YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
18 päivänä toukokuuta 1989 *

Asiassa 249/86,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään komission oikeudellinen neuvonantaja Jörn Pipkorn ja sen oikeudellisen osaston virkamies Julian Currall, prosessiosoite c/o komission oikeudellisen yksikön virkamies Georgios Kremlis, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehenään asianajaja Dietmar Knopp, Köln, prosessiosoite Saksan liittotasavallan suurlähetystön kanslia, 20–22 avenue Émile-Reuter, L-2420 Luxemburg,

jossa vaaditaan sen toteamista, että hyväksymällä ja ylläpitämällä kansallisessa lainsäädännössään sellaisia säännöksiä, joissa yhteisön siirtotyöläisen perheenjäsenen oleskeluluvan uusimisen edellytykseksi esitetään tai hyväksytään sellainen normaalien asumisolosuhteiden vaatimus, joka koskee sekä sitä ajankohtaa, jolloin siirtotyöläisen perheenjäsen tulee tämän luo asumaan, että perheenjäsenen koko oleskeluaikaa, Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 10 artiklan 3 kohdan nojalla sille kuuluvia velvoitteita,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat T. F. O'Higgins ja F. Grévisse sekä tuomarit G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco ja M. Zuleeg,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Pastor,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen ja 24.11.1988 pidetyn suullisen käsittelyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.1.1989 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 29.9.1986 ja jossa vaaditaan sen vahvistamista, että hyväksymällä ja ylläpitämällä kansallisessa lainsäädännössään sellaisia säännöksiä, joissa yhteisön siirtotyöläisen perheenjäsenen oleskeluluvan uusimisen edellytykseksi asetetaan sellainen asianmukaisessa asunnossa asumisen vaatimus, joka koskee sekä sitä ajankohtaa, jolloin siirtotyöläisen perheenjäsen tulee tämän luo asumaan, että perheenjäsenen koko oleskeluaikaa, Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) 10 artiklan 3 kohdan nojalla sille kuuluvia velvoitteita.

2 Komissio esittää kanteessaan, että *Aufenthaltsgesetz EWG*:n (ETY:n kansalaisten oleskelua koskeva laki), sellaisena kuin se on 31.1.1980 annetussa muodossa, 7 pykälän 1 momentin mukaisesti (*Bundesgesetzblatt* I, 6.2.1980, s. 117), "oleskelulupa myönnetään hakemuksesta sellaisen henkilön perheenjäsenille (1 pykälän 2 momentti), jolla itsellään on kyseinen lupa ja jolla on itsensä ja perheenjäsentensä käytettävissä asuinpaikkaan sovellettavien arviointiperusteiden mukaisesti asianmukaiseksi katsottava asunto". Saman pykälän 5 momentin toiseksi viimeisessä virkkeessä täsmennetään, että "perheenjäsenille myönnettävä oleskeluoikeus pidennetään hakemuksen perusteella vähintään viiden vuoden mittaiseksi, jos sen myöntämiseksi vaaditut edellytykset yhä täyttyvät", ja saman säännöksen 9 momentissa

säädetään, että "oleskeluoikeuden kestoa voidaan lyhentää jälkeenpäin, jos sen myöntämiseksi vaaditut edellytykset eivät enää täyty". Komissiolle on esitetty kanteluja, joiden mukaan Saksan liittotasavalta ei ole tietyissä tapauksissa suostunut jatkamaan siirtotyöläisen perheenjäsenen oleskeluoikeutta, vaan on uhannut ulkomaalaisvalvontaan liittyvillä toimenpiteillä, kuten perheenjäsenen lähettämisellä takaisin lähtömaahansa, koska siirtotyöläisen ja hänen perheensä käytettävissä oleva asunto ei ole enää vastannut asuinpaikkaan sovellettavia edellytyksiä.

3 Koska komissio arvioi, että *Aufenthaltsgesetz EWG* oli yhteensoveltumaton ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan ja edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 3 kohdan kanssa, se antoi 11.9.1984 Saksan liittotasavallalle virallisen huomautuksen perustamissopimuksen 169 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti. Tarkasteltuaan Saksan liittotasavallan 6.11.1984 päivätyssä kirjeessä esittämiä huomautuksia komissio antoi perustellun lausunnon 9.9.1985. Koska komissio katsoi Saksan liittotasavallan 4.12.1985 päivätyssä kirjeessä vastaukseksi perusteltuun lausuntoon esittämät huomautukset riittämättömiksi, se nosti tämän kanteen.

4 Asiaa koskevia yhteisön säännöksiä ja kansallisia säännöksiä, menettelyn kulkua sekä asianosaisten esittämiä perusteita ja väitteitä koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä ainoastaan, jos se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

5 Edellä mainitun asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa tunnustetaan sellaisen siirtotyöläisen, joka on jonkin jäsenvaltion kansalainen, perheenjäsenten periaatteellinen oikeus tulla asumaan tämän luo siihen jäsenvaltioon, jossa tämä työskentelee; saman artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että "sovellettaessa 1 ja 2 kohtaa työntekijällä on voitava olla perheensä käyttöön asunto, joka täyttää ne vaatimukset, joita pidetään normaaleina sen alueen kotimaisten työntekijöiden asumisessa, jossa työntekijä on työssä; tällä säännöksellä ei kuitenkaan saa saattaa kotimaisia työntekijöitä ja työntekijöitä, jotka ovat muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, eriarvoiseen asemaan". Asianosaiset ovat eri mieltä tämän säädöksen tulkinnasta.

6 Saksan liittotasavalta esittää ensin, että kyseisen säännöksen tarkoituksena on säännellä oleskeluoikeutta vastaanottajavaltiona olevassa jäsenvaltiossa tapahtuvan oleskelun koko ajan ja että koko oleskelun ajan sovellettavan asianmukaisen asunnon velvoitteen noudattaminen on näin ollen varmistettava sekä kunkin uuden perheenjäsenen saapumisajankohtana että vastaanottajaval-

tiona olevassa jäsenvaltiossa oleskelun aikana, erityisesti oleskeluluvan jokaisen uusimisen yhteydessä. Näin ollen *Aufenthaltsgesetz EWG*:n 7 pykälä ei sen mukaan ole vastoin yhteisön oikeutta.

7 Komissio sitä vastoin esittää, että asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitetaan ainoastaan sitä ajankohtaa, jona siirtotyöläisen perheenjäsen tulee tämän luo asumaan. Kyseisessä kohdassa tarkoitettua asuntoon liittyvää velvoitetta on näin ollen tulkittava siten, että jäsenvaltio voi vedota siihen ainoastaan silloin, kun työntekijän perheenjäsen ensimmäisen kerran päästetään kyseisen jäsenvaltion alueelle.

8 Alkuun on syytä huomauttaa, että neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 säännöksissä täsmennetään työntekijöiden vapaata liikkuvuutta yhteisön alueella koskevan periaatteen sisältö sellaisena kuin se on esitetty ETY:n perustamissopimuksen 48 ja 49 artiklassa. Näin ollen kyseistä asetusta on tulkittava perustamissopimuksen edellä mainittujen määräysten valossa; niissä määrätään kaikkien niiden toimenpiteiden toteuttamisesta, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi asteittain.

9 Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että kuten yhteisöjen tuomioistuin on ilmaissut asiassa 48/75, Royer, 8.4.1976 antamassaan tuomiossa (Kok. 1976, s. 497), jäsenvaltion kansalaisen oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oikeus oleskella siellä perustamissopimuksessa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi – erityisesti tarkoituksessa hakea tai tehdä työtä, toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana tai tulla puolisonsa tai perheensä luokse asumaan – on suoraan perustamissopimuksella tai, tapauksesta riippuen, sen täytäntöön panemiseksi annetuilla säännöksillä annettu oikeus. Henkilöllä on tämä oikeus riippumatta siitä, myöntääkö jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen oleskeluluvan.

10 On huomattava, että asetusta (ETY) N:o 1612/68 on tulkittava ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artiklassa mainitun perhe-elämän kunnioittamisen vaatimuksen näkökulmasta. Perhe-elämän kunnioittaminen kuuluu niihin perusoikeuksiin, jotka Euroopan yhtenäisasiakirjan johdanto-osassa vahvistetun, yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti tunnustetaan yhteisön oikeudessa.

11 Lopuksi on syytä huomauttaa, että asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 3 kohtaa on tulkittava ottamalla huomioon kyseisen asetuksen systematiikka sekä siinä esitetyt tavoitteet. Helpottaakseen työntekijöiden perheenjäsenten liikkuvuutta neuvosto on – kuten käy ilmi asetuksesta kokonaisuudessaan –

ottanut huomioon yhtäältä perheen yhdessäolon merkityksen työntekijälle inhimillisestä näkökulmasta ja toisaalta sen yleisen merkityksen, joka on työntekijän ja hänen perheensä integroitumisella vastaanottavaan valtioon niin, että heitä kohdellaan samoin kuin tämän valtion omia kansalaisia.

12 Edellä esitetystä seuraa, että edellä mainittua 10 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että normaaliksi katsottavassa asunnossa asumisen edellytys koskee kutakin siirtotyöläisen luo asumaan tulevaa perheenjäsentä ainoastaan saapumisajankohtana ja että kun perhe kerran on yhdistynyt, kotimaiset työntekijät ja siirtotyöläiset eivät saa asuntoa koskevien vaatimusten suhteen olla eriarvoisessa asemassa.

13 Sen vuoksi, että siirtotyöläisen perheenjäsenen saapumisajankohtana normaaliksi katsottu asunto ei enää jonkin uuden tapahtuman vuoksi täytä kyseistä vaatimusta esimerkiksi perheenlisäyksen tai lapsen täysi-ikäisyyden saavuttamisen vuoksi, työntekijän perheenjäsenten suhteen mahdollisesti toteutettavat toimenpiteet eivät saa erota omiin kansalaisiin kohdistettavista toimenpiteistä ja johtaa yhteisön kansalaisten syrjintään jäsenvaltion omiin kansalaisiin nähden.

14 Erilainen seuraamus voi olla yhteensoveltuva asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden kanssa vain, jos siirtotyöläinen on muuttanut asianmukaiseen asuntoon ainoastaan saadakseen perheenjäsenilleen oleskeluoikeuden ja on muuttanut siitä pois luvan antamisen jälkeen.

15 Tämän vuoksi Saksan lainsäädäntö – siltä osin kuin siinä säädetään siirtotyöläisen perheenjäsenen oleskeluluvan uusimatta jättämisestä tai sen keston lyhentämisestä sen vuoksi, ettei perheen asuntoa enää jonkin uuden tapahtuman vuoksi voida pitää asuinpaikkaan sovellettavien perusteiden nojalla asianmukaisena, kun taas omille kansalaisille ei ole säädetty ankaruudeltaan vastaavanlaisia seuraamuksia – on yhteensoveltumaton yhteisön oikeudesta johtuvien velvoitteiden kanssa.

16 Saksan liittotasavalta on esittänyt, että oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen on rajoitettava, jos yleinen turvallisuus ja yleinen järjestys ovat uhattuina. Sen mukaan asianmukaisen asunnon puuttuminen häiritsee yleistä turvallisuutta ja yleistä järjestystä; Saksan liittotasavallan mukaan nämä käsitteet olisi määriteltävä kansallisten perusteiden mukaisesti. Kyseinen *Aufenthaltsgesetz EWG*:n 7 pykälä ei sen mukaan ole olennaisilta osiltaan repressiivinen vaan ennalta ehkäisevä; se on välttämätön keino, jolla työntekijöitä kannustetaan

noudattamaan asuntoa koskevaa edellytystä. Näin ollen kyseinen säännös on perustamissopimuksen 48 artiklan nojalla perusteltu.

17 On syytä muistuttaa ensin, että – kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 30/77, Bouchereau, 27.10.1977 antamassaan tuomiossa (Kok. 1977, s. 1999) – mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta uhkasta yhteiskuntajärjestyksen sellaisen häiriintymisen lisäksi, jollainen aiheutuu jokaisesta lain rikkomisesta.

18 On lisäksi muistutettava, että 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 s. 850) 3 artiklan 1 ja 2 kohdan osalta, joiden mukaan "yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen henkilön omaan käyttäytymiseen", yhteisöjen tuomioistuin on asiassa 67/74, Bonsignore, 26.1.1975 antamassaan tuomiossa (Kok. 1975, s. 297) täsmentänyt, "ettei yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi toteutettuja toimenpiteitä voida yhteisön jäsenvaltioiden kansalaisten osalta perustella muilla kuin hänen nimenomaiseen tapaukseensa liittyvillä" – ei yleisestävillä – syillä.

19 On syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa 115/81 ja 116/81, Adoui ja Cornuaille, 1.5.1982 antamassaan tuomiossa (Kok. 1982, s. 1665) esittänyt, että vaikka yhteisön oikeudessa ei asetetakaan jäsenvaltioille yhtenäistä arvoasteikkoa, joka koskisi sellaisen käyttäytymisen arvioimista, jota voidaan pitää yleisen järjestyksen vastaisena, on kuitenkin todettava, että tiettyä käyttäytymistä ei voida pitää riittävän vakavana sellaisten maahanpääsy- tai oleskelurajoitusten perustelemiseksi, jotka koskevat jäsenvaltion aluetta ja jotka on kohdistettu toisen jäsenvaltion kansalaiseen, jos ensiksi mainittu valtio ei saman käyttäytymisen johdosta rankaisisi omia kansalaisiaan tai ryhtyisi muihin sellaisiin todellisiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin, joilla tällainen käyttäytyminen pyritään estämään.

20 Lopuksi on lisättävä, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön, ja erityisesti sen asiassa 118/75, Watson ja Belmann, 7.7.1976 antaman tuomion (Kok. 1976, s. 1185) mukaisesti karkotustoimenpiteellä nimenomaisesti evätään perustamissopimuksessa annettu ja taattu oikeus, eikä kyseisen seuraamuksen määrääminen ole perusteltua, jos se on lain rikkomisen vakavuuteen nähden siinä määrin suhteeton toimenpide, että sitä on

pidettävä henkilöiden vapaata liikkuvuutta rajoittavana ja siten kohtuuttomana seuraamuksena.

21 Saksan liittotasavalta esittää myös, että Saksan viranomaisten tapaan soveltaa käytännössä *Aufenthaltsgesetz EWG*:n 7 pykälää ei ole liittynyt siirtotyöläisten perheeseen kohdistuvaa syrjintää, ja että työntekijän perheenjäsentä ei kertaakaan ole karkotettu.

22 Tässä yhteydessä on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti pelkällä hallinnollisella käytännöllä, jota viranomainen voi halutessaan muuttaa, ei voida asianmukaisesti täyttää perustamissopimuksessa määrättyjä velvoitteita.

23 Kaiken edellä esitetyn perusteella on syytä todeta, että hyväksymällä ja ylläpitämällä kansallisessa lainsäädännössään sellaisia säännöksiä, joissa yhteisön siirtotyöläisten perheenjäsenten oleskeluluvan uusimisen edellytykseksi esitetään tai hyväksytään sellainen asianmukaisessa asunnossa asumisen vaatimus, joka koskee sekä sitä ajankohtaa, jolloin siirtotyöläisen perheenjäsen tulee tämän luo asumaan, että perheenjäsenen koko oleskeluaikaa, Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 3 kohdan nojalla sille kuuluvia velvoitteita.

24 Koska Saksan lainsäädäntö on yhteensoveltumaton edellä mainitun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 3 kohdan kanssa, ei ole tarpeen tarkastella komission esittämää väitettä, jonka mukaan kyseinen lainsäädäntö on yhteensoveltumaton myös ETY:n perustamissopimuksen 48 artiklan kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

25 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, on se velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Hyväksymällä ja ylläpitämällä kansallisessa lainsäädännössään sellaisia säännöksiä, joissa yhteisön siirtotyöläisten perheenjäsenten oleskeluluvan uusimisen edellytykseksi esitetään tai hyväksytään sellainen asianmukaisessa asunnossa asumisen vaatimus, joka koskee sekä sitä ajankohtaa, jolloin siirtotyöläisen perheenjäsen tulee tämän luo asumaan, että perheenjäsenen koko oleskeluaikaa, Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta 15.10.1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklan 3 kohdan nojalla sille kuuluvia velvoitteita.**

2) **Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Due O'Higgins Grévisse Mancini

Kakouris Schockweiler Moitinho de Almeida Diez de Velasco Zuleeg

Julistettiin Luxemburgissa 18 päivänä toukokuuta 1989.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti