

EUROOPA KOHTU OTSUS (ESIMENE KODA)

3. juuli 1980*

1. Isikute vaba liikumine – Liikmesriikide kodanike õigus siseneda riiki või seal elada – Asutamislepinguga vahetult antud õigus – Avalikku korda, avalikku julgeolekut ja rahvatervist käsitlev klausel – Mõjud (EMÜ asutamislepingu artikkel 48)
2. Isikute vaba liikumine – Liikmesriikide kodanike õigus siseneda riiki – Sissesõiduvisa või samaväärne dokument – Mõiste – Keeld (Nõukogu direktiivi 68/360 artikli 3 lõige 2)
3. Isikute vaba liikumine – Liikmesriikide kodanike elamisõigus – Elamisdokument – Deklaratiivne mõju – Ei samastata elamisloaga – Liikmesriikide kaalutusõiguse puudumine – Elamisluba – Liikmesriigi nõue – Karistused – Lubamatud (Nõukogu direktiivi 68/360 artikli 4 lõige 2 ja lisa)
4. Isikute vaba liikumine – Liikmesriigi kodanike elamisõigus – Väljasaatmise soovitus või vangistus – Lubamatu (Nõukogu direktiivi 68/360 artikkel 4)

Kohtuasjas 157/79,

mille esemeks on EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Pontypridd Magistrates' Court, Mid Glamorgan, Wales, esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Regina

ja

Stanislaus Pieck,

eelotsust EMÜ asutamislepingu artiklite 7 ja 48 ning nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta direktiivi 68/360 liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT, ingliskeelne eriväljaanne 1968 (II), lk 485) ja 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta (EÜT, ingliskeelne eriväljaanne 1963–1964, lk 117) tõlgendamise kohta,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: koja esimees A.. O’Keeffe, kohtunikud G. Bosco ja T. Koopmans,

kohtujurist: J.–P. Warner,

kohtusekretär: kohtusekretäri abi J. A. Pompe,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

Põhjendused

1. Pontypridd Magistrates’ Court esitas oma 5. septembri 1979. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 15. oktoobril 1979, EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel kolm küsimust asutamislepingu artiklite 7 ja 48 ning nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta (EÜT, ingliskeelne eriväljaanne 1963–1964, lk 117) ja 15. oktoobri 1968. aasta direktiivi 68/360 liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT, ingliskeelne eriväljaanne 1968 (II), lk 485) tõlgendamise kohta.

2. Siseriiklikus kohtus algatati kohtuasi Cardiffis, Walesis, elava Madalmaade kodaniku vastu, kes teeb seal palgatööd ning keda süüdistati selles, et isikuna, kes ei ole “patrial” (Briti kodanik, kellel on Ühendkuningriigis elamise õigus) ja kellele on antud üksnes luba siseneda Ühendkuningriiki või viibida seal piiratud perioodi jooksul, on ta jäänud teadlikult riiki loaga piiratud ajast kauemaks. Süüdistataval ei olnud elamisluba; kui ta viimati sisenes Ühendkuningriigi territooriumile, 29. juulil 1978, löödi tema passi tempel sõnadega “lubatud siseneda Ühendkuningriiki kuueks kuuks”.

Esimene küsimus

3. Oma esimeses küsimuses küsis kohus, mida tähendab nõukogu direktiivi 68/360 artikli 3 lõikes 2 nimetatud “sissesõiduviisa või muu samaväärne dokument”.

4. Kohus oli juba mitmel korral nentunud, et liikmesriigi kodanike õigus siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja elada seal asutamislepingus ette nähtud eesmärkidel on vahetult asutamislepingust või, sõltuvalt olukorrast, selle rakendamiseks vastuvõetud sätetest tulenev õigus.

5. Direktiivi 68/360 eesmärgiks, nagu ilmneb selle preambula põhjendustest, on ühenduse piires liikumise ja elamise suhtes tänini kehtivate piirangute kaotamiseks võtta meetmed,

mis vastavad õigustele ja privileegidele, mis on antud liikmesriikide kodanikele nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrusega nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires. Selleks kehtestatakse direktiivis tingimused, mille alusel liikmesriikide kodanikud võivad kasutada oma õigust lahkuda päritoluriigist, et teha palgatööd teise liikmesriigi territooriumil, ning oma õigust siseneda nimetatud riigi territooriumile ja seal elada.

6. Sellega seoses sätestab direktiivi artikli 3 lõige 1, et liikmesriigid lubavad isikutel, kelle suhtes kohaldatakse määrust nr 1612/68, oma territooriumile siseneda kehtiva isikutunnistuse või passi esitamisel. Artikli 3 lõige 2 sätestab veel, et nimetatud töötajatelt ei või nõuda sissesõiduviiSAT ega muid samaväärseid dokumente.

7. Euroopa Kohtu menetluse käigus väitis Briti valitsus, et väljend “sissesõiduviiSA” tähendab ainult sisenemisluba, mis väljastatakse enne reisija saabumist piirile märkena tema passis või eraldi dokumendina. Seevastu saabumisel passi löödud templit, mis lubab siseneda riigi territooriumile, ei või käsitleda sissesõiduviiSA ega muu samaväärse dokumendina.

8. Seda väidet ei saa toetada. Selle direktiivi kohaldamisel, mille eesmärk on kaotada ühenduse töötajate liikumis- või elamispiirangud ühenduse piires, ei ole tähtsust sellel, millal luba siseneda liikmesriigi territooriumile on antud ja märgitud passi või näidatud muu dokumendiga. Peale selle ei või ühenduse töötajatele ühenduse õigusaktidega antud õigus siseneda liikmesriigi territooriumile sõltuda kõnealuse liikmesriigi asutuste poolt selleks loa väljastamisest.

9. On tõsi, et kõnealuste töötajate õigus riiki siseneda ei ole piiramatult. Sellest hoolimata on asutamislepingu artiklis 48 kehtestatud ainsaks piiranguks liikmesriikide territooriumil liikumisvabaduse kohta piirangud, mis on õigustatud avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise seisukohast. Sellist piirangut tuleb vaadelda mitte riiki sisenemise ja seal elamise õiguse saamise eeltingimusena, vaid võimalusena piirata üksikutel juhtudel ja piisava põhjenduse korral vahetult asutamislepingust tuleneva õiguse kasutamist. Seetõttu ei põhjendata sellega haldusmeetmeid, mis eeldavad üldiselt muid piiriformaalsusi kui lihtsalt kehtiva isikutunnistuse või passi esitamine.

10. Seega tuleks esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 68/360 artikli 3 lõiget 2, mis keelab liikmesriikidel nõuda sissesõiduviiSAT või muid samaväärseid dokumente ühenduse piires liikuvatelt ühenduse töötajatelt, tuleb tõlgendada sellisena, et väljend “sissesõiduviiSA või muu samaväärne dokument” hõlmab kõiki formaalsusi, mille eesmärgiks on anda luba siseneda nimetatud liikmesriigi territooriumile ja mis on seotud passi- või isikutunnistuse kontrolliga piiril, ükskõik milline on nimetatud loa andmise koht või aeg või ükskõik millisel kujul see antakse.

Teine küsimus

11. Teises küsimuses soovis siseriiklik kohus teada, kas see, et liikmesriik annab riiki sisenevale EMÜ kodanikule esmase elamisloa kuueks kuuks, on kooskõlas asutamislepingu artiklitega 7 ja 48 ning nõukogu direktiividega 64/221 ja 68/360.

12. Direktiivi 68/360 artikkel 4 sätestab, et liikmesriigid annavad õiguse elada oma territooriumil direktiivis osutatud isikutele, ning lisab, et nimetatud õiguse "tõestuseks" antakse spetsiaalne elamisluba. Seda sätet tuleks tõlgendada direktiivi preambula põhjenduste valguses, mille kohaselt peaksid elamise suhtes kohaldatavad eeskirjad nii palju kui võimalik viima teistest liikmesriikidest pärit töötajate olukorra kooskõlla kodanike olukorraga.

13. Kohus on juba kohtuasjas 8/77 (Sagulo, Brenca ja Bakhouche) 14. juulil 1977 tehtud kohtuotsuses (1977, lk 1495) öelnud, et eespool nimetatud artiklis 4 sätestatud spetsiaalse elamist käsitleva dokumendi väljastamisel on vaid deklaratiivne mõju ning et seda ei saa nende välismaalaste puhul, kellele on asutamislepingu artiklis 48 või analoogilistes sätetes antud õigused, samastada tavaliselt välismaalastele ette nähtud elamisloaga, mille väljastamise osas on siseriiklikel asutustel kaalutusõigus. Kohus lisas, et seetõttu ei või liikmesriik nõuda ühenduse õigusega kaitstud isikult, et tal oleks üldine elamisluba direktiivi 68/360 artiklis 4 sätestatud dokumendi asemel.

14. Sellest järeldub, et kohus on juba vastanud teisele küsimusele eespool nimetatud kohtuotsuses.

Kolmas küsimus

15. Kolmandas küsimuses küsitakse, kas võib ühenduse liikmesriigi kodanikku, kes on viibinud liikmesriigi territooriumil elamisloas määratud ajast kauem, karistada nimetatud liikmesriigis meetmetega, mis sisaldavad vangistust ja/või väljasaatmise soovitusi.

16. Eespool nimetatud 14. juuli 1977. aasta kohtuotsuses on kohus juba otsustanud, et karistuse või muude sunnivahendite määramine on välistatud, kui ühenduse õiguse sätetega kaitstud isik ei vasta siseriiklikele sätetele, mis näevad ette, et sellisel isikul peab olema üldine elamisluba direktiivis 68/360 sätestatud dokumendi asemel, sest siseriiklikud asutused ei tohiks määrata karistusi ühenduse õigusega vastuolus oleva sätte eiramise eest.

17. Võttes siiski arvesse siseriikliku kohtu poolt antud kohtuasjas märgitud asjaolusid ning arvestades teisele küsimusele antud vastust, võib kolmandat küsimust käsitleda ka sellisena, et see selgitab, kas võib ühenduse liikmesriigi kodanikule, kelle suhtes kohaldatakse töötajate liikumisvabadust käsitlevaid eeskirju, direktiivi 68/360 artiklis 4 ette nähtud spetsiaalse elamisloa omandamata jätmise eest määrata karistuse, mis sisaldab vangistust või väljasaatmise soovitusi.

18. Ühenduse õigusega kaitstud töötaja elamisõiguse tõendamiseks nõutavate formaalsuste täitmata jätmisest tulenevate karistuste seas on väljasaatmine kindlasti asutamislepingu sätetega vastuolus, kuna selline meede tühistab asutamislepinguga antud ja tagatud õiguse, nagu kohus on juba muudel juhtudel kinnitanud.

19. Mis puutub muudesse karistustesse, nt trahvid ja vangistus, kui siseriiklikel asutustel on õigus määrata elamislubasid käsitlevate sätete tingimuste täitmata jätmise eest karistusi, mis on võrreldavad kodanike vähema tähtsusega rikkumiste suhtes määratud karistustega, ei ole õigustatud rikkumise raskusega nii ebaproportsionaalse karistuse

määramine, et see takistab isikute vaba liikumist. Sellega oleks tegu eriti siis, kui nimetatud karistus sisaldab vangistust.

20. Sellest järeldub, et ühenduse liikmesriigi kodanikku, kelle suhtes kohaldatakse töötajate liikumisvabadust käsitlevaid eeskirju, ei või direktiivi 68/360 artiklis 4 ette nähtud spetsiaalse elamisloa omandamata jätmise eest karistada väljasaatmise soovitusega või meetmetega, mis on nii karmid nagu vangistus.

Kohtukulud

21. 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

KOHUS (esimene koda)

vastates küsimustele, mille Pontypridd Magistrates' Court, Mid Glamorgan, Wales, esitas talle oma 5. septembri 1979. aasta määrusega, otsustab:

1. Direktiivi 68/360 artikli 3 lõiget 2, mis keelab liikmesriikidel nõuda sissesõiduvuusat või muid samaväärseid dokumente ühenduse piires liikumatelt ühenduse töötajatelt, tuleb tõlgendada sellisena, et väljend "sissesõiduvuusa või muu samaväärne dokument" hõlmab kõiki formaalsusi, mille eesmärgiks on anda luba siseneda nimetatud liikmesriigi territooriumile ja mis on seotud passi- või isikutunnistuse kontrolliga piiril, ükskõik milline on nimetatud loa andmise koht või aeg või ükskõik millisel kujul see antakse.

2. a) Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta direktiivi artiklis 4 sätestatud spetsiaalse elamist käsitleva dokumendi väljastamisel on vaid deklaratiivne mõju ning et seda ei saa nende välismaalaste puhul, kellele on asutamislepingu artiklis 48 või analoogilistes sätetes antud õigused, samastada tavaliselt välismaalastele ette nähtud elamisloaga, mille väljastamise osas on siseriiklikel asutustel kaalutusõigus.

b) Liikmesriik ei või nõuda ühenduse õigusega kaitstud isikult, et tal oleks üldine elamisluba direktiivi 68/360 artiklis 4 ja selle lisas sätestatud dokumendi asemel.

3. Ühenduse liikmesriigi kodanikku, kelle suhtes kohaldatakse töötajate liikumisvabadust käsitlevaid eeskirju, ei või direktiivi 68/360 artiklis 4 ette nähtud spetsiaalse elamisloa omandamata jätmise eest karistada väljasaatmise soovitusega või meetmetega, mis on nii karmid nagu vangistus.

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 3. juulil 1980. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretäri nimel

Esimese koja esimees

vanemametnik

H. A. Rühl

A. O'Keefe