

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PHILIPPE LÉGER

21 päivänä lokakuuta 2004¹

1. Esillä olevassa asiassa nousee esiin kysymys, joka koskee jäsenvaltion kansalaisen oikeuden oleskella toisessa jäsenvaltiossa ja sen näytön, joka hänen on esitettävä kansalaisuudestaan, välistä yhteyttä. Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään siten määrittelemään, voidaanko tällaisen henkilön oleskeluoikeudelle asettaa edellytykseksi voimassa olevan henkilökortin tai passin esittäminen ja voidaanko yhteisöjen kansalainen ottaa säilöön karkottamista varten.

direktiivillä 73/148/ETY² määritellään sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien perustamissopimuksen artikloiden täytäntöönpanoa koskevat yksityiskohtaiset menettelysäännöt. Tämä direktiivi on annettu EY:n perustamissopimuksen 54 artiklan 2 kohdan (josta on muutettuna tullut EY:n perustamissopimuksen 54 artiklan 2 kohta, josta puolestaan on muutettuna tullut EY 44 artiklan 2 kohta) ja 63 artiklan 2 kohdan (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 2 kohta, josta puolestaan on muutettuna tullut EY 52 artiklan 2 kohta) nojalla, ja yksi sen tavoitteista on, että palvelujen tarjoajilla ja niitä vastaanottavilla henkilöillä on oleskeluoikeus yhtä pitkän ajan kuin se, jona palveluja tarjotaan.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Yhteisön lainsäädäntö

2. Sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 21 päivänä toukokuuta 1973 annetulla neuvoston

3. Direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdassa säädetään siten seuraavaa:

”Palveluja tarjoavien ja niitä vastaanottavien henkilöiden oleskeluoikeuden on oltava yhtä pitkä kuin aika, jona palveluja tarjotaan.

2 — EYVL L 172, s. 14. Tämä direktiivi kumottiin Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/38/EY (EUVL L 158, s. 77).

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

Jos tämä aika on kolmea kuukautta pidempi, on sen jäsenvaltion, jonka alueella palveluja tarjotaan, annettava oleskeluoikeuden todisteeksi määräaikainen oleskelulupa.

Jos tämä aika on enintään kolme kuukautta, henkilötodistus tai passi, jonka avulla henkilö on tullut maahan, on riittävä oleskelua varten. Jäsenvaltio voi kuitenkin vaatia henkilöä tekemään ilmoituksen maahantulostaan.”

B Kansallinen lainsäädäntö

4. Vreemdelingenwetin (ulkomaalaislaki), joka on annettu 23.11.2000 (jäljempänä vuoden 2000 ulkomaalaislaki), 50 §:ssä säädetään, että henkilöt, joiden epäillään oleskelevan maassa laittomasti, voidaan ottaa säilöön, jotta heidän henkilöllisyytensä, kansalaisuutensa ja oleskeluoikeutta koskeva asemansa todetaan. Jos säilöön otetun henkilön henkilöllisyyttä ei voida osoittaa välittömästi, hänet voidaan siirtää kuulustelua varten tarkoitettuun tilaan, jossa hänet voidaan pitää enintään kuuden tunnin ajan, ja tätä kestoa voidaan pidentää enintään 48 tunnilla, jos voidaan vielä olettaa, että säilöön otettu henkilö ei oleskele maassa laillisesti.

5. Tämän lain 59 §:ssä säädetään myös, että laittomasti maassa oleskeleva ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön karkottamista varten, jos yleistä järjestystä tai kansallista turvallisuutta koskeva etu edellyttää sitä.

6. Lisäksi 23.11.2000 annetussa Vreemdelingenbesluitissa (ulkomaalaisasetus samana päivänä annetun lain täytäntöönpanemisesta) on säännöksiä, joita sovelletaan muiden jäsenvaltioiden kuin Alankomaiden kansalaisiin. Sen 8 §:n 13 momentin 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltion kansalaista ei karkoteta niin kauan kuin ei ole käynyt ilmi, että tällä henkilöllä ei ole oleskeluoikeutta tai että hänen oleskeluoikeutensa on päättynyt”.

7. Lopuksi Vreemdelingencirculaire 2000:ssa (ulkomaalaisasioita koskeva yleiskirje) todetaan, että Alankomaissa oleskelevaa ulkomaalaista, joka vetoaa EY:n perustamissopimuksen mukaisiin oikeuksiin mutta joka ei ole esittänyt voimassa olevaa henkilökorttia tai passia, ”kehotetaan esittämään tämä asiakirja”. Hänelle annetaan tätä varten kahden viikon määräaika.

II Tosiseikat ja pääasian käsittelyn vaiheet

8. Poliisi otti 2.12.2001 Salah Oulanen, jota epäiltiin varkausryityksestä, kiinni Alanko-

maissa, ja hänet pantiin säilöön tätä varten tarkoitettuun tilaan. Hänet päästettiin vapaaksi 3.12.2001, koska häntä vastaan ei aloitettu rikosoikeudellista menettelyä.

9. Välittömästi tämän jälkeen Oulane otettiin vuoden 2000 ulkomaalaislain perusteella kiinni valtion sisällä toteutettavan ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä. Koska Oulane ei kyennyt osoittamaan henkilöllisyyttään heti, hänet määrättiin pidätettäväksi kuulusteluja varten. Tämän jälkeen hänet otettiin saman lain nojalla säilöön karkotusta varten.

10. Oulane ilmoitti kuulusteluissa syntymäaikansa ja sen, että hän on Ranskan kansalainen. Hän kertoi myös oleskelleensa Alankomaissa noin kolmen kuukauden ajan ja olevansa maassa lomalla. Hän ilmoitti, että hänellä ei ollut kyseisellä hetkellä passia tai muuta henkilöllisyyden osoittavaa asiakirjaa, että hänellä ei ollut Alankomaissa vakituista asuinpaikkaa, että hänellä ei ollut rahaa ja että hän ei ollut ilmoittautunut ulkomaalaisviranomaisille.

11. Oulane nosti 4.12.2001 päivätyllä kannekirjelmällä Rechtbank 's-Gravenhagessa kanneen, jolla hän vaati karkottamista varten tehdyn säilöönottopäätöksen kumoamista ja vahingonkorvausta.

12. Viimein Oulane esitti 7.12.2001 Alankomaiden viranomaisille ranskalaisen henkilökortin.

13. Alankomaiden viranomaiset kumosivat 10.12.2001 eli säilöönoton kahdeksantena päivänä karkottamista varten tehdyn säilöönottopäätöksen.

14. Tämä kansallisessa tuomioistuimessa esitetty ensimmäinen vahingonkorvausvaatimus muodostaa sen ratkaistavana olevan riita-asian kahdesta vaiheesta ensimmäisen.

15. Muut olosuhteet johtivat nimittäin siihen, että Oulane aloitti toisen oikeudenkäyntimenettelyn.

16. Rautatiepoliisi otti 27.7.2002 Oulanen kiinni Rotterdam-Centralin rautatieaseman tavaratunnelissa Algemeen reglement vervoer -nimisen säädöksen (yleiset kuljetussäännökset) 7 §:n rikkomisen takia, koska hän oli ilman lupaa alueella, johon yleisöltä on pääsy kielletty. Koska Oulaneaa vastaan ei ryhdytty rikoksenselvittämistoimiin, hänet päästettiin vapaaksi kaksi tuntia myöhemmin.

17. Oulane otettiin jälleen kiinni vuoden 2000 ulkomaalaislain nojalla ja hänet määrättiin taas pidätettäväksi kuulusteluja varten. Tämän jälkeen hänet otettiin tämän saman lain nojalla säilöön karkottamista varten.

18. Kuulusteluissa Oulane ilmoitti muun muassa, että hänellä ei ollut hallussaan henkilöllisyyden osoittavia asiakirjoja ja että hänen passinsa oli varastettu. Lisäksi hän ilmoitti, että hän oli oleskellut Alankomaissa 18 päivää ja että hänellä ei ollut siellä pysyvää asuin- tai kotipaikkaa. Lisäksi Oulane antoi äitinsä osoitteen ja puhelinnumeron Ranskassa.

19. Tämän pidätyksen aikana osoitettiin, että viranomaisilla oli jäljennös Oulanen henkilökortista.

20. Oulane nosti 29.7.2002 päivätyllä kirjeellä Rechtbank 's-Gravenhagessa kanteen, jossa hän vaati karkottamista varten tehdyn säilöönottopäätöksen kumoamista ja vahingonkorvauksia.

21. Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat tälle kansalliselle tuomioistuimelle sen kirjaamoon 29.7.2002 saapuneella kirjeellä, että säilöönottopäätös oli kumottu.

22. Oulane karkotettiin 2.8.2002 Ranskaan.

III Ennakkoratkaisupyyntö

23. Rechtbank 's-Gravenhage toteaa ennakkoratkaisupyyntönsä, että sen edessä nousee säännöllisesti esiin ongelma, joka aiheutuu vuoden 2000 ulkomaalaislain soveltamisesta henkilöihin, jotka ilmoittavat, että heillä on yhteisön oikeuteen perustuva oleskeluoikeus, mutta jotka eivät kuitenkaan kykene esittämään välittömästi voimassa olevaa henkilökorttia tai voimassa olevaa passia.

24. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava kummassakin sen käsiteltävänä olevassa oikeudenkäyntimenetelyssä kysymys, joka koskee sitä, onko kantajalle myönnettävä vahingonkorvausta säilöönottoajoilta. Kyseisen tuomioistuimen on siten määriteltävä, oliko Oulanen säilöönotto näinä ajanjaksoina laillista.

25. Tämän vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko yhteisön oikeuden vastaista, että jäsenvaltion viranomaiset tekevät päätöksen, jolla otetaan säilöön karkottamista varten henkilö, joka oleskelee tässä valtiossa, silloin kun tämä

henkilö on toisen jäsenvaltion kansalainen mutta ei kuitenkaan kykene sitä heti osoittamaan esittämällä voimassa olevan henkilökortin tai passin.

26. Tästä syystä se esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"Ensimmäisen menettelyn osalta:

- 1) Onko direktiivin 72/148/ETY — — 4 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa tulkittava yhteisön sisäisillä rajoilla tapahtuvien maahantulotarkastusten poistamisen jälkeen siten, että sen jäsenvaltion viranomaisten, jossa henkilö vetoaa oleskeluoikeuteensa, on tunnustettava sellaisen henkilön oleskeluoikeus, joka ilmoittaa olevansa toisen jäsenvaltion kansalainen ja matkailija, vasta siitä hetkestä alkaen, jona kyseinen henkilö on esittänyt voimassa olevan henkilökortin tai passin?
- 2a) Jos kysymykseen 1 vastataan myöntävästi, onko yhteisön oikeudessa, sellaisena kuin se on tällä hetkellä, erityisesti syrjintäkiellon periaatteeseen ja palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteeseen nähden mahdollista tehdä poikkeus siten, että jäsenvaltion viranomaisten on annettava kyseiselle henkilölle mahdollisuus voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämiseen?
- 2b) Onko kysymykseen 2a annettavan vastauksen kannalta merkitystä sillä, että sen jäsenvaltion oikeudessa, jossa henkilö vetoaa oleskeluoikeuteensa, ei ole asetettu yleistä henkilöllisyyden todentamisvelvollisuutta kyseisen valtion omille kansalaisille?
- 2c) Jos kysymykseen 2a annetaan myönteinen vastaus, asetetaanko yhteisön oikeudessa, sellaisena kuin se on tällä hetkellä, vaatimuksia sille, minkä pituisen ajan kuluessa jäsenvaltion on annettava henkilölle mahdollisuus esittää voimassa oleva henkilökortti tai passi ennen kuin asiassa määrätään hallinnollinen seuraamus oletettuun laittomaan maassaoleskeluun liittyvän toimenpiteen muodossa?
- 2d) Onko kysymyksessä 2c mainitun kaltaisen toimenpiteen kaltainen hallinnollinen seuraamus, joka koostuu toimenpiteestä, jolla henkilö otetaan säilöön karkottamista varten vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n nojalla ja joka toteutetaan ennen kysymyksessä 2c tarkoitettun ajan päättymistä, katsottava seuraamukseksi, jolla puututaan suhteettomalla tavalla palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen?
- 3a) Jos kysymykseen 1 vastataan kieltävästi, rajoitetaanko yhteisön oikeuden mukaan, sellaisena kuin se on tällä hetkellä, palvelujen vapaata liikkuvuutta tapauksessa, jossa sellaista henkilöä vastaan, joka ilmoittaa olevansa toisen jäsenvaltion kansalainen ja matkailija, toteutetaan vuoden 2000 ulkomaalais-

lain 59 §:n nojalla yleistä järjestystä koskevan edun perusteella säilöönottamistoimenpide henkilön karkottamista varten sen ajanjakson aikana, jona hän ei ole todistanut oleskeluoikeuttaan voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämisellä, ja niin kauan kuin hän ei tätä tee, vaikka asiassa ei voida havaita, että yleiselle järjestykselle aiheutuisi todellista ja vakavaa vaaraa?

3b) Jos katsotaan, että palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoitus on olemassa (kysymys 3a), onko sen arvioimisen osalta, onko rajoitus perusteltu, ratkaisevaa se, minkä pituisen ajan kuluessa jäsenvaltio on antanut henkilölle mahdollisuuden esittää voimassa oleva henkilökortti tai voimassa oleva passi?

3c) Jos katsotaan, että palvelujen vapaan liikkuvuuden rajoitus on olemassa (kysymys 3a), onko sen arvioimisen osalta, onko rajoitus perusteltu, merkittävää se, suorittaako jäsenvaltio jälkikäteen vahingonkorvausta siltä ajanjaksolta, jona henkilö oli säilössä ja jonka aikana hän ei ollut vielä todistanut kansalaisuuttaan voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämisellä, jos jäsenvaltiossa noudatetaan yleisesti tällaista käytäntöä ulkomaalaisiin kohdistettujen lainvastaisten säilöönottojen kohdalla?

4) Onko siinä tapauksessa, että jäsenvaltiossa ei tunneta yleistä henkilöllisyyden todentamisvelvollisuutta, yhteisön

oikeuden, sellaisena kuin se on tällä hetkellä, ja erityisesti kun otetaan huomioon siinä oleva syrjäntäkiellon periaate, vastaista, että jäsenvaltio toteuttaa valtion sisällä tapahtuvan ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä sellaisen henkilön osalta, joka ilmoittaa olevansa matkailija, vuoden 2000 ulkomaalaislain 59 §:n nojalla karkottamista varten tapahtuvan ulkomaalaisten säilöönottamistoimenpiteen, sen ajanjakson aikana, jona hän ei todista oleskeluoikeuttaan voimassa olevalla henkilökortilla tai passilla, ja niin kauan kuin hän ei tätä tee?

Toisen menettelyn osalta:

5) Onko yhteisön oikeuden, sellaisena kuin se on tällä hetkellä, vastaista se, että jäsenvaltio ei pidä alueellaan oleskelevaa toisen jäsenvaltion kansalaista henkilönä, jolla on yhteisön oikeuden perusteella suojattu oleskeluoikeus, niin kauan kuin tämä henkilö ei itse vetoa jäsenvaltiota vastaan oleskeluoikeuteen palvelujen vastaanottajana?

6) Onko käsitettä palvelujen vastaanottaja, sellaisena kuin se ymmärretään palvelujen vapaan liikkuvuuden yhteydessä, tulkittava siten, että myös silloin, kun henkilö oleskelee pidemmän aikaa, mahdollisesti yli kuuden kuukauden ajan, toisessa jäsenvaltiossa, jossa hänet otetaan kiinni rangaistavan teon takia, eikä hän voi ilmoittaa vakinaista asuin-

tai oleskelupaikkaa eikä hänellä ole rahaa eikä matkatavaroita, tämä oleskelu toisessa jäsenvaltiossa muodostaa riittävän perustan oletukselle, että kyseinen henkilö on matkailupalveluiden tai muiden lyhytaikaiseen oleskeluun liittyvien palvelujen, kuten majoituspalveluiden ja ruokailupalvelujen, vastaanottaja?"

IV Arviointi

27. Katson, että kansallisen tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset voidaan jakaa neljään osaan.

28. Ensimmäiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään "palvelujen vastaanottajan" käsitteen rajoja sen määrittelemistä varten, voiko palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien yhteisön sääntöjen henkilölliseen soveltamisalaan kuulua jäsenvaltion kansalainen, joka oleskelee toisessa jäsenvaltiossa pidemmän aikaa ja jopa yli kuuden kuukauden ajan, joka otetaan siellä kiinni rangaistavan teon takia, joka ei kykene ilmoittamaan vakinaista asuin- tai oleskelupaikkaa ja jolla ei ole rahaa eikä matkatavaroita. Viidennellä ja kuudennella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee siten, onko mahdollista olettaa, että Oulanen kaltainen jäsenvaltion kansalainen, joka oleskelee toisessa jäsenvaltiossa, on matkailupalvelujen vastaanottaja. Jos

tämä on asian laita, häneen voidaan nimittäin soveltaa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevista yhteisön säännöksistä taattua suojaa.

29. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohdtaa tulkittava siten, että sille, että jäsenvaltio tunnustaa palvelujen vastaanottajan asemassa olevan, toisen jäsenvaltion kansalaisen oleskeluoikeuden, voidaan asettaa edellytykseksi, että viimeksi mainittu esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin, ja jos tähän vastataan myöntävästi, asetetaanko yhteisön oikeudessa tälle jäsenvaltiolle velvollisuus antaa asianomaiselle henkilölle mahdollisuus tällaisen henkilökortin tai passin esittämiseen tietyn ajan kuluessa (ennakkoratkaisukysymykset 1, 2a ja 2c).

30. Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, estetäänkö kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellolla se, että vastaanottavan jäsenvaltion ulkomaalaislainsäädännön nojalla muiden jäsenvaltioiden kansalaisille asetetaan kansalaisuuden todistamista varten voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämistä koskeva velvollisuus, johon on liitetty toimenpide henkilön säilöönottamiseksi karkottamista varten siinä tapauksessa, että hänen on mahdotonta esittää jotain näistä asiakirjoista, vaikka Alankomaiden lainsäädännössä ei aseteta tällaista velvollisuutta sen maan omille kansalaisille (ennakkoratkaisukysymykset 2b ja 4).

31. Neljänneksi ja viimeiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, rajoitetaanko palvelujen tarjoamisen vapautta sillä, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisia otetaan säilöön karkottamista varten siinä tapauksessa, että he eivät ole noudattaneet velvollisuuttaan pitää hallussaan voimassa olevaa henkilökorttia tai passia, ja jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko tätä rajoitusta perustella (ennakkoratkaisukysymykset 2d, 3a, 3b ja 3c).

käy nimittäin ilmi, että Oulane ilmoitti ensimmäisen kiinniottonsa yhteydessä oleskelleensa Alankomaissa noin kolmen kuukauden ajan. Tämän jälkeen hän ilmoitti seitsemän kuukauden kuluttua tapahtuneen toisen kiinniottamisensa yhteydessä oleskelleensa kyseisessä valtiossa 18 päivän ajan.

A *Palvelujen vastaanottajan käsite*

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää viidennellä ja kuudennella kysymyksellään yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään "palvelujen vastaanottajan" käsitettä sen määrittelemistä varten, voiko palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan yhteisön lainsäädännön henkilölliseen soveltamisalaan kuulua jäsenvaltion kansalainen, joka oleskelee toisessa jäsenvaltiossa pidemmän aikaa ja jopa yli kuuden kuukauden ajan, joka otetaan siellä kiinni rangaistavan teon takia, joka ei kykene ilmoittamaan vakinaista asuin- tai oleskelupaikkaa ja jolla ei ole rahaa eikä matkatavaroita.

34. En siis ota huomioon sellaisen jäsenvaltion kansalaisen tilannetta, joka oleskelee toisessa jäsenvaltiossa "pidemmän aikaa, jopa yli kuuden kuukauden ajan".³

33. Aluksi on täsmennettävä, että tähän kysymykseen annettava vastaus koskee jäsenvaltion kansalaista, joka oleskelee toisessa jäsenvaltiossa enintään kolmen kuukauden ajan ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdyssä päätöksessä kuvailtujen tosiseikkojen mukaisesti. Ennakkoratkaisupyynnöstä

35. Ennakkoratkaisua pyytäneen kansallisen tuomioistuimen esittämistä kysymyksistä käy selkeästi ilmi, kun niitä luetaan kokonaisuutena, että kansallinen tuomioistuin ei kyseenalaista Oulanan ilmoittamia seikkoja siltä osin kuin nämä kysymykset koskevat yksinomaan asiakirjoja, jotka voidaan vaatia esitettäväksi kun on kyse alle kolmen kuukauden pituisesta oleskelusta, toisin sanoen voimassa oleva passi tai henkilökortti.

36. Siltä osin kuin on kyse palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan yhteisön lainsäädännön henkilöllisestä soveltamisalasta, yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "perustamissopimuksen 59 artiklaan kirjattuun palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteeseen, joka

3 — Toisin kuin asia on ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen alkuperäisessä kysymyksessä muotoiltu.

on yksi perustamissopimuksen peruseriaateista, kuuluu palvelujen vastaanottajien vapaus mennä toiseen jäsenvaltioon käyttäkseen siellä jotakin palvelua ilman, että siirtymistä rajoitetaan, ja että matkailijat on katsottava palvelujen vastaanottajiksi”.⁴

37. Kuten julkisasiamies Lenz teki edellä mainitussa asiassa Cowan esittämässään ratkaisuehdotuksessa, en ryhdy tässä yhteisessä tutkimaan, miten ”matkailija” olisi määriteltävä yhteisön oikeudessa. Olen nimittäin samalla kannalla siltä osin kuin on epäilyksenalaista, onko yhteisön oikeudessa tarpeellista määritellä matkailijan käsitteä: ”oikeudellisesta näkökulmasta katsottuna on täysin mielenkiinnontonta vahvistaa palvelujen mahdollisten vastaanottajien eri ryhmiä lopullisesti annettujen määritelmien mukaisesti ja näin ollen erotella nämä ryhmät toisistaan. Palvelujen vastaanottajan käsitteen konkretisoimisen on oltava ainoa tehtäväni.”⁵

38. Suoriutuakseen tästä tehtävästä julkisasiamies kannatti yhteisön kansalaisten maahantuloa ja oleskelua koskeviin eri yhteisön

säädöksiin nähden käsitystä, jonka mukaan henkilö ”voi, jo rajalla ja ennen kuin hän on toisen jäsenvaltion alueella ja varsinkin jo ennen palvelujen vastaanottamista, vedota palvelujen vastaanottajan ominaisuuteensa”. Näin ollen palvelujen vastaanottajan ominaisuus todetaan ensiarviolta ja yleisesti, ottaen huomioon ”palvelut, joihin matkan aikana voidaan tai joudutaan turvautumaan”, ja jo matkan alusta alkaen.⁶ Palvelujen vastaanottajan ominaisuutta ei siis ole tarkoitus osoittaa jälkikäteen viittaamalla matkan aikana tosiasiallisesti käytettyihin palveluihin.

39. Näistä syistä katson, että sen seikan perusteella, että yhdestä jäsenvaltiosta peräisin oleva henkilö on tietynä hetkenä toisessa jäsenvaltiossa, voidaan olettaa, että hän on tai tulee olemaan palvelujen vastaanottaja tässä jäsenvaltiossa. Tällä henkilöllä on sen vuoksi, että hän on läsnä jäsenvaltion alueella, taipumus olla kaikenlaisten palvelujen vastaanottajana välillä tai jatkuvasti.

40. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen yksityiskohtaisesti esittämät olosuhteet eivät ole luonteeltaan sellaiset, että niiden perusteella evättäisiin Oulanan kaltaiselta jäsenvaltion kansalaiselta palvelujen vastaanottajan ominaisuus. Se seikka, että henkilö on otettu kiinni rangaistavan teon

4 — Ks. mm. asia C-348/96, Calfa, tuomio 19.1.1999 (Kok. 1999, s. I-11, 16 kohta). Palvelujen vastaanottajien vapaa liikkuvuus, josta ei nimenomaisesti määrätä perustamissopimuksessa, tunnustettiin ensin direktiivillä 73/148, minkä jälkeen yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kyseinen vapaus muodostaa ”tarpeellisen täydennyksen” palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviin perustamissopimusten määräyksiin ja ”vastaa tavoitetta vapauttaa kaikki toiminta, josta maksetaan korvaus ja jota tavaroiden, henkilöiden ja pääomien vapaa liikkuvuus ei koske”: ks. yhdistetyt asiat 286/82 ja 26/83, Luisi ja Carbone, tuomio 31.1.1984 (Kok. 1984, s. 377, Kok. Ep. VII, s. 455, 10 kohta). Kun on kyse matkailupalvelujen vastaanottajista, ks. myös asia 186/87, Cowan, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 195, Kok. Ep. X, s. 11).

5 — Ks. julkisasiamies Lenzin em. asiassa Cowan esittämä ratkaisuehdotus, 22 kohta.

6 — Ibidem, 28 kohta.

takia tai jopa todettu syylliseksi tiettyihin rikkomuksiin, ei nimittäin ole yhteensopimaton palvelujen vastaanottajan ominaisuuden kanssa, kuten muun muassa asiasta Calfa käy ilmi.⁷ Sama toteamus on tehtävä siltä osin kuin on kyse pysyvän koti- tai asuinpaikan puuttumisesta vastaanottavassa jäsenvaltiossa, joka päinvastoin tukee käsitystä, jonka mukaan kyseessä on juuri luonteeltaan matkailunomainen oleskelu.

41. Lisäksi sen seikan perusteella, että henkilöllä ei ole rahaa eikä matkatavaroita sillä hetkellä, kun hänet otetaan kiinni, ei voida olettaa, että hänellä ei ole niitä lainkaan.⁸ Katson kuitenkin, että on tarpeellista todeta, että sen osoittaminen, että tällaisella henkilöllä ei ole vastaanottavassa jäsenvaltiossa lainkaan toimeentulon takaavia varoja, ei sovellu yhteen yhteisön oikeuden palvelujen määritelmän kanssa, jonka mukaan palvelut ovat "suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus".⁹ Tältä osin voidaan katsoa, että henkilö, jota esimerkiksi vastaanottavan jäsenvaltion kansalainen avustaa rahallisesti tai jolla on mahdollisuus saada rahaa hänen omasta lähtövaltiostaan, ei ole täysin ilman tällaisia toimeentulon takaavia varoja.

42. Ottaen huomioon edellä todetut seikat ehdotan, että kansalliselle tuomioistuimelle vastataan, että se seikka, että jäsenvaltion kansalainen on tiettyinä ajankohtana toisen jäsenvaltion alueella, on riittävä, jotta voidaan päätellä, että tämä henkilö vastaanottaa kyseisenä ajankohtana tai myöhemmin palveluja tässä jäsenvaltiossa ja että hän kuuluu tässä ominaisuudessa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan yhteisön lainsäädännön henkilölliseen soveltamisalaan.

43. Ennen kuin ryhdyn tarkastelemaan muita ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kysymyksiä, täsmennän, minkä vuoksi katson, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on tärkeää kartoittaa, kuuluuko henkilö, jota asia koskee, palvelujen vastaanottajien luokkaan.

44. Voidaan nimittäin huomauttaa, että jäsenvaltion kansalaisen asema on Maastrichtin sopimuksesta lähtien ja siitä lähtien, kun yhteisön kansalaisuuden käsite on saatettu voimaan primaarisessa yhteisön oikeudessa, ollut sellaisenaan riittävä, jotta henkilöllä on oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa ilman, että on tarpeellista, että asianomainen harjoittaa taloudellista toimintaa palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana tai osallistuu sellaiseen.

7 — Em. asia: tässä asiassa Calfan katsottiin olevan palvelujen vastaanottaja, vaikka hänet oli todettu syylliseksi huumausainelakia koskevaan rikkomukseen ja hänelle oli määrätty kolmen kuukauden vankeusrangaistus ja lisärangaistuksena elinikäinen maastakarkotus Kreikasta.

8 — Pääasian oikeudenkäynnin asiakirja-aineistosta on käynyt ilmi, että Oulanan luota on löydetty Postbankin kuitti.

9 — EY 50 artiklan ensimmäinen kohta.

45. Koska oikeus oleskella jäsenvaltioiden alueella on näin ollen "tunnustettu jokaiselle unionin kansalaiselle suoraan EY:n perus-

tamiskirjan selvässä ja täsmällisessä määräyksessä”,¹⁰ pelkkä jäsenvaltion kansalaisen asema ja näin ollen unionin kansalaisen asema on sellaisenaan riittävä, jotta tähän oikeuteen voidaan vedota.

46. Niiden henkilöiden täsmäntäminen ja luokittelu, joihin liikkumisvapautta sovelletaan, on kuitenkin hyödyllistä, koska EY 18 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella vain, ”jollei tässä sopimuksessa määrätystä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädettyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu”.¹¹

47. Näiden rajoitusten ja edellytysten yksilöimiseksi ja niiden koko ulottuvuuden rajaamiseksi on kuitenkin vielä tarkasteltava primaarioikeuden määräyksiä ja johdetun oikeuden säännöksiä, joita aineellisesti sovelletaan tiettyyn oikeudelliseen tilanteeseen.

10 — Asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7091, 84 kohta).

11 — EY 18 artiklan 1 kohta. Kun on kyse soveltamisesta oleskeluoikeudesta 28 päivänä kesäkuuta 1990 annetusta neuvoston direktiivistä 90/364/ETY (EYVL L 180, s. 26) johtuviin rajoituksiin ja edellytyksiin, ks. em. asia Baumbast ja R, tuomion 85 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Muistutetaan myös, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan näillä rajoituksilla ja edellytyksillä ei estetä EY 18 artiklan 1 kohdan välitöntä oikeusvaikutusta: ”Niiden rajoitusten ja ehtojen soveltamisen osalta, joita EY 18 artiklan 1 kohdan mukaan saa asettaa tämän oleskeluoikeuden käyttämiselle, voidaan harjoittaa tuomioistuinvalvontaa. Näin ollen tämän oikeuden mahdolliset rajoitukset ja ehdot eivät estä sitä, että EY 18 artiklan 1 kohdan määräyksissä perustetaan yksityisille sellaisia oikeuksia, joihin nämä voivat vedota tuomioistuinmessä ja joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava” (sama asia, tuomion 86 kohta).

48. Täsmällisemmin, kun on kyse ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaisutavana olevasta riita-asiasta, tosiseikkojen tapahtuma-aikana oleskeluoikeuteen sovellettavista rajoituksista ja edellytyksistä on säädetty niissä yhteisön säädöksissä, joilla säädellään palvelujen tarjoamisen vapautta.

49. Yhteisön lainsäädännön kehitys suuntautuu jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumisvapautta koskevien järjestelmien yhdenmukaistamiseen tai jopa yhtenäistämiseen.¹² Tätä odotettaessa ja kun on kyse asioista, jotka kuuluvat vielä yhteisön alakohtaisen lainsäädännön piiriin,¹³ katson, että vapaaseen liikkumiseen oikeutettujen henkilöiden luokittelu on vielä oikeudellisesti hyödyllistä.

50. Täsmennän vielä, että primaarioikeuden määräykset ja johdetun oikeuden säännökset, jotka koskevat palvelujen tarjoamisen vapautta, ovat mielestäni riittävät hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, minkä vuoksi on siis ”tarpeetonta turvautua vielä lisäksi unionin kansalaisuudesta johtuvaan suojaan”.¹⁴ Lisään kuitenkin, että vaikka unionin kansalaisuuden asemalla taattua suojaa ei ole siis järjestelmällisesti vaadittu sellaisenaan, henkilöiden vapaata liikkuvuutta, kun se ymmärretään laajasti, koskevan yhteisön

12 — Ks. direktiivi 2004/38, jonka säännöksiä jäsenvaltioiden on noudatettava viimeistään 30.4.2006.

13 — Direktiiviä 2004/38 perustellaan muun muassa sillä, että haluttiin ”päästä eroon tästä alakohtaisesta ja epäyhtenäisestä tavasta käsitellä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun — — [yhdessä säädöksessä] — —” (neljäs perustelukappale).

14 — Toistaakseni sanat, joita julkisasiamies La Pergola käytti verrattavissa olevassa tilanteessa em. asiassa Calfà 17.2.1998 esittämässään ratkaisuehdotuksessa, 10 kohta.

oikeuden kehitystä, jota tällainen käsite edellyttää, ei voida jättää huomioimatta. Tämän vuoksi unionin kansalaisuuden asema, jonka ”tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuisen asema”,¹⁵ on seikka, joka on otettava huomioon ja lisäksi dynaamisella tavalla tulkittaessa kaikkia henkilöiden vapaata liikkumista koskevia yhteisön sääntöjä ja muun muassa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia sääntöjä.

B Se, että palvelujen vastaanottaja esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin, edellytyksenä sille, että vastaanottava jäsenvaltio tunnustaa hänen oleskeluoikeutensa

51. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään 1, 2a ja 2c, onko direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa tulkittava siten, että sille, että jäsenvaltio tunnustaa palvelujen vastaanottajan asemassa olevan toisen jäsenvaltion kansalaisen oleskeluoikeuden, voidaan asettaa edellytykseksi, että viimeksi mainittu esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin, ja jos tähän vastataan myöntävästi, asetetaanko yhteisön lainsäädännössä tälle jäsenvaltiolle velvollisuus antaa asianomai-

selle henkilölle mahdollisuus tällaisen henkilökortin tai passin esittämiseen tietyn ajan kuluessa.

52. Tämän direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa säädetään ensimmäiseksi, että ”palveluja tarjoavien ja niitä vastaanottavien henkilöiden oleskeluoikeuden on oltava yhtä pitkä kuin aika, jona palveluja tarjotaan”. Toiseksi siinä tehdään erotus sen mukaan, onko tämä aika kolmea kuukautta pidempi:

53. Jos tämä aika, ja siis oleskelun kesto, on kolmea kuukautta pidempi, ”on sen jäsenvaltion, jonka alueella palveluja tarjotaan, annettava oleskeluoikeuden todisteeksi määräämääräinen oleskelulupa” (toinen alakohta).

54. Jos tämä aika on enintään kolme kuukautta, ”henkilötodistus tai passi, jonka avulla henkilö on tullut maahan, on riittävä oleskelua varten” (kolmas alakohta).¹⁶

55. Tämän viimeksi mainitun enintään kolmen kuukauden pituista oleskelua koskevan säännöksen, jonka tulkintaa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää yhteisöjen

15 — Asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6193, 31 kohta).

16 — Kursivointi tässä.

tuomioistuimelta, sanamuodosta ei käy ilmi, onko se, että palvelujen vastaanottaja esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin, tarpeellinen edellytys sille, että vastaanottava jäsenvaltio tunnustaa hänen oleskeluoikeutensa.

56. Tämän vuoksi katson, että direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohdtaa on tulkittava teleologisesti. Tämän tulkintamenetelmän käyttö on mielestäni perusteltua siltä osin kuin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle annettava vastaus ei käy selkeästi ilmi tulkittavana olevan yhteisön säännöksen sanamuodosta.¹⁷

57. Näin ollen katson, että direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta on ymmärrettävä siten, että vaikka siitä, että palvelujen vastaanottaja esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin vastaanotettavan jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, johtuu vastaanottavalle jäsenvaltiolle velvollisuus tunnustaa asianomaisen henkilön enintään kolmen kuukauden pituinen oleskeluoikeus, siitä, että tällaista asiakirjaa ei ole mahdollista esittää välittömästi, ei myöskään voi aiheutua, että tämä oleskeluoikeus poistetaan.

58. Tältä osin on korostettava, että yhteisöjen tuomioistuin on vuonna 1976 asiassa Royer antamastaan tuomiosta lähtien katsonut, että ”jäsenvaltion kansalaisten oikeus saapua toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä perustamissopimuksessa esitetyssä tarkoituksessa — — on suoraan perustamissopimuksella tai, kulloisenkin tapauksen mukaan, sen täytäntöön panemiseksi annetuilla säännöksillä annettu oikeus”.¹⁸ Yhteisöjen tuomioistuin päätteli tästä, että ”tämä oikeus saadaan riippumatta siitä, myöntääkö jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen oleskeluluvan”, koska tällaista lupaa ”ei näin ollen ole pidettävä oikeuksia luovana toimenpiteenä, vaan jäsenvaltion toimenpiteenä, jolla todetaan toisen jäsenvaltion kansalaisen yksilökohtainen asema yhteisön oikeuden määräyksiin nähden”.¹⁹

59. Tästä oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että yhteisön oikeudessa ei jätetä vastaanottavalle jäsenvaltiolle toimivaltaa myöntää muiden jäsenvaltioiden kansalaisille oikeutta tulla maahan ja oleskella siellä, koska vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaan kuuluu vain tämän oikeuden käyttämisen toteuttamistapojen valvonta ja tarvittaessa ja tietyissä rajoissa sen rikkomisesta johtuvien seuraamusten määrääminen.

60. Siltä osin kuin tarkemmin on kyse jäsenvaltioiden alueilla tapahtuvaa liikkumista ja oleskelua koskevien oikeuksien käyttämiselle asetetuista edellytyksistä ja

17 — Sanamuodon mukaisen ja teleologisen tulkintamenetelmän käyttämisestä ks. asiassa C-63/00, Schilling ja Nehring esittämässäni ratkaisuehdotuksessa tekemäni huomiot (tuomio 16.5.2002, Kok. 2002, s. I-4483, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 17 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

18 — Asia 48/75, tuomio 8.4.1976 (Kok. 1976, s. 497, Kok. Ep. III, s. 79, 31 kohta), kursivointi tässä.

19 — Em. asia Royer, tuomion 32 ja 33 kohta, kursivointi tässä.

jäsenvaltioilla olevasta valvontavallasta, yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt vuonna 1999 asiassa Wijsenbeek, että "koska yhteisön ulkorajoilla tapahtuvaa tarkastusta koskevia yhteisön sääntöjä — — ei ole annettu, näiden oikeuksien käyttäminen edellyttää, että kyseinen henkilö pystyy osoittamaan, että hänellä on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus".²⁰ Jäsenvaltion kansalaisen asemaa koskeva näyttö on siis vielä selkeästi osa "tässä sopimuksessa määrättyjä tai sen soveltamisesta annetuista säännöksistä säädettyjä rajoituksia ja ehtoja,"²¹ jotka koskevat jäsenvaltioiden kansalaisilla olevaa oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti muiden jäsenvaltioiden alueella.

61. Tämän perusteella yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaksi, että "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 voimassa olevan 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".²² Toisin sanoen jäsenvaltiot voivat laillisesti suorittaa henkilöllisyyden tarkastuksia yhteisön sisärajoilla ja asianomaisten henkilöiden velvollisuus esittää voimassa oleva henkilökortti tai voimassa oleva passi johtuu suoraan yhteisön oikeudesta. Tällaisen velvollisuuden tarkoitus on sen määrittäminen, onko asianomaisilla henkilöillä jäsenvaltion kansalaisen asemassa oikeus liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

62. Yhteisöjen tuomioistuin lisäsi tähän, että jäsenvaltiot voivat hyväksyttävästi määrätä seuraamuksia tällaisen velvollisuuden laiminlyönnistä jäsenvaltion alueelle tapahtuvan maahantulon yhteydessä, sillä edellytyksellä kuitenkin, että nämä seuraamukset ovat verrattavissa niihin, joita sovelletaan samankaltaisiin kansallisiin rikkomuksiin, ja että ne eivät ole suhteettomia siten, että niillä rajoitettaisiin henkilöiden vapaata liikkumista.²³

63. Yhteisöjen tuomioistuimen tekemästä päätelmästä voidaan mielestäni tehdä seuraavat toteamukset. Ensinnäkin, yhteisön sisärajoilla suoritettavilla henkilöllisyyden tarkas-

20 — Asia C-378/97, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-6207, 42 kohta), kursivointi tässä. Tämän asian tosiseikat voidaan esittää tiivistetysti seuraavalla tavalla: Wijsenbeekiä, joka on Alankomaiden kansalainen, vastaan oli aloitettu hänen kotimaassaan rikosoikeudenkäynti, koska hän oli ulkomalaisasetuksen 25 §:n vastaisella tavalla kieltäytynyt maahantulonsa yhteydessä 17.12.1993 Rotterdamin lentoasemalla esittämästä ja luovuttamasta passiaan rajavalvontaa suorittaneelle poliisiviranomaiselle ja todistamasta kansalaisuuttaan millä hyvänsä muulla keinolla.

21 — EY 18 artiklan 1 kohta.

22 — Em. asia Wijsenbeek, tuomion 43 kohta.

23 — Ibidem, tuomion 44 kohta.

tuksilla ja sitä vastaavalla velvollisuudella, jonka mukaan liikkuvien kansalaisten on suostuttava näihin tarkastuksiin esittämällä voimassa oleva henkilökortti tai voimassa oleva passi, pyritään *yhteentavoitteeseen*: varmistamaan, että henkilöllä on oikeus vapaaseen liikkumiseen jäsenvaltion kansalaisena. Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuinten esittämää kantaa on mielestäni tulkittava pikemminkin tarkoituksen kannalta kuin muodolliselta kannalta, koska velvollisuus esittää sisärajalla voimassa oleva henkilökortti tai passi ei ole itsetarkoitus: lopullista merkitystä on asianomaisen henkilön kansalaisuuden todistamisella.

64. Toiseksi katson, että tämä perusteltu tarkastus, joka kohdistuu siihen, että toisen jäsenvaltion alueelle tapahtuvan maahantulon yhteydessä tarkastetulla henkilöllä on jäsenvaltion kansalaisen asema, voidaan suorittaa myös silloin kun maahantulon jälkeen tarkastetaan vain oleskeluoikeus, kun sitä tarkastellaan erikseen, koska yhteisöjen tuomioistuinten sisärajoilla suoritettavien tarkastusten osalta tekemää päättelyä voidaan tältä osin soveltaa liikkumisvapautta koskevan oikeuden tähän aspektiin. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut liikkumis- ja oleskeluoikeuksien osalta, että niiden käyttäminen "edellyttää, että kyseinen henkilö pystyy osoittamaan, että hänellä on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus".²⁴

65. Kolmanneksi on aiheellista erotella oleskeluoikeuden käyttämisen edellytys eli todis-

tus kansalaisuudesta voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämisen velvollisuudesta, joka muodostaa vain yhden "ulkomaalaisten maahanpääsyä, maassa liikkumista ja oleskelua koskevan lakisääteisen muodollisuuden".²⁵ Kuten on jo todettu, vastaanotettava jäsenvaltio voi määrätä seuraamuksen tämän velvollisuuden laiminlyönnistä, mutta siitä ei missään tapauksessa voi aiheutua oleskeluoikeuden epäämistä.

66. Kaikki nämä seikat tukevat mielipidettä, johon myös komissio yhtyy ja jonka mukaan direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdassa mainittuja hallinnollisia velvollisuuksia, kuten sitä, jonka mukaan henkilökortti tai passi kattaa palvelujen vastaanottajan enintään kolmen kuukauden pituisen oleskelun, on tarkasteltava direktiivin sen tarkoituksen valossa, jolla pyritään poistamaan rajoitukset, jotka koskevat sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella.²⁶

67. Tästä näkökulmasta ja asiaa käytännöllisesti lähestymällä komissio korostaa keskeistä seikkaa, toisin sanoen sitä, että direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdan kolman-

24 — Ibidem, tuomion 42 kohta.

25 — Em. asia Royer, tuomion 38 kohta.

26 — Komission huomautusten 34 kohta.

nessa alakohdassa säädetyllä velvollisuudella on kaksi tehtävää, koska sillä pyritään yhtäältä yksinkertaistamaan oleskeluoikeutta koskevaa todistustaakkaa, paitsi muiden jäsenvaltioiden kansalaisten, myös jäsenvaltioiden itsensä osalta,²⁷ ja toisaalta vahvistamaan enimmäissääntö siltä osin, mitä muodollisia vaatimuksia jäsenvaltio voi asettaa oleskeluoikeuden todistustaakan osalta, jolloin tiukempien vaatimusten asettaminen ei ole mahdollista.²⁸

oleskeluoikeutta laajasti, vaikkakaan ei rajoittamattomasti.

68. Komissio on siten sillä kannalla, että direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdan kolmannesta alakohdasta ei voida tehdä vastakohtaispäätelmää, jonka mukaan tämän velvollisuuden laiminlyönnistä johtuisi, että kansalaisuutta, ja esillä olevassa asiassa siis oleskeluoikeutta, ei tunnusteta. Komission mukaan tällaisella kaavamaisuudella voisi olla järjestömiä seurauksia, jotka olisivat ristiriidassa yhteisön niiden instrumenttien hengen kanssa, joilla pyritään tulkitsemaan

69. Katson näiden päätelmien johdonmukaisena seurauksena ja kyseessä olevan direktiivin tarkoituksen kannalta, että vaikka direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti sääntönä on voimassa olevan henkilökortin tai passin hallussapito, koska kyseessä on yksinkertainen ja selvin tapa todeta henkilön kansalaisuus, tätä säännöstä ei voida tulkita siten, että siinä suljetaan pois muilla tavoilla tehtävä kansalaisuuden toteaminen.²⁹

70. Tämä tulkinta ei mielestäni ole ristiriidassa direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan sanamuodon kanssa. Vaikka pääsääntö onkin, että virallisilla asiakirjoilla, joita henkilökortti ja passi ovat, katetaan palvelujen vastaanottajan enintään kolmen kuukauden pituinen oleskelu ja että vastaanottava jäsenvaltio voi määrätä seuraamuksen siitä, että jompaakumpaa näistä kahdesta asiakirjasta ei esitetä, vastaanottava jäsenvaltio ei sen sijaan voi tästä syystä estää tarkastukseen joutunutta henkilöä käyttämästä oleskeluoikeuttaan, mikä käytännössä

27 — Komissio huomauttaa näin ollen, että pääsääntöisesti voimassa olevan henkilökortin tai passin esittäminen on yksinkertainen tapa todeta kansalaisuus ja että jäsenvaltioilla on toimivalta asettaa tämä velvollisuus.

28 — Katson, että direktiivin 2004/38 6 artiklassa säilytetään tämä lähtökohta, koska sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "Unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että heillä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi" (kursivointi tässä). Huomautan, että näkemystenvaihto, joka ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen esittämästä kysymyksestä voi aiheutua, heijastuu täydellisesti yhteisön lainsäätäjän valitsemassa sanamuodossa, josta ilmenee tarkemmin, että mitään valintaa ei ole tehty, mikä ylläpitää epäselvyyttä: onko voimassa olevan henkilökortin tai passin hallussapito oleskeluoikeuden *edellytys* vai oleskeluoikeutta koskeva *muodollisuus*? Katson, että kyseessä on vain muodollisuus, jota on noudatettava oleskeluoikeutta käytettäessä.

29 — Voidaan ajatella vaikutusta, joka päiväväisesta päättelestä aiheutuisi sellaisen matkailijan tilanteessa, jonka passi ja/tai henkilökortti on kadonnut tai varastettu, eikä tätä voida luokitella poikkeukselliseksi tilanteeksi: olisiko siis kohtuullista, että tällaisen henkilön oleskelu päättyisi?

vastaisi oleskeluoikeuden olemassaolon kieltämistä.

71. Lisään, että arviotani ei pidä ymmärtää siten, että se merkitsee, että on riittävää, kun yhteisön kansalainen vetoaa oikeuteensa vapaaseen liikkuvuuteen voidakseen oleskella laillisesti vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Päinvastoin tarkoitukseen perustuvalla näkökannalla, johon arviointini perustuu, asetetaan yhteisön kansalaiselle velvollisuus vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten sitä vaatiessa todistaa kansalaisuutensa, ja täsmentäisin, että vakuuttavalla tavalla, toisin sanoen sellaisella virallisella asiakirjalla tai yhteydellä, jonka avulla saadaan painavaa näyttöä siitä, että henkilöllä on jäsenvaltion kansalaisuus.

72. Lisäksi toisen jäsenvaltion kansalaiselle on aina tarjottava mahdollisuus esittää voimassa oleva henkilökortti tai passi kohtuullisessa ajassa, toisin sanoen siten, että otetaan huomioon muun muassa, kuinka paljon aikaa tällaisten asiakirjojen saamiseen ja toimittamiseen tavallisesti kuluu.

73. Kaikkien näiden seikkojen perusteella ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se vastaa ennakkoratkaisua pyytäneelle kansalliselle tuomioistuimelle, että direktiivin 73/148 4 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohdtaa on tulkittava siten, että sille, että jäsenvaltio tunnustaa palvelujen vastaanottajan asemassa olevan toisen jäsenvaltion kansalaisen oleskeluoikeuden, ei voida aset-

taa edellytykseksi, että viimeksi mainittu esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin. Palvelujen vastaanottajan, joka siten käyttää oikeuttaan oleskella enintään kolmen kuukauden ajan vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on kuitenkin osoitettava millä hyvänsä keinolla jäsenvaltion kansalaisen asemansa tämän valtion toimivaltaisten viranomaisten sitä vaatiessa. Tälle henkilölle on myös tarjottava mahdollisuus esittää voimassa oleva henkilökortti tai passi kohtuullisessa ajassa.

C Yhteisön kansalaisten ja omien kansalaisten erilainen kohtelu kansalaisuuden todistamista koskevan velvollisuuden kannalta

74. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisupyynnöillään 2b ja 4, onko kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon kanssa ristiriidassa se, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisille asetetaan vastaanottavan jäsenvaltion ulkomailainsäädännön nojalla kansalaisuuden todistamista varten voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämistä koskeva velvollisuus, johon liittyy toimenpide henkilön säilöönottamiseksi karkottamista varten siinä tapauksessa, että hänen on mahdotonta esittää jotain näistä asiakirjoista, vaikka Alankomaiden lainsäädännössä ei aseteta

tällaista velvollisuutta maan omille kansalaisille.

lainsäädännössä ei aseteta tällaista velvollisuutta maan omille kansalaisille.³¹

75. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti ja siltä osin kuin on kyse palvelujen tarjoamisen vapauden alasta täsmennän, että tätä kysymystä on aiheellista tarkastella EY 49 artiklan kannalta. Vaikka EY 12 artiklassa vahvistetaan kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskeva yleinen periaate, sitä "sovelletaan tarkoituksensa mukaan itsenäisesti ainoastaan sellaisissa yhteisön oikeudessa säännellyissä tilanteissa, joita koskevia syrjinnän kieltoja erityissääntöjä ei ole perustamissopimuksessa". Siltä osin kuin on kyse palvelujen tarjoamisen vapaudesta "tämä periaate on pantu konkreettisesti täytäntöön" EY 49 artiklassa.³⁰

77. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää seuraavalla tavalla sen, mistä sen mukaan voisi muodostua yhteisön oikeuden vastainen kansalaisuuteen perustuva syrjintä: Alankomaiden lainsäädännössä ei säädetä kattavasta ja yleisestä henkilöllisyyden todentamisvelvollisuudesta, vaan rajoitetuista velvollisuuksista todentaa henkilöllisyys, joista säädetään erityisissä laeissa, jotka koskevat täsmällisesti määriteltyjä tilanteita.³² Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Alankomaiden viranomaiset luokittelevat vuoden 2000 ulkomaalaislain rajoitetujen henkilöllisyyden todentamisvelvollisuuksien luokkaan.

76. Ennakkoratkaisukysymys on siis ymmärrettävä siten, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, estetäänkö EY 49 artiklaan sisältyvällä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevalla yleisellä periaatteella, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisille asetetaan vastaanottavan jäsenvaltion ulkomaalaislainsäädännön nojalla kansalaisuuden todistamista varten velvollisuus voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämiseen, vaikka Alankomaiden

78. Kansallinen tuomioistuin katsoo myös, että voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämistä koskevan velvollisuuden kannalta on hyödyllistä vertailla sellaisen henkilön tilannetta, joka tarkastuksen yhteydessä ilmoittaa olevansa Alankomaiden kansalainen, sellaisen henkilön tilanteeseen, joka ilmoittaa olevansa toisen jäsenvaltion kansalainen.

30 — Ks. mm. asia C-55/98, Vestergaard, tuomio 28.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7641, 16 ja 17 kohta). Ks. myös asia C-379/92, Peralta, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3453, Kok. Ep. XVI, s. I-15, 18 kohta).

31 — Katson, että toimenpiteestä, jolla henkilö otetaan säilöön karkottamista varten ja jota sovelletaan siinä tapauksessa, että laiminlyödään velvollisuutta pitää aina hallussaan voimassa oleva henkilökortti tai passi, muodostuvaa pakottavaa keinoa koskevan kysymyksen laajuutta on arvioitava vapaan liikkumisen esteiden perusteluiden kannalta, eikä erillisesti vain syrjintäkiellon periaatteen kannalta. Vuoden 2000 ulkomaalaislain sanamuodosta käy ilmi, että nämä toimenpiteet voivat määritelmän mukaisesti koskea vain ulkomaalaisia siltä osin kuin niiden tarkoitus on ulkomaalaisten karkottaminen. Arvioin siis ongelman tätä puolta tutkiessani viimeisen ennakkoratkaisukysymysten ryhmän.

32 — Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että tavoite, johon pyritään suurimmalla osalla näistä rajoitetuista henkilöllisyyden todentamisvelvollisuuksista, on torjua sosiaali- ja veroalalla myönnettävien etuuksien ja lisien väärinkäyttöä.

79. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että kansallisen hallinnollisen oikeuskäytännön mukaan henkilön, joka ilmoittaa olevansa Alankomaiden kansalainen, on osoitettava henkilöllisyytensä uskottavalla tavalla esittämällä objektiivisia seikkoja, jotka voidaan liittää välittömästi hänen fyysiseen henkilöönsä. Näin ollen henkilö, jota asia koskee, voi alankomaalaisen henkilökortin tai passin esittämisen lisäksi osoittaa henkilöllisyytensä uskottavalla tavalla esimerkiksi esittämällä Alankomaissa myönnetyt ajokortit. Lopuksi kunnallisten hallinnollisten tietojen avulla voidaan tarvittaessa selvittää tätä henkilöllisyyttä koskevat epäselvyydet.

80. Sen sijaan kun on kyseessä henkilö, joka valtion sisällä tapahtuvan ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä ilmoittaa olevansa toisen jäsenvaltion kansalainen ja joka vetoaa henkilöiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että tällainen henkilö on tavallisesti otettu vuoden 2000 ulkomaalaislain nojalla säilöön yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, jos ja niin kauan kuin henkilö ei esitä voimassa olevaa passia tai henkilökorttia.

81. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, muodostavatko nämä seikat yhteisön oikeuden vastaisen yhteisön kansalaisen syrjinnän sellaiseen Alankomaiden kansalaiseen nähden, joka kansallisen lainsäädännön nojalla ei ole todistaakseen kansalaisuutensa velvollinen esittämään voi-

massa olevaa passia tai henkilökorttia, lukuun ottamatta muita asiakirjoja.

82. Komissio katsoo tämän kysymyksen osalta, että kun on kyse oleskeluoikeudesta, maan omien kansalaisten ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten tilanne on EY:n perustamissopimuksen itsensä nojalla perustavanlaatuisella tavalla erilainen, koska ensin mainittujen oleskeluoikeus on määritelmän mukaisesti pysyvä ja ehdoton, erityisesti maan omien kansalaisten karkottamista koskevan kiellon valossa. Siten tämä kohtelu, joka voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämistä koskevan velvollisuuden kannalta on erilainen, ei komission mukaan liity varsinaisesti kansalaisuuteen, vaan oikeudelliseen tilanteeseen, joka oleskeluoikeuden kannalta on objektiivisesti erilainen.

83. Katson, että ennen kaikkea on muistettava, että vaikka toisen jäsenvaltion kansalaisen velvollisuudesta pitää hallussaan voimassa olevaa henkilökorttia tai passia ei sellaisenaan muodostu oleskeluoikeutta, kuten olen todennut, kyseessä on kuitenkin yhteisön oikeudessa ja muun muassa direktiivillä 73/148 säädetty muodollisuus. Näin ollen voidaan todeta, että yhteisön oikeus tarjoaa jäsenvaltioille vankan perustan sille, että ne voivat edellyttää niiden alueella oleskelevalta muiden jäsenvaltioiden kansalaisilta, että heillä on hallussaan voimassa oleva henkilötodistus. Yhteisöjen tuomiois-

tuin on juuri tästä syystä katsonut, että "jäsenvaltioiden toimivaltaa rangaista henkilöitä, jotka eivät ole täyttäneet tätä velvoitetta, ei voida periaatteessa kiistää".³³

84. Korostan myös, että yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan hyväksynyt tilanteita, joissa pelkästään sillä seikalla, että henkilö ei ole maan kansalainen, voidaan perustella edellytystä, jota maan omille kansalaisille ei ole asetettu, kuten velvollisuutta tehdä toimivaltaisille viranomaisille ilmoitus läsnäolosta maan alueella.³⁴ Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että "siltä osin kuin [jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheidensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta 15 päivänä lokakuuta 1968 annetussa neuvoston direktiivissä 68/360/ETY] 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".³⁵

85. Nämä seikat tukevat kantaa, jonka mukaan se, että oleskeluoikeuden käyttä-

mistä koskeviin lainmukaisiin velvollisuuksiin nähden jäsenvaltioiden kansalaisten tilanne ei ole verrattavissa maan kansalaisten tilanteeseen, on selitettävissä sillä, että yhteisön oikeuden nojalla on olemassa erityisiä edellytyksiä, jotka koskevat jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka haluavat oleskella toisessa jäsenvaltiossa.

86. En kuitenkaan ole vakuuttunut tästä kannasta. Katson, että siltä osin kuin on kyse juuri ja vain velvollisuudesta, joka on asetettu muiden jäsenvaltioiden kansalaisille, pitää aina hallussaan voimassa oleva henkilökortti tai passi, tälle kannalle asetetaan olennaiset rajat yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Belgia vuonna 1989 tekemällä ratkaisulla: vaikka kyseessä oli vain oikeus tulla maahan jäsenvaltion alueelle, yhteisöjen tuomioistuin totesi sellaisin sanamuodoin, jonka ulottuvuus on laajempi kuin kyseessä ollut yksittäistapaus, että "yhteisön oikeuden kanssa ei ole ristiriidassa, että Belgia harjoittaa valvontaa alueellaan sen suhteen, että sellaisille henkilöille, jotka nauttivat yhteisön oikeuden mukaisesta oleskeluoikeudesta asetettua velvollisuutta pystyä aina esittämään oleskelu- tai sijoittautumisoikeuden osoittava asiakirja noudatetaan, kunhan tämä sama velvollisuus kohdistuu Belgian omiin kansalaisiin heidän henkilötodistustensa osalta".³⁶ Tämä sama kanta on ilmaistu vuonna 1998 asiassa komissio vastaan Saksa, jossa yhteisöjen tuomioistuin on vielä selkeämmin katsonut, että yhteisön

33 — Asia 8/77, Sagulo ym., tuomio 14.7.1977 (Kok. 1977, s. 1495, Kok. Ep. III, s. 431, 10 kohta).

34 — Asia 118/75, Watson ja Belmann, tuomio 7.7.1976 (Kok. 1976, s. 1185, Kok. Ep. III, s. 153).

35 — Em. asia Sagulo ym., tuomion 11 kohta.

36 — Asia 321/87, komissio v. Belgia, tuomio 27.4.1989 (Kok. 1989, s. 997, 12 kohta).

oikeudessa sallitaan, että jäsenvaltio harjoittaa valvontaa sen suhteen, että velvollisuutta pystyä aina esittämään oleskeluoikeuden osoittava asiakirja noudatetaan, ainoastaan sillä edellytyksellä, että vastaanottava jäsenvaltio kohdistaa tämän saman velvollisuuden omiin kansalaisiinsa heidän henkilötodistustensa osalta.³⁷ Tämä muiden jäsenvaltioiden kansalaisten ja omien kansalaisten tilanteiden vertailu edellyttää lisäksi, että tämän velvollisuuden laiminlyönnistä kummassakin tapauksessa määrättävien seuraamusten on oltava samankaltaisia.³⁸

87. Voidaan todeta, että tämän oikeuskäytännön yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin on myöntänyt, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisten ja maan omien kansalaisten tilanteet ovat samankaltaisia, kun on kyse heille asetetuista velvollisuuksista pitää hallussaan ensiksi mainittujen osalta voimassa oleva oleskelulupa ja viimeksi mainittujen osalta voimassa oleva henkilökortti, ja sitten, että heitä on kohdeltava samankaltaisella tavalla tämän velvollisuuden noudattamisen valvonnan yhteydessä. On siis myönnetty, että nämä kaksi henkilöiden ryhmää ovat samankaltaisissa tilanteissa, kun on kyse siitä, että heidän on kyettävä osoittamaan kansalaisuutensa ja että tästä syystä heitä on tässä yhteydessä kohdeltava samalla tavoin.

37 — Asia C-24/97, komissio v. Saksa, tuomio 30.4.1998 (Kok. 1998, s. I-2133, 13 kohta).

38 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomion 14 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Saksan liittotasavalta ei ollut noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan, koska se oli soveltanut sen alueella oleskeleviin muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin kohtuuttoman erilaista kohtelua kuin mitä se soveltaa omiin kansalaisiinsa, silloin, kun he rikkovat toisiinsa rinnastettavilla tavoin velvollisuutta pitää hallussaan voimassa olevaa henkilöilystodistusta, heidän menettelynsä tuottamuksellisuuden asteen arvioinnin ja heille määrättävien sakkojen osalta.

88. Totean siis, että sellainen kansallinen oikeuskäytäntö ja sellainen kansallinen hallinnollinen käytäntö vaikuttavat mielestäni kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan periaatteen vastaisilta, joissa edellytetään oleskeluoikeuteensa vetoavalta toisen jäsenvaltion kansalaiselta, että hän esittää tästä asemasta näyttöä yksinomaan esittämällä voimassa olevan henkilökortin tai passin, kun taas maan omalle kansalaiselle, joka vetoaa Alankomaiden kansalaisuuteensa ja joka myös joutuu sisäiseen tarkastukseen, myönnetään mahdollisuus osoittaa henkilöilyksensä uskottavasti millä hyvänsä muulla keinolla.

89. Voidaan nimittäin katsoa, että edellä mainittua yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä sovelletaan tällaisessa tapauksessa, kun toisten jäsenvaltioiden kansalaisilla, jotka oleskelevat vastaanottavassa jäsenvaltiossa palvelujen vastaanottajina enintään kolmen kuukauden ajan, on velvollisuus pitää aina hallussaan voimassa oleva henkilökortti tai passi, vaikka samaa velvollisuutta ei ole asetettu Alankomaiden kansalaisille heidän henkilötodistustensa osalta.³⁹

90. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytä-

39 — Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin mainitsee esimerkkinä tällaisista henkilötodistuksista "voimassa olevan henkilökortin, johon on merkitty Alankomaiden kansalaisuus, tai voimassa olevan Alankomaiden passin" (ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen s. 16).

neelle tuomioistuimelle, että EY 49 artiklaan sisältyvällä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan yleisen periaatteen kanssa on ristiriidassa se, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisille asetetaan vastaanottavan jäsenvaltion ulkomaalaislainsäädännön nojalla kansalaisuutensa todistamista varten voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämistä koskeva velvollisuus, vaikka Alankomaiden lainsäädännössä ei aseteta tällaista velvollisuutta maan omille kansalaisille.

D Palvelujen vastaanottajana olevan jäsenvaltion kansalaisen säilöönotto karkottamista varten siinä tapauksessa, että hän on laiminlyönyt velvollisuutensa esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin

91. Tällä viimeisellä ennakkoratkaisukysymysten ryhmällä (2d, 3a, 3b ja 3c) ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, rajoitetaanko palvelujen tarjoamisen vapautta sillä, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisia otetaan säilöön karkottamista varten siinä tapauksessa, että he eivät ole noudattaneet velvollisuuttaan pitää hallussaan voimassa olevaa henkilökorttia tai passia, ja jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi, voidaanko tätä rajoitusta perustella.

92. Tähän kysymykseen vastaamiseksi on aiheellista muistuttaa, että yhteisöjen tuo-

mioistuin on todennut asiassa Sagulo ym., että "jos jäsenvaltioiden on rangaistava kohdullisen 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 ankarina, että ne estävät perustamissopimuksessa määrätyn maahantulon ja oleskelun vapauden". Tällaisen lähtökohdan yhteisöjen tuomioistuin vastasi kansalliselle tuomioistuimelle seuraavalla tavalla: "kansallisen tuomioistuimen on käytettävä sille annettua harkintavaltaa sopivan rangaistuksen antamiseksi, jotta yhteisön säännösten noudattaminen varmistetaan."⁴⁰

93. Tässä vakiintuneessa oikeuskäytännössä suljetaan pois sellainen mahdollisuus, että voimassa olevan henkilökortin tai passin hallussapidon kaltaisten muodollisuuksien laiminlyönnistä voitaisiin määrätä seuraamuksena maastakarkotus, "koska kyseisellä toimenpiteellä nimenomaisesti evätään perustamissopimuksessa annettu ja taattu oikeus".⁴¹ Yhteisöjen tuomioistuin totesi myös, siltä osin kuin on kyse väliaikaisen vapaudenriiston käsittävistä toimenpiteistä, jotka on toteutettu perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa ulkomaalaista kohtaan tämän karkottamiseksi maasta, että "on — — todettava, ettei mikään tämänkaltainen toimenpide ole sallittu tapauksessa, jossa karkotuspäätös olisi perustamissopimuksen vastainen".⁴²

40 — Em. asia, tuomion 12 kohta.

41 — Em. asia Watson ja Belmann, tuomion 20 kohta.

42 — Em. asia, tuomion 43 kohta.

94. On kuitenkin tärkeää täsmentää, että tätä viimeksi mainittua toteamusta ei pidä mielestäni ymmärtää siten, että sillä suljetaan pois toimivalta, joka vastaanottavalla jäsenvaltiolla on oltava, jotta se voi pidätellä asianmukaisissa tiloissa toisen jäsenvaltion kansalaista suorittaakseen tämän kansalaisuutta koskevat tarpeelliset tarkastukset. Tällaisessa tapauksessa kyseessä oleva hallinnollinen toimenpide on nimittäin mahdollisesta karkottamistoimenpiteestä irrallinen toimenpide, eikä se muodosta toimenpidettä, joka on toteutettu maastakarkottamista varten. Sen tarkoituksena on tarjota toisen jäsenvaltion kansalaiselle tilaisuus osoittaa kansalaisuutensa millä hyvänsä keinolla.

95. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut myöskin vakiintuneesti, että tilanteessa, jossa toisen jäsenvaltion kansalainen on vastaanottavan jäsenvaltion alueelle saapuessaan laiminlyönyt velvollisuuttaan esittää voimassa oleva henkilökortti tai passi, tämä valtio ei voi määrätä "suhteetonta rangaistusta, jolla rajoitettaisiin henkilöiden vapaata liikkuvuutta, kuten vankeusrangastusta".⁴³

96. Lisäksi muistutan, että EY 49 artiklaan kirjattuun palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteeseen, "joka on yksi perustamissopimuksen peruseriaatteista, kuuluu palvelujen vastaanottajien vapaus mennä toiseen

jäsenvaltioon käyttäkseen siellä jotakin palvelua ilman, että siirtymistä rajoitetaan — —".⁴⁴

97. Kun otetaan huomioon nämä seikat, mielestäni toimenpiteellä, jolla henkilö otetaan säilöön karkottamista varten rajoitetaan ilmiselvästi palvelujen vastaanottajien vapaata liikkuvuutta tapauksessa, jossa nämä henkilöt eivät ole voineet todistaa jäsenvaltion kansalaisen asemaansa voimassa olevan henkilökortin tai passin avulla. Tällaisella oleskelunvapauden estävällä toimenpiteellä evätään oikeus, joka myönnetään palvelujen vastaanottajille suoraan EY 49 artiklassa ja sen soveltamista varten annetuissa direktiiveissä.

98. On kuitenkin tutkittava, voidaanko tällaista toimenpidettä perustella yleistä järjestystä koskevalla poikkeuksella, josta määrätään muun muassa EY 46 artiklassa.⁴⁵ Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että tämän artiklan mukaan "jäsenvaltiot saavat toteuttaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan erityisesti yleisen järjestyksen suojaamiseksi toimenpiteitä, joita ne eivät voisi soveltaa omiin kansalaisiinsa, koska niillä ei ole valtaa karkottaa omia kansalaisiaan kansalliselta alueelta eikä kieltää näiden pääsyä sinne".⁴⁶

44 — Em. asia Calfa, tuomion 16 kohta.

45 — Ennakkoratkaisupyyntöä esittäneen tuomioistuimen mukaan molemmat päätökset, joilla toteutettiin säilöönotto-toimenpiteet, perustuivat "yleiseen järjestykseen liittyviin syihin siksi, että epäiltiin, että ulkomaalainen saattoi välttyä karkotukselta, koska hänellä ei ollut hallussaan Vreemdelingenbesluitin (ulkomaalaisasetus) 4 §:n 21 momentissa tarkoitettua henkilötodistusta, hän ei ollut ilmoittanut Korpschefin (poliisipäällikkö) luona, eikä hänellä ollut vakinaista asuin-/oleskelupaikkaa ja häntä epäiltiin rikoksesta" (ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen s. 5).

46 — Em. asia Calfa, tuomion 20 kohta.

43 — Em. asia Wijsenbeek, tuomion 44 kohta.

99. Vastaus, joka ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on tämän seikan osalta annettava, löytyy mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Royer antamasta tuomiosta, jossa yhteisöjen tuomioistuin täsmänsi, että ”koska kyse on perustamissopimuksen itsensä perusteella saadun oikeuden käyttämisestä”, ulkomaalaisten maahanpääsyä, maassa liikkumista ja oleskelua koskevien lakisääteisten muodollisuuksien täyttämättä jättämisen ”ei voida sinänsä katsoa vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta”.⁴⁷

100. Näin ollen ja ilman, että on tarpeellista tutkia, noudatetaanko kyseessä olevalla kansallisella säännöksellä suhteellisuusperiaatetta, riittää, kun todetaan, että muun muassa EY 46 artiklassa määrättyä yleiseen järjestykseen perustuvaa poikkeusta ei sovelleta palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan sellaisen rajoituksen perustelemiseksi, joka aiheutuu toimenpiteestä, jolla muiden jäsenvaltioiden kansalaisia otetaan säilöön karkottamista varten silloin, kun he eivät ole noudattaneet velvollisuuttaan pitää hallussaan voimassa olevaa henkilökorttia tai passia.

101. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on todettava, että jäsenvaltio voi joka tapauksessa vedota hyödyllisellä tavalla yleiseen järjestykseen perustuvaan poikkeukseen perustellakseen tiettyjä rajoituksia henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen vain siinä tapauksessa, että ”kyse on yhteis-

kunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta”.⁴⁸ Yhteiskuntajärjestyksen häiritseminen, jota kaikki lain rikkominen merkitsee,⁴⁹ ei siis ole riittävä. On myös aiheellista muistuttaa, että yleiseen järjestykseen perustuvaa poikkeusta on kaikkien perustamissopimuksessa määrättyihin perustavanlaatuisiin periaatteisiin tehtävien poikkeusten lailla tulkittavaa suppeasti.

102. Lisäksi neuvoston direktiivin 64/221/ETY⁵⁰ 3 artiklasta käy ilmi, että yleisen järjestyksen vuoksi käyttöön otettujen toimenpiteiden ”on perustuttava yksinomaan kyseisen yksilön omaan käyttäytymiseen” ja että ”rikostuomiot eivät sellaisenaan saa olla perusteena tällaisille toimenpiteille”.⁵¹ Lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on todettava, että yleiseen järjestykseen liittyvä poikkeus voidaan tehdä vain siinä tapauksessa, että ”henkilön oma käyttäytyminen uhkaa tuoloin yleistä järjestystä”.⁵²

48 — Ks. mm. asia 30/77, Regina v. Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok. 1977, s. 1999, Kok. Ep. III, s. 485, 35 kohta).

49 — Yhdistetyt asiat C-482/01 ja C-493/01, Orfanopoulos ja Oliveri, tuomio 29.4.2004 (Kok. 2004, s. I-5257, 66 kohta).

50 — Ulkomaalaisten liikkumista ja oleskelua koskevien, yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen perustuvien erityistoimenpiteiden yhteensovittamisesta 25.2.1964 annettu direktiivi (EYVL 1964, 56, s. 850). Huomioitakoon, että tätä direktiiviä sovelletaan sen 1 artiklan sanamuodon mukaan jokaiseen jäsenvaltioon kansalaiseen, joka asuu toisessa yhteisön jäsenvaltiossa tai matkustaa sinne joko toimiakseen siellä palkatussa työssä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana taikka vastaanottaakseen siellä palveluja.

51 — Kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohta.

52 — Em. asia Regina v. Bouchereau, tuomion 28 kohta.

47 — Em. asia Royer, tuomion 39 kohta.

103. Lopuksi katson, että palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen oikeuttamisen kannalta ei ole merkitystä sillä seikalla, että kansallinen lainkäyttöelin voi jälkikäteen määrätä palvelujen vastaanottajalle vahingonkorvauksia sen vuoksi, että hänen pidättämisensä oli lainvastainen.

104. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, että palvelujen vastaanottajan säilöön ottaminen karkottamista varten siinä tapauksessa, että hän ei ole noudattanut velvollisuuttaan pitää hallussaan voimassa olevaa henkilökorttia tai passia, muodostaa sellaisen rajoituksen palvelujen tarjoamisen vapautteen, jota ei voida perustella ja joka on sellaisenaan EY 49 artiklan vastainen. Vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat kuitenkin päättää pitää toisen jäsenvaltion kansalaisen väliaikaisesti säilössä, jotta hänelle tarjotaan mahdollisuus todistaa kansalaisuutensa millä hyvänsä keinolla.

V Ratkaisuehdotus

105. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Rechtbank 's-Gravenhagen esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

- 1) Se seikka, että jäsenvaltion kansalainen on tiettyinä ajankohtana toisen jäsenvaltion alueella, on riittävä, jotta voidaan päätellä, että tämä henkilö vastaanottaa kyseisenä ajankohtana tai myöhemmin palveluja tässä jäsenvaltiossa ja että hän kuuluu tässä ominaisuudessa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan yhteisön lainsäädännön henkilölliseen soveltamisalaan.

- 2) 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 4 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa on tulkittava siten, että sille, että jäsenvaltio tunnustaa palvelujen vastaanottajan asemassa olevan toisen jäsenvaltion kansalaisen oleskeluoikeuden, ei voida asettaa edellytykseksi, että viimeksi mainittu esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin. Palvelujen vastaanottajan, joka siten käyttää oikeuttaan oleskella enintään kolmen kuukauden ajan vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on kuitenkin osoitettava millä hyvänsä keinolla jäsenvaltion kansalaisen asemansa tämän valtion toimivaltaisten viranomaisten sitä vaatiessa. Tälle henkilölle on myös tarjottava mahdollisuus esittää voimassa oleva henkilökortti tai passi kohtuullisessa ajassa.

- 3) EY 49 artiklaan sisältyvällä kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan yleisen periaatteen kanssa on ristiriidassa se, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisille asetetaan vastaanottavan jäsenvaltion ulkomaalaislainsäädännön nojalla kansalaisuuden todistamista varten voimassa olevan henkilökortin tai passin esittämistä koskeva velvollisuus, vaikka Alankomaiden lainsäädännössä ei aseteta tällaista velvollisuutta maan omille kansalaisille.

- 4) Palvelujen vastaanottajan säilöön ottaminen karkottamista varten siinä tapauksessa, että hän ei ole noudattanut velvollisuuttaan pitää hallussaan voimassa olevaa henkilökorttia tai passia, muodostaa sellaisen rajoituksen palvelujen tarjoamisen vapauteen, jota ei voida perustella ja joka on sellaisenaan EY 49 artiklan vastainen. Vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat kuitenkin päättää pitää toisen jäsenvaltion kansalaisen väliaikaisesti säilössä, jotta hänelle tarjotaan mahdollisuus todistaa kansalaisuutensa millä hyvänsä keinolla.