YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
8 päivänä huhtikuuta 1976 *

Asiassa 48/75,

jonka Tribunal de première instance de Liège on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, jossa syytettynä on

Jean Noël Royer, kotipaikka Lisieux (Ranska),

ennakkoratkaisun työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien useiden yhteisön oikeuden säännösten, erityisesti ETY:n perustamissopimuksen 48, 53, 56 ja 62 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 ja jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti R. Lecourt, jaoston puheenjohtaja H. Kutscher sekä tuomarit A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen ja A. J. Mackenzie Stuart,

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

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunal de première instance de Liège on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 6.5.1975 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 29.5.1975 ja jonka Cour d'appel de Liège on 22.12.1975 tekemällään ja yhteisöjen tuomioistuimeen 30.12.1975 saapuneella päätöksellä vahvistanut, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla useita ennakkoratkaisukysymyksiä ETY:n perustamissopimuksen 48, 53, 56, 62 ja 189 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 1964, s. 850) ja 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 L 257, s. 13) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset ovat nousseet esille sellaisen rikosasian yhteydessä, jossa Ranskan kansalaista syytetään luvattomasta maahantulosta Belgian alueelle ja luvattomasta oleskelusta siellä.

3 Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että syytetty on kotimaassaan tuomittu parituksesta ja ollut syytettynä lukuisista aseellisista ryöstöistä ilman, että häntä saatavilla olevan tiedon mukaan kuitenkaan olisi näistä tuomittu.

4 Syytetyn vaimo, joka myös on Ranskan kansalainen, pitää Liègen alueella kahvila-tanssiravintolaa toimien sen omistavan yhtiön työntekijänä. Syytetty on seurannut vaimoaan Liègeen, mutta laiminlyönyt väestörekisteriin ilmoittautumiseen liittyvät hallinnolliset muodollisuudet.

5 Toimivaltaiset viranomaiset ovat hänen oleskelevan maassa havaittuaan ryhtyneet karkotustoimenpiteisiin ja nostaneet häntä vastaan syytteen luvattomasta oleskelusta, mistä hänet on sittemmin tuomittu.

6 Lyhyen Saksassa oleskelun jälkeen syytetty on palannut Belgian alueelle vaimonsa luokse ja jälleen laiminlyönyt täyttää ulkomaalaisvalvontaa koskevat lakisääteiset muodollisuudet.

7 Poliisi on ottanut hänet jälleen huostaansa, ja hänet on pidätetty pidätysmääräyksen nojalla, jota toimivaltainen tuomioistuin ei kuitenkaan ole vahvistanut.

8 Ennen vapauttamista syytetylle on annettu tiedoksi ministeriön karkotusmääräys, joka on annettu sillä perusteella, että "Royerin henkilökohtainen käyttäytyminen osoittaa hänen maassaolonsa vaarantavan yleistä järjestystä" ja että asianomainen "ei ole kunnioittanut ulkomaalaisten oleskelulle asetettuja ehtoja eikä hänellä ole lupaa perustaa liikettä kuningaskuntaan".

9 Tämän karkotusmääräyksen jälkeen syytetty ilmeisesti todella poistui Belgian alueelta. Syyte luvattomasta maahantulosta ja luvattomasta oleskelusta on päätynyt Tribunal de première instancen käsiteltäväksi.

Sovellettavat yhteisön oikeuden säännökset ja määräykset

10 Oikeuskäsittelyn tässä vaiheessa kansallinen tuomioistuin ei vielä lopullisesti ole määritellyt syytetyn asemaa häneen sovellettavien yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten suhteen.

11 Kansallisen tuomioistuimen esittämät tosiseikat ja ne yhteisön oikeuden säädökset ja määräykset, joista se on pyytänyt tulkintaa, mahdollistavat tältä osin erilaisia olettamuksia sen mukaan, kuuluuko syytetty yhteisön oikeuden määräysten soveltamisalaan itse harjoittamansa ammatin vai itse löytämänsä työpaikan perusteella vaiko ammattitoimintansa vuoksi yhteisön oikeuden suojaa nauttivan henkilön puolisona, joten hänen tilannettaan voidaan säännellä joko

a) perustamissopimuksen työntekijöitä koskevassa luvussa ja sen 48 artiklassa, joiden täytäntöönpano on varmistettu työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) ja neuvoston direktiivillä 68/360/ETY, tai

b) sijoittautumisoikeutta ja palveluja koskevissa luvuissa, erityisesti 52, 53, 56, 62 ja 66 artiklassa, jotka on pantu täytäntöön sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä

toukokuuta 1973 annetulla neuvoston direktiivillä 73/148/ETY (EYVL 1973 L 172, s. 14).

12 Näiden eri säännösten ja määräysten vertailu osoittaa kuitenkin, että ne perustuvat samoihin periaatteisiin, jotka koskevat niin yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden jäsenvaltion alueelle saapumista ja siellä oleskelua kuin kaiken heidän välisensä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltämistä.

13 Erityisesti asetuksen (ETY) N:o 1612/68 10 artiklassa, direktiivin 68/360/ETY 1 artiklassa ja direktiivin 73/148/ETY 1 artiklassa ulotetaan täsmälleen samoin sanoin jäsenvaltion alueelle saapumista ja siellä oleskelua koskevan yhteisön oikeuden sovellettavuus näiden säännösten soveltamisalaan kuuluvan henkilön puolisoon.

14 Lisäksi direktiivin 64/221/ETY 1 artiklassa todetaan, että tämän direktiivin säännöksiä sovelletaan jokaiseen jäsenvaltion kansalaiseen, joka asuu toisessa yhteisön jäsenvaltiossa tai matkustaa sinne joko toimiakseen siellä palkatussa työssä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana taikka vastaanottaakseen siellä palveluja, sekä hänen puolisoonsa ja perheenjäseniinsä.

15 Edellä esitetyn perusteella on ilmeistä, että asiallisesti samanlaiset yhteisön oikeuden säännökset ja määräykset soveltuvat nyt käsiteltävänä olevan kaltaiseen tapaukseen, jos asianomaisella on suoraan tai puolisonsa kautta jossakin edellä mainituista säännöksistä tarkoitettu yhteys yhteisön oikeuteen.

16 Tribunal de première instancen esittämiin kysymyksiin vastataan näiden alustavien näkökohtien valossa ja rajoittamatta kansallisen tuomioistuimen oikeutta arvioida, mitä yhteisön oikeuden säännöksiä ja määräyksiä sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa on sovellettava.

Ensimmäinen, toinen, kolmas ja neljäs kysymys (jäsenvaltion alueelle saapumista ja siellä oleskelua koskevien perustamissopimuksessa annettujen oikeuksien lähde)

17 Ensimmäisellä, toisella, kolmannella ja neljännellä kysymyksellä pyydetään pääasiallisesti määrittelemään erityisesti perustamissopimuksen 48 artiklan ja direktiivien 64/221/ETY ja 68/360/ETY osalta, mikä on jäsenvaltion kansalaisten toisen jäsenvaltion alueelle saapumista ja siellä oleskelua koskevan

oikeuden lähde sekä mikä vaikutus jäsenvaltioiden ulkomaalaisten valvontaa koskevan toimivallan käyttämisellä on tämän oikeuden käyttämiseen.

18 Tarkemmin sanottuna tältä osin pyydetään täsmentämään seuraavaa:

a) Onko tämä oikeus annettu suoraan perustamissopimuksella tai muilla yhteisön oikeuden säännöksillä tai määräyksillä, vai syntyykö se vain toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antaman oleskeluluvan kautta, kun tämä jäsenvaltio tunnustaa toisen jäsenvaltion kansalaisen erityisaseman yksilökohtaisesti?

b) Onko direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan 1 ja 2 kohdan sanamuodosta johdettava, että jäsenvaltiot ovat velvollisia myöntämään oleskeluluvan heti, kun asianomainen kykenee todistamaan kuuluvansa yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten soveltamisalaan?

c) Onko se, että jäsenvaltion kansalainen on laiminlyönyt ulkomaalaisten valvontaa koskevat lakisääteiset muodollisuudet sinänsä yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaa käyttäytymistä, ja voidaanko tällaisella käyttäytymisellä perustella karkotuspäätös tai väliaikainen vapaudenriisto?

d) Onko tällaisen laiminlyönnin seurauksena toteutettu karkotustoimenpide "yleisestävä" vai liittyykö siihen toimenpiteen kohteena olevan yksilön henkilökohtaista käyttäytymistä koskevia "erityisestäviä" näkökohtia?

19 Perustamissopimuksen 48 artiklan mukaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä turvataan.

20 Saman artiklan 3 kohdan mukaan vapaa liikkuvuus sisältää oikeuden päästä jäsenvaltioiden alueelle, liikkua siellä vapaasti, oleskella siellä työn tekemiseksi sekä työsuhteen päätyttyä jäädä jäsenvaltion alueelle.

21 Perustamissopimuksen 52 artiklan mukaan jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle koskevat rajoitukset poistetaan asteittain siirtymäkauden aikana.

22 Perustamissopimuksen 59 artiklan mukaan samoin edellytyksin poistetaan palvelujen tarjoamisen vapaudelle yhteisön alueella asetetut rajoitukset.

23 Näillä määräyksillä, joilla voidaan todeta kielletyn jäsenvaltioita rajoittamasta muiden jäsenvaltioiden kansalaisten saapumista alueelleen ja oleskelua siellä tai estämästä sinne saapumista ja siellä oleskelua, on se vaikutus, että niillä annetaan mainittujen artiklojen soveltamisalaan kuuluville henkilöille suoraan oikeuksia, joita on myöhemmin täsmennetty perustamissopimuksen nojalla annetuilla asetuksilla ja direktiiveillä.

24 Tämä tulkinta on tunnustettu kaikissa perustamissopimuksen mainittujen määräysten täytäntöönpanoa koskevissa johdetun oikeuden säädöksissä.

25 Niinpä asetuksen (ETY) N:o 1612/68 1 artiklassa säädetään, että jokaisella jäsenvaltion kansalaisella asuinpaikasta riippumatta on "oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella", kun taas saman asetuksen 10 artiklassa ulotetaan tällaisen kansalaisen perheenjäseniin "oikeus tulla asumaan – – työntekijän luokse".

26 Direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on myönnettävä "alueellaan oleskeluoikeus" mainituille henkilöille ja lisätään, että "todisteeksi" tästä oikeudesta on annettava erityinen oleskelulupa.

27 Direktiivin 73/148/ETY johdanto-osassa todetaan puolestaan, että sijoittautumisvapaus voidaan täysin saavuttaa vain, "jos sitä haluaville henkilöille myönnetään pysyvä oleskeluoikeus" ja että palvelujen tarjoamisen vapaus edellyttää, että palveluja tarjoavilla ja niitä vastaanottavilla henkilöillä on "oleskeluoikeus ajaksi, jona palveluja tarjotaan".

28 Nämä säännökset osoittavat, että yhteisön lainsäätäjät ovat olleet tietoisia siitä, että ne eivät luoneet yhteisön oikeuden suojaamien henkilöiden hyväksi uusia oikeuksia, vaan tällä asetuksella ja näillä direktiiveillä täsmennettiin suoraan perustamissopimuksella annettujen oikeuksien soveltamisalaa ja niiden käyttöä koskevia sääntöjä.

29 Näin ollen on ilmeistä, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden suojaamista koskevaa, perustamissopimuksen 48 artiklan 3 kohtaan ja 56 artiklan 1 kohtaan sisältyvää poikkeusta ei tule ymmärtää maahansaapumis- ja oleskeluluvan saamiselle asetettuna ennakkoehtona, vaan mahdollisuutena yksittäisissä ja riittävästi perustelluissa tapauksissa rajoittaa suoraan perustamissopimuksesta johtuvien oikeuksien käyttämistä.

30 Näiden seikkojen perusteella kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin voidaan vastata seuraavasti:

31 a) Edellä esitetystä seuraa, että jäsenvaltion kansalaisten oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä perustamissopimuksessa esitetyssä tarkoituksessa – erityisesti tarkoituksessa hakea tai tehdä työtä, toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana tai tulla puolisonsa tai perheensä luokse asumaan – on suoraan perustamissopimuksella tai, kulloisenkin tapauksen mukaan, sen täytäntöön panemiseksi annetuilla säännöksillä annettu oikeus.

32 Tästä on tehtävä se johtopäätös, että tämä oikeus saadaan riippumatta siitä, myöntääkö jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen oleskeluluvan.

33 Luvan myöntämistä ei näin ollen ole pidettävä oikeuksia luovana toimenpiteenä, vaan jäsenvaltion toimenpiteenä, jolla todetaan toisen jäsenvaltion kansalaisen yksilökohtainen asema yhteisön oikeuden määräyksiin nähden.

34 b) Direktiivin 68/360/ETY 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan ja rajoittamatta sitä, mitä saman direktiivin 10 artiklassa on säädetty, jäsenvaltioiden "on myönnettävä" alueellaan oleskeluoikeus henkilöille, jotka voivat esittää samassa direktiivissä luetellut asiakirjat; "todisteeksi" oleskeluoikeudesta annetaan erityinen oleskelulupa.

35 Mainittujen direktiivin säännösten tarkoituksena on määritellä suoraan perustamissopimuksella annettujen oikeuksien käyttämistä koskevat käytännön säännöt.

36 Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden viranomaisten on myönnettävä oleskeluoikeus jokaiselle direktiivin 1 artiklassa tarkoitettuihin ryhmiin kuuluvalle henkilölle, joka esittämällä 4 artiklan 3 kohdassa eritellyt asiakirjat voi todistaa kuuluvansa johonkin näistä ryhmistä.

37 Esitettyyn kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvoite myöntää oleskelulupa jokaiselle, joka asianmukaisilla asiakirjoilla todistaa kuuluvansa johonkin saman direktiivin 1 artiklassa tarkoitetuista ryhmistä.

38 c) Edellä esitetystä seuraa edelleen, että jos jäsenvaltion kansalainen jättää käyttämättä ulkomaalaisten maahanpääsyä, maassa liikkumista ja oleskelua koskevia lakisääteisiä muodollisuuksia, tällä ei yksinään voida perustella karkotuspäätöstä.

39 Koska kyse on perustamissopimuksen itsensä perusteella saadun oikeuden käyttämisestä, tällaisen käyttäytymisen ei voida sinänsä katsoa vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta.

40 Näin ollen perustamissopimuksen määräysten vastaisia ovat kaikki jäsenvaltion viranomaisen perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvan toisen jäsenvaltion kansalaista kohtaan toteuttamat karkotustoimenpiteet, jos ne perustuvat yksinomaan asianomaisen laiminlyöntiin huolehtia ulkomaalaisten valvontaa koskevien lakisääteisten muodollisuuksien täyttämisestä tai oleskeluluvan puuttumiseen.

41 Tältä osin on kuitenkin täsmennettävä, että jäsenvaltiot voivat edelleen karkottaa toisen jäsenvaltion kansalaisen alueeltaan silloin, kun yleinen järjestys ja turvallisuus ovat vaarassa muista syistä kuin ulkomaalaisten valvontaa koskevien muodollisuuksien laiminlyönnin vuoksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta yhteisön oikeudessa niiden harkintavallalle asetettuja rajoituksia, joita yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt asiassa 36/75, Rutili, 26.10.1975 antamallaan tuomiolla.

42 Yhteisön oikeudessa ei toisaalta estetä jäsenvaltioita liittämästä ulkomaalaisten valvontaa koskevien kansallisten määräysten noudattamatta jättämisen varalta niihin muita asianmukaisia seuraamuksia kuin maastakarkotus, jos nämä seuraamukset ovat tarpeen määräysten toimivuuden varmistamiseksi.

43 Sen kysymyksen osalta, onko jäsenvaltion sallittua riistää perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvalta ulkomaalaiselta väliaikaisesti vapaus tämän karkottamiseksi maasta, on ensinnäkin todettava, ettei mikään tämänkaltainen toimenpide ole sallittu tapauksessa, jossa karkotuspäätös olisi perustamissopimuksen vastainen.

44 Toisaalta oikeus käyttää väliaikaisen vapaudenriiston käsittävää toimenpidettä sellaista ulkomaalaista vastaan, joka ei ole voinut osoittaa kuuluvansa perustamissopimuksen soveltamisalaan tai joka on voinut olla maastakarkotuksen kohteena muusta syystä kuin ulkomaalaisten valvontaa koskevien muodollisuuksien laiminlyömisen vuoksi, riippuu kyseisen jäsenvaltion kansallisesta lainsäädännöstä ja sitä sitovista kansainvälisistä velvoitteista; yhteisön oikeudessa ei sinänsä aseteta jäsenvaltioille erityisvaatimuksia tässä suhteessa.

45 d) Direktiivin 64/221/ETY 3 artiklan 1 kohdan mukaan "yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen".

46 Tällä säännöksellä asetetaan jäsenvaltioille velvoite perustaa arviointinsa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaatimusten osalta jokaisen yhteisön oikeuden suojaaman henkilön yksilökohtaiseen tilanteeseen eikä yleiseen arviointiin.

47 Edellä mainitun perusteella on kuitenkin ilmeistä, ettei ulkomaalaisten maahanpääsyä, maassa liikkumista ja oleskelua koskevien lakisääteisten muodollisuuksien laiminlyöminen sinänsä voi olla perustamissopimuksessa tarkoitettua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamista.

48 Tällainen käyttäytyminen itsessään ei voi johtaa edellä mainitun direktiivin 3 artiklassa mainittuihin toimenpiteisiin ryhtymiseen.

49 Edellä esitetystä ilmenee, että tähän osaan kysymyksistä on tarpeetonta vastata.

50 Esitettyihin kysymyksiin on näin ollen vastattava, että jäsenvaltion kansalaisten oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä on jokaiselle, johon yhteisön oikeutta sovelletaan, suoraan perustamissopimuksella – erityisesti sen 48, 52 ja 59 artiklalla – tai, kulloisenkin tapauksen mukaan, sen täytäntöön panemiseksi annetuilla säännöksillä annettu, vastaanottovaltion myöntämästä oleskeluluvasta riippumaton oikeus.

51 Jos jäsenvaltion kansalainen jättää täyttämättä ulkomaalaisten maahanpääsyä, maassa liikkumista ja oleskelua koskevia muodollisuuksia, tämä ei sinänsä ole yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaa käyttäytymistä, eikä sillä yksinään voida perustella karkotustoimenpidettä eikä tässä tarkoituksessa tehtyä väliaikaista vapaudenriistoa.

Viides kysymys (karkotustoimenpiteiden täytäntöönpano ja oikeussuojakeinot)

52 Viidennellä kysymyksellä kysytään pääasiassa, voidaanko karkotuspäätös tai oleskelu- tai sijoittautumisluvan epäävä päätös panna välittömästi täytäntöön, kun otetaan huomioon yhteisön oikeuden vaatimukset, vai tuleeko tällainen päätös voimaan vasta, kun kaikki oikeussuojakeinot kansallisissa tuomioistuimissa on käytetty loppuun.

53 Direktiivin 64/221/ETY 8 artiklan mukaan kaikilla maastakarkotustoimenpiteen kohteeksi joutuneilla henkilöillä on oltava tämän toimenpiteen osalta samat hallintotoimia koskevat oikeussuojakeinot kuin kyseisen valtion kansalaisilla.

54 Muussa tapauksessa asianomaisella on 9 artiklan mukaan oltava oikeus esittää puolustuksensa toimivaltaisessa viranomaisessa, joka ei saa olla sama kuin se, joka on ryhtynyt hänen vapauttaan rajoittavaan toimenpiteeseen.

55 Tältä osin on täsmennettävä, että jäsenvaltioiden on ryhdyttävä kaikkiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että tämänkaltaisten rajoittavien toimenpiteiden kohteeksi joutunut henkilö voi tehokkaasti hyötyä tämän muutoksenhakuoikeuden muodostamasta suojasta.

56 Tästä oikeussuojan takeesta muodostuisi näennäinen, jos jäsenvaltiot voisivat karkotuspäätöksen välittömällä täytäntöönpanolla estää asianomaista käyttämästä hyväkseen direktiivillä 64/221/ETY hänelle taattuja oikeussuojakeinoja.

57 Kun kyse on direktiivin 64/221/ETY 8 artiklassa tarkoitetuista tuomioistuimessa toteutettavista oikeussuojakeinoista, asianomaisella on vähintään oltava mahdollisuus panna asia vireille ennen karkotustoimenpiteen täytäntöönpanoa ja saada siten sen täytäntöönpano lykätyksi.

58 Tämä johtopäätös seuraa myös direktiivin 8 ja 9 artiklan välisestä yhteydestä, koska jälkimmäisessä säännöksessä tarkoitettu menettely on pakollinen muun muassa silloin kun 8 artiklassa tarkoitetuilla tuomioistuimessa toteutettavilla oikeussuojakeinoilla "ei ole lykkäävää vaikutusta".

59 Direktiivin 9 artiklan mukaan muutoksenhakumenettelyn toimivaltaisessa viranomaisessa tulee kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta edeltää karkotuspäätöstä.

60 Edellä esitetystä seuraa, että tapauksissa, joissa 8 artiklassa tarkoitettu tuomioistuimessa toteutettava oikeussuojakeino on käytettävissä, karkotuspäätöstä ei voida panna täytäntöön, ennen kuin asianomainen on voinut panna asian vireille.

61 Tapauksessa, jossa tällainen oikeussuojakeino ei ole käytettävissä tai jossa se on käytettävissä, mutta sillä ei ole lykkäävää vaikutusta, päätöstä ei voida tehdä – ellei kyseessä ole asianmukaisesti perusteltu kiireellisyys – ennen

kuin asianomaisella on ollut mahdollisuus hakea muutosta direktiivin 64/221/ETY 9 artiklassa tarkoitetussa viranomaisessa eikä ennen kuin tämä viranomainen on tehnyt asiassa päätöksen.

62 Esitettyyn kysymykseen on näin ollen vastattava, että karkotuspäätöstä ei voida yhteisön oikeuden suojaaman henkilön osalta panna täytäntöön, ellei kyseessä ole asianmukaisesti perusteltu kiireellisyys, ennen kuin asianomainen on voinut käyttää hyväkseen kaikki oikeussuojakeinot, jotka direktiivin 64/221/ETY 8 ja 9 artiklalla on varmistettu hänellä olevan.

Kuudes, seitsemäs ja kahdeksas kysymys (uusien rajoitusten kielto)

63 Kuudennella, seitsemännellä ja kahdeksannella kysymyksellä pyydetään toteamaan, voiko jäsenvaltio perustamissopimuksen 53 ja 62 artiklan nojalla, joissa kielletään jäsenvaltioita toteuttamasta sellaisia uusia rajoituksia, jotka koskevat muiden jäsenvaltioiden kansalaisten sijoittautumisvapautta ja tosiasiallisesti saavutettua palvelujen tarjoamisen vapautta, palata vähemmän salliviin säännöksiin tai käytäntöön, kuin mitä se aikaisemmin on soveltanut.

64 Tässä suhteessa pyydetään erityisesti tarkentamaan seuraavaa:

a) Ovatko sellaiset kansalliset säännökset, jotka tekevät aikaisemmin sovelletuista säännöksistä vähemmän sallivia, perusteltuja silloin, kun niiden tavoitteena on saattaa kansallinen lainsäädäntö yhdenmukaiseksi asiaa koskevien yhteisön direktiivien kanssa?

b) Soveltuuko uusien rajoitusten kielto myös muoto- ja menettelymääräyksiin siitä huolimatta, että ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklassa jätetään jäsenvaltioiden "valittavaksi muoto ja keinot"?

65 a) Perustamissopimuksen 53 ja 62 artiklassa ei aseteta kieltoa pelkästään ottaa käyttöön uusia rajoituksia perustamissopimuksen voimaantulon aikana vallinneeseen tilanteeseen nähden, vaan myös kielto peruuttaa sellaisia vapauttamistoimenpiteitä, joita jäsenvaltiot toteuttavat täyttäessään niille yhteisön oikeudessa asetettuja velvoitteita.

66 Tässä suhteessa yhteisön erityisesti direktiivien muodossa perustamissopimuksen määräysten täytäntöön panemiseksi toteuttamat toimenpiteet voivat antaa viitteitä jäsenvaltioiden yhteisön oikeudesta johtuvien velvoitteiden laajuudesta.

67 Tällainen on tilanne erityisesti direktiivin 64/221/ETY osalta, jolla täsmennetään tiettyjä jäsenvaltioiden harkintavallalle asetettuja rajoituksia ja niille asetettuja velvoitteita yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden suojaamisen kannalta.

68 Perustamissopimuksen 53 ja 62 artiklasta johtuvaan sääntöön ei toisaalta voida vedota tapauksissa, joissa on todettu, että jäsenvaltion muiden jäsenvaltioiden kansalaisille myöntämiä etuja ei ole annettu yhteisön oikeudesta johtuvan velvoitteen täytäntöön panemiseksi.

69 b) Perustamissopimuksen 53 ja 62 artiklan uusien rajoitusten kiellon ja 189 artiklaan sisällytetyn määräyksen, jolla jäsenvaltioille jätetään direktiivien täytäntöönpanon osalta "valittavaksi muoto ja keinot", välillä ei voi katsoa olevan ristiriitaa.

70 Muodon ja keinojen valinta ei itse asiassa voi tapahtua muutoin kuin yhteisön oikeudesta seuraavia määräyksiä ja kieltoja noudattaen.

71 Henkilöiden vapaan liikkuvuuden täytäntöön panemiseksi tarkoitettujen direktiivien osalta yhteisön toimivaltaiset toimielimet ovat antaneet erityisen suuren merkityksen muoto- ja menettelymääräysten kokonaisuudelle, jolla pyritään takaamaan perustamissopimuksella luodun järjestelmän toiminta käytännössä.

72 Tämä on tilanne erityisesti yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvia erityistoimenpiteitä koskevan direktiivin 64/221/ETY osalta siten, että tietyt tällä direktiivillä yhteisön oikeuden suojaamien henkilöiden hyväksi säädetyt takeet – nimittäin velvollisuus ilmoittaa jokaiselle rajoittavan toimenpiteen kohteeksi joutuneelle henkilölle ne seikat, joihin hänen tapauksessaan tehty päätös perustuu, ja antaa hänelle mahdollisuus muutoksenhakuun – ovat luonteeltaan juuri menettelyllisiä.

73 Tästä seuraa jäsenvaltioiden velvollisuus valita niille 189 artiklassa jätetyn vapauden puitteissa sopivin muoto ja sopivimmat keinot direktiivien tehokkaan vaikutuksen (effet utile) varmistamiseksi direktiivien tavoitteet huomioon ottaen.

74 Esitettyihin kysymyksiin on näin ollen vastattava, että perustamissopimuksen 53 ja 62 artiklassa kielletään jäsenvaltioita saattamasta voimaan uusia rajoituksia muiden jäsenvaltioiden kansalaisten sijoittautumisvapaudelle ja tosiasiallisesti saavutetulle palvelujen tarjoamisen vapaudelle, ja niillä estetään jäsenvaltioita palaamasta vähemmän salliviin säännöksiin tai käytäntöön siltä osin, kuin jo toteutettuihin vapauttamistoimenpiteisiin on ryhdytty perustamissopimuksen määräyksistä ja tavoitteista johtuvien velvollisuuksien täytäntöön panemiseksi.

75 Jäsenvaltioille 189 artiklassa jätetty vapaus direktiivien täytäntöönpanon muodon ja keinojen valinnan osalta ei vaikuta niiden velvoitteeseen valita sopivin muoto ja sopivimmat keinot direktiivien tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi.

Oikeudenkäyntikulut

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

77 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe Tribunal de première instance de Liègessä vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi viimeksi mainitun tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Tribunal de première instance de Liègen esittämät kysymykset seuraavasti:

1) **Jäsenvaltion kansalaisten oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä on jokaiselle, johon yhteisöoikeutta sovelletaan suoraan perustamissopimuksella - erityisesti sen 48, 52 ja 59 artiklalla - tai, kulloisenkin tapauksen mukaan, näiden täytäntöön panemiseksi anne-**

tuilla säännöksillä annettu, vastaanottovaltion myöntämästä oleskeluluvasta riippumaton oikeus.

2) Direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvoite myöntää oleskelulupa jokaiselle, joka asianmukaisilla asiakirjoilla todistaa kuuluvansa johonkin saman direktiivin 1 artiklassa tarkoitetuista ryhmistä.

3) Jos jäsenvaltion kansalainen jättää täyttämättä ulkomaalaisten maahanpääsyä, maassa liikkumista ja oleskelua koskevia muodollisuuksia, tämä ei sinänsä ole yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaa käyttäytymistä, eikä sillä yksinään voida perustella karkotustoimenpidettä eikä tässä tarkoituksessa tehtyä väliaikaista vapaudenriistoa.

4) Karkotuspäätöstä ei voida yhteisön oikeuden suojaaman henkilön osalta panna täytäntöön, ellei kyseessä ole asianmukaisesti perusteltu kiireellisyys, ennen kuin asianomainen on voinut käyttää hyväkseen kaikki oikeussuojakeinot, jotka direktiivin 64/221/ETY 8 ja 9 artiklalla on varmistettu hänellä olevan.

5) Perustamissopimuksen 53 ja 62 artiklassa kielletään jäsenvaltioita saattamasta voimaan uusia rajoituksia muiden jäsenvaltioiden kansalaisten sijoittautumisvapaudelle ja tosiasiallisesti saavutetulle palvelujen tarjoamisen vapaudelle, ja niillä estetään jäsenvaltioita palaamasta vähemmän salliviin säännöksiin tai käytäntöön siltä osin, kuin jo toteutettuihin vapauttamistoimenpiteisiin on ryhdytty perustamissopimuksen määräyksistä ja tavoitteista johtuvien velvollisuuksien täytäntöön panemiseksi.

6) Jäsenvaltioille 189 artiklassa jätetty vapaus direktiivien täytäntöönpanon muodon ja keinojen valinnan osalta ei vaikuta niiden velvoitteeseen valita sopivin muoto ja sopivimmat keinot direktiivien tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi.

Lecourt Kutscher Donner

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Julistettiin Luxemburgissa 8 päivänä huhtikuuta 1976.

A. Van Houtte
kirjaaja

R. Lecourt
presidentti