintaa jäsenvaltio pitää yleisen edun vastaisena, vaikka sitä ei ole kielletty tämän valtion lainsäädännössä,

b) sitä, että asianomainen henkilö aikoo työskennellä tässä jäsenvaltiossa tällaisessa ryhmässä tai järjestössä silloin, kun mitään rajoituksia ei aseteta sellaisille kyseisen jäsenvaltion kansalaisille, jotka haluavat työskennellä vastaavanlaisissa tehtävissä tällaisessa ryhmässä tai järjestössä."

17 Tältä osin on ensiksi tutkittava, voiko kuuluminen tiettyyn ryhmään tai järjestöön itsessään olla yksilön omaa käyttäytymistä direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan tarkoituksessa.

Vaikka on totta, että sitä, että henkilö on aiemmin kuulunut tiettyyn ryhmään tai järjestöön, ei yleensä voida pitää tekijänä, jonka perusteella asianomaiselta voitaisiin kieltää oikeus liikkua vapaasti yhteisön sisällä, on kuitenkin niin, että senhetkistä kuulumista, joka osoittaa osallistumista ryhmän tai järjestön toimintaan samoin kuin samastumista sen tavoitteisiin ja hankkeisiin, voidaan

pitää asianomaisen vapaaehtoisena toimenpiteenä ja näin ollen edellä viitatussa säännöksessä tarkoitettuna yksilön omana käyttäytymisenä.

18 Esitetty kysymys tuo seuraavaksi esille ongelman siitä, mikä merkitys on annettava sille, että kyseisen järjestön toimintaa, jota jäsenvaltio pitää yleisen edun vastaisena, ei ole kuitenkaan kielletty kansallisessa lainsäädännössä.

Tältä osin on korostettava, 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.

On kuitenkin niin, että ne erityisolosuhteet, joilla voidaan perustella turvautuminen yleisen järjestyksen käsitteeseen, voivat vaihdella maasta ja aikakaudesta toiseen, ja että tältä osin on näin ollen myönnettävä toimivaltaisille kansallisille viranomaisille tietty harkintavalta perustamissopimuksessa asetetuin rajoituksin.

19 Tästä seuraa, että jäsenvaltion, jonka toimivaltaiset viranomaiset ovat selvästi määritelleet kantansa suhteessa tietyn järjestön toimintaan luonnehtimalla sitä yhteiskunnalle vahingolliseksi ja jotka ovat toteuttaneet hallinnollisia toimenpiteitä tämän toiminnan vastustamiseksi, ei ole yleisen järjestyksen käsitteeseen vedotakseen tarvinnut kieltää kyseistä toimintaa lailla, jos tällaista toimenpidettä ei olosuhteet huomioon ottaen ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

20 Esitetyn kysymyksen perusteella on lopuksi pohdittava, onko jäsenvaltiolla lupa yleisen järjestyksen perusteella estää se, että toisen jäsenvaltion kansalainen tekee sen alueella työtä tietyssä ryhmässä tai järjestössä silloin, kun se ei ole asettanut mitään vastaavanlaista rajoitusta omille kansalaisilleen.

21 Tässä suhteessa perustamissopimuksessa, jossa korostetaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta ilman jäsenvaltioiden kansalaisten välistä syrjintää, hyväksytään sen 48 artiklan 3 kohdassa tästä periaatteesta johtuviin oikeuksiin kohdistuva poikkeus, joka koskee yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella sekä kansanterveydellä perusteltuja rajoituksia.

Mainitun määräyksen nojalla tällaisen varauksen kohteena voivat olla muun muassa oikeus hakea tosiasiallisesti tarjottua työtä, oikeus liikkua tässä tarkoituksessa vapaasti jäsenvaltioiden alueella sekä oikeus oleskella jäsenvaltion alueella työn tekemiseksi.

Mainitun poikkeuksen vaikutuksena on näin ollen se, että toisen jäsenvaltion kansalaiselta voidaan estää pääsy jäsenvaltion alueelle ja siellä oleskelu kaikissa niissä tapauksissa, joissa poikkeus on sovellettavissa.

22 Toisaalta se, että valtio ei voi estää omilta kansalaisiltaan oikeutta saapua maahan tai oleskella siellä, on kansainvälisen oikeuden periaate, jota ETY:n perustamissopimuksessa ei voida jättää huomiotta jäsenvaltioiden välisissä suhteissa.

23 Tästä seuraa, että jäsenvaltio voi sen tarpeelliseksi katsoessaan yleisen järjestyksen perusteella estää toisen jäsenvaltion kansalaista käyttämästä hyväkseen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta silloin, kun kyseisen henkilön tarkoituksena on harjoittaa tiettyä palkallista toimintaa, vaikka jäsenvaltio ei asetakaan samanlaista rajoitusta omille kansalaisilleen.

24 Esitettyyn kysymykseen on vastattava, että ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklaa ja direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio voi yleisellä järjestyksellä perusteltuja rajoituksia asettaessaan ottaa asianomaisen yksilön omaan käyttäytymiseen kuuluvana tekijänä huomioon sen, että asianomainen henkilö kuuluu sellaiseen ryhmään tai järjestöön, joiden toimintaa jäsenvaltio pitää yhteiskunnalle vahingollisena vaikka sitä ei ole kielletty; asia on näin, vaikka ei olisi asetettu mitään rajoitusta niille kyseisen valtion kansalaisille, jotka haluavat harjoittaa vastaavanlaista toimintaa kuin se toiminta, jota toisen jäsenvaltion kansalainen on aikeissa harjoittaa näissä samoissa ryhmissä tai järjestöissä.

Oikeudenkäyntikulut

25 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneelle kuningaskunnalle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi.

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

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut High Court of Justicen 1.3.1974 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklalla on jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä välitön oikeusvaikutus ja siinä perustetaan yksityisille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.**

2) **Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 1 kohdalla perustetaan yksityisille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota jäsenvaltion tuomioistuimessa ja joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.**

3) **ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklaa ja direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio voi yleisellä järjestyksellä perusteltuja rajoituksia asettaessaan ottaa asianomaisen yksilön omaan käyttäytymiseen kuuluvana tekijänä huomioon sen, että asianomainen henkilö kuuluu sellaiseen ryhmään tai järjestöön, joiden toimintaa jäsenvaltio pitää yhteiskunnalle vahingollisena vaikka sitä ei ole kielletty; asia on näin, vaikka ei olisi asetettu mitään rajoitusta niille kyseisen valtion kansalaisille, jotka haluavat harjoittaa vastaavanlaista toimintaa kuin se toiminta, jota toisen jäsenvaltion kansalainen on aikeissa harjoittaa näissä samoissa ryhmissä tai järjestöissä.**

Lecourt Ó Dálaigh Mackenzie Stuart Donner Monaco

Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Julistettiin Luxemburgissa 4 päivänä joulukuuta 1974.

A. Van Houtte
kirjaaja

R. Lecourt
presidentti