YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
14 päivänä heinäkuuta 1977 *

Asiassa 8/77,

jonka Amtsgericht Reutlingen (alueellinen tuomioistuin, Saksan liittotasavalta) on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, jossa vastaajana ovat

Concetta Sagulo, Gennaro Brenca ja Addelmadjid Bakhouche, kotipaikka Reutlingen,

ennakkoratkaisun kansalaisuuden perusteella tapahtuvan syrjinnän kieltämistä ja työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien ETY:n perustamissopimuksen 7 ja 48 artiklan tulkinnasta sekä jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

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

julkisasiamies: G. Reischl,
kirjaaja: A. Van Houtte,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Amtsgericht Reutlingen on esittänyt 13.1.1977 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 18.1.1977, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla neljä kysymystä, jotka koskevat ETY:n perustamissopimuksen 7 ja 48 artiklan tulkintaa sekä jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan tulkintaa (EYVL L 257, s. 13).

2 Kysymykset esitettiin rikosoikeudenkäynnissä, jossa kahta Italian kansalaista ja yhtä Ranskan kansalaista syytettiin 28.4.1965 annetun *Ausländergesetz*in (Saksan ulkomaalaislaki; Bundesgesetzblatt I, 1965, s. 353) rikkomisesta.

Oikeudenkäyntiasiakirjoista käy ilmi, että kaksi Italian kansalaista tuomittiin sakkorangaistukseen, koska henkilöt olivat oleskelleet Saksan liittotasavallan alueella ilman voimassa olevaa passia tai henkilötodistusta ja näin ollen ilman voimassa olevaa oleskelulupaa.

Ranskan kansalainen, jolla oli voimassa oleva passi, kieltäytyi täyttämästä Saksan viranomaisten oleskeluluvan saamiseksi vaatimia muodollisuuksia, ja hänet vangittiin lyhyeksi aikaa odottamaan tuomioistuinkäsittelyä; häntä syytetään tilanteensa laillistamisen laiminlyönnistä.

3 Ensimmäinen, toinen ja neljäs kysymys liittyvät pääasiallisesti siihen, onko jäsenvaltioilla yhä oikeus soveltaa yhteisön oikeuden suojelemiin henkilöihin yleisiä säännöksiään, jotka liittyvät ulkomaalaisten maahantuloon ja oleskeluun, ja tarvittaessa rangaista näiden säännösten rikkomisesta.

Erityisesti kysytään seuraavaa:

- Voidaanko neuvoston direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa säädetty erityinen oleskeluasiakirja, jolla on toteava vaikutus, niiden ulkomaalaisten osalta, joilla on ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisia oikeuksia, hallinnollisesti ja rikosoikeudellisesti rinnastaa Saksan *Ausländergesetz*issä säädettyyn yleiseen oleskelulupaan sillä seurauksella, että jos ulkomaalaisella ei ole

kyseistä oleskeluasiakirjaa tai jos sen voimassaolo on päättynyt, kyseiset ulkomaalaiset voidaan *Ausländergesetz*in 47 pykälän 1 momentin 1 tai 2 kohtaa soveltaen tuomita alueella oleskelusta tai sinne tulosta ilman voimassa olevaa oleskelulupaa saman lain 5 pykälän mukaan, vai onko tämä ETY:n perustamissopimuksen vastaista?

- Onko ETY:n perustamissopimuksen vastaista, että ulkomaalainen, jolla on oikeuksia suoraan ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja edellä mainitun neuvoston direktiivin nojalla, saa oleskeluluvan ainoastaan *Ausländergesetz*in 5 pykälän mukaan, mikä voi aiheuttaa saman lain 47 pykälästä johtuvia epäedullisia seurauksia?

- Onko ETY:n perustamissopimuksen vastaista, että ulkomaalainen, jolla on ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklassa annettuja oikeuksia ja joka on jo tuomittu edellisenä vuonna sakkoihin *Ausländergesetz*in rikkomisesta, koska hän oli oleskellut liittotasavallan alueella ilman oleskelulupaa, on nyt tuomittu vastaavan käyttäytymisen vuoksi vankeusrangaistukseen edellisen tuomion tultua oikeusvoimaiseksi?

4 Jäsenvaltion kansalaisten oikeus tulla toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä perustamissopimuksessa mainittua tarkoitusta varten on, kuten kansallinen tuomioistuin on perustellusti todennut, suoraan perustamissopimuksesta tai sen täytäntöön panemiseksi annetuista säännöksistä johtuva oikeus.

Yhteisön oikeudessa ei kuitenkaan ole poistettu jäsenvaltioiden toimivaltaa toteuttaa toimenpiteitä, joiden avulla kansallisten viranomaisten täsmälliset tiedot väestön liikkumisesta niiden alueella voidaan varmistaa.

Jotta jäsenvaltioiden olisi mahdollista saada nämä tiedot ja asianomaisilla henkilöillä olisi mahdollisuus todistaa oikeudellinen asemansa perustamissopimuksen määräysten soveltamisen suhteen, direktiivin 68/360/ETY 2–4 artiklassa säädetään kahdesta muodollisuudesta. Nämä muodollisuudet ovat se, että asianomaisilla henkilöillä on oltava hallussaan voimassa oleva henkilötodistus tai kansallinen passi, ja se, että oleskeluoikeus todetaan antamalla asiakirja nimeltä "ETY:n jäsenvaltion kansalaisen oleskelulupa", jossa olevasta maininnasta säädetään edellä mainitun direktiivin liitteessä.

Perustamissopimuksen 189 artiklan 3 kohdan perusteella kansallisten viranomaisten tehtävänä on valita sopivat muodot ja keinot direktiivin säännösten täytäntöön panemiseksi alueellaan joko säätämällä erityisiä lakeja tai asetuksia tai soveltamalla ulkomaalaisia koskevan yleisen lainsäädäntönsä soveltuvia säännöksiä.

Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden on myös säädettävä rangaistuksista tai määrättävä sellaisia rangaistuksia, joista on säädetty niiden yleisessä lainsäädännössä, direktiivissä 68/360/ETY säädettyjen muodollisuuksien noudattamisen varmistamiseksi alueellaan.

5 Jos jäsenvaltio varmistaa edellä mainitun direktiivin täytäntöönpanon ulkomaalaisten oikeudellista asemaa koskevan yleisen lainsäädäntönsä perusteella, sillä ei ole oikeutta toteuttaa hallinnollisia tai oikeudellisia toimenpiteitä, jotka estävät jäsenvaltioiden kansalaisia käyttämästä täysimittaisesti yhteisön oikeudessa taattuja oikeuksia.

Sellaisen oleskeluluvan vaatiminen tai antaminen, jonka merkitys on erilainen kuin oleskeluoikeuden toteaminen antamalla direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan 2 kohdassa säädetty erityinen oleskelulupa, on yhteisön oikeuden vastaista.

6 Siten rangaistuksia tai muita pakkotoimenpiteitä ei voida määrätä, vaikka yhteisön oikeuden suojelema henkilö ei ole täyttänyt kansallisen lainsäädännön vaatimuksia, joiden mukaan tällaisella henkilöllä on oltava oleskelulupa direktiivissä 68/360/ETY säädetyn asiakirjan sijasta. Kansallisilla viranomaisilla ei ole oikeutta määrätä rangaistusta sellaisen säännön noudattamatta jättämisestä, joka ei ole yhteisön oikeuden mukainen.

Sitä vastoin on yhteisön oikeuden mukaista soveltaa riittäviä pakkotoimenpiteitä, jos asianomainen henkilö ei noudata kansallisia säännöksiä, jotka on annettu direktiivin 68/360/ETY mukaisesti.

7 Samoja perusteluja sovelletaan sen ratkaisemiseksi, voiko jäsenvaltion direktiivin 68/360/ETY täytäntöön panemiseksi antamien säännösten toistuva noudattamatta jättäminen olla perusteena sovellettavien rangaistusten koventamiselle.

Tällainen rikosoikeuden yleisten periaatteiden mukainen koventaminen ei sellaisenaan ole yhteisön oikeuden vastaista. Tämä seikka ei kuitenkaan vaikuta tuomioistuimen velvoitteeseen harkita, ovatko koventamisen edellytykset täyttyneet tapauksessa, jossa aikaisempi päätös oli tehty sellaisten säännösten nojalla, joiden soveltaminen ei ole yhteisön oikeuden mukaista.

Vaikka aiempaa tuomiota ei voida oikeusvoimavaikutuksen vuoksi jättää kokonaan huomioimatta, sen vaikutusta ei saa laajentaa siten, että sen katsottaisiin olevan raskauttava seikka annettaessa myöhemmin yhteisön oikeuden mukaista tuomiota.

8 Esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa tarkoitetun erityisen oleskeluasiakirjan antamisella on ainoastaan toteava vaikutus. Sitä ei voida niiden ulkomaalaisten osalta, joilla on perustamissopimuksen 48 artiklan tai siihen rinnastettavien säännösten ja määräysten mukaisia oikeuksia, rinnastaa oleskelulupaan, joka koskee ulkomaalaisia yleensä ja jonka myöntämisessä kansallisilla viranomaisilla on harkintavaltaa.

Jäsenvaltio ei voi vaatia yhteisön oikeuden suojelemalta henkilöltä, että hänellä on oleskelulupa direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan 2 kohdassa ja direktiivin liitteessä tarkoitetun asiakirjan sijasta. Se ei voi myöskään rangaista henkilöä, jolla ei ole tällaista lupaa.

Sellaisten säännösten perusteella annetun aiemman tuomion oikeusvoimavaikutuksella, jotka eivät ole yhteisön oikeuden mukaisia, ei voida perustella sovellettavien rangaistusten koventamista, vaikka jäsenvaltion direktiivin 68/360/ETY soveltamisen varmistamiseksi antamia säännöksiä on rikottu.

9 Kolmannella kysymyksellä kysytään seuraavaa:

Onko ETY:n perustamissopimuksen 7 artiklassa tarkoitetun syrjintäkiellon vastaista tai muutoin perustamissopimuksen sisällön ja tarkoituksen vastaista – ks. ETY:n perustamissopimuksen 5 artikla – että ulkomaalainen, joka on saanut alun perin ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan nojalla tai sen täytäntöön panemiseksi annettujen säännösten ja määräysten nojalla oikeuden oleskella Saksan liittotasavallassa tai tulla sen alueelle näissä artikloissa mainittua tarkoitusta varten, mutta jonka kansallinen passi tai voimassa oleva asiakirja, jota vaaditaan *Ausländergesetz*in 3 pykälässä ja *Aufenthaltsgesetz/EWG*:n 10 pykälässä (ETY:n jäsenvaltioiden kansalaisten maahantulo ja siellä oleskelu), ei ole enää voimassa, voidaan *Ausländergesetz*in 47 pykälän 1 momentin 1 tai 2 kohdan mukaisesti tuomita kyseisen lain soveltamis-

alueella rikkomuksesta enintään yhden vuoden mittaiseen vankeusrangaistukseen tai enintään 360 päiväsakkoon? Toisaalta kansalainen, jonka henkilötodistuksia koskevissa vastaavissa liittovaltion ja alueellisissa laeissa vaadittu henkilötodistus ei ole enää voimassa, voidaan tuomita lievemmästä rikkomuksesta ainoastaan sakkoon (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*in 47 pykälä, jota ei kuitenkaan yleensä noudateta), jonka summa on huolimattomuudesta johtuvissa tapauksissa korkeintaan 500 Saksan markkaa ja tahallisen teon ollessa kyseessä korkeintaan 1 000 markkaa.

10 Tässä kysymyksessä tarkoitetaan erityisesti voimassa olevan henkilöllisyystodistuksen hankkimisen laiminlyönyttä henkilöä, jolla on yhteisön oikeuden mukaan oleskeluoikeus kansallisella alueella.

Koska henkilöllisyystodistusta koskeva vaatimus on ilmaistu selvästi direktiivissä 68/360/ETY, jäsenvaltioiden toimivaltaa rangaista henkilöitä, jotka eivät ole täyttäneet tätä velvoitetta, ei voida periaatteessa kiistää.

Kansallinen tuomioistuin kysyy kuitenkin, onko yhteisön oikeuden ja etenkin perustamissopimuksen 7 artiklan syrjintäkieltoa koskevan säännön vastaista soveltaa henkilöön, johon sovelletaan yhteisön oikeuden säännöksiä ja määräyksiä, suhteellisen kovia rangaistuksia, joista on säädetty ulkomaalaisia koskevassa yleisessä lainsäädännössä tällaisesta rikkomuksesta, kun taas vastaavan rikkomuksen tehneeseen oman maan kansalaiseen sovelletaan lievemmistä rikkomuksista säädettyjä rangaistuksia.

11 Perustamissopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti "kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista".

Kansallisen tuomioistuimen esittämässä kysymyksessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että 7 artiklan yleistä periaatetta voidaan soveltaa ainoastaan, jollei perustamissopimuksen erityisistä määräyksistä muuta johdu.

Näistä erityisistä määräyksistä on otettava huomioon perustamissopimuksen 49 artiklassa määrätyt asetukset ja direktiivit työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi asteittain ja niiden joukosta erityisesti direktiivin 68/360/ETY säännökset.

Siltä osin kuin kyseisessä direktiivissä säädetään toisen jäsenvaltion alueelle tuleville tai siellä oleskeleville toisen jäsenvaltion kansalaisille erityisiä velvoitteita, kuten passin tai henkilötodistuksen hallussapito, heitä ei voida automaattisesti rinnastaa oleskeluvaltion kansalaisiin.

12 Ei ole siten mitään estettä sille, että näihin henkilöihin sovelletaan erilaisia rangaistuksia verrattuna niihin jäsenvaltion kansalaisiin, jotka eivät ole täyttäneet laissa tai asetuksessa säädettyä velvoitetta tiettyjen henkilötodistusten hallussapidosta.

Näin on etenkin sen vuoksi, että joissain jäsenvaltioissa ei ole vastaavaa oikeudellista velvoitetta omille kansalaisille, joten näitä maita ei voi käyttää vertailuperusteena.

Sellaisen vertailuperusteen puuttuessa, joka voisi tässä tapauksessa perustua perustamissopimuksen 7 artiklassa tarkoitettuun kansalaisen kohtelun periaatteeseen, on kuitenkin todettava, että jos jäsenvaltioiden on rangaistava kohtuullisen ajan kuluessa yhteisön oikeuden alaan kuuluvia henkilöitä sellaisen velvoitteen rikkomisesta, jonka mukaan heillä on oltava voimassa oleva henkilötodistus tai passi, rangaistukset eivät saa olla niin ankaria, että ne estävät perustamissopimuksessa määrätyn maahantulon ja oleskelun vapauden.

On mahdollista, että ulkomaalaisia koskevassa yleisessä lainsäädännössä säädetyt rangaistukset, huomioon ottaen lainsäädännön tarkoitus, eivät ole yhteen sopivia yhteisön oikeudessa asetettujen vaatimusten kanssa. Yhteisön oikeus perustuu henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja kansallisen kohtelun periaatteen yleiseen soveltamiseen, lukuun ottamatta erityisiä poikkeuksia.

Jos jäsenvaltio ei ole mukauttanut lainsäädäntöään yhteisön oikeudessa asetettuihin vaatimuksiin, kansallisen tuomioistuimen on käytettävä sille annettua harkintavaltaa sopivan rangaistuksen antamiseksi, jotta yhteisön säännösten noudattaminen varmistetaan.

13 Esitettyyn kysymykseen on vastattava, että jokaisen jäsenvaltion viranomaisten on määrättävä tarvittaessa rangaistuksia, jos yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluva henkilö laiminlyö velvoitteensa direktiivin 68/360/ETY 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen henkilötodistusten hallussapidosta. Määrättyjen rangaistusten on kuitenkin oltava oikeassa suhteessa tehtyyn rikkomukseen.

Oikeudenkäyntikulut

14 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneelle Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi.

Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe Amtsgericht Reutlingenissa vireillä olevassa asian käsittelyssä, minkä vuoksi Amtsgericht Reutlingenin asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Amtsgericht Reutlingenin 13.1.1977 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Jäsenvaltion työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa tarkoitetun erityisen oleskeluasiakirjan antamisella on ainoastaan toteava vaikutus. Sitä ei voida niiden ulkomaalaisten osalta, joilla on perustamissopimuksen 48 artiklan tai siihen rinnastettavien säännösten ja määräysten mukaisia oikeuksia, rinnastaa oleskelulupaan, joka koskee ulkomaalaisia yleensä ja jonka myöntämisessä kansallisilla viranomaisilla on harkintavaltaa.**

2) **Jäsenvaltio ei voi vaatia yhteisön oikeuden säännösten suojelemalta henkilöltä, että hänellä on oleskelulupa direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan 2 kohdassa ja direktiivin liitteessä tarkoitetun asiakirjan sijasta. Se ei voi myöskään rangaista henkilöä, jolla ei ole tällaista lupaa.**

3) **Sellaisten säännösten perusteella annetun aiemman tuomion oikeusvoimavaikutuksella, jotka eivät ole yhteisön oikeuden mukaisia, ei voida perustella sovellettavien rangaistusten koventamista vaikka jäsenvaltion direktiivin 68/360/ETY soveltamisen varmistamiseksi antamia säännöksiä on rikottu.**

4) Jokaisen jäsenvaltion viranomaisten on määrättävä tarvittaessa rangaistuksia, jos yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluva henkilö laiminlyö velvoitteensa direktiivin 68/360/ETY 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen henkilötodistusten hallussapidosta. Määrättyjen rangaistusten on kuitenkin oltava oikeassa suhteessa tehtyyn rikkomukseen.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Julistettiin Luxemburgissa 14 päivänä heinäkuuta 1977.

A. Van Houtte
kirjaaja

H. Kutscher
presidentti