YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

21 päivänä syyskuuta 1999 *

Asiassa C-378/97,

jonka Arrondissementsrechtbank te Rotterdam (Alankomaat) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, jossa vastaajana on

Florus Ariël Wijsenbeek,

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 7 a ja 8 a artiklan (joista on muutettuina tullut EY 14 ja EY 18 artikla) tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet ja P. Jann sekä tuomarit J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (esittelevä tuomari) ja M. Wathelet,

julkisasiamies: G. Cosmas,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Wijsenbeek, edustajanaan asianajaja J. L. Janssen van Raay, Rotterdam,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön vs. oikeudellinen neuvonantaja J. G. Lammers,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään valtionasiamies N. Díaz Abad,

— Irlannin hallitus, asiamiehenään Chief State Solicitor M. A. Buckley,

— Suomen hallitus, asiamiehinään suurlähettiläs, ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston osastopäällikkö H. Rotkirch ja saman ministeriön lainsäädäntöneuvos T. Pynnä,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies S. Ridley, jota avustavat barrister P. Sales ja barrister M. Hoskins,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja P. J. Kuijper,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Wijsenbeekin, avustajanaan asianajaja J. L. Janssen van Raay, Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön eurooppaoikeuden osaston osastopäällikkö M. A. Fierstra, Espanjan hallituksen, asiamiehenään valtionasiamies S. Ortíz Vaamonde, Irlannin hallituksen, asiamiehenään barrister D. McGuinness, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehinään P. Sales ja M. Hoskins, ja komission, asiamiehenään P. J. Kuijper, 12.1.1999 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.3.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Arrondissementsrechtbank te Rotterdam on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 30.10.1997 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 5.11.1997, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 7 a ja 8 a artiklan (joista on muutettuina tullut EY 14 ja EY 18 artikla) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty rikosasiassa, jossa Wijsenbeek on vastaajana ja joka koskee sitä, että hän Alankomaihin tullessaan kieltäytyi voimassaolevan Alankomaiden lainsäädännön vastaisesti esittämästä passiaan ja osoittamasta Alankomaiden kansalaisuuttaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 *Vreemdelingenbesluit*in (19.9.1966 tehty ulkomaalaisia koskeva päätös, Stb. 1966, 387; jäljempänä päätös) 23 §:n 1 momentin a kohdassa säädetään, että Alankomaihin tulevan ulkomaalaisen on esitettävä asiakirja, joka hänellä on rajan ylittämistä varten, mikäli rajojen valvonnasta vastuussa oleva virkamies sitä vaatii.

4 Päätöksen 25 §:ssä säädetään, että Alankomaihin tulevan Alankomaiden kansalaisen on vaadittaessa esitettävä rajojen valvonnasta vastuussa olevalle poliisimiehelle hallussaan olevat henkilötodistus ja matkustusasiakirjat sekä osoitettava tarvittaessa Alankomaiden kansalaisuutensa muulla tavalla.

5 Päätös tehtiin *Wet van 13 januari 1965, houdende nieuwe regelen betreffende: a. de toelating en uitzetting van vreemdelingen, b. het toezicht op vreemdelingen die Nederland verblijf houden, c. de grensbewaking* -nimisen lain (13.1.1965 annettu laki, joka sisältää uudet säännökset a) ulkomaalaisten maahantulosta ja karkottamisesta, b) Alankomaissa asuvien ulkomaalaisten valvonnasta, c) rajavalvonnasta, *Stb.* 1965, 40) 3 §:n 1 momentin perusteella. Tämän lain 44 §:n nojalla päätöksen rikkominen on rangaistavaa.

6 EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklassa määrätään seuraavaa:

"Yhteisö hyväksyy toimenpiteet, joiden tarkoituksena on toteuttaa sisämarkkinat asteittain 31 päivänä joulukuuta 1992 päättyvän kauden kuluessa tämän artiklan, 7 b, 7 c ja 28 artiklan, 57 artiklan 2 kohdan, 59 artiklan, 70 artiklan 1 kohdan sekä 84, 99, 100 a ja 100 b artiklan mukaisesti edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen muiden määräysten soveltamista.

Sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan tämän sopimuksen määräysten mukaisesti."

7 Perustamissopimuksen 8 a artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

2. Neuvosto voi antaa säännöksiä 1 kohdassa tarkoitettujen oikeuksien käyttämisen helpottamiseksi; jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan."

8 Hallitusten edustajien konferenssi antoi Euroopan yhtenäisasiakirjan (jäljempänä yhtenäisasiakirja) päätösasiakirjaa allekirjoitettaessa 17.2. ja 28.2.1986 julistuksen ETY:n perustamissopimuksen 8 a artiklasta, joka lisättiin perustamissopimukseen yhtenäisasiakirjan 13 artiklalla ja josta tuli EY:n perustamissopimuksen 7 a artikla (jäljempänä julistus ETY:n perustamissopimuksen 8 a artiklasta), sekä yleisen julistuksen yhtenäisasiakirjan 13—19 artiklasta (jäljempänä julistus yhtenäisasiakirjan 13—19 artiklasta).

9 Ensimmäinen näistä julistuksista kuuluu seuraavasti:

"Konferenssi haluaa 8 a artiklalla ilmaista vakaan poliittisen tahtonsa tehdä 1 päivään tammikuuta 1993 mennessä päätökset, jotka ovat tarpeen mainitussa artiklassa määriteltyjen sisämarkkinoiden toteuttamiseksi, ja erityisesti päätök-

set, jotka ovat tarpeen sisämarkkinoita koskevassa valkoisessa kirjassa esitetyn komission toimintaohjelman toteuttamiseksi.

Päivämäärän vahvistamisella 31 päiväksi joulukuuta 1992 ei ole oikeusvaikutuksia ilman eri toimenpiteitä."

10 Julistuksessaan yhtenäisasiakirjan 13—19 artiklasta konferenssi totesi seuraavaa:

"Mikään näistä artikloista ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen toteuttaa sellaisia toimenpiteitä, jotka ne katsovat tarpeellisiksi kolmansista maista tapahtuvan maahanmuuton valvonnassa sekä terrorismin, rikollisuuden, huumausainekaupan sekä laittoman taide- ja antiikkiesineiden kaupan torjumiseksi."

11 Lisäksi konferenssi merkitsi tiedoksi jäsenvaltioiden hallitusten poliittisen julistuksen henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta, jossa täsmennetään seuraavaa:

"Henkilöiden vapaan liikkuvuuden edistämiseksi jäsenvaltiot toimivat yhteistyössä erityisesti kolmansien maiden kansalaisten maahantulon, liikkuvuuden ja oleskelun osalta, tämän kuitenkaan rajoittamatta yhteisön toimivaltaa. Jäsenvaltiot toimivat yhteistyössä myös terrorismin, rikollisuuden, huumeiden sekä laittoman taide- ja antiikkiesineiden kaupan torjumiseksi."

12 Jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY (EYVL L 257, s. 13) 3 artiklan 1 kohdassa sekä sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenval-

tioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annetun neuvoston direktiivin 73/148/ETY (EYVL L 172, s. 14) 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on sallittava 1 artiklassa tarkoitettujen henkilöiden maahan pääsy esittämällä vain voimassaoleva henkilötodistus tai passi."

13 Oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26), ammattitoimintansa lopettaneiden työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetun direktiivin 90/365/ETY (EYVL L 180, s. 28) ja opiskelijoiden oleskeluoikeudesta 29 päivänä lokakuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/96/ETY (EYVL L 317, s. 59) 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa viitataan muun muassa direktiivin 68/360/ETY 3 artiklaan.

Pääasia

14 Alankomaiden kansalaista Wijsenbeekiä syytetään siitä, että hän tullessaan 17.12.1993 Alankomaihin Rotterdamin lentokentän kautta kieltäytyi päätöksen 25 §:n vastaisesti esittämästä passiaan rajojen valvonnasta vastuussa olevalle Alankomaiden poliisin poliisimiehelle ja osoittamasta kansalaisuuttaan muulla tavalla.

15 Wijsenbeek on myöntänyt tosiseikat oikeiksi. Hän kieltää kuitenkin tehneensä rikkomuksen. Hän esittää tältä osin, että Rotterdamin lentokentälle, jonne hän saapui Strasbourgista tulleella reittilennolla, tulee ainoastaan reittilentoja muista jäsenvaltioista ja lähtee vain niitä muihin jäsenvaltioihin ja että päätöksen 25 § on perustamissopimuksen 7 a ja 8 a artiklan vastainen.

16 Kantonrechter tuomitsi 8.5.1995 antamallaan tuomiolla Wijsenbeekin 65 Alankomaiden guldenin (NLG) sakkoon ja toissijaisesti yhden päivän vankeusrangaistukseen päätöksen 25 §:n rikkomisesta.

17 Wijsenbeek valitti tästä päätöksestä Arrondissementsrechtbank te Rotterdamiin, joka päätti lykätä asian ratkaisua ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklan toista kohtaa, jossa määrätään, että sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla henkilöiden vapaa liikkuvuus taataan, ja saman sopimuksen 8 a artiklaa, jossa määrätään, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, tulkittava siten, että niiden kanssa on ristiriidassa sellainen jäsenvaltion kansallinen säännös, jolla asetetaan henkilölle (riippumatta siitä, onko hän Euroopan unionin kansalainen) velvollisuus rangaistuksen uhalla esittää passi johonkin jäsenvaltioon tultaessa, kun hän tulee tähän jäsenvaltioon jostain toisesta jäsenvaltiosta kansallisen lentokentän kautta?

2) Onko tällainen velvollisuus ristiriidassa jonkin muun yhteisön oikeuden määräyksen tai säännöksen kanssa?"

Tutkittavaksi ottaminen

18 Irlannin hallitus katsoo, että kysymykset on jätettävä tutkimatta yhtäältä sillä perusteella, että koska pääasia koskee alankomaalaisen säännöksen soveltamista Alankomaiden kansalaiseen Alankomaissa, se on luonteeltaan täysin jäsenvaltion sisäinen (ks. asia C-41/90, Höfner ja Elser, tuomio 23.4.1991, Kok. 1991, s. I-1979, 37 kohta), ja toisaalta sillä perusteella, että ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskeva päätös ei sisällä tarpeellista tosiseikkoja koskevaa selvitystä, jonka perusteella yhteisöjen tuomioistuin voisi vastata sille esitettyihin kysy-

myksiin, varsinkaan sen seikan osalta, oliko Wijsenbeek aloittanut matkansa toisessa jäsenvaltiossa vai kolmannessa maassa.

19 Komissio korostaa viimeksi mainitun osalta, että Wijsenbeek palatessaan takaisin Alankomaihin käytti oikeuttaan vapaaseen liikkumiseen yhteisön sisällä, joten hän voi nauttia yhteisön oikeuteen perustuvasta suojasta (asia C-370/90, Singh, tuomio 7.7.1992, Kok. 1992, s. I-4265).

20 Ensimmäiseksi on todettava, että Wijsenbeekin väitettä siitä, että hänen lentonsa tuli Strasbourgista, ei ole kiistetty.

21 Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin on saanut ennakkoratkaisupyynnöstä sekä kirjallisista ja suullisista huomautuksista riittävästi tietoja tulkitakseen yhteisön oikeuden säännöksiä pääasian kohteena olevan tilanteen osalta (ks. asia C-316/93, Vaneetveld, tuomio 3.3.1994, Kok. 1994, s. I-763, 14 kohta).

22 Toiseksi koska Wijsenbeek on toisesta jäsenvaltiosta tulleella lennolla saapunut sellaisen jäsenvaltion lentokentälle, jonka kansalainen hän on, hän on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkumiseen, joka on perustamissopimuksessa jäsenvaltioiden kansalaisille annettu oikeus. Mikäli jäsenvaltioiden kansalaiset, joilla on oikeus liikkua vapaasti muissa jäsenvaltioissa (ks. asia C-274/96, Bickel ja Franz, tuomio 24.11.1998, Kok. 1998, s. I-7637, 15 kohta) eivät voisi vedota tähän oikeuteen kotimaassaan, tällä oikeudella ei olisi täysimääräistä vaikutusta (ks. vastaavasti em. asia Singh, tuomion 21 ja 23 kohta).

23 Näin ollen kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa ja yhteisöjen tuomioistuin on periaatteessa velvollinen antamaan ratkaisun (ks. asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995, Kok. 1995, s. I-4921, 59 kohta).

Ennakkoratkaisukysymykset

24 Näillä kysymyksillään, jotka on syytä käsitellä yhdessä, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa saada selvitystä siihen, onko perustamissopimuksen 7 a artiklan ja 8 a artiklan mukaan kiellettyä, että jäsenvaltio asettaa henkilölle siitä riippumatta, onko hän Euroopan unionin kansalainen, velvollisuuden rangaistuksen uhalla osoittaa kansalaisuutensa, kun hän tulee tämän jäsenvaltion alueelle yhteisön sisärajojen kautta.

25 Wijsenbeek väittää, että perustamissopimuksen 7 a artiklalla on 1.1.1993 lähtien eli 31.12.1992 päättyneen jakson jälkeen välitön oikeusvaikutus, ja että jäsenvaltioilla ei ole tämän jälkeen enää mitään toimivaltaa tällä alalla, koska EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan c kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohta) ja 7 a artiklassa toimivalta siirretään kokonaisuudessaan yhteisölle.

26 Wijsenbeek väittää, että näillä määräyksillä ja direktiiveillä 68/360/ETY ja 73/148/ETY kielletään suoraan valvonta yhteisön sisärajoilla. Koska yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että turistit ovat palvelujen vastaanottajia, sen pitäisi myös katsoa, että 1.1.1993 jälkeen jokainen henkilö, joka ylittää rajan, on kuluttaja. Jotta perustamissopimuksen 7 a artiklaa tulkittaisiin järkevästi, samalla tavoin kuin tavaroiden vapaata liikkuvuutta on tulkittu, henkilöiden vapaa liikkuvuus tarkoittaa vähintäänkin sitä, että sisärajat voidaan ylittää ilman minkäänlaisia tarkastuksia ja että henkilöllisyyden tarkastukset tapahtuvat yhteisön ulkorajalla.

27 Espanjan, Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset katsovat, ettei perustamissopimuksen 7 a eikä 8 a artiklalla ole välitöntä oikeusvaikutusta, joten Wijsenbeek ei voi vedota niihin kansallisessa tuomioistuimessa. Alankomaiden hallitus ja komissio puolestaan katsovat, että perustamissopimuksen 7 a artiklalla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Kaikki toteavat, että yhteisön sisärajoilla tapahtuvien tarkastusten poistaminen edellyttää rinnakkaistoimenpiteitä.

28 Komission mukaan näiden tarkastusten poistaminen koskee kaikkia henkilöitä, sillä kaikenlainen sisärajoilla tapahtuva kolmansien maiden kansalaisia koskevien tarkastusten ylläpitäminen johtaisi siihen, että heidät olisi erotettava jäsenvaltioiden kansalaisista ja siten jäsenvaltioiden kansalaiset olisi myös tarkastettava. Siten olisi säädettävä erityisistä ulkorajoja koskevista yhteisön toimenpiteistä, jottei yksikään jäsenvaltio joutuisi tekemisiin sellaisten kolmansista maista tulevien ei-toivottujen ulkomaalaisten kanssa, jotka tulevat maahan toisen jäsenvaltion kautta.

29 Alankomaiden hallitus korostaa tältä osin, että näihin yhteisön ulkorajoja koskeviin yhteisön toimenpiteisiin kuuluvat erityisesti rajojen valvonnan samanlainen taso, maahantuloa koskevien edellytysten yhdenmukaistaminen, yhteinen viisumipolitiikka, sellaisiin turvapaikanhakijoihin sovellettavat säännökset, jotka hakevat turvapaikkaa useammasta jäsenvaltiosta, poliisi- ja oikeusasioiden alan yhteistyön voimistaminen sekä yhteisen automatisoidun tietojenvaihtojärjestelmän luominen.

30 Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan, koska päinvastoin kuin tavaroiden vapaan liikkuvuuden osalta, yhteisön oikeuden tässä kehitysvaiheessa ei ole olemassa mitään yhteistä politiikkaa, joka sääntelisi kolmansien maiden kansalaisten tuloa jäsenvaltioihin, jokainen jäsenvaltio säilyttää oikeutensa päättää omasta maahanmuuttopolitiikastaan (ks. myös julistus yhtenäisasiakirjan 13—19 artiklasta) ja voi vaatia, että jokainen sen alueelle pyrkivä henkilö esittää voimassaolevan henkilötodistuksen tai passin, sillä tämä on ainut keino erottaa kolmansien maiden kansalaiset yhteisön kansalaisista.

31 Irlannin hallitus sekä komissio esittävät, että yhtenäisasiakirjaan liitetyistä julistuksista ja etenkin ETY:n perustamissopimuksen 8 a artiklaa koskevasta julistuksesta, jonka hallitusten edustajien konferenssi antoi, jotta tällä artiklalla ei olisi välitöntä oikeusvaikutusta 1.1.1993 lähtien, johtuu, että perustamissopimuksen 7 a artikla ei ole ehdoton ja että jäsenvaltioille jätetään siinä harkintavaltaa artiklan täytäntöönpanoa varten.

32 Alankomaiden ja Irlannin hallitukset sekä komissio katsovat, että asiassa C-297/92, Baglieri, 20.10.1993 annetusta tuomiosta (Kok. 1993, s. I-5211, 16 kohta) käy ilmi, että koska neuvosto ei ole toteuttanut toimenpiteitä tällä alalla, jäsenvaltiot eivät ole automaattisesti velvollisia poistamaan rajatarkastukset heti 31.12.1992 jälkeen.

33 Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset katsovat, että vaikka perustamissopimuksen 7 a artiklalla voisikin olla välitön oikeusvaikutus, siinä ei kielletä tarkastuksia sisärajoilla. Tällä artiklalla ei niiden mukaan mennä pidemmälle kuin perustamissopimuksen muissa määräyksissä. Näiden kahden hallituksen mukaan perustamissopimuksen henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevissa määräyksissä, eli EY:n perustamissopimuksen 48, 52 ja 59 artiklassa (joista on muutettuina tullut EY 39, EY 43 ja EY 49 artikla), ja näiden määräysten perusteella annetuissa säädöksissä, eli direktiiveissä 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY, annetaan välittömiä oikeuksia ainoastaan yhteisön kansalaisille, kun taas kolmansien maiden kansalaisilla ei ole itsenäistä oikeutta vapaaseen liikkumiseen (ks. em. asia Singh). Koska on mahdotonta suorittaa rajatarkastuksia vain yhden henkilöryhmän osalta, jäsenvaltioiden oikeus vaatia, että jokainen henkilö esittää voimassaolevan henkilötodistuksen tai passin, on nimenomaisesti tunnustettu direktiivien 68/360/ETY ja 73/148/ETY 3 artiklan 1 kohdassa.

34 Irlannin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset katsovat perustamissopimuksen 8 a artiklan osalta, että kuten perustamissopimuksen 7 a artiklassa, siinä edellytetään lisätoimenpiteitä, joita ei vielä ole toteutettu.

35 Komissio sitä vastoin katsoo, että perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohdan välitön oikeusvaikutus on kiistaton. Oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella on myönnetty siinä suoraan jokaiselle unionin kansalaiselle varauksitta ja ilman minkäänlaista harkintavaltaa. Se, että tämä oikeus on riippuvainen "tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista" ei millään tavalla vaikuta tähän johtopäätökseen (ks. asia 2/74, Reyners, tuomio 21.6.1974, Kok. 1974, s. 631; asia 33/74, Van Binsbergen, tuomio 3.12.1974, Kok. 1974, s. 1299 ja asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974, Kok. 1974, s. 1337). Niiden täytäntöönpanotoimenpiteiden tavoitteena, joita neuvosto voi toteuttaa perustamissopi-

muksen 8 a artiklan 2 kohdan perusteella, on helpottaa 1 kohdassa tarkoitettujen oikeuksien käyttämistä, ja ne vahvistavat 1 kohdan välittömän oikeusvaikutuksen.

36 Perustamissopimuksen 8 a artiklan soveltamisalan osalta komissio korostaa, että oikeus liikkua ja oleskella vapaasti on aineellinen ja itsenäinen oikeus, jota koskevat perustamissopimuksessa määrätyt tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyt rajoitukset ja ehdot. Komission mukaan tätä uutta unionin kansalaisille myönnettyä oikeutta on tulkittava laajasti ja sitä koskevia poikkeuksia ja rajoituksia suppeasti. Kuitenkin siihen asti kunnes yhteisön ulkorajoilla tapahtuvaa tarkastusta koskevat yhteisön erityiset säännöt on annettu ja otettu käyttöön, direktiivin 68/360/ETY 3 artiklan 1 kohdassa säädetty vaatimus voimassaolevan passin tai henkilötodistuksen esittämisestä yhteisön sisärajoilla ei ole kohtuuton rajoitus oikeuteen liikkua vapaasti yhteisössä eikä se myöskään ole suhteeton.

37 Alankomaiden, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset katsovat, että perustamissopimuksen 8 a artiklan sanamuodosta käy ilmi, että siinä ei myöskään myönnetä sellaista liikkumis- ja oleskeluoikeutta, joka menisi pidemmälle kuin perustamissopimuksen olemassaolevat määräykset ja sen soveltamiseksi annetut säännökset. Perustamissopimuksen 8 a artikla ei siten sisällä mitään lisätekijää perustamissopimuksen 7 a artiklaan nähden. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan joka tapauksessa, koska 8 a artiklassa myönnettyjä oikeuksia sovelletaan ainoastaan henkilöihin, joilla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, rajalla tapahtuvien henkilöllisyyden tarkastusten on oltava sallittuja.

38 Suomen hallitus lisää, että jäsenvaltiolla on oikeus säätää rangaistavaksi se, että henkilö ei esitä vaadittuja matkustusasiakirjoja, mutta sovellettava rangaistus ei rikkomuksen laji huomioon ottaen saa olla niin ankara, että se estää henkilöiden vapaata liikkumista (asia 8/77, Sagulo ym., tuomio 14.7.1977, Kok. 1977, s. 1495, 12 kohta).

39 On huomattava, että perustamissopimuksen 7 a artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään, että yhteisö hyväksyy toimenpiteet, joiden tarkoituksena on toteuttaa sisämarkkinat asteittain ennen 31.12.1992 tässä määräyksessä mainittujen perustamissopimuksen määräysten mukaisesti. Perustamissopimuksen 7 a artiklan toisen kohdan mukaan sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan perustamissopimuksen määräysten mukaisesti.

40 Tätä artiklaa ei voida tulkita siten, että koska neuvosto ei ennen 31.12.1992 ole toteuttanut toimenpiteitä, joiden perusteella jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus poistaa henkilöllisyyden tarkastukset yhteisön sisärajoilla, tämä velvollisuus perustuisi automaattisesti yllämainitun ajanjakson päättymiseen. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 77 kohdassa todennut, tällainen velvollisuus edellyttää yhteisön ulkorajojen ylittämistä, maahanmuuttoa, viisumin ja turvapaikan myöntämistä sekä näihin kysymyksiin liittyvien tietojen vaihtoa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamista (ks. vastaavasti sosiaaliturvan alalta em. asia Baglieri, tuomion 16 ja 17 kohta).

41 On syytä lisäksi todeta, että perustamissopimuksen 8 a artiklan 1 kohdassa unionin kansalaisille annetaan oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perustamissopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Perustamissopimuksen 8 a artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto voi antaa säännöksiä näiden oikeuksien käyttämisen helpottamiseksi.

42 Kuitenkin kuten komissio on perustellusti korostanut, koska yhteisön ulkorajoilla tapahtuvaa tarkastusta koskevia yhteisön sääntöjä, mikä tarkoittaa myös maahantuloa, viisumia ja turvapaikkaa koskevia yhteisiä tai yhdenmukaistettuja sääntöjä, ei ole annettu, näiden oikeuksien käyttäminen edellyttää, että kyseinen henkilö pystyy osoittamaan, että hänellä on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus.

43 Näin ollen riittää, kun todetaan, että pääasian tosiseikkojen tapahtumisen ajankohtana ulkorajoilla tapahtuvien tarkastusten, maahanmuutto-, viisumi- ja turvapaikkapolitiikan alalla ei ollut olemassa yhteisiä sääntöjä eikä jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ollut yhdenmukaistettu. Tämän johdosta, vaikka jäsenvaltioiden kansalaisilla olisi perustamissopimuksen 7 a tai 8 a artiklan perusteella ehdoton oikeus liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella, jäsenvaltiot säilyttäisivät oikeutensa suorittaa henkilöllisyyden tarkastuksia yhteisön sisärajoilla ja velvoittaa asianomainen esittämään voimassaolevan henkilötodistuksen tai passin, kuten direktiiveissä 68/360/ETY, 73/148/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY säädetään, sen osoittamiseksi, onko kyseinen henkilö jonkin jäsenvaltion kansalainen, jolla on siten oikeus vapaasti liikkua jäsenvaltioiden alueella, vai kolmannen maan kansalainen, jolla ei tällaista oikeutta ole.

44 On lisättävä, että koska yhteisön lainsäädäntöä tällä alalla ei ole, jäsenvaltiot ovat edelleen toimivaltaisia määräämään rangaistuksen tällaisen velvoitteen rikkomisesta, edellyttäen että rangaistukset ovat verrattavissa samankaltaisiin kansallisiin rikkomuksiin sovellettaviin rangaistuksiin. Ne eivät kuitenkaan voi määrätä suhteetonta rangaistusta, jolla rajoitettaisiin henkilöiden vapaata liikkuvuutta, kuten vankeusrangaistusta (ks. asia C-265/88, Messner, tuomio 12.12.1989, Kok. 1989, s. 4209, 14 kohta ja asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-929, 36 kohta). Nämä samat toteamukset pätevät myös laiminlyöntiin esittää henkilötodistus tai passi jäsenvaltion alueelle tultaessa.

45 Esitettyihin kysymyksiin on siten vastattava, että pääasian tosiseikkojen tapahtumisen ajankohtana sovellettavan yhteisön oikeuden kehitysvaiheessa perustamissopimuksen 7 a artiklan ja 8 a artiklan vastaista ei ollut, että jäsenvaltio asettaa henkilölle siitä riippumatta, onko hän Euroopan unionin kansalainen, velvollisuuden rangaistuksen uhalla osoittaa kansalaisuutensa, kun hän tulee tämän jäsenvaltion alueelle yhteisön sisärajojen kautta, edellyttäen että rangais-

tukset ovat verrattavissa samankaltaisiin kansallisiin rikkomuksiin sovellettaviin rangaistuksiin ja etteivät ne ole suhteettomia siten, että ne rajoittaisivat henkilöiden vapaata liikkuvuutta.

Oikeudenkäyntikulut

46 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Alankomaiden, Espanjan, Irlannin, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille 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 oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Arrondissementsrechtbank te Rotterdamin 30.10.1997 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Pääasian tosiseikkojen tapahtumisen ajankohtana sovellettavan yhteisön oikeuden kehitysvaiheessa EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklan ja 8 a artiklan (joista on muutettuina tullut EY 14 ja EY 18 artikla) vastaista ei ollut, että jäsenvaltio asettaa henkilölle siitä riippumatta, onko hän Euroopan unionin kansalainen, velvollisuuden rangaistuksen uhalla osoittaa kansalaisuutensa, kun

hän tulee tämän jäsenvaltion alueelle yhteisön sisärajojen kautta, edellyttäen että rangaistukset ovat verrattavissa samankaltaisiin kansallisiin rikkomuksiin sovellettaviin rangaistuksiin ja etteivät ne ole suhteettomia siten, että ne rajoittaisivat henkilöiden vapaata liikkuvuutta.

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Murray Edward Ragnemalm

Sevón Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä syyskuuta 1999.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti