

# EUROOPA KOHTU OTSUS

27. oktoober 1977\*

[...]

1. Ühenduse õigus – Mitmekeelsed tekstid – Ühtlane tõlgendamine – Keeleversioonide lahknevus – Kõnesoleva õigusnormi üldine ülesehitus ja eesmärk kui alus, millest lähtuda

2. Isikute vaba liikumine – “Meede” direktiivi 64/221/EMÜ artikli 3 lõigete 1 ja 2 tähenduses – Mõiste – Kohtu ettepanek haldusasutusele saata välja mõne teise liikmesriigi kodanik – Hõlmamine – Tingimused

3. Isikute vaba liikumine – Piirangud – Põhjendus – Asjaomase isiku süüdimõistvad kohtuotsused – Piiramine – Isiklik käitumine, mis kujutab endast praegu ohtu avalikule korrale  
(Nõukogu direktiivi 64/221/EMÜ artikli 3 lõige 2)

4. Isikute vaba liikumine – Piirangud – Põhjendus – Avalik kord - Mõiste  
(EMÜ asutamislepingu artikkel 48)

[...]

Kohtuasjas 30/77,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Londonis asuva Malborough Street Magistrates' Court'i esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

**Regina (La Reine)**

ja

**Pierre Bouchereau,**

eelotsust nõukogu 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) artikli 3 tõlgendamise kohta,

## EUROOPA KOHUS,

koosseisus : president H. Kutscher, kodade esimehed M. Sørensen ja G. Bosco, kohtunikud A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, A. Touffait,

kohtujurist: J.-P. Warner,

kohtusekretär: A. Van Houtte

on teinud järgmise

### otsuse

[...]

1. 20. novembri 1976. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 2. märtsil 1977, esitas Londonis asuv Malborough Street Magistrates' Court EMÜ asutamislepingu artikli 1977 alusel kolm eelotsuseküsimust EMÜ asutamislepingu artikli 48 ja 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) mõnede sätete tõlgendamise kohta.

2. Need küsimused esitati jälitusmenetluse raames, mis oli algatatud ühe Prantsuse Vabariigi kodaniku vastu, kes tegeles alates 1975. aasta maikuust Ühendkuningriigis palgatööga ja kes juunis 1976 tunnistati süüdi narkootiliste ainete ebaseaduslikus omamises, õigusrikkumises, mida karistatakse vastavalt 1971. aasta narkootiliste ainete kuritarvitamise seadusele (*Misuse of Drugs Act*).

3. 7. jaanuaril 1976 tunnistati süüdistatav samasuguses õigusrikkumises süüdi ühes teises kohtus ning viimane mõistis talle 12-kuulise tingimisi vabadusekaotuse (*conditional discharge*).

4. Malborough Street Magistrates' Court väljendas vastavalt eesõigustele, mille talle annab 1971. aasta immigratsiooniseaduse (*Immigration Act*) artikli 6 lõige 1, kavatsust – millest teavitati ka süüdistatavat – teha riigisekretärile ettepanek nimetatud süüdistatav välja saata, kuid viimane väitis, et EMÜ asutamislepingu artikkel 48 ja direktiivis 64/221 sätestatud õigusnormid ei luba antud juhul väljasaatmisettepanekut teha.

5. Riigisisene kohus, kes leidis, et vaidlus tõstatas ühenduse õiguse tõlgendamise küsimusi, pöördus vastavalt EMÜ asutamislepingule 177 Euroopa Kohtu poole.

### Esimene küsimus

6. Esimeses küsimuses tahetakse teada, kas “väljasaatmisettepanek, mille liikmesriigi riigisisene kohus selle riigi täidesaatvale asutusele saadab – see ettepanek on näitlikku laadi ega ole täidesaatvale asutusele siduv – on “meede” direktiivi 64/221 artikli 3 lõigete 1 ja 2 tähenduses”.

7. Selles küsimuses tahetakse teada, kas kohus, kes on riigisiseste õigusaktide järgi pädev tegema haldusasutusele teise liikmesriigi kodaniku väljasaatmise ettepanekut, ilma et see ettepanek oleks siiski nimetatud asutusele siduv, peab juba selles staadiumis võtma arvesse asutamislepingust ja direktiivist 64/221 tulenevaid piiranguid, mis puudutab liikmesriikidele selles valdkonnas jäetud volituste kasutamist.

8. Märkuste järgi, mis Ühendkuningriik esitas vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 20, tõstatab esitatud küsimus kaks eraldi probleemi: kas kohtu akti võib pidada meetmeks direktiivi tähenduses ning kui jah, siis kas niisuguse kohtu tehtud lihtne ettepanek võib olla meede sama direktiivi tähenduses.

#### *a. Esimene element*

9. Direktiivi 64/221 artikli 2 järgi käsitleb see “meetmeid” (*measures, Vorschriften, provvedimenti, bestämmelser, voorschriften*), mis liikmesriigid on avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides võtnud nende territooriumile sisenemise, elamislubade väljastamise ja pikendamise ning nende territooriumilt väljasaatmise suhtes.

10. Sama direktiivi artikli 3 lõigete 1 ja 2 järgi põhinevad avaliku korra või julgeoleku huvides võetud “meetmed” (*measures, Maßnahmen, provvedimenti, förhållsregler, maatregelen*) eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel ja varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa iseenesest põhjendada selliste meetmete võtmist.

11. Ühendkuningriigi valitsus kinnitab küll, et nõustub tingimusteta, et selle artikli 3 lõigetel 1 ja 2 on vahetu õigusmõju ning need tekitavad eraisikutele õigusi, mida riigisisised kohtud peavad kaitsma: “nii et liikmesriigi ühelgi kohtul ei ole võimalust ignoreerida neid õigusnorme kohtuasjas, milles ta peab otsuse tegema ja milles neid kohaldatakse”, kuid väidab, et kohtuinstantsi akt ei saa olla “meede” (*measure*) nimetatud artikli 3 tähenduses.

12. Ta märgib selles osas, et identne inglisekeelne termin – antud juhul “measures” –, mida kasutatakse samaaegselt artiklites 2 ja 3, näitavat, et kasutatud väljendil peab olema iga kord sama tähendus ning et direktiivi esimesest põhjendusest selgub, et artiklis 2 osutatakse väljendiga ainult seadusandlikke, määrusandlikke ja haldusmeetmeid, välistades niisiis need, mida võtavad kohtuasutused.

13. Kõnesolevate tekstide erinevate keeleversioonide võrdlemisel selgub, et teistes versioonides peale itaaliakeelse on nendes kahes artiklis kasutatud erinevaid termineid, nii et kasutatud terminoloogiast ei saa teha õiguslikke järeldusi.

14. Ühenduse õigusakti erinevaid keeleversioone tuleb tõlgendada ühtlaselt ning seega tuleb nende versioonide lahknevuse korral kõnesolevat sätet tõlgendada vastavalt selle õigusnormi üldisele ülesehitusele ja eesmärgile, mille osa see säte on.

15. Direktiivi 64/221, mis kooskõlastab teiste liikmesriikide kodanike osas riigisiseseid välismaalaste kontrolli režiime, eesmärk on kaitsta neid kodanikke volituste kasutamise eest, mis tulenevad avaliku korra, julgeoleku ja rahvatervise seisukohalt õigustatud piirangutest, mis kujutavad endast erandit, kui see erand ületab vajadused, mis õigustavad erandi tegemist isikute vaba liikumise aluspõhimõttest.

16. On oluline, et kohtud tagaksid selle kaitse võimaliku väljasaatmisotsuseni viiva protsessi erinevates staadiumites, kui sekkuvad niisuguse otsuse väljatöötamisse.

17. Sellest järeldub, et mõiste “meede” hõlmab selle kohtu akti, kes peab seaduse järgi tegema teatud juhtudel ettepaneku teise liikmesriigi kodanik välja saata.

18. Sõnastades selle ettepaneku, peab kohtuasutus niisiis tagama direktiivi õige kohaldamise ning võtma arvesse piire, mis on sellega liikmesriikide tegevusele kehtestatud.

19. See tõdemus ühtib muide ühendkuningriigi valitsuse väljendatud seisukohaga, mille kohaselt “ta ei väida, et liikmesriigi kohtul on võimalus ignoreerida artikli 3 lõigetes 1 ja 2 sätestatud ükskõik missuguses asjas, mille kohta ta peab otsuse tegema ... ja mille suhtes kohaldatakse neid õigusnorme”, vaid nõustub vastupidi, “et need õigusnormid on otseselt kohaldatavad ja annavad liikmesriikide kodanikele õigusi, mida liikmesriikide kohtud peavad kaitsma”.

#### *b. Teine element*

20. Mis puudutab esimese küsimuse teist elementi, siis Ühendkuningriik väidab, et lihtsalt ettepanek ei saa olla “meede” direktiivi 64/221 artikli 3 lõigete 1 ja 2 tähenduses, selleks võib olla ainult järgnev riigisekretäri otsus.

21. “Meetmeks” direktiivi tähenduses on iga akt, mis kahjustab artikli 48 kohaldamisalasse kuuluvate isikute õigust siseneda liikmesriikidesse ja viibida seal vabalt samadel tingimustel nagu vastuvõtva riigi kodanikud.

22. Liikmesriigi kohtu küsimuses osutatud ettepanek on 1971. aasta *Immigration Act*’i artikli 3 lõikes 6 ette nähtud menetluse raames kohustuslik etapp võimaliku väljasaatmisotsuse väljatöötamise protsessis ning niisuguse otsuse vajalik eeltingimus.

23. Lisaks on sellel nimetatud menetluse raames niisugune mõju, et võimaldab võtta asjaomaselt isikult vabaduse, ning see on igal juhul element, mis põhjendab haldusasetuse hilisemat väljasaatmisotsust.

24. Niisugune ettepanek kahjustab niisiis vaba liikumise õigust ning on meede direktiivi artikli 3 tähenduses.

## Teine küsimus

25. Teises küsimuses tahetakse teada, kas “direktiivi 64/221 artikli 3 lõike 2 sõnastus, mille kohaselt varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa “iseenesest” põhjendada avaliku korra või julgeolekumeetmete võtmist, tähendab, et süüdimõistvaid kohtuotsuseid võib võtta arvesse ainult siis, kui need kohtuotsused annavad tunnistust praegusest või tulevasesst kalduvusest tegutseda avaliku korra ja julgeoleku vastasel viisil”, ning lisaks seda, “missugune tähendus tuleb omistada direktiivi 64/221/EMÜ artikli 3 lõike 2 terminile “iseenesest””.

26. Selles küsimuses tahetakse edasisuunamisotsuse kohaselt teada, kas “süüdimõistvaid kohtuotsuseid võib võtta arvesse ainult siis, kui need kohtuotsused annavad tunnistust praegusest või tulevasesst kalduvusest tegutseda avaliku korra ja julgeoleku vastasel viisil”, nagu väitis liikmesriigi kohtus süüdistatav, või tähendab see, et “kui kohus ei saa teha väljasaatmisettepanekut avaliku korra põhjustel ainuüksi süüdimõistva kohtuotsuse alusel, on tal õigus võtta arvesse süüdistatava käitumist minevikus, mille põhjal ta süüdi mõisteti”, nagu väideti süüdistuses.

27. Direktiivi artikli 3 lõike 2 sõnastust, mille kohaselt “varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa iseenesest põhjendada selliste meetmete võtmist”, tuleb mõista nii, et see nõuab liikmesriigi ametiasutustelt spetsiifilist hindamist, mille puhul võetakse arvesse avaliku korra kaitsmisega seotud huve ning mis ei lange tingimata kokku süüdimõistva kohtuotsuse tegemise aluseks olnud hinnangutega.

28. Sellest järeldub, et süüdimõistvat kohtuotsust võib arvesse võtta ainult siis, kui asjaolud, mis andsid alust niisuguseks kohtuotsuseks, toovad ilmsiks isikliku käitumise, mis kujutab endast praegu ohtu avalikule korrale.

29. Kui üldiselt eeldab seda laadi ohu tuvastamine, et kõnesoleva indiviidi juures ilmneb kalduvus käituda nii ka tulevikus, võib samuti juhtuda, et ainuüksi mineviku käitumise asjaolu puhul on täidetud tingimused, mis kinnitavad niisugust ohtu avalikule korrale.

30. Selle üle otsustavad liikmesriigi ametiasutused ja vajadusel ka kohtud igal juhul eraldi, võttes arvesse ühenduse õiguse kohaldamisalasse kuuluvate isikute erilist õiguslikku olukorda ja asjaolu, et isikute vaba liikumise põhimõte on aluspõhimõte.

## Kolmas küsimus

31. Kolmandas küsimuses tahetakse teada, kas artikli 48 lõikes 3 kasutatud terminit “avalik kord” (*public policy*) tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab riiklikke põhjuseid (*reasons of State*), isegi kui ei ole alust karta rünnakut rahule või avalikule korrale (*breach of the public peace or order*), või kitsamas tähenduses, mis hõlmab ükskõik missugust rünnakuohu rahule, korrale või avalikule julgeolekule (*threatened breach of the public peace, order or security*), või vastupidi laiemas tähenduses.

32. Jättes kõrvale selle terminoloogilised aspektid, tahetakse selle küsimusega, et Euroopa Kohus täpsustaks mõiste “avalik kord”, millele on viidatud artiklis 48, tõlgendust.

33. Oma 4. detsembri 1974. aasta otsuses kohtuasjas 41/74: Van Duyn (EKL 1974, lk 1351) rõhutas Euroopa Kohus, et avaliku korra mõistet tuleb ühenduse kontekstis ja eelkõige töötajate vaba liikumise aluspõhimõttest kõrvalekaldumise põhjendusena mõista rangelt, nii et selle ulatust ei saa ükski liikmesriik kindlaks määrata ühepoolset, ilma et ühenduse institutsioonid seda kontrolliksid.

34. Samas otsuses sedastatakse siiski, et erilised asjaolud, millega võib põhjendada tuginemist avaliku korra mõistele, võivad olla erinevates riikides ja erinevatel aegadel erinevad ning niisiis tuleb liikmesriikide pädevatele asutustele jätta kaalutusõigus asutamislepinguga ja selle kohaldamiseks võetud õigusnormidega kehtestatud piirides.

35. Kui sellega võib põhjendada ühenduse õiguse kohaldamisalasse kuuluvate isikute vaba liikumise mõningaid piiranguid, eeldab see, kui liikmesriigi asutus tugineb avaliku korra mõistele, igal juhul, et peale ühiskondliku korra rikkumise, mida kujutab endast iga õigusrikkumine, on olemas reaalne ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi.

## **Kohtukulud**

36. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Ühendkuningriigi valitsuse ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulud ei hüvitata.

37. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus liikmesriigi kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes



## **EUROOPA KOHUS**

vastates Marlborough Street Magistrates' Court'i 20. novembri 1976. aasta määrusega esitatud eelotsuseküsimustele, otsustab:

**1) “meetmeks” direktiivi 64/221 artikli 3 lõigete 1 ja 2 tähenduses on iga akt, mis kahjustab EMÜ asutamislepingu artikli 48 kohaldamisalasse kuuluvate isikute õigust siseneda liikmesriikidesse ja viibida seal vabalt samadel tingimustel nagu vastuvõtva riigi kodanikud. See mõiste hõlmab selle kohtu akti, kes peab seaduse järgi tegema teatud juhtudel ettepaneku teise liikmesriigi kodanik välja saata, kui see ettepanek on niisuguse otsuse vajalik eeltingimus;**

**2) direktiivi artikli 64/221 artikli 3 lõiget 2, mille kohaselt varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa iseenesest põhjendada vaba liikumise**

piiranguid, mis on EMÜ asutamislepingu artikliga 48 lubatud avaliku korra ja avaliku julgeoleku seisukohalt, tuleb tõlgendada nii, et süüdimõistvaid kohtuotsuseid võib arvesse võtta ainult siis, kui asjaolud, mis andsid alust niisugusteks kohtuotsusteks, toovad ilmsiks isikliku käitumise, mis kujutab endast praegu ohtu avalikule korrale;

3) kui sellega võib põhjendada ühenduse õiguse kohaldamisalasse kuuluvate isikute vaba liikumise mõningaid piiranguid, eeldab see, kui liikmesriigi asutus tugineb avaliku korra mõistele, igal juhul, et peale ühiskondliku korra rikkumise, mida kujutab endast iga õigusrikkumine, oleks olemas reaalne ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi.

Kutscher      Sørensen      Bosco      Donner      Mertens de Wilmars

Pescatore      Mackenzie Stuart      O'Keeffe      Touffait

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 27. oktoobril 1977. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

A. Van Houtte

H. Kutscher

]