

EUROOPA KOHTU OTSUS

18. mai 1989*

Liikmesriigi kohustuste täitmata jätmine – Võõrtöötajad – Pereliikmete elamisloa pikendamine – Tavapärastes elamistingimustes elamise kohustus

[...]

Kohtuasjas 249/86,

Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: õigusnõunik Joern Pipkorn ja komisjoni õigustalituse ametnik Julian Currall, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis, c/o komisjoni õigustalituse ametnik Georgios Kremlis, Centre Wagner, Kirchberg, Luxembourg,

hageja,

versus

Saksamaa Liitvabariik, esindaja: *Rechtsanwalt* Dietmar Knopp, Köln, Saksamaa Liitvabariigi valitsuse esindaja, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress, Saksamaa suursaatkonna kantselei, 20-22 avenue Émile-Reuter, L-2420 Luxembourg,

kostja,

mille esemeks on tuvastada, kas siseriiklikes õigusnormides selliste sätete vastuvõtmise ja säilitamisega, milles ühenduse võõrtöötajate pereliikmete elamisloa pikendamise tingimuseks seatakse sellistes tavapärastes elamistingimustes elamise nõue mitte üksnes sel ajahetkel, mil võõrtöötaja pereliige tuleb tema juurde elama, vaid pereliikmete kogu elamisaja jooksul, on Saksamaa Liitvabariik jätnud täitmata oma kohustused EMÜ asutamislepingu artikli 48 ja nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15) artikli 10 lõike 3 alusel,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed T. F. O'Higgins ja F. Grévisse, kohtunikud G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco ja M. Zuleeg,

kohtujurist: J. Mischo,

kohtusekretär: ametnik B. Pastor,

võttes arvesse kohtuistungil esitatut ja 24. novembri 1988. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

olles kuulunud 17. jaanuari 1989. aasta kohtuistungil ära kohtujuristi arvamuse,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Euroopa Ühenduste Komisjon esitas EMÜ asutamislepingu artikli 169 alusel hagiavalduse, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 29. septembril 1986. aastal, paludes tuvastada, kas siseriiklikes õigusnormides selliste sätete vastuvõtmise ja säilitamisega, milles ühenduse võõrtöötajate pereliikmete elamisloa pikendamise tingimuseks seatakse sellistes tavapäraes elamistingimustes elamise nõue mitte üksnes sel ajahetkel, mil võõrtöötaja pereliige tuleb tema juurde elama, vaid pereliikmete kogu elamisaja jooksul, on Saksamaa Liitvabariik jätnud täitmata oma kohustused EMÜ asutamislepingu artikli 48 ja nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15) artikli 10 lõike 3 alusel.
- 2 Komisjon märgib oma hagiavalduses, et Aufenthaltsgesetz EWG (EMÜ kodanike elamist käsitleva seaduse), alates 31. jaanuarist 1980 kehtivas versioonis, paragrahvi 7 lõike 1 kohaselt (Bundesgesetzblatt I, 6.2.1980, lk 117) „antakse elamisluba taotluse korral selle isiku pereliikmetele (paragrahv 1 lõige 2), kellel on selline luba ja kellel on enda ja oma pereliikmete kasutuses elukoha suhtes kohaldatavate kriteeriumide kohaselt sobivaks peetav elamispind“. Paragrahvi 7 lõike 5 eelviimases lauses on sätestatud, et „töötajate pereliikmetele antud elamisluba pikendatakse taotluse korral vähemalt viieks aastaks, kui selle andmiseks nõutavad tingimused on jätkuvalt täidetud“, ja paragrahvi 7 lõikes 9 on sätestatud, et „elamisloa kehtivusaega võib lühendada pärast seda, kui selle andmiseks nõutavaid tingimusi enam ei täideta“. Komisjon sai kaebusi selle kohta, et Saksamaa Liitvabariik oli teatud juhtudel keeldunud pikendamast võõrtöötajate pereliikmete elamislubasid ning ähvardas neid haldusmeetmetega, nt nende päritoluriiki tagasi saatmine, kui töötaja ja tema pere kasutuses olev elamispind ei vastanud enam elukohale esitatavatele tingimustele.
- 3 Komisjon hindas, et Aufenthaltsgesetz EWG paragrahv 7 oli vastuolus EMÜ asutamislepingu artikliga 48 ja määruse nr 1612/68 artikli 10 lõikega 3; seetõttu saatis ta 11. septembril 1984 Saksamaa Liitvabariigile ametliku kirja artikli 169 esimese lõigu kohaselt. Pärast Saksamaa Liitvabariigi 6. novembri 1984. aasta kirjas esitatud märkuste läbivaatamist esitas komisjon 9. septembril 1985 põhjendatud arvamuse. Kuna komisjon leidis, et vastuseks põhjendatud arvamusele saadetud Saksamaa Liitvabariigi 4. detsembri 1985. aasta kirjas esitatud märkused ei olnud rahuldavad, esitas komisjon kõnealuse hagiavalduse.
- 4 Kohtuistungi ettekandes on esitatud põhjalikum ülevaade vaidlustatud ühenduse ja siseriiklikest õigusnormidest, menetluse käigust ja poolte väidetest ja argumentidest, mida käesolevas otsuses on nimetatud või arutatud üksnes määral, mil see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste esitamiseks.
- 5 Määruse nr 1612/68 artikli 10 lõigetes 1 ja 2 sisuliselt võimaldatakse sellise võõrtöötaja, kes on ühe liikmesriigi kodanik, pereliikmetel asuda elama tema juurde selle liikmesriigi territooriumile, kus ta töötab. Artikli 10 lõikes 3 on sätestatud: „Lõigete 1 ja 2

kohaldamise eelduseks on, et töötajal on oma pere jaoks samasugune elamispind, mida peetakse piirkonnas, kus ta töötab, tavaliseks selle riigi kodanikest töötajate puhul; käesoleva sätte alusel ei tohi siiski teha vahet selle riigi kodanikest töötajate ja teistest liikmesriikidest pärit töötajate vahel.” Pooled on eriarvamusel selle sätte tõlgenduse osas.

- 6 Saksamaa Liitvabariik väidab kõigepealt, et kõnealuse sätte eesmärk on reguleerida elamisõigust kogu vastuvõtvast liikmesriigis viibimise perioodil, ning et asjakohase elamispinna nõue kehtib kogu viibimisaja suhtes. Seetõttu tuleb seda kontrollida nii iga uue pereliikme saabumisel kui vastuvõtva liikmesriigi territooriumil viibimise ajal, eriti elamisloa igakordselt pikendamisel. Seetõttu ei riku Aufenthaltsgesetz EWG paragrahv 7 ühenduse õigust.
- 7 Seevastu väidab komisjon, et määruse nr 1612/68 artikli 10 lõige 3 käsitleb üksnes seda ajahetke, mil võõrtöötaja pereliikmed asuvad tema juurde elama. Seetõttu tuleb kõnealuses paragrahvis nimetatud elamispinda käsitlevat tingimust tõlgendada selliselt, et liikmesriik võib tugineda sellele üksnes siis, kui töötaja pereliikmed lasti esimest korda tema territooriumile.
- 8 Kõigepealt tuleks märkida, et nõukogu määruses nr 1612/68 on täpsustatud töötajate liikumisvabaduse põhimõte, nagu on sõnastatud EMÜ asutamislepingu artiklites 48 ja 49. Sellest tulenevalt tuleb kõnealust määrust tõlgendada asutamislepingu eespool nimetatud sätete valguses, milles nõutakse kõikide nende meetmete võtmist, mis on vajalikud töötajate liikumisvabaduse järk-järgult elluviimiseks.
- 9 Peale selle, nagu Euroopa Kohus sedastas oma 8. aprilli 1976. aasta otsuses kohtuasjas 48/75: Royer (EKL 1976, lk 497), on liikmesriigi kodanike õigus siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja elada seal asutamislepingus nimetatud eesmärkidel, eelkõige selleks, et asuda seal tööle või töötada või tegutseda seal või füüsilisest isikust ettevõtjana või et taasühineda oma abikaasa või perekonnaga, selline õigus, mis on antud otseselt asutamislepingu või asutamislepingu rakendamiseks vastu võetud õigusnormide alusel ning et see õigus omandatakse sõltumata elamisloa väljastamisest liikmesriigi pädeva asutuse poolt.
- 10 Samuti tuleb määrust nr 1612/68 tõlgendada inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 8 sätestatud perekonnaelu austamise nõude valguses. Perekonnaelu austamine kuulub nende põhiõiguste hulka, mis Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt, korratuna ühtse Euroopa akti preambulas, tunnustatakse ühenduse õiguses.
- 11 Lõpuks tuleb määruse nr 1612/68 artikli 10 lõiget 3 tõlgendada kõnealuse määruse ülesehituse ja eesmärgi kontekstis. Määruse sätetest tervikuna ilmneb, et töötajate pereliikmete liikumise hõlbustamiseks võttis nõukogu esmalt arvesse perega koosolemise tähtsust töötajale inimlikust seisukohast ja teisalt selle üldist tähtsust, mis on töötaja ja tema perekonna integreerimisel vastuvõtvasse liikmesriiki nii, et neid koheldaks samamoodi nagu selle riigi kodanikke.
- 12 Eespool toodust järeldub, et artikli 10 lõiget 3 tuleb tõlgendada selliselt, et tavaliseks peetaval elamispiinl elamise nõue kehtib tingimusena, mille kohaselt võib võõrtöötaja juurde elama asuda iga pereliige, ja et kui pere on koos, ei saa võõrtöötaja seisund olla

erinev elamispinda käsitlevate nõuete osas selle töötaja seisundist, kes on asjaomase liikmesriigi kodanik.

- 13 Sellest tulenevalt, kui võõrtöötaja pereliikmete saabumisel tavaliseks peetav eluase ei vasta enam uue sündmuse tõttu (nt lapse sünni korral või täisikka jõudmisel) kõnealusele nõudele, ei saa meetmed, mida võib võtta töötaja pereliikmete suhtes, olla erinevad selle liikmesriigi kodanike suhtes nõutavatest meetmetest ning nendega ei saa kaasneda ühenduse kodanike diskrimineerimine võrreldes liikmesriigi enda kodanikega.
- 14 Teistsugune lahendus võib olla kooskõlas määruse nr 1612/68 artikli 10 lõikes 3 taotletavate eesmärkidega üksnes siis, kui võõrtöötaja oli kolinud sobivale elamispinnale üksnes selleks, et tema pereliikmed saaksid õiguse elada temaga, ja oli lahkunud sellelt elamispinnalt pärast sellise loa saamist.
- 15 Seetõttu on Saksamaa õigusaktid vastuolus ühenduse õigusest tulenevate kohustustega niivõrd, kui neis sätestatakse võõrtöötaja pereliikme elamisloa pikendamata jätmise või selle kehtivusaja lühendamise *a posteriori* sel põhjusel, et perekonna elamispinda ei saa enam pidada elamispinnale kehtestatud kriteeriumide kohaselt sobivaks, kuigi sama rangeid sanktsioone ei ole ette nähtud Saksamaa kodanike suhtes.
- 16 Saksamaa Liitvabariik väidab, et vaba liikumise õigust tuleb piirata siis, kui ohustatakse avalikku julgeolekut ja korda. Sobiva elamispinna puudumine on vastuolus avaliku julgeoleku ja korraga; Saksamaa Liitvabariigi arvates tuleb need mõisted määrata kindlaks siseriiklike kriteeriumide põhjal. Aufenthaltsgesetz EWG paragrahv 7 ei ole oma olemuselt piirav, vaid ennetav; see on hädavajalik vahend, millega ärgitatakse töötajaid täitma elamispinna nõuet. Sellest tulenevalt on kõnealune säte põhjendatud asutamislepingu artikli 48 alusel.
- 17 Nagu Euroopa Kohus sedastas oma 27. oktoobri 1977. aasta otsuses kohtuasjas 30/77: Regina vs. Bouchereau (EKL 1977, lk 1999), eeldab avaliku korra mõistele tuginemine lisaks ühiskondliku korra rikkumisele, mida kujutab endast iga õigusrikkumine, ühiskonna põhihuve ähvardava reaalse ja piisavalt tõsise ohu olemasolu.
- 18 Peale selle, seoses 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 artikli 3 lõigetega 1 ja 2 (EÜT 56, lk 850; ELT eriväljaanne 05/01, lk 11), mille kohaselt „avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed põhinevad eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel“, sedastas Euroopa Kohus oma 26. jaanuari 1975. aasta otsuses kohtuasjas 67/74: Bonsignore vs. Stadt Köln (EKL 1975, lk 297), et „ühenduse liikmesriikide kodanike suhtes avaliku korra ja julgeoleku huvides võetud meetmeid ei saa õigustada konkreetsel juhul asjasse mittepuutuvate põhjendustega“ ega põhineda „üldpreventiivsetel kaalutlustel“.
- 19 Samuti sedastas Euroopa Kohus oma 10. mai 1982. aasta otsuses liidetud kohtuasjades 115 ja 116/81: Adoui ja Cornuaille vs. Belgia (EKL 1982, lk 1665), et olgugi et ühenduse õigus ei kehtesta liikmesriikidele ühtset väärtusskaalat, et hinnata käitumist, mida võib käsitada avaliku korraga vastuolus olevana, tuleks siiski märkida, et käitumist ei või pidada piisavalt tõsist ohtu hõlmavaks selleks, et see õigustaks liikmesriigi territooriumile

teise liikmesriigi kodaniku vastuvõtmise või sinna elama lubamise piiramist juhul, kui esimesena mainitud liikmesriik ei kohalda sama käitumise korral oma kodanike suhtes piiravaid meetmeid või teisi tõelisi ja tõhusaid meetmeid sellise käitumise vastu võitlemiseks. Sellest tulenevalt ei või kõnealune liikmesriik EMÜ asutamislepingu artiklites 48 ja 56 sisalduvate avaliku korraga seotud reservatsioonide alusel saata oma territooriumilt välja teise liikmesriigi kodanikku või keelduda tema lubamisest oma territooriumile, tuues põhjuseks tema käitumise, juhul, kui selline käitumine ei too tema enda kodanike puhul kaasa piiravate meetmete või teiste tõeliste ja tõhusate meetmete rakendamist sellise käitumise vastu võitlemiseks.

- 20 Lõpuks, nagu Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, eelkõige oma 7. juuli 1976. aasta otsuses kohtuasjas 118/75: Watson ja Belmann (EKL 1976, lk 1185), eirab väljasaatmine asutamislepinguga antud ja tagatud õigust, ning sellise karistuse määramine ei ole põhjendatud, kui see on rikkumise tõsidust arvestades niivõrd ebaproportsionaalne, et kujutab endast isikute liikumisvabaduse takistust.
- 21 Samuti väidab Saksamaa Liitvabariik, et Aufenthaltsgesetz EWG paragrahvi 7 kohaldamine praktikas Saksamaa ametiasutuste poolt ei too kaasa diskrimineerimist võõrtöötajate perekondade suhtes ja et töötaja pereliikmeid ei ole kordagi välja saadetud.
- 22 Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa pelgalt haldustavasid, mida ametiasutus võib soovi korral muuta, pidada asutamislepingust tulenevate kohustuste nõuetekohaseks täitmiseks.
- 23 Eespool toodut silmas pidades tuleb tõdeda, et siseriiklikes õigusnormides selliste sätete vastuvõtmise ja säilitamisega, milles ühenduse võõrtöötajate pereliikmete elamisloa pikendamise tingimuseks seatakse sellistes tavalistes elamistingimustes elamise nõue mitte üksnes sel ajahetkel, mil võõrtöötaja pereliige asub tema juurde elama, vaid pereliikmete kogu elamisaja jooksul, on Saksamaa Liitvabariik jätnud täitmata oma kohustused nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse nr 1612/68 artikli 10 lõike 3 alusel.
- 24 Kuna Saksamaa õigusaktid on vastuolus nõukogu määruse nr 1612/68 artikli 10 lõikega 3, ei ole vaja uurida komisjoni väidet, mille kohaselt õigusaktid on vastuolus ka EMÜ asutamislepingu artikliga 48.

Kohtukulud

- 25 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Saksamaa Liitvabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista temalt.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS

otsustab:

- (1) Tunnistada, et siseriiklikes õigusnormides selliste sätete vastuvõtmise ja säilitamisega, milles ühenduse võõrtöötajate pereliikmete elamisloa pikendamise tingimuseks seatakse sellistes tavalistes elamistingimustes elamise nõue mitte üksnes sel ajahetkel, mil võõrtöötaja pereliige asub tema juurde elama, vaid pereliikmete kogu elamisaja jooksul, on Saksamaa Liitvabariik jätnud täitmata oma kohustused nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse nr 1612/68 artikli 10 lõike 3 alusel.
- (2) Mõista kohtukulud välja Saksamaa Liitvabariigilt.

Due	O'Higgins	Grévisse	Mancini	
Kakouris	Schockweiler	Moitinho de Almeida	Diez de Velasco	Zuleeg

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 18. mail 1989 Luxembourgis.

Kohtusekretär

J.-G. Giraud

President

O. Due