

EUROOPA KOHTU OTSUS

22. mai 1980*

[...]

Kohtuasjas 131/79,

mille esemeks on EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, Divisional Court'i esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas asjas järgmiste poolte vahel:

Regina

ja

Secretary of State for Home Affairs, *ex parte* Mario Santillo

eelotsust nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221/EMÜ välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta (*EÜT 56, 4.4.1964, lk 850–857; EÜT eestikeelne eriväljaanne 05/01, lk 11*), eriti selle artikli 9 lõike 1 tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: esimese koja esimees, presidendi ülesannetes, A. O'Keeffe, teise koja esimees A. Touffait, kohtunikud J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Lord Mackenzie Stuart, G. Bosco ja T. Koopmans,

kohtujurist: J.-P. Warner,

kohtusekretär: A. Van Houtte,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

Põhjendused

1. Oma 30. juuli 1979. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 10. augustil 1979, esitas High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Euroopa Kohtule mitu küsimust, mis puudutavad

* Kohtumenetluse keel: inglise.

eelkõige nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221/EMÜ välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta (*EÜT 56, 4.4.1964, lk 850–857; EÜT eestikeelne eriväljaanne 05/01, lk 11*) artikli 9 lõike 1 tõlgendamist selleks, et kasutada oma õigust nõuda kohtulikku läbivaatamist seoses hagiaga, mille esitas Itaalia kodanik, kes elab ja töötab Ühendkuningriigis, et tühistada tema suhtes süüdimõistva kohtuotsuse tagajärjel tehtud väljasaatmiskorraldus.

2. Toimikust ja suulise menetluse ajal esitatud märkustest ilmneb, et Ühendkuningriik ei ole vastu võtnud konkreetseid õigusakte direktiivi 64/221 rakendamiseks. Sel juhul kohaldatav seadus, s.t sisserännet reguleeriv seadus (Immigration Act), pärineb aastast 1971. Selles on sätestatud, et isikud, kellel ei ole “patrial”-staatust, on Ühendkuningriigis järelevalve all ja võidakse maalt välja saata järgmistel juhtudel:

- paragrahvi 3 lõike 5 alusel:

“a) kui ta, omades üksnes tähtajalist luba riiki sisenemiseks või seal viibimiseks, ei järgi loaga seotud tingimusi või viibib riigis loal määratud ajast kauem; või

b) kui ministri arvates on tema väljasaatmine avalike huvide seisukohast vajalik; või

c) kui tema pereliikme vastu esitatakse või on esitatud väljasaatmiskorraldus”;

- paragrahvi 3 lõike 6 alusel:

“...kui...ta mõistetakse süüdi kuriteos, mille eest teda karistatakse vangistusega, ning kohus soovib tema süüdimõistmise korral väljasaatmist... “.

Apellatsioonimenetlus sõltub sellest, kas tegu on paragrahvi 3 lõikega 5 või paragrahvi 3 lõikega 6.

- Kui kohaldatakse paragrahvi 3 lõiget 5:

võidakse ministri väljasaatmiskorraldus edasi kaevata *adjudicator*’ile, kelle otsus võidakse omakorda edasi kaevata Immigration Appeal Tribunalile.

- Kui kohaldatakse paragrahvi 3 lõiget 6:

võidakse kohtu tehtud väljasaatmisettepanek edasi kaevata, kuid pärast väljasaatmiskorralduse tegemist ei võida edasi kaevata ega esitada märkusi enne, kui otsus korralduse tegemiseks on langetatud.

3. Eelotsust käsitlevast määrusest ja toimiku dokumentidest ilmneb, et Central Criminal Court mõistis hageja süüdi pederastias ja prostituudi vägistamises 18. detsembril 1972 ning teise prostituudi suhtes sugukõlvatu teo toimepanemises ja talle kehavigastuse tekitamises 14. aprillil 1973. Nende nelja süüteo eest mõisteti talle 21. jaanuaril 1974 kokku kaheksa-aastane vangistus. Koos otsusega tegi Central Criminal Court väljasaatmisettepaneku Immigration Act’i alusel.

4. Court of Appeal (Criminal Division) otsustas 10. oktoobril 1974, et hagejal ei lubata vangistuse ja väljasaatmisettepaneku osas edasi kaevata. Siseminister andis 28. septembril

1978 hagejat puudutava väljasaatmiskorralduse, mis pidi jõustuma vangistuse lõppedes. Vangistuse, mille kestust vähendati kolmandiku võrra hea käitumise eest, lõppedes 3. aprillil 1979 pidi hageja vabastatama, kuid jäeti Immigration Act'i alusel vahi alla. Hageja esitas 10. aprillil 1979 High Court'ile hagi, mis käsitleb väljasaatmiskorralduse tühistamist sel põhjusel, et korraldus, mis oli tehtud rohkem kui neli aastat pärast Central Criminal Court'i väljasaatmisettepanekut, rikkus tema üksikisiku õigusi, olles vastuolus direktiivi 64/221 artikli 9 lõike 1 sätetega.

5. Asutamislepingu artikkel 48 tagab töötaja liikumisvabaduse ühenduse piires. Alludes piirangutele, mis on õigustatud avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise seisukohast, toob see endaga kaasa liikmesriikide kodanike õiguse liikuda vabalt liikmesriikide territooriumil ja viibida liikmesriigis, et seal töötada kooskõlas selle riigi kodanike töösuhteid reguleerivate õigus- ja haldusnormidega.

6. Direktiivi 64/221 preambuli kolmanda põhjenduse kohaselt on üks taotletavatest eesmärkidest see, et avaliku korra, julgeoleku ja tervishoiu valdkonnas tehtud "otsuste suhtes peavad õiguskaitsevahendid olema igas liikmesriigis teiste liikmesriikide kodanikele piisavalt kättesaadavad".

7. Sama direktiivi artikli 8 alusel on asjaomasel isikul, teda puudutavate otsuste suhtes, "samad õiguskaitsevahendid, kui asjaomase riigi kodanikel on haldustoimingute suhtes"; selle puudumisel peab asjaomasel isikul artikli 9 alusel olema vähemalt õigus kaitsele pädeva asutuse ees, mis ei või olla sama asutus, mis on volitatud tegema otsust territooriumilt väljasaatmise kohta.

8. Direktiivi artikli 9 lõige 1 sätestab:

"Kui kohtule kaebuse esitamise õigus puudub või kui kaebust võib esitada ainult otsuse õigusliku kehtivuse kohta või kui kaebus ei peata otsuse täitmist, ei tee haldusasutus otsust elamisloa uuendamisest keeldumise või loa omaniku riigi territooriumilt väljasaatmise kohta enne vastuvõtjariigi pädeva asutuse arvamuse saamist, välja arvatud edasilükkamatutel juhtudel; sinnamaani on asjaomasel isikul kõik kõnealuse riigi õigusaktidega ettenähtud õigused kaitsele, abile ja esindamisele.

Kõnealune asutus ei või olla asutus, mis on volitatud tegema otsust elamisloa uuendamisest keeldumise või territooriumilt väljasaatmise kohta".

9. Inglise õiguses on juurdunud põhimõte, et väljasaatmiskorralduse suhtes kättesaadavad õiguskaitsevahendid puudutavad üksnes nimetatud korralduse õiguslikku kehtivust. Sellest järeldub, et väljasaatmiskorralduse võib teha üksnes kooskõlas direktiivi artikli 9 sätetega, milles see on otseselt sätestatud.

10. High Court of England and Wales, Queen's Bench Division, on neil tingimustel esitanud Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

"1. Kas nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 artikli 9 lõige 1 annab üksikisikutele õigused, mida nad võivad kasutada liikmesriikide kohtutes ja mida siseriiklikud kohtud peavad kaitsma?"

2. a) Mida tähendab nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 artikli 9 lõikes 1 fraas “vastuvõtjariigi pädeva asutuse arvamuse saamist” (“arvamus”)? ja

b) Eelkõige, kas karistuse mõistmisel kriminaalkohtu poolt tehtud väljasaatmisettepanek (“ettepanek”) saab olla selline “arvamus”?

3. Kui vastus küsimuse 2 punktile b on jaatav:

a) kas “ettepanek” peab olema täielikult põhjendatud?

b) millistel tingimustel muudab “ettepaneku” ja väljasaatmisotsuse vaheline ajavahemik “ettepaneku” “arvamuseks” muutumise võimatuks?

c) eelkõige kas vanglakaristuse kandmise aeg mõjutab seda, et “ettepanekut” ei peeta enam “arvamuseks”?”

11. Direktiivi artikli 9 lõige 1 on üks paljudest sätetest, mis on kavandatud selle tagamiseks, et järgitaks liikmesriikide kodanike õigusi liikumis- ja elamisvabaduse osas teise liikmesriigi territooriumil. Direktiivi artiklid 3 ja 4 piiravad õigustusi töötaja liikmesriigist väljasaatmiseks või liikmesriiki sisenemise keelamiseks. Artikkel 6 sätestab, et asjaomasele isikule teatatakse, millistel avaliku korra, julgeoleku või tervishoiuga seotud asjaoludel tema suhtes tehtud otsus põhineb, välja arvatud juhul, kui see on vastuolus asjaomase riigi julgeolekuhuvidega. Artikkel 7 sätestab muu hulgas, et asjaomasele isikule teatatakse kõikidest elamisloa väljastamisest või selle pikendamisest keeldumise või riigi territooriumilt väljasaatmise kohta tehtud otsustest. Artikkel 8 tagab asjaomasele isikule juurdepääsu samadele õiguskaitsevahenditele, kui asjaomase riigi kodanikel on haldustoimingute suhtes.

12. Artikli 9 sätted täiendavad artikli 8 sätteid. Nende eesmärk on tagada protseduurilised miinimumtagatised isikutele, keda puudutab üks sama artikli lõikes 1 toodud kolmel juhul nimetatud meetmetest. Kui kohtule kaebuse esitamise õigus puudutab üksnes otsuse õiguslikku kehtivust, on artikli 9 lõikes 1 nimetatud “pädeva asutuse” sekkumise eesmärk võimaldada läbi viia kõikide faktide ja asjaolude, sh kavandatava meetme otstarbekuse põhjalik uurimine enne lõpliku otsuse tegemist. Peale selle peab asjaomasel isikul olema võimalik kasutada nimetatud asutuse ees kõnealuse riigi õigusaktidega ettenähtud õigusi kaitsele ning abile või esindamisele.

13. Kõik nimetatud sätted on piisavalt hästi määratletud ja konkreetsed, et kõik asjaomased isikud võivad neile tugineda ning kõik kohtud saavad neid sellistena kasutada. Selline järeldus õigustab esimesele siseriikliku kohtu esitatud küsimusele positiivselt vastamist.

14. Artikli 9 lõikes 1 toodud nõue, et igale väljasaatmisotsusele peab eelnema “pädeva asutuse” arvamus ning et asjaomasel isikul peab olema võimalik kasutada kõnealuse riigi õigusaktidega ettenähtud õigusi kaitsele, abile ja esindamisele, saab olla tõeliseks tagatiseks üksnes siis, kui kõik need tegurid, mida haldusasutus peab arvesse võtma, saadetakse pädevale asutusele hindamiseks, ja kui pädeva asutuse arvamus on ajaliselt piisavalt lähedal väljasaatmisotsusele, mis tagab selle, et ei ole uusi tegureid, mida tuleb arvesse võtta, ning kui haldusasutusel ja asjaomasel isikul on võimalik – välja arvatud siis,

kui see on vastuolus direktiivi artiklis 6 nimetatud riigi julgeolekuhuvidega – saada teada need põhjused, mille põhjal “pädev asutus” on esitanud oma arvamuse.

15. Kui on tegu küsimusega, mida tähendab fraas “vastuvõtjariigi pädeva asutuse arvamus” ning kas kriminaalkohtu poolt süüdimõistmise ajal tehtud väljasaatmisettepanek on selline arvamus, tuleks märkida, et direktiiv ei määratle “pädevat asutust”. See viitab asutusele, mis peab olema haldusasutusest sõltumatu, kuid jätab liikmesriigile kaalutusõiguse asutuse laadi osas.

16. On ilmne, et Ühendkuningriigi kriminaalkohtud on sõltumatud haldusasutusest, mis vastutab väljasaatmiskorralduse tegemise eest, ning et asjaomased isikud kasutavad õigust esindamisele ja kaitsese sellistes kohtutes.

17. Kriminaalkohtu poolt süüdimõistmise ajal Briti õigusaktide alusel tehtud väljasaatmisettepanek võib seetõttu olla arvamuseks direktiivi artikli 9 tähenduses, tingimusel, et teised artiklis 9 nimetatud tingimused on täidetud. Nagu Euroopa Kohus on juba oma 27. oktoobri 1977. aasta otsuses kohtuasjas 30/77: Bouchereau, EKL 1977, lk 1999, rõhutanud, peab kriminaalkohus võtma eelkõige arvesse direktiivi artikli 3 sätteid, sest ainult süüdimõistva kohtuotsuse olemasolu ei saa olla automaatselt väljasaatmismeetmete põhjus.

18. Mis puutub aega, millal pädev asutus peab esitama arvamuse, tuleb märkida, et mitmeaastane vahe väljasaatmisettepaneku ja haldusasutuse otsuse vahel põhjustab selle, et ettepanek jäetakse ilma artikli 9 kohase arvamuse funktsioonist. On eriti oluline, et välismaalaste kohalolekust tingitud sotsiaalset ohtu tuleb hinnata kohe, kui teda puudutav väljasaatmisotsus on tehtud, kuna arvesse võetavad tegurid, eriti need, mis puudutavad tema käitumist, võivad aja jooksul muutuda.

19. Nende tähelepanekute tõttu vastatakse High Court of Justice’i esitatud teisele ja kolmandale küsimusele järgmiselt:

Direktiiv jätab liikmesriikidele kaalutusõiguse “pädeva asutuse” määratlemisel. Sellise asutusena võidakse käsitleda iga avaliku võimu kandjat, mis on sõltumatu haldusasutusest, mis on määratud võtma vastu ühte direktiivis nimetatud meetmetest ja mis on rajatud selliselt, et asjaomane isik kasutab õigust esindamisele ja kaitsese selle ees.

Kriminaalkohtu poolt süüdimõistmise ajal Briti õigusaktide alusel tehtud väljasaatmisettepanek võib olla direktiivi artikli 9 kohane arvamus, tingimusel, et muud artiklis 9 toodud tingimused on täidetud. Kriminaalkohus peab eelkõige võtma arvesse direktiivi artikli 3 sätteid, sest ainult süüdimõistvate kohtuotsuste olemasolu ei saa olla automaatselt väljasaatmismeetmete põhjus.

Pädeva asutuse arvamus peab olema ajaliselt piisavalt lähedal väljasaatmisotsusele, mis tagab selle, et ei ole uusi tegureid, mida tuleb arvesse võtta, ning kui haldusasutusel ja asjaomasel isikul on võimalik – välja arvatud siis, kui see on vastuolus direktiivi artiklis 6 nimetatud riigi julgeolekuhuvidega – saada teada need põhjused, mille põhjal "pädev asutus" on esitanud oma arvamuse.

Mitmeaastane vahe väljasaatmisettepaneku ja haldusasutuse otsuse vahel põhjustab selle, et ettepanek jäetakse ilma artikli 9 kohase arvamuse funktsioonist. On eriti oluline, et

välismaalaste kohalolekust tingitud sotsiaalset ohtu tuleb hinnata kohe, kui teda puudutav väljasaatmisotsus on tehtud, kuna arvesse võetavad tegurid, eriti need, mis puudutavad tema käitumist, võivad aja jooksul muutuda.

Kohtukulud

20. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Ühendkuningriigi valitsuse ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS,

vastates küsimustele, mille High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, esitas talle oma 30. juuli 1979. aasta määrusega, otsustab:

1. Nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221/EMÜ artikkel 9 paneb liikmesriikidele kohustused, millele asjaomased isikud võivad tugineda siseriiklikes kohtutes.

2. a) Direktiiv jätab liikmesriikidele kaalutusõiguse "pädeva asutuse" määratlemisel. Sellise asutusena võidakse käsitleda iga avaliku võimu kandjat, mis on sõltumatu haldusasutusest, mis on määratud võtma vastu ühte direktiivis nimetatud meetmetest ja mis on rajatud selliselt, et asjaomane isik kasutab õigust esindamisele ja kaitsele selle ees.

b) Kriminaalkohtu poolt süüdimõistmise ajal Briti õigusaktide alusel tehtud väljasaatmisettepanek võib olla direktiivi artikli 9 kohane arvamus, tingimusel, et muud artiklis 9 toodud tingimused on täidetud. Kriminaalkohus peab eelkõige võtma arvesse direktiivi artikli 3 sätteid, sest ainult süüdimõistvate kohtuotsuste olemasolu ei saa olla automaatselt väljasaatmismeetmete põhjus.

3. a) Pädeva asutuse arvamus peab olema ajaliselt piisavalt lähedal väljasaatmisotsusele, mis tagab selle, et ei ole uusi tegureid, mida tuleb arvesse võtta, ning kui haldusasutusel ja asjaomasel isikul on võimalik – välja arvatud siis, kui see on vastuolus direktiivi artiklis 6 nimetatud riigi julgeolekuhuvidega – saada teada need põhjused, mille põhjal "pädev asutus" on esitanud oma arvamuse.

b) Mitmeaastane vahe väljasaatmisettepaneku ja haldusasutuse otsuse vahel põhjustab selle, et ettepanek jäetakse ilma artikli 9 kohase arvamuse funktsioonist. On eriti oluline, et välismaalaste kohalolekust tingitud sotsiaalset ohtu tuleb hinnata kohe, kui teda puudutav väljasaatmisotsus on tehtud, kuna arvesse võetavad tegurid, eriti need, mis puudutavad tema käitumist, võivad aja jooksul muutuda.

Pescatore

Mackenzie Stuart

Bosco

Koopmans

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 22. mail 1980. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

Esimese koja esimees,
presidendi ülesannetes

A. Van Houtte

A. O'Keeffe