YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
7 päivänä heinäkuuta 1976 *

Asiassa 118/75,

jonka Pretore di Milano on saattanut ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, jossa syytettyinä ovat

Lynne Watson

ja

Alessandro Belmann,

ennakkoratkaisun erityisesti jäsenvaltioiden kansalaisten syrjintäkieltoa ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien yhteisön oikeuden määräysten tulkinnasta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa esitettyjen perusperiaatteiden soveltuvuudesta yhteisön oikeuteen,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti R. Lecourt, jaostojen puheenjohtajat H. Kutscher ja A. O'Keeffe sekä tuomarit J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen ja A. J. Mackenzie Stuart,

julkisasiamies: A. Trabucchi,
kirjaaja: A. Van Houtte,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Pretore de Milano on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 18.11.1975 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 1.12.1975, ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla useita ennakkoratkaisukysymyksiä pääasiallisesti perustamissopimuksen 7 artiklan ja 48–66 artiklan tulkinnasta.

2 Kysymykset ovat tulleet esille Italiassa muutamia kuukausia oleskellutta Ison-Britannian kansalaista ja hänet majoittanutta Italian kansalaista vastaan nostetun rikossyytteen yhteydessä.

3 Mainittua Ison-Britannian kansalaista syytetään siitä, ettei hän ollut täyttänyt velvollisuuttaan ilmoittautua kolmessa päivässä Italian tasavaltaan saavuttuaan oleskelupaikkakuntansa poliisiviranomaisille "maahantulo- ja oleskeluilmoitusta varten". Italian lainsäädännössä määrätään kyseinen velvoite kaikille ulkomaalaisille, lukuun ottamatta tiettyjä toisten jäsenvaltioiden työntekijäryhmiä, ja tämän laiminlyönnin seuraamukseksi on määrätty sakkoa enintään 80 000 liiraa tai vankeutta enintään kolme kuukautta sekä mahdollinen maastakarkotus, johon sisältyy kielto palata Italiaan ilman sisäministeriön lupaa.

4 Italian kansalaista syytetään siitä, ettei hän ole ilmoittanut mainituille viranomaisille 24 tunnin kuluessa kyseisen Ison-Britannian kansalaisen henkilöllisyyttä. Italian lainsäädännössä velvoitetaan "jokainen, joka millä tahansa perusteella antaa asunnon ulkomaan kansalaiselle tai valtiottomalle tai majoittaa hänet – – tai mistä tahansa syystä ottaa hänet palvelukseensa", tekemään kyseinen ilmoitus, jonka laiminlyönnin seuraamukseksi on määrätty sakkoa enintään 240 000 liiraa ja enintään kuusi kuukautta vankeutta.

5 Kysymyksillä halutaan pääasiallisesti selvittää, onko kyseinen säännöstö ristiriidassa perustamissopimuksen 7 artiklan ja 48–66 artiklan kanssa, koska siinä vahvistetaan kansalaisuuteen perustuva syrjintä ja rajoitetaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä.

6 Lisäksi kysytään, ovatko edellä tarkoitetut yhteisön säännöt perusperiaatteita, joilla luodaan oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille ja jotka samalla ovat ensisijaisia niiden kanssa ristiriidassa oleviin kansallisiin sääntöihin nähden.

7 1. Kysymyksiä on käsiteltävä kokonaisuutena.

8 Kansallinen tuomioistuin ei ole ilmoittanut perusteita syytetyn oleskelulle Italiassa eikä selvittänyt hänen asemaansa suhteessa häneen sovellettavissa oleviin yhteisön oikeuden määräyksiin. Se on tarkastellut erottelematta perustamissopimuksen toisen osan III osaston kolmea ensimmäistä lukua, joissa käsitellään työntekijöitä, sijoittautumisoikeutta ja palveluja.

9 Kyseisiä määräyksiä verrattaessa käy kuitenkin ilmi, että sikäli kuin niitä voidaan soveltaa käsiteltävänä olevan tapauksen kaltaiseen tapaukseen, ne perustuvat sellaisten henkilöiden osalta, joihin sovelletaan yhteisön oikeutta, samoihin periaatteisiin sekä jäsenvaltion alueelle saapumisen ja siellä oleskelun että kaiken heihin kansalaisuuden perusteella kohdistuvan syrjinnän kieltämisen suhteen.

10 Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista, sovelletaanko pääasian syytettyyn, ja jos sovelletaan, niin missä ominaisuudessa, jonkin edellä mainitun luvun määräyksiä.

11 2. Perustamissopimuksen 48 artiklan mukaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus turvataan yhteisössä.

Saman artiklan 3 kohdan mukaan se sisältää oikeuden päästä jäsenvaltioiden alueelle, liikkua siellä vapaasti, oleskella siellä työn tekemiseksi ja työsuhteen päätyttyä jäädä sinne.

Perustamissopimuksen 52 ja 59 artiklan mukaan poistetaan asteittain rajoitukset, jotka koskevat sijoittautumisvapautta ja vapautta tarjota palveluja yhteisössä. Poistaminen on toteutettava siirtymäkauden aikana.

12 Kyseiset määräykset voidaan nähdä jäsenvaltioille osoitettuna kieltona, jonka mukaan ne eivät saa rajoittaa toisten jäsenvaltioiden kansalaisten pääsyä alueelleen. Niillä perustetaan välittömästi oikeuksia kaikille mainittujen artiklojen soveltamisalaan kuuluville henkilöille. Kyseiset oikeudet on myöhemmin täsmennetty tietyissä neuvoston antamissa, perustamissopimuksen soveltamista koskevissa säännöksissä ja määräyksissä.

13 Työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 1 artiklassa (EYVL N:o L 257, s. 2) säädetään, että jokaisella jäsenvaltion kansalaisella on oltava asuinpaikasta riippumatta "oikeus ryhtyä palkattuun työhön ja toimia siinä toisen jäsenvaltion alueella".

14 Jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston direktiivin 68/360/ETY 4 artiklassa (ks. em. EYVL, s. 13) säädetään, että jäsenvaltioiden on myönnettävä "alueellaan oleskeluoikeus" direktiivissä tarkoitetuille henkilöille, ja lisätään, että "todisteeksi" oleskeluoikeudesta on annettava erityinen oleskelua koskeva asiakirja.

15 Sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annetun neuvoston direktiivin 73/148/ETY (EYVL N:o L 172, s. 14) johdanto-osassa todetaan, että sijoittautumisvapaus voidaan täysin saavuttaa vain, "jos sitä haluaville henkilöille myönnetään pysyvä oleskeluoikeus", ja että palvelujen tarjoamisen vapaus edellyttää, että näitä palveluja tarjoavilla ja niitä vastaanottavilla henkilöillä on "oleskeluoikeus ajaksi, jona palveluja tarjotaan".

16 Perustamissopimuksen ja johdetun oikeuden edellä mainituilla määräyksillä toteutetaan perustamissopimuksen 3 artiklan c alakohtaan perustuva perusperiaate. Mainitussa artiklassa todetaan, että 2 artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi yhteisön toimintaan sisältyy henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavien esteiden poistaminen jäsenvaltioiden väliltä.

Kyseiset määräykset ovat ensisijaisia mihin tahansa niiden kanssa ristiriidassa olevaan kansalliseen oikeussäännökseen nähden.

17 Kun yhteisön oikeudessa vahvistetaan henkilöiden vapaa liikkuvuus ja annetaan jokaiselle sen soveltamisalaan kuuluvalle henkilölle oikeus päästä jäsenvaltioiden alueelle perustamissopimuksen tavoitteiden mukaisesti, siinä ei suljeta pois jäsenvaltioiden toimivaltaa toteuttaa toimenpiteitä, joilla halutaan varmistaa, että kansallisilla viranomaisilla on tarkka tieto väestön liikkeistä maansa alueella.

18 Direktiivin 68/360/ETY 8 artiklan 2 kohdan mukaan ja direktiivin 73/148/ETY 4 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat vaatia työntekijää tekemään ilmoituksen maahantulostaan kyseisen jäsenvaltion viranomaisille.

Mainitun velvoitteen itsessään ei voida katsoa olevan ristiriidassa henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen kanssa.

Mainitun kaltainen ristiriita voi kuitenkin aiheutua kyseisistä lakisääteisistä muodollisuuksista, jos niiden valvontaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt on laadittu siten, että ne rajoittavat perustamissopimuksessa tavoiteltua vapaata liikkuvuutta tai perustamissopimuksessa jäsenvaltioiden kansalaisille myönnettyä oikeutta saapua minkä tahansa muun jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä yhteisön oikeudessa tavoiteltujen tavoitteiden mukaisesti.

19 Erityisesti ulkomaalaisten maahantuloilmoitukselle annetun määräajan osalta voidaan perustamissopimuksen määräyksiä rikkoa ainoastaan, jos mainittu määräaika on vahvistettu kohtuuttomaksi.

20 Määrättyjen ilmoitus- ja kirjoittautumismuodollisuuksien laiminlyönnistä määrätyistä seuraamuksista maastakarkotus on epäilemättä yhteisön oikeuden suojelemien henkilöiden osalta yhteensopimaton perustamissopimuksen määräysten kanssa, koska kyseisellä toimenpiteellä nimenomaisesti evätään perustamissopimuksessa annettu ja taattu oikeus, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut muissa yhteyksissä.

21 Muiden seuraamusten, kuten sakkojen ja vankeuden, osalta on todettava, että vaikka kansalliset viranomaiset voivat määrätä ulkomaalaisten maahantuloilmoitusta koskevien määräysten laiminlyönnistä seuraamuksia, jotka vastaavat samantasoisista rikkomuksista kansalaisille määrättäviä seuraamuksia, ei kuitenkaan ole perusteltua määrätä siitä rikkomuksen vakavuuden huomioon ottaen siinä määrin kohtuutonta seuraamusta, että siitä muodostuu este henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle.

22 Jos ulkomaalaisten valvontaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä ei rajoiteta henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja yhteisön oikeuden suojaamille henkilöille perustamissopimuksessa annettua oikeutta saapua jäsenvaltioiden alueelle ja oleskella siellä, tällaisen objektiivisiin seikkoihin perustuvan lainsäädännön soveltaminen ei voi olla perustamissopimuksen 7 artiklan nojalla kiellettyä "kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää".

23 Säännökset, joilla asetetaan jäsenvaltion asukkaille velvollisuus ilmoittaa viranomaisille majoittamiensa ulkomaalaisten henkilöllisyys ja jotka kuuluvat pääasiallisesti valtion sisäiseen oikeusjärjestykseen, voivat olla yhteisön oikeuden vastaisia ainoastaan, jos niillä välillisesti rajoitetaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta.

Näin ollen toteamukset edellä esitetyistä, toisten jäsenvaltioiden kansalaisia koskevista velvollisuuksista pätevät myös viimeksi mainittuun velvollisuuteen.

Oikeudenkäyntikulut

Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Ison-Britannian ja Italian hallituksille sekä Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan rikosasian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikuluista.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Pretore de Milanon esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Perustamissopimuksen 48–66 artiklassa ja niiden soveltamisesta annetuissa yhteisön säädöksissä toteutetaan perustamissopimuksen perusperiaate antaa niiden soveltamisalaan kuuluville henkilöille subjektiivisia oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava, ja ne oikeudet ovat ensisijaisia niiden kanssa ristiriidassa oleviin kansallisiin oikeussäännöksiin nähden.

2) Kansallinen lainsäädäntö,

- **jossa määrätään toisten jäsenvaltioiden kansalaisille, joihin sovelletaan ETY:n perustamissopimuksen 48–66 artiklan määräyksiä, velvollisuus ilmoittautua kyseisen jäsenvaltion viranomaisille ja**

– **jossa velvoitetaan kyseisen valtion asukkaat, jotka majoittavat mainittuja kansalaisia, ilmoittamaan viimeksi mainittujen henkilöllisyys edellä mainituille viranomaisille,**

soveltuu periaatteessa yhteen kyseisten määräysten kanssa, kuitenkin siten, että määräaikojen, joissa kyseiset velvoitteet on täytettävä, on oltava kohtuullisia eivätkä kyseisten velvoitteiden laiminlyönnistä määrätyt seuraamukset saa olla kohtuuttomia rikkomuksen vakavuus huomioon ottaen eikä kyseisen laiminlyönnin seuraamuksena saa olla maastakarkotus.

3) **Sikäli kuin kyseisellä lainsäädännöllä ei rajoiteta henkilöiden vapaata liikkuvuutta, siinä ei ole kysymys perustamissopimuksen 7 artiklan nojalla kielletystä syrjinnästä.**

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Julistettiin Luxemburgissa 7 päivänä heinäkuuta 1976.

A. Van Houtte
kirjaaja

R. Lecourt
presidentti