

EUROOPA KOHTU OTSUS

8. aprill 1976*

Õigus viibida liikmesriigis ja avalik kord

[...]

Kohtuasjas 48/75,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Liège Tribunal de première instance esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas kriminaalasjas järgmise poole vastu:

Jean Noël Royer, Lisieux' (Prantsusmaa) elanik,

eelotsust töötajate liikumisvabadust, asutamisõigust ja teenuste osutamise vabadust käsitlevate ühenduse õiguse erinevate sätete, eelkõige EMÜ asutamislepingu artiklite 48, 53, 56 ja 62 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) ja 15. oktoobri 1968. aasta direktiivi 68/360 (liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires), tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

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

kohtujurist: H. Mayras,

kohtusekretär: A. Van Houtte,

on teinud järgmise

otsuse

[...]

1. 6. mai 1975. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 29. mail 1975 ja mida kinnitas Liège Cour d'Appel'i 22. detsembri 1975. aasta otsus, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 30. detsembril 1975, esitas Liège Tribunal de première instance EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel mitu küsimust EMÜ asutamislepingu artiklite 48, 53, 56, 62 ja 189 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 1964, lk 850) ja 15. oktoobri 1968.

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

aasta direktiivi 68/360 (liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires) (EÜT 1968, lk 13) tõlgendamise kohta.

2. Need küsimused kerkisid esile Prantsusmaa kodaniku vastu esitatud kriminaalasjas ebaseadusliku sisenemise eest Belgia territooriumile ja seal ebaseadusliku elamise eest .

3. Kohtutoimikust ilmneb, et süüdistatava päritoluriigis on ta süüdi mõistetud kupeldamises ning samuti on teda kohtu alla antud erinevate relvastatud röövide eest, kuid vastavalt saadaolevale teabele ei ole teda nendes süüdi mõistetud.

4. Süüdistatava naine, kes on samuti Prantsusmaa kodanik, peab Liège provintsis kohvikut ja tantsusaali, tegutsedes talle kuuluva äriühingu töötajana, ning süüdistatav oli tema juurde elama asunud, kuid ta ei täitnud rahvastikuregistrisse kandmise halduslikke formaalsusi.

5. Olles avastanud tema riigisviibimise, käskisid pädevad asutused tal riigist lahkuda ja algatasid tema suhtes menetluse ebaseadusliku riigis elamise tõttu, mille tagajärjel ta kohtu poolt esimest korda süüdi mõisteti.

6. Pärast lühikest viibimist Saksamaal naasis süüdistatav Belgia territooriumile ja asus jälle oma naise juurde elama, jättes taaskord täitmata välismaalaste kontrolliga seonduvad õiguslikud formaalsused.

7. Politsei pidas ta jälle kinni ning vangistas ta, kuid kohtuasutused ei jätnud vangistamist jõusse.

8. Enne tema vabastamist esitati süüdistavale siiski ministri väljasaatmiskorraldus põhjusel, et „Royeri isiklik käitumine näitab, et ta kujutab endast ohtu avalikule korrale” ja et „ta ei ole täitnud välismaalaste elamisele kehtestatud tingimusi ning tal ei ole luba asuda kuningriigis elama”.

9. Pärast nimetatud väljasaatmiskorraldust tundub, et süüdistatav ongi Belgia territooriumilt lahkunud, kuid süüdistuste käsitlemist ebaseadusliku riiki sisenemises ja seal elamises jätkati Tribunal de première instance's.

Asjakohased ühenduse õigusnormid

10. Menetluse käesolevas etapis ei ole siseriiklik kohus veel lõplikult süüdistatava seisundit temale kohaldavate ühenduse õiguse sätete suhtes kindlaks määranud.

11. Siseriikliku kohtu esitatud asjaolud ja nende ühenduse õiguse sätete valik, mille tõlgendamist ta soovib, võimaldavad teha erinevaid oletusi vastavalt sellele, kas süüdistatavale kohaldatakse ühenduse õiguse sätteid selle töö pärast, mida ta ise tegi, või selle ametikoha pärast, mille ta ise leidis, või hoopis sellise isiku abikaasana, kellele kohaldatakse ühenduse õiguse sätteid tema töö pärast; niisiis võib süüdistatava seisundit reguleerida kas:

a) asutamislepingu peatükk, milles käsitletakse töötajaid, ja eelkõige artikkel 48, mida rakendatakse nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrusega (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT 1968, lk 2), ning nõukogu direktiiv 68/360/EMÜ või

b) peatükid, milles käsitletakse asutamisõigust ja teenuste osutamise vabadust, eelkõige artiklid 52, 53, 56, 62 ja 66, mis rakendati nõukogu 21. mai 1973. aasta direktiiviga 73/148 liikmesriikide kodanikele seoses asutamise ja teenuste osutamisega seatavate liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT 1973, L 172, lk 14).

12. Igatahes sellest ilmneb nende erinevate õigusnormide võrdlusest, et need põhinevad samadel põhimõtetel sellisel ulatuses, kuivõrd nendes käsitletakse ühenduse õigusega hõlmatud isikute sisenemist ja elamist liikmesriikide territooriumil ja nende diskrimineerimise keeldu kodakondsuse alusel.

13. Eelkõige laiendavad määruse (EMÜ) nr 1612/68 artikkel 10, direktiivi 68/360 artikkel 1 ja direktiivi 73/148 artikkel 1 ühtemoodi ühenduse õiguse kohaldamisala seoses nende sätetega hõlmatud isiku abikaasa sisenemise ja elamisega liikmesriikide territooriumil.

14. Lisaks märgitakse direktiivi 64/221 artiklis 1, et käesolevat direktiivi kohaldatakse kõikide liikmesriigi kodanike suhtes, kes elavad mõnes teises ühenduse liikmesriigis või reisivad sinna selleks, et seal töötada või tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana või kasutada teenuseid, ning nende abikaasa ja pereliikmete suhtes.

15. Eeltoodu alusel on ilmne, et olulises osas identseid ühenduse õiguse sätteid kohaldatakse, nagu ka kõnealusel juhul, siis, kui kas asjaomase poole või tema abikaasa suhtes on olemas seos ühenduse õigusega mis tahes ülalnimetatud õigusnormide alusel.

16. Tribunal de première instance'i esitatud küsimustele vastatakse neid kaalutlusi silmas pidades ja ilma et see piiraks siseriikliku kohtu õigust määrata kindlaks antud olukord ühenduse õiguse sätete suhtes.

Esimene, teine, kolmas ja neljas küsimus (asutamislepingu alusel seoses liikmesriikide territooriumile sisenemisega ja seal elamisega antud õiguste allikas)

17. Esimese, teise, kolmanda ja neljanda küsimusega soovitakse eelkõige asutamislepingu artikli 48 ning direktiivide 64/221 ja 68/360 osas kindlaks määrata liikmesriigi kodanike teise liikmesriigi territooriumile sisenemise ja seal elamise õiguse allikat ning selle õiguse teostamise suhtes kehtivate liikmesriikide poolt kasutatavate volituste ulatust seoses välismaalaste järelevalvega.

18. Täpsemalt küsitakse sellega seonduvalt seda,

a) kas see õigus on antud otseselt asutamislepingu või ühenduse õiguse muude sätete alusel või kas see tekib üksnes elamisloa alusel, mille on väljastanud liikmesriigi pädev asutus ja millega tunnistatakse teise liikmesriigi kodaniku konkreetset seisundit ühenduse õiguse suhtes;

b) kas direktiivi 68/360 artikli 4 lõigete 1 ja 2 alusel tuleb järeldada, et liikmesriigid on kohustatud väljastama elamisloa, kui asjaomane isik esitab tõendi selle kohta, et ta kuulub ühenduse õiguse sätete reguleerimisalasse;

c) kas välismaalaste kontrolliga seonduvate õiguslike formaalsuste täitmata jätmine liikmesriigi kodaniku poolt kujutab endast iseenesest sellist käitumist, mis ohustab avalikku korda või julgeolekut, ning kas selline käitumine võib seega õigustada otsust väljasaatmise kohta või ajutist isiku vabaduse äravõtmist;

d) kas pärast sellist täitmatajätmist tehtud väljasaatmiskorraldus on „üldpreventiivne” meede või reguleerivad seda eripreventiivsed kaalutlused, mis on seotud asjaomase isiku isikliku käitumisega.

19. Artiklis 48 on sätestatud, et ühenduse piires tagatakse töötajate liikumisvabadus.

20. Selle artikli lõikes 3 on sätestatud, et see toob endaga kaasa õiguse siseneda liikmesriikide territooriumile, liikuda seal vabalt, viibida liikmesriigis, et seal töötada, ja jääda liikmesriigi territooriumile pärast selles riigis töötamist.

21. Artiklis 52 on sätestatud, et liikmesriigi kodaniku asutamisvabadust teise liikmesriigi territooriumil kitsendavad piirangud kaotatakse järk-järgult ning see peab olema lõpetatud üleminekuperioodi lõpuks.

22. Artiklis 59 on sätestatud, et samal viisil kaotatakse ühenduse piires teenuste osutamise vabaduse piirangud.

23. Nende sätete, mida võib tõlgendada selliselt, et liikmesriikidel on keelatud kehtestada piiranguid või takistusi teiste liikmesriikide kodanikele nende territooriumile sisenemisel või seal elamisel, toime kohaselt annavad need otseselt õigused kõikidele isikutele, kes kuuluvad eespool nimetatud artiklite kohaldamisalasse, nagu hiljem on asutamislepingu rakendusmäärustes või -direktiivides täpsemalt selgitatud.

24. Seda tõlgendust on tunnustatud kõikides asutamislepingu eespool nimetatud sätete rakendamiseks vastu võetud teistes õigusaktides.

25. Niisiis on määruse nr 1612/68 artiklis 1 sätestatud, et liikmesriigi igal kodanikul on sõltumata elukohast „õigus asuda tööle ja töötada teise liikmesriigi territooriumil”, ning sama määruse artiklis 10 on laiendatud „õigust asuda elama” sellise kodaniku pereliikmetele.

26. Direktiivi 68/360 artiklis 4 on sätestatud, et „liikmesriigid annavad õiguse oma territooriumil elamiseks” viidatud isikutele, ning lisaks on märgitud, et nimetatud õiguse „tõendamiseks” väljastatakse eraldi elamisluba.

27. Peale selle on direktiivi 73/148 preambulis märgitud, et asutamisevabaduse võib täiel määral saavutada üksnes juhul, „kui seda soovivatele isikutele antakse alaline õigus riigis elada”, ja et teenuste osutamise vabadus eeldab, et teenuseid osutavatel ja saavatel isikutel on „teenuste osutamise ajal õigus riigis elada”.

28. Need sätted näitavad, et ühenduse seadusandjad olid teadlikud sellest, et ühenduse õigusega kaitstud isikute kasuks uusi õigusi loomata määrati asjakohases määruses ja direktiivides kindlaks asutamislepingu alusel otseselt antavate õiguste teostamise kohaldamisala ja üksikasjalikud eeskirjad.

29. Seepärast on ilmne, et asutamislepingu artikli 48 lõikes 3 ja artikli 56 lõikes 1 sisalduvat erandit avaliku korra, julgeoleku ja tervishoiu kaitsmise kohta ei tohi pidada tingimuseks, mis eelneb sisenemise ja elamise õiguse omandamisele, vaid seda tuleb pidada sellise võimaluse andmiseks, millega saab kehtestada piiranguid asutamislepingust otseselt tuleneva õiguse teostamisele üksikutel juhtudel, kui selleks on piisav õigustus.

30. Neid kaalutlusi silmas pidades võib riikliku kohtu esitatud konkreetsetele küsimustele vastata järgmiselt.

31. a) Eeltoodust tuleneb, et liikmesriigi kodanike õigus siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja elada seal asutamislepingus nimetatud eesmärkidel, eelkõige selleks, et asuda seal tööle või töötada või tegutseda seal töötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana või et taasühineda oma abikaasa või perekonnaga, on õigus, mis on antud otseselt asutamislepingu või asutamislepingu rakendamiseks vastu võetud õigusnormide alusel.

32. Seepärast tuleb järeldada, et see õigus omandatakse sõltumata elamisloa väljastamisest liikmesriigi pädeva asutuse poolt.

33. Seega tuleb selle loa andmist pidada mitte õigusi loovaks toiminguks, vaid selliseks liikmesriigi toiminguks, mille eesmärk on tuvastada, milline on teise liikmesriigi kodaniku seisund ühenduse õiguse sätete alusel.

34. b) Direktiivi 68/360 artikli 4 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud, et ilma et see kahjustaks direktiivi artikli 10 kohaldamist, „annavad” liikmesriigid õiguse oma territooriumil elamiseks isikutele, kes esitavad direktiivis loetletud dokumendid, ja et elamisõiguse „tõendamiseks” väljastatakse spetsiaalne elamisluba.

35. Direktiivi eespool nimetatud sätete eesmärgiks on määrata kindlaks praktilised üksikasjad, mis reguleerivad asutamislepingu alusel otseselt antud õiguste teostamist.

36. Seepärast tuleneb eeltoodust, et liikmesriikide asutused peavad andma elamisõiguse igale isikule, kes kuuluvad direktiivi artiklis 1 nimetatud kategooriate alla ja kes tõendavad, et nad kuuluvad nendest kategooriatest ühe alla, esitades artikli 4 lõikes 3 nimetatud dokumendid.

37. Vastus esitatud küsimusele peab seega olema selline, et direktiivi 68/360 artikkel 4 toob kaasa liikmesriikide kohustuse väljastada elamisluba igale isikule, kes tõendab sobivate dokumentide näol, et ta kuulub ühe direktiivi artiklis 1 sätestatud kategooria alla.

38. c) Eeltoodu loogiliseks järelduseks on see, et üksnes välismaalaste sisenemist, liikumist ja elamist käsitlevate õiguslike formaalsuste mittetäitmine liikmesriigi kodaniku poolt ei õigusta otsust kodaniku väljasaatmise kohta.

39. Kuna tegemist on küsimusega asutamislepingu enda alusel omandatava õiguse teostamisest, siis ei saa sellist käitumist iseenesest pidada avaliku korra või julgeoleku rikkumiseks.

40. Sellest tulenevalt oleks mis tahes otsus väljasaatmise kohta, mille on teinud liikmesriigi asutused teise liikmesriigi kodaniku suhtes, kes kuulub asutamislepingu reguleerimisalasse, vastuolus asutamislepingu sätetega, kui see põhineks üksnes välismaalaste kontrolliga seonduvate õiguslike formaalsuste täitmatajätmisel selle isiku poolt või elamisloa puudumisel.

41. Selles suhtes tuleb siiski märkida, et ühelt poolt võivad liikmesriigid ikkagi saata oma territooriumilt teise liikmesriigi kodaniku välja, kui tegemist on avaliku korra ja julgeoleku nõuetega muul põhjusel, kui välismaalaste kontrolliga seonduvate formaalsuste täitmatajätmise tõttu, ilma et see kahjustaks nende pädevusele ühenduse õigusega seatud piiranguid, nagu on märkinud Euroopa Kohus oma 26. oktoobri 1975. aasta otsuses (kohtuasi 36/75: Rutili v. siseminister, EKL 1975, lk 1219).

42. Teiselt poolt ei keelata ühenduse õiguse alusel liikmesriikidel välismaalaste kontrolliga seonduvate riiklike õigusnormide rikkumise korral kasutada kohaseid sanktsioone, välja arvatud territooriumilt väljasaatmise meetmeid, mis on vajalikud selleks, et tagada nende õigusnormide tõhusus.

43. Seoses küsimusega, kas liikmesriik võib võtta meetmeid ajutiseks vabaduse äravõtmiseks välismaalasel, kellele kohaldatakse asutamislepingu tingimusi, eesmärgiga saata ta territooriumilt välja, tuleb kõigepealt märkida, et ükski sellist liiki meede ei ole lubatud, kui otsus territooriumilt väljasaatmise kohta on vastuolus asutamislepinguga.

44. Lisaks sellele sõltub sellise vabaduse ajutise äravõtmise meetme kehtivus, mis on võetud välismaalase puhul, kes ei tõendanud, et ta kuulub asutamislepingu reguleerimisalasse, või kes võidakse saata territooriumilt välja muul põhjusel, kui välismaalaste kontrolliga seonduvate formaalsuste täitmatajätmine, riikliku õiguse sätetest ja asjaomase liikmesriigi võetud rahvusvahelistest kohustustest, kuna ühenduse õigus kui selline ei kehtesta selles suhtes liikmesriikidele konkreetseid kohustusi.

45. d) Direktiivi 64/221 artikli 3 lõikes 1 on sätestatud, et „avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed põhinevad eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel”.

46. Selle sätte alusel on liikmesriigid kohustatud andma hinnangu seoses avaliku korra ja julgeoleku nõuetega iga ühenduse õiguse alusel kaitstud isiku individuaalset seisundit arvestades, mitte üldiste kaalutluste põhjal.

47. Hoolimata sellest on eeltoodu alusel selge, et välismaalaste riiki sisenemist, riigis liikumist ja elamist käsitlevate õiguslike formaalsuste täitmatajätmine ei kujuta iseenesest ohtu avalikule korrale ja julgeolekule asutamislepingu mõistes.

48. Selline käitumine iseenesest ei saa seega põhjustada vajadust kohaldada meetmeid, millele on viidatud eespool nimetatud direktiivi artiklis 3.

49. Seega on eeltoodud märkuste alusel ilmne, et küsimuste sellel osal ei ole enam tähtsust.

50. Esitatud küsimustele peab seega vastama, et ühe liikmesriigi kodanike õigus siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja seal elada on antud otseselt asutamislepingu, eelkõige selle artiklite 48, 52 ja 59 või selle rakendussätete alusel isikutele, kes kuuluvad ühenduse õiguse kohaldamisalasse, sõltumata vastuvõtva riigi poolt väljastatud elamisloast.

51. Üksnes välismaalaste sisenemist, liikumist ja elamist käsitlevate formaalsuste täitmatajätmine liikmesriigi kodaniku poolt ei ole sellist liiki rikkumine, mis kujutaks endast avaliku korda ja julgeolekut ohustavat käitumist, ning seega ei õigusta see iseenesest sel eesmärgil väljasaatmist või ajutist vangistust.

Viies küsimus (väljasaatmismeetmete ja õiguskaitsevahendite rakendamine)

52. Viienda küsimusega soovitakse sisuliselt teada saada, kas otsus väljasaatmise kohta või keeldumine väljastada elamis- või elamaasumisluba võib ühenduse õiguse nõudeid silmas pidades anda aluse vahetute täitemeetmete kasutamiseks või kas selline otsus jõustub alles pärast seda, kui õiguskaitsevahendid riiklikes kohtutes on ammendatud.

53. Direktiivi 64/221 artikli 8 kohaselt on isikutel, kellele kohaldatakse territooriumilt väljasaatmise korraldust, nende otsuste suhtes samad õiguskaitsevahendid, kui kodanikel on haldustoimingute suhtes.

54. Selle puudumisel peab asjaomasel isikul olema artikli 9 kohaselt vähemalt võimalus teostada oma õigust kaitsele pädeva asutuse juures, mis ei või olla asutus, milles võeti kasutusele meetmed tema vabaduse piiramiseks.

55. Selles osas on kohane märkida, et liikmesriigid peavad astuma kõik sammud tagamaks, et edasikaebamisõigust kaitstakse tegelikkuses iga isiku suhtes, kelle vastu on sellist liiki piirav meede võetud.

56. Siiski muutuks selline garantiid näiliseks, kui liikmesriigid saaksid väljasaatmisotsuse vahetu täideviimise teel võtta asjaomaselt isikult võimaluse kasutada tõhusalt õiguskaitsevahendeid, mis on talle direktiivi 64/221 alusel tagatud.

57. Direktiivi 64/221 artiklis 8 viidatud õiguskaitsevahendite korral peab asjaomasel poolel olema vähemalt võimalus esitada kaebus ja saavutada seeläbi täideviimise viivitamine enne, kui väljasaatmiskorraldus täide viiakse.

58. See järeldus tuleneb samuti direktiivis sätestatud seosest selle artiklite 8 ja 9 vahel, pidades silmas asjaolu, et viimases sättes nimetatud kord on kohustuslik muu hulgas siis, kui artiklis 8 viidatud õiguskaitsevahenditel ei ole „peatavat toimet”.

59. Artikli 9 alusel peab pädevale asutusele edasikaebamise kord eelnema otsusele väljasaatmise kohta edasilükkamatutel juhtudel.

60. Sellest tulenevalt ei saa otsust väljasaatmise kohta täide viia enne, kui asjaomane isik saab õiguskaitsevahendit kasutada, kui artiklis 8 viidatud õiguskaitsevahendit on võimalik kasutada.

61. Kui sellist vahendit ei saa kasutada või kui seda saab kasutada, kuid sellel ei ole peatavat toimet, ei saa otsust vastu võtta enne, välja arvatud edasilükkamatutel juhtudel, mis on asjakohaselt õigustatud, kui asjaomasel poolel on olnud võimalus kaevata otsus edasi asutusele, mis on määratud direktiivi 64/221 artiklis 9, ja kuni see asutus on teinud oma otsuse.

62. Seega tuleb sellele küsimusele vastata nii, et otsust väljasaatmise kohta ei saa ühenduse õiguse alusel kaitstud isiku suhtes täide viia enne, välja arvatud edasilükkamatutel juhtudel, mis on asjakohaselt õigustatud, kui asjaomane pool on ammendanud õiguskaitsevahendid, mis on tagatud direktiivi 64/221 artiklites 8 ja 9.

Kuues, seitsmes ja kaheksas küsimus (uute piirangute keeld)

63. Kuuenda, seitsmenda ja kaheksanda küsimusega soovitakse teada saada, kas asutamislepingu artiklite 53 ja 62 alusel, mille kohaselt on liikmesriikidel keelatud kehtestada uusi piiranguid teiste liikmesriikide kodanike asutamisõiguse ja teenuste osutamise vabaduse suhtes, mis on tegelikult saavutatud, võib liikmesriik pöörduda tagasi õigusnormide või tavade poole, mis on vähem liberaalsed kui need, mida ta on varem kohaldanud.

64. Täpsemalt küsitakse selles suhtes seda,

a) kas riiklikud õigusnormid, mille toime kohaselt muutuvad eelnevalt kohaldatud õigusnormid vähem liberaalseks, on õigustatud, kui nende alusel püütakse riiklik õigus viia kooskõlla asjakohaste ühenduse direktiividega;

b) kas uute piirangute keeldu kohaldatakse ka formaalsetele või menetlusealastele õigusnormidele, hoolimata asjaolust, et EMÜ asutamislepingu artiklis 189 jäetakse direktiivide rakendamise „vorm ja viisid” liikmesriikide otsustada.

65. a) Artiklites 53 ja 62 ei keelata üksnes uute piirangute kehtestamist võrrelduna nendega, mida kohaldatakse sellises olukorras, mis eksisteeris siis, kui asutamisleping jõustus, vaid ka liikmesriikide poolt ühenduse õigusest tulenevate kohustuste rakendamisel võetu liberaliseerivate meetmete tühistamist.

66. Selles suhtes võivad ühenduse võetud meetmed eelkõige asutamislepingu sätete rakendusdirektiivide näol anda aimu liikmesriikide kohustuste ulatusest.

67. See kehtib eelkõige direktiivi 64/221 kohta, milles on sätestatud liikmesriikide otsustusõiguse piirangute ja kohustuste hulk, mis on neile pandud seoses avaliku korra, julgeoleku ja tervishoiu kaitsmisega.

68. Teisest küljest ei ole võimalik tugineda artiklite 53 ja 62 eeskirjale juhtudel, kui on kindlaks tehtud, et liikmesriigi antud soodustusi teiste liikmesriikide kodanikele ei anta ühenduse õigusest tulenevat kohustust täites.

69. b) Artiklites 53 ja 62 sätestatud uute piirangute keeld ei ole vastuolus artiklis 189 sisalduva sättega, mille alusel jäetakse direktiivide rakendamise „vorm ja viisid” liikmesriikide otsustada.

70. Tegelikult saab vormi ja viiside valikut teha üksnes kooskõlas ühenduse õiguse sätete ja keeldudega.

71. Nende direktiivide osas, mille eesmärgiks on rakendada isikute vaba liikumist, on pädevad ühenduse asutused omistanud erilise tähtsuse formaalsete ja menetlusealaste sätete rühmale, mille sihiks on tagada asutamislepinguga kehtestatud kava praktiline toimimine.

72. Sellise juhtumiga on tegemist eelkõige direktiivi 64/221 korral avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kohta seepärast, et mõned direktiivis sätestatud tagatised ühenduse õigusega kaitstud isikutele on menetlusealased - nimelt kohustus teavitada isikut, kelle suhtes kohaldatakse piiravat meedet, selle põhjustest ja anda talle edasikaebamise õigus.

73. Sellest tulenevalt on liikmesriigid kohustatud valima neile artikli 189 alusel jäetud vabaduse piires kõige sobivamad vormid ja viisid, et tagada direktiivide tõhus toimimine, pidades silmas nende eesmäärke.

74. Seega peab nendele küsimustele vastama selliselt, et asutamislepingu artiklite 53 ja 62 alusel on liikmesriigil keelatud kehtestada uusi piiranguid teiste liikmesriikide kodanike asutamisõiguse ja teenuste osutamise vabaduse suhtes, mis on tegelikult saavutatud, ja et nende alusel ei saa liikmesriigid pöörduda tagasi vähem liberaalsete õigusnormide ja tavade poole sellisel määral, kuivõrd juba võetud liberaliseerimismeetmed kujutavad endast asutamislepingu sätetest ja eesmärkidest tulenevate kohustuste rakendamist.

75. Artikli 189 alusel liikmesriikidele jäetud vabadus direktiivide rakendamise vormide ja viiside valiku osas ei mõjuta nende kohustust valida kõige kohasemad vormid ja viisid direktiivide tõhususe tagamiseks.

Kohtukulud

76. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Euroopa Ühenduste Komisjoni kulusid ei hüvitata.

77. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus Liège Tribunal de première instance's pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

vastates Liège Tribunal de première instance'i esitatud küsimustele, otsustab:

1. Liikmesriigi kodanike õigus siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja seal elada on õigus, mis on antud otseselt asutamislepingu, eelkõige selle artiklite 48, 52 ja 59 või selle rakendamiseks vastu võetud õigusnormide alusel isikutele, kes kuuluvad ühenduse õiguse kohaldamisalasse, sõltumata vastuvõtva riigi poolt väljastatud elamisloast.

2. Direktiivi 68/360 artikkel 4 toob kaasa liikmesriikide kohustuse väljastada elamisluba igale isikule, kes tõendab sobivate dokumentide näol, et ta kuulub ühe direktiivi artiklis 1 sätestatud kategooria alla.

3. Üksnes välismaalaste sisenemist, liikumist ja elamist käsitlevate formaalsuste täitmatajätmine liikmesriigi kodaniku poolt ei ole sellist liiki rikkumine, mis kujutaks endast avaliku korda ja julgeolekut ohustavat käitumist, ning seega ei õigusta see iseenesest sel eesmärgil väljasaatmist või ajutist vangistust.

4. Otsust väljasaatmise kohta ei saa ühenduse õiguse alusel kaitstud isiku suhtes täide viia enne, välja arvatud edasilükkamatutel juhtudel, mis on asjakohaselt õigustatud, kui asjaomane pool on ammandanud õiguskaitsevahendid, mis on tagatud direktiivi 64/221 artiklites 8 ja 9.

5. Asutamislepingu artiklite 53 ja 62 alusel on liikmesriigil keelatud kehtestada uusi piiranguid teiste liikmesriikide kodanike asutamisõiguse ja teenuste osutamise vabaduse suhtes, mis on tegelikult saavutatud, ja nende alusel ei saa liikmesriigid pöörduda tagasi vähem liberaalsete õigusnormide ja tavade poole sellisel määral, kuivõrd juba võetud liberaliseerimismeetmed kujutavad endast asutamislepingu sätetest ja eesmärkidest tulenevate kohustuste rakendamist.

6. Artikli 189 alusel liikmesriikidele jäetud vabadus direktiivide rakendamise vormide ja viiside valiku osas ei mõjuta nende kohustust valida kõige kohasemad vormid ja viisid direktiivide tõhususe tagamiseks.

Lecourt Kutscher Donner

Mertens de Wilmars

Pescatore

Sørensen

Mackenzie Stuart

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 8. aprillil 1976. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

A. Van Houtte

R. Lecourt