

EUROOPA KOHTU OTSUS

28. oktoober 1975*

1. Töötajad – Liikumisvabadus – Piirangud – Riigi avalik kord – Ulatus – Siseriiklikud õigusnormid – Üksikotsused

(EMÜ asutamislepingu art 48)

2. Töötajad – Liikumisvabadus – Võrdne kohtlemine – Aluspõhimõtted – Erandid – Riigi avalik kord – Mõiste – Kitsas tõlgendamine

(EMÜ asutamislepingu art 7 ja 48)

3. Töötajad – Liikumisvabadus – Liikmesriikide kodanikud – Õigused – Piirangud – Riigi avalik kord – Oht – Ohu tegelikkus – Ohu tõsidus

(EMÜ asutamislepingu art 48)

4. Töötajad – Liikumisvabadus – Piirangud – Riigi avalik kord – Liikmesriigid – Pädevus – Piirid – Liikmesriikide kodanikud – Õigused – Tagatised – Materiaalõigusnormid – Isiklik käitumine – Ametiühingusse kuulumisest tulenevate õiguste kasutamine – Menetlussätted – Teatamine – Põhjendatus – Õiguskaitsevahendid

(EMÜ asutamislepingu art 48)

5. Töötajad – Liikumisvabadus – Elamisõigus – Keelamine – Territooriumi ühe osaga piiratud keeld – Võrdne kohtlemine

(EMÜ asutamislepingu art 7 ja 48)

[...]

Kohtuasjas 36/75,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Tribunal administratif de Paris' (halduskohus) esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleliolevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Roland Rutili, elukoht Gennevilliers,

ja

siseminister,

*Kohtumenetluse keel: prantsuse.

eelotsust EMÜ asutamislepingu artikli 48 tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president R. Lecourt, kodade esimees H. Kutscher, kohtunikud A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen ja A. J. Mackenzie Stuart,

kohtujurist: H. Mayras,

kohtusekretär: A. Van Houtte,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

1. Tribunal administratif de Paris esitas Euroopa Kohtule 16. detsembri 1974. aasta otsusega, mis saabus kohtukantseleisse 9. aprillil 1975, EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel kaks eelotsuse küsimust EMÜ asutamislepingu artikli 48 avaliku korruga seotud reservatsiooni tõlgendamise kohta, võttes arvesse selle artikli rakendamiseks võetud meetmeid, eriti määrust nr 1612/68 ja nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta direktiivi nr 68/360, mis käsitlevad töötajate liikumisvabadust (EÜT L 257, lk 2 ja 13).

2. Need küsimused on esitatud seoses ühe Prantsuse Vabariigis elava Itaalia kodaniku esitatud hagiga otsuse vastu, millega asjaomasele isikule anti EMÜ liikmesriigi kodaniku elamisluba, millega kaasnes teatud Prantsuse departemangudes elamise keeld.

3. Tribunal administratifi toimikust ning Euroopa Kohtus toimunud arutamise käigus on selgunud, et põhikohtuasja hageja kohta anti 1968. aastal väljasaatmismäärus, seejärel määrus asuda elama teatud departemangu.

4. 23. oktoobril 1970 asendati see meede keeluga elada neljas departemangus, sealhulgas departemangus, kus oli asjaomase isiku elukoht ja kus jätkuvalt elab tema perekond.

5. Samuti selgub kohtuasja toimikust ja Euroopa Kohtule esitatud andmetest, et põhikohtuasja hageja vastu võetud meetmete põhjused avaldati talle üldsõnaliselt Tribunal administratifiks algatatud menetluse käigus, s.t hagi esitamise (16. detsember 1970) suhtes hilisemal kuupäeval.

6. Siseministri poolt Tribunal administratifiks esitatud andmetest, mida põhikohtuasja hageja küll vaidlustab, selgub, et asjaomasele isikule heidetakse ette poliitilist ja ametiühingutegevust 1967. ja 1968. aastal ning sellepärast leitakse, et tema elamine otsuses nimetatud departemangudes "võib häirida avalikku korda".

7. Et lahendada selle vaidluse raames esitatud ühenduse õigusega seotud küsimusi liikmesriikide töötajate liikumisvabaduse ja võrdse kohtlemise põhimõtete kohta, esitas

Tribunal administratif Euroopa kohtule kaks küsimust asutamislepingu artiklis 48 leiduva avaliku korra reservatsiooni ulatuse kohta.

Esimene küsimus

8. Esimese küsimusega küsitakse, kas asutamislepingu artikli 48 väljend "Alludes piirangutele, mis on õigustatud avaliku korra [...] seisukohast" puudutab üksnes regulatiivotsuseid, mida liikmesriigid on otsustanud teha teiste liikmesriikide kodanike liikumisvabaduse ja viibimise piiramiseks oma territooriumil, või puudutab see ka üksikotsuseid, mis on tehtud taoliste õigusnormide rakendamiseks.

9. Artikli 48 lõike 1 kohaselt "tagatakse töötajate liikumisvabadus ühenduse piires".

10. Sama artikli lõike 2 järgi eeldab selline liikumisvabadus igasuguse kodakondsusel põhineva diskrimineerimise kaotamist nii töölevõtmisel, töö tasustamisel kui ka muude töötingimuste puhul.

11. Vastavalt lõikele 3 toob see töötajatele kaasa õiguse liikuda vabalt liikmesriikide territooriumil, viibida liikmesriikides selleks, et seal töötada, ning pärast töötamise lõpetamist sinna jääda.

12. Viimaks, asutamislepingu artikli 7 järgi on asutamislepingu reguleerimisalal, kui selle erisätted ei sätesta teisiti, igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel üldiselt keelatud.

13. Asutamislepingu artikli 48 lõike 3 kohaselt võib töötajate liikumisvabadust, eriti nende liikmesriikide territooriumil liikumise vabadust, siiski piirata, kui see on õigustatud avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise seisukohast.

14. Nende sätete rakendamiseks on võetud mitmed rakendusmeetmed, eriti nõukogu määrus nr 1612/68 ja direktiiv nr 68/360, mis käsitlevad töötajate liikumisvabadust.

15. Avaliku korra reservatsiooni on täpsustatud nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivis nr 64/221 välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta (EÜT 1964, lk 850).

16. Eranditult kõigi nende õigusnormide mõju on see, et liikmesriikidele on seatud kohustusi, ning järelikult on kohtute ülesanne juhul, kui liikmesriigi õigusaktid, mille eesmärk on piirata teiste liikmesriikide kodanike liikumisvabadust ja viibimist selle riigi territooriumil, mõnele neist kohustustest ei vasta, anda siseriiklike õigusnormide ees eesõigus ühenduse eeskirjadele, millele võidakse tugineda kohtus.

17. Kuna asutamislepingu sätete ja teisese õiguse eesmärk on reguleerida üksikisikute olukorda või tagada neile kaitse, on siseriiklike kohtute ülesanne kontrollida ka üksikotsuste vastavust ühenduse õiguse asjaomastele eeskirjadele.

18. See ei kehti mitte üksnes asutamislepingu artiklites 7 ja 48 ning määruses nr 1612/68 kinnitatud mittediskrimineerimise ja liikumisvabaduse eeskirjade kohta, vaid ka direktiivi nr 64/221 sätete kohta, mille eesmärgiks on määrata kindlaks avaliku korra reservatsiooni ulatus ning tagada minimaalsed protseduurilised tagatised isikutele, kelle suhtes võetakse liikumisvabadust või elamisõigust piiravaid meetmeid.

19. See järeldus lähtub nii liikmesriikide kodanikele asutamislepinguga ja määrusega nr 1612/68 antud õiguste austamisest kui ka direktiivi nr 64/221 artiklist 3, kus on selgesõnaliselt sätestatud, et avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed peavad põhinema "eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel".

20. Sellist vaatenurka toetab ka see, et siseriiklikud avaliku korra ja julgeoleku kaitset käsitlevad õigusaktid annavad üldiselt siseriiklikele võimudele kaalutusõiguse, mis võiks igasuguse õigusliku järelevalve alt välja jääda, kui kohtud ei saaks laiendada oma kontrolli ka asutamislepingu artikli 48 lõikes 3 sõnastatud reservatsiooni raames tehtud üksikotsustele.

21. Seega tuleb esitatud küsimusele vastata, et asutamislepingu artiklis 48 leiduv väljend "Alludes piirangutele, mis on õigustatud avaliku korra [...] seisukohast," ei puuduta üksnes õigusnorme, mida iga liikmesriik on otsustanud võtta vastu teiste liikmesriikide kodanike liikumisvabaduse ja viibimise piiramiseks oma territooriumil, vaid ka taoliste õigusnormide rakendamiseks tehtud üksikotsuseid.

Teine küsimus

22. Teise küsimusega palutakse täpsustada, millises tähenduses tuleks mõista sõna "õigustatud" asutamislepingu artikli 48 lõikes 3: "Alludes piirangutele, mis on õigustatud avaliku korra [...] seisukohast".

23. Selles sättes tuleb väljendit "piirangud, mis on õigustatud" mõista selliselt, et lubatud on üksnes õiguslikele nõuetele, sealhulgas ühenduse õigusest tulenevatele nõuetele vastavad piirangud, eriti kui need puudutavad liikmesriikide kodanike õigust liikmesriikides vabalt liikuda ja seal viibida.

24. Seoses sellega tuleb võtta ühest küljest arvesse materiaalõigusnorme, teisest küljest vormieeskirju või menetlussätteid, mis reguleerivad liikmesriikidele artikli 48 lõikes 3 antud avaliku korra ja julgeolekuga seotud pädevuse kasutamist.

25. Peale selle tuleb vaadelda ühenduse õiguse seisukohast eriprobleeme, mis tekivad Tribunal administratifele esitatud meetme olemuse tõttu, kuna see seisneb elamiskeelus, mis on piiratud osaga riigi territooriumist.

Avaliku korra huvides võetud meetmete õigustatus materiaalõiguse seisukohalt

26. Artikli 48 lõike 3 reservatsiooni kohaselt on liikmesriigid üldiselt vabad otsustama avaliku korra nõuete üle kooskõlas oma riiklike vajadustega.

27. Ühenduse kontekstis, eriti töötajate võrdse kohtlemise ja liikumisvabaduse põhimõtetest tehtava erandi õigustamise puhul, tuleb seda mõistet käsitada kitsas tähenduses, nii et ükski liikmesriik ei saaks selle ulatust kindlaks määrata ühepoolselt, ilma ühenduse institutsioonide kontrollita.

28. Seega saab liikmesriikide kodanike õigust teise liikmesriigi territooriumile siseneda, seal elada ja seal liikuda piirata üksnes siis, kui nende kohalolek või käitumine kujutab endast avalikule korrale tegelikku ning piisavalt tõsist ohtu.

29. Selles osas kohustab direktiivi nr 64/221 artikkel 3 liikmesriike hindama iga ühenduse õigusega kaitstud isiku olukorda eraldi, mitte lähtuma üldistest kaalutlustest.

30. Peale selle on sama direktiivi artiklis 2 sätestatud, et avaliku korra huvi alust ei saa moonutada, rakendades neid "majanduslikel eesmärkidel".

31. Määruse nr 1612/68 artiklist 8, mis tagab võrdse õiguse kuuluda ametiühingutesse ja kasutada sellest tulenevaid õigusi, nähtub, et avaliku korra reservatsiooni ei saa rakendada ka nende õiguste kasutamiseга seotud põhjustel.

32. Need Llikmesriikide pädevuse piirangud välismaalaste üle teostatava järelevalve valdkonnas on selgepiiriliseks väljenduseks üldisemale põhimõttele, mida rõhutatakse 4. novembril 1950. aastal Roomas allkirjastatud ning kõigi liikmesriikide ratifitseeritud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklites 8, 9, 10 ja 11 ning selle konventsiooni 16. septembril 1963. aastal Strasbourgis allkirjastatud protokollis nr 4 artiklis 2, mis sätestavad samas sõnastuses, et nende artiklitega tagatud õiguste vähendamine avaliku korra ja julgeoleku huvides ei tohi väljuda raamidest, mis on vajalik nende huvide kaitsmiseks "demokraatlikus ühiskonnas".

Avaliku korra huvides võetud meetmete õigustatus protseduurilisest vaatepunktist

33. Direktiivi 64/221 preambuli kolmanda põhjenduse kohaselt taotletakse selle direktiiviga muuhulgas eesmärki, et avaliku korra kaitseks võetavate meetmete küsimustes tehtud otsuste suhtes peaksid "õiguskaitsevahendid olema igas liikmesriigis teiste liikmesriikide kodanikele piisavalt kättesaadavad".

34. Sama direktiivi artikli 8 kohaselt peavad asjaomasel isikul olema tema vastu võetud meetmete suhtes "samad õiguskaitsevahendid, kui asjaomase riigi kodanikel on haldustoimingute suhtes".

35. Vastasel korral peab asjaomasel isikul olema artikli 9 kohaselt vähemalt õigus kaitsele pädevas asutuses, mis ei tohi olla sama asutus kui see, mis tema vabadust piirava meetme võttis.

36. Lisaks sellele sätestab direktiivi artikkel 6, et asjaomasele isikule teatatakse, millistel asjaoludel tema suhtes tehtud otsus põhineb, välja arvatud juhul, kui see on vastuolus asjaomase riigi julgeolekuhuvidega.

37. Neist sätetest nähtub, et igal nimetatud sätetega kaitstud isikul peab olema kahekordne tagatis, mis seisneb tema suhtes võetud piirava meetme põhjuste teatamises ning õiguskaitsevahendite võimaluses.

38. Tuleb täpsustada, et liikmesriigid peavad võtma kõik meetmed, et tagada selline kahekordne kaitse kõigile isikutele, kelle suhtes kohaldatakse piiravat meedet.

39. See nõue eeldab eriti, et asjaomane liikmesriik teataks asjaomasele isikule otsuse täpsed ja täielikud põhjused samal ajal, kui tema suhtes võetud piirav meede talle teatavaks tehakse, et tagada talle võimalused enda kaitseks.

Üksnes osal riigi territooriumist elamise keelu õigustatusest

40. Tribunal administratifi esitatud küsimused tekkisid seoses meetmega, millega keelati elamine piiratud osal riigi territooriumist.

41. Vastusena ühele Euroopa Kohtu esitatud küsimusele teatas Prantsuse Vabariigi valitsus, et selliseid meetmeid võib Prantsuse kodanike suhtes võtta teatud kriminaalkorras süüdimõistmistele puhul lisakaristusena või erakorralise seisukorra väljakuulutamise järel.

42. Sätted, mis lubavad keelata territooriumi teatud piirkondi välisriikide kodanikele, põhinevad seevastu üksnes viimaseid käsitlevatel õigustekstidel.

43. Seoses sellega juhib Prantsuse Vabariigi valitsus tähelepanu nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi nr 64/220 (liikmesriikide kodanikele seoses asutamise ja teenuste osutamisega seotavate liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires) (EÜT 1964, lk 845) artiklile 4, mille kohaselt "liikmesriigis elamise õigus kehtib kogu asjaomase liikmesriigi territooriumil, välja arvatud avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohast põhjendatud üksikmeetmete korral".

44. On selge, et see säte on iseloomulik vaid kõnealusele direktiivile, mis on kohaldatav üksnes asutamise ja teenuste osutamise valdkonnas, ning seda ei korrata töötajate liikumisvabadust käsitlevates direktiivides – eriti praegu kehtivas direktiivis nr 68/36 – ega ka nõukogu 21. mai 1973. aasta asutamist ja teenuste osutamist käsitlevas direktiivis nr 73/148 (EÜT L 172, lk 14), mis on vahepeal asendanud direktiivi nr 64/220.

45. Komisjoni arvamuse kohaselt, mis esitati suulise arutamise käigus, ei tähenda selle lisatingimuse puudumine nii töötajate suhtes kui ka asutamise ja teenuste osutamise valdkonnas praegu kohaldatavatest direktiividest siiski seda, et liikmesriigid oleksid täielikult kaotanud õiguse keelata teiste liikmesriikide kodanikest välismaalastel elada teatud osal oma territooriumist.

46. Õigust siseneda liikmesriikide territooriumidele ning õigust seal viibida ja vabalt liikuda tuleb asutamislepingus mõista nende riikide territooriumi kui terviku suhtes, mitte nende sisemiste alajaotuste suhtes.

47. Artikli 48 lõikes 3 sõnastatud avaliku korra kaitsega seotud reservatsioonil on sama ulatus, mis õigustel, mille piiramist ta lubab.

48. Sellest järeldub, et liikmesriigis elamise keeldu saab artikli 48 lõikes 3 leiduva reservatsiooni alusel anda üksnes kogu riigi territooriumi suhtes.

49. Mis puutub seevastu riigis elamise keeldu, mis piirduvad territooriumi teatud piirkondadega, tuleb ühenduse õigusega kaitstud isikuid kohelda kooskõlas asutamislepingu artikliga 7 ning selle sätte kohaldamisalal võrdsel alusel asjaomase liikmesriigi kodanikega.

50. Sellest tuleneb, et liikmesriik saab teise liikmesriigi kodanikul, kes kuulub asutamislepingu kohaldamisalasse, keelata elamast territoriaalselt piiratud alal üksnes juhul, kui samasuguse keelu võiks anda ka selle liikmesriigi enda kodanike suhtes.

51. Seega tuleb teisele küsimusele vastata, et avaliku korra kaitseks võetud meetmete õigustatust tuleb hinnata seoses ühenduse kõigi õigusnormidega, mille eesmärk on piirata liikmesriikide kaalutlusõigust selles valdkonnas ning tagada isikute õiguste kaitse, kelle suhtes on selles valdkonnas võetud piiravaid meetmeid.

52. Kaalutlusõiguse piiramine ja õiguskaitse tagamine tulenevad eelkõige liikmesriikide kohustusest põhjendada võetud meetmeid üksnes nende isikute isikliku käitumisega, kelle suhtes need võetakse, hoiduda selles valdkonnas kõigist meetmetest, mida kasutatakse muudel

eesmärkidel kui avalik kord või mis takistaksid ametiühingusse kuulumisest tulenevate õiguste kasutamist, teatada viivitamata igale isikule, kelle suhtes piiravaid meetmeid võetakse – välja arvatud juhul, kui see on vastuolus asjaomase riigi julgeolekuhuvidega –, millistel asjaoludel tema kohta tehtud otsus põhineb, et võimaldada isikul õiguskaitsevahendite mõjusat kasutamist.

53. Eriti tuleneb sellest, et liikmesriik saab teiste liikmesriikide kodanike suhtes, kes kuuluvad asutamislepingu sätete kohaldamisalasse, võtta osaga riigi territooriumist piirduvaid elamisõigust piiravaid meetmeid ainult sel juhul ja sellistel tingimustel, mille puhul saaks samu meetmeid kohaldada ka kõnealuse liikmesriigi kodanike suhtes.

Kohtukulud

54. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Prantsuse Vabariigi valitsuse, Itaalia Vabariigi valitsuse ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulud ei hüvitata.

55. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus Tribunal administratif de Paris's poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS,

vastates küsimustele, mille esitas talle Tribunal administratif de Paris 16. detsembri 1974. aasta otsusega, otsustab:

1. Asutamislepingu artiklis 48 leiduv väljend "Alludes piirangutele, mis on õigustatud avaliku korra [...] seisukohast" ei puuduta üksnes õigusnorme, mida iga liikmesriik on otsustanud võtta vastu teiste liikmesriikide kodanike liikumisvabaduse ja viibimise piiramiseks oma territooriumil, vaid ka taoliste õigusnormide rakendamiseks tehtud üksikotsuseid.

2. Avaliku korra kaitseks võetud meetmete õigustatust tuleb hinnata seoses ühenduse kõigi õigusnormidega, mille eesmärk on piirata liikmesriikide kaalutusõigust selles valdkonnas ning tagada isikute õiguste kaitse, kelle suhtes on selles valdkonnas võetud piiravaid meetmeid.

Kaalutusõiguse piiramine ja õiguskaitse tagamine tulenevad eelkõige liikmesriikide kohustusest põhjendada võetud meetmeid üksnes nende isikute isikliku käitumisega, kelle suhtes need võetakse, hoiduda selles valdkonnas kõigist meetmetest, mida kasutatakse muudel eesmärkidel kui avalik kord või mis takistaksid ametiühingusse kuulumisest tulenevate õiguste kasutamist, teatada viivitamatult igale isikule, kelle suhtes piiravaid meetmeid võetakse – välja arvatud juhul, kui see on vastuolus asjaomase riigi julgeolekuhuvidega –, millistel asjaoludel tema kohta tehtud otsus põhineb, et võimaldada isikul õiguskaitsevahendite mõjusat kasutamist.

Sellest tuleneb, et liikmesriik saab teiste liikmesriikide kodanike suhtes, kes kuuluvad asutamislepingu sätete kohaldamisalasse, võtta osaga riigi territooriumist piirduvaid elamisõigust piiravaid meetmeid ainult sel juhul ja sellistel tingimustel, mille puhul saaks samu meetmeid kohaldada ka kõnealuse liikmesriigi kodanike suhtes.

Mertens de Wilmars

Pescatore

Sørensen

Mackenzie Stuart

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 28. oktoobril 1975.

Kohtusekretär

President

A. Van Houtte

R. Lecourt