

EUROOPA KOHTU OTSUS

14. juuli 1977*

Märksõnad

1. Isikute vaba liikumine – Liikmesriikide kodanikud – Riiki sisenemise ja riigis elamise luba – Ühenduse õigusaktidest otseselt tulenev õigus – Tuvastamine – Eraldi elamisluba – Väljastamine – Deklaratiivne mõju – Riikliku ametiasutuse poolt väljastatud elamisloaga mittevõrdsustamine – Riiklike ametiasutuste hindamisõiguse puudumine

(EMÜ asutamislepingu artikkel 48, direktiivi nr 68/360 artikkel 4)

2. Isikute vaba liikumine – Liikmesriikide kodanikud – Direktiiviga nr 68/360 ettenähtud dokument – Elamisluba – Nõudmine liikmesriigi poolt – Karistused – Mittelubatavus

(Direktiivi nr 68/230 artikli 4 punkt 2 ja lisa)

3. Isikute vaba liikumine – Liikmesriikide kodanikud – Elamisluba – Siseriiklikud õigussätted – Mittevastavus ühenduse õigusega – Rikkumine – Direktiiv nr 68/360 – Riiklikud rakendusmeetmed – Rikkumine – Karistuste raskendamine – Mittelubatavus

4. Isikute vaba liikumine – Liikmesriikide kodanikud – Direktiivis nr 68/360 osutatud isikuttöendavad dokumendid – Kriminaalkaristused – Sooritatud rikkumise iseloom – Proportsionaalsus

(EMÜ asutamislepingu artikkel 7, direktiiv nr 68/360)

Kohtuasjas 8/77,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Reutlingeni (Saksamaa Liitvabariik) Amtsgerichti (piirkondlik kohus) esitatud taotlus, millega soovitakse saada selles kohtus pooleliolevates kriminaalmenetlustes järgmiste poolte vahel:

CONCETTA SAGULO, GENNARO BRENCIA ja ADDELMADJID BAKHOUCHE, elukoht Reutlingen,

eelotsust vastavalt rahvuse põhjal diskrimineerimise keelamist ja töötajate vaba liikumist käsitlevate EMÜ asutamislepingu artiklite 7 ja 48 tõlgendamise ning nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta direktiivi nr 68/360 (liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires) artikli 4 tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

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

kohtujurist: G. Reischl,
kohtusekretär: A. Van Houtte,

on teinud järgmise

otsuse

Põhjendused

1. Reutlingeni Amtsgericht esitas oma 13. jaanuari 1977. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse sama aasta 18. jaanuaril, EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel neli küsimust, mis puudutavad EMÜ asutamislepingu artiklite 7 ja 48 ning nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta direktiivi nr 68/360, liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT, L 257, lk 13), tõlgendamist.

2. Need küsimused kerkisid kriminaalmenetluste käigus, mis olid algatatud Saksamaa 28. aprilli 1965. aasta välismaalaste seaduse (Ausländergesetz) (Bundesgesetzblatt I, 1965, lk 353) alusel kahe Itaalia ja ühe Prantsusmaa kodaniku vastu.

Kohtumenetluse materjalidest ilmneb, et kaht Itaalia kodanikku karistati rahatrahvi hõlmavate kriminaalkaristustega selle eest, et nad elasid Saksamaa Liitvabariigi territooriumil ilma, et neil oleks olnud kehtiv pass või isikutunnistus ning sellest tulenevalt ka kehtiv elamisluba.

Prantsusmaa kodanikul oli küll kehtiv pass, kuid ta keeldus täitmast Saksamaa ametiasutuste esitatud nõudeid elamisloa hankimiseks, kõnealune isik peeti asja kriminaalkohtus arutamiseks lühiajaliselt kinni ning talle esitati süüdistus selles, et ta keeldub oma olukorda eeskirjadega vastavusse viima.

3. Esimene, teine ja neljas küsimus on sisuliselt suunatud sellele, et saada teada, kas liikmesriikidel on endiselt õigus kohaldada ühenduse õigusega kaitstud isikutele oma üldiste õigusaktide neid sätteid, mis puudutavad välismaalaste riiki sisenemist ja riigis elamist ning nende sätetega kehtestatud karistusi.

Täpsemalt on sellega seoses küsitud:

– kas nõukogu direktiivi nr 68/360 artikli 4 alusel väljastatavat teavitava toimega elamisluba võib nende välismaalaste puhul, kellel on EMÜ asutamislepingu artiklis 48 ja sellele järgnevatel artiklites sätestatud õigused, käsitleda haldus- ja

kriminaalmenetluste raames Saksamaa välismaalaste seadusega nõutava üldise elamisloana, nii et kui välismaalasel kõnealune väljastatav elamisluba puudub või aegub, võib teda mõista Saksamaa välismaalaste seaduse artikli 47 esimese või teise lõigu alusel süüdi selle seaduse artiklis 5 osutatud kehtiva elamisloata riigi territooriumile sisenemise eest või seal viibimise eest, või on sellisel juhul tegemist EMÜ asutamislepingu rikkumisega;

– kas EMÜ asutamislepingu rikkumisega on tegemist juhul, kui välismaalasele, kelle õigused tulenevad otseselt EMÜ asutamislepingu artiklist 48 ja nõukogu ülalmainitud direktiivist, väljastatakse Saksamaa välismaalaste seaduse artiklis 5 osutatud elamisluba, kusjuures sellega kaasnevad kõnealuse seaduse artiklist 47 tulenevad võimalikud negatiivsed tagajärjed;

– kas oleks tegemist EMÜ asutamislepingu rikkumisega, kui välismaalasele, kelle õigused tulenevad otseselt EMÜ asutamislepingu artiklist 48 ja kellele eelmisel aastal määrati trahv Saksamaa välismaalaste seaduse tahtliku rikkumise eest, kuna ta elas Saksamaa Liitvabariigi territooriumil ilma elamisloata, mõistetak스 nüüd, pärast kohtuotsuse jõustumise kuupäeva, samasuguse käitumise eest vabadusekaotusega seotud karistus?

4. Liikmesriigi kodaniku õiguse näol siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja seal elada on tegemist – nagu riiklik kohtunik õigustatult väitis – asutamislepingust või teatavatel juhtudel selle rakendamiseks vastuvõetud õigusaktidest otseselt tuleneva õigusega.

Ühenduse õigusaktidega ei ole samas üksikasjalikult eristatud liikmesriikide pädevust seoses meetmetega, mille abil riiklikud ametivõimud jälgivad inimeste täpset liikumist nende hallataval territooriumil.

Selleks, et võimaldada liikmesriikidel koguda mainitud teavet ning anda asjassepuutuvatele isikutele võimalus tõendada oma vastavust asutamislepingus sätestatud nõuetele, nähti direktiivi nr 68/360 artiklites 2 kuni 4 ette kaks formaalset nõuet, esiteks peab kõnealustel isikutel olema kehtiv riiklik pass või isikutunnistus ning teiseks väljastatakse neile nende elamisõiguse tõendamiseks dokument nimetusega „EMÜ liikmesriigi kodaniku elamisluba“, mis sisaldab märkust, mille tekst on esitatud kõnealuse direktiivi lisas.

Asutamislepingu artikli 189 kolmanda lõigu kohaselt on iga liikmesriigi ülesanne määrata kindlaks, millisel kujul ja milliste meetmete abil direktiivi sätteid oma liikmesriigi territooriumil jõustatakse, seda võib teha nii selgepiiriliste seadusandlike meetmete või eeskirjade vastuvõtmise teel või oma üldiste õigusaktide välismaalasi puudutavaid sätteid kohaldades.

Liikmesriigid peavad direktiiviga nr 68/360 sätestatud formaalsuste täitmise tagamiseks kehtestama asjakohased kriminaalkaristused või kohaldama oma üldiste õigusaktide raames kehtestatud karistusi.

5. Samas, juhul, kui liikmesriik tagab mainitud direktiivi rakendamise oma välismaalasi puudutavate üldiste õigusaktide alusel, ei saa ta võtta haldus- või õiguslikke meetmeid, millega piiratakse teiste liikmesriikide kodanikele ühenduse õigusaktide alusel antavaid õigusi.

Eeskätt on ühenduse õigusega vastuolus sellise elamisloa väljastamine või nõudmine, millega antava õiguse ulatus on erinev sellest, mis antakse direktiivi nr 68/360 artikli 4 lõike 2 alusel väljastatava elamisloaga.

6. Seega ei ole kriminaalkaristuste või muude piiravate meetmete kohaldamine lubatud sedavõrd, kuivõrd ühenduse õigussätete kaitse all olev isik ei vasta riiklikele eeskirjadele, mille kohaselt nõutakse kõnealuselt isikult direktiiviga nr 68/360 sätestatud elamisloa asemel riikliku õigusakti alusel väljastatud elamisloa ning riiklikel ametiasutustel ei ole õigust määrata karistusi sellise, ühenduse õigusaktidega vastuolus oleva sätte rikkumise eest.

Seevastu ei saa ühenduse õiguse alusel takistada asjakohaste piiravate meetmete võtmist juhul, kui kõnealune isik ei ole täitnud siseriiklikke eeskirju, mis on vastu võetud kooskõlas direktiiviga nr 68/360.

7. Samalaadseid kaalutlusi tuleb arvesse võtta küsimuse puhul, kas liikmesriigi poolt direktiivi nr 68/360 rakendamiseks kehtestatud eeskirjade korduv rikkumine võib olla kohaldatavate karistuste võimaliku karmistamise põhjenduseks.

Kuigi iseenesest vastab karistuste selline karmistamine kriminaalõiguse üldpõhimõtetele ning ühenduse õigusaktidega seda ei vaidlustata, ei saa see asjaolu vähendada kohtuniku kohustust hinnata seda, kas sellise karmistamise jaoks nõutavad tingimused on täidetud juhul, kui varasem karistus on määratud selliste õigusaktide alusel, mille kohaldamine oli vastuolus ühenduse õigusega.

Isegi kui asjaolu, et tegemist on jõustunud kohtuotsusega, ei võimalda varasemat süüdimõistvat otsust kustutada, ei saa selle mõju laiendada sedavõrd, et seda otsust vaadeldakse raskendava asjaoluna hilisema, ühenduse õigusega kooskõlas tehtava otsuse puhul.

8. Seega tuleb esitatud küsimustele vastata, et direktiivi nr 60/360 artiklis 4 ettenähtud spetsiaalsel elamisloal on vaid teavitav ülesanne ning et seda ei ole võimalik samastada välismaalaste puhul, kelle õigused tulenevad asutamislepingu artiklist 48 või sellega seotud õigusaktidest, riiklike ametiasutuste hinnangu alusel väljastatava välismaalastele mõeldud üldise elamisloaga.

Liikmesriigil ei ole õigust nõuda ühenduse õiguse kaitse all olevalt isikult, et tal peab olema direktiivi nr 68/360 artiklite 4 lõike 2 ja selle direktiivi lisa alusel väljastatud

elamisloa asemel riikliku ametiasutuse väljastatud elamisluba, ega kohaldada seejuures karistusi riikliku elamisloa puudumise tõttu.

Asjaolu, et ühenduse õigusega vastuolus oleva õigusakti alusel tehtud varasem kohtuotsus on jõustunud, ei saa õigustada liikmesriigi poolt oma territooriumil direktiivi nr 68/360 kohaldamiseks kehtestatud eeskirjade rikkumise eest kohaldatavate karistuste karmistamist.

9. Kolmandas küsimuses on küsitud:

kas on tegemist EMÜ asutamislepingu artiklis 7 sätestatud diskrimineerimise keelamise nõude või selle asutamislepingu mõne teise sätte, nagu EMÜ asutamislepingu artikli 5 vormilise või sisulise rikkumisega, kui välismaalasele, kellel EMÜ asutamislepingu artikli 48 või mõne selle artikli rakendamiseks vastuvõetud sätte alusel on või on algselt olnud õigus siseneda Saksamaa Liitvabariiki eesmärkidel, mis on loetletud kõnealustes sätetes, ning kelle riiklik pass või seda asendav Saksamaa välismaalaste seaduse artikli 3 ja Saksamaa EMÜ kodanike riiki sisenemise ja väljumise seaduse artikli 10 kohaselt nõutav dokument on aegunud, võib Saksamaa välismaalaste seaduse artikli 47 esimese või teise lõigu alusel määrata selle seaduse kohaldamispiirkonnas karistuse, mis hõlmab vabadusekaotust kuni ühe aastani või trahvi kuni 360 päevapalga ulatuses, samas kui Saksamaa kodaniku puhul nii liidu kui ka liidumaade tasandil isikutunnistuste kohta kehtivate samalaadsete seaduste alusel nõutava isikutunnistuse aegumisel on võimalik määrata trahv vaid väärteomenetluse alusel (Saksamaa väärteoseaduse artikkel 47, mida üldjuhul ei kohaldata), mis hooletuse korral võib ulatuda kuni 500 Saksa margani ja tahtliku tegevuse puhul kuni 1000 Saksa margani?

10. See küsimus hõlmab täpsemalt olukorda, kus isik, kellel on ühenduse õigusaktide alusel seaduslik õigus elada liikmesriigi territooriumil, keeldub hankimast kehtivat isikuttõendavat dokumenti.

Kuivõrd vastav nõue on selgesõnaliselt sätestatud direktiivis nr 68/360, ei saa põhimõtteliselt vaidlustada seda, et liikmesriikidel on pädevus karistada kõiki isikuid, kes seda kohustust ei täida.

Siseriiklik kohus küsib samas seoses sellega, kas ühenduse õigusega, eeskätt asutamislepingu artiklis 7 sätestatud mittediskrimineerimise põhimõttega on kooskõlas asjaolu, et ühenduse õiguse jurisdiktsiooni all olevatele isikutele määratakse küllaltki rasked karistused, mis nähakse selliste rikkumiste eest ette välismaalasi puudutavates üldistes õigusaktides, samas kui kõnealuse riigi enda kodanikele määratakse samalaadsete rikkumiste eest siseriiklike õigusaktide alusel väärtegude kohta kehtestatud suhteliselt leebemad karistused.

11. Asutamislepingu artikli 7 esimese lõigus on sätestatud, et „ilma et see piiraks käesolevas lepingus sisalduvate erisätete kohaldamist, on lepingus käsitletud valdkondades keelatud igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel“.

Mis puutub riikliku kohtuniku esitatud küsimusse, siis tuleb juhtida tähelepanu asjaolule, et artiklis 7 sätestatud üldist põhimõtet saab kohaldada vaid asutamislepinguga ettenähtud erijuhte arvesse võttes.

Nende erijuhtude seas tuleb arvesse võtta ka töötajate vaba liikumise järkjärguliseks rakendamiseks artiklis 49 osutatud määrusi ja direktiive, sealhulgas ka direktiivi nr 68/360 sätteid.

Kuivõrd selle direktiiviga nähakse liikmesriigi kodanikele, kes sisenevad teise liikmesriigi territooriumile või elavad seal, ette selgepiirilised kohustused, näiteks nõue omada passi või isikutunnistust, ei saa neid isikuid lihtviisiliselt ja täielikult võrdsustada vastuvõtva liikmesriigi enda kodanikega.

12. Seetõttu on täiesti võimalik, et kõnealuste isikute suhtes rakendatakse kriminaalõiguslikke eeskirju, mis erinevad neist eeskirjadest, mida rakendatakse riigi enda kodanike suhtes, kes ei täida seadustest või rakenduseeskirjadest tulenevat võimalikku kohustust omada teatavaid isikuttõendavaid dokumente.

Selline järeldus on seda enam põhjendatud, et teatavates liikmesriikides ei ole kehtestatud mitte mingit sellelaadset seaduslikku kohustust omaenda kodanike suhtes, seega puudub selliste liikmesriikide puhul igasugune alus ülalmainitud võrdluse tegemiseks.

Kuivõrd puudub võrdluskriteerium, mille aluseks oleks käesoleval juhul võinud olla asutamislepingu artiklis 7 osutatud riikliku tasandi kohtlemise põhimõte, tuleb märkida, et liikmesriikide ülesandeks on määrata mõistlikus ulatuses kindlaks ühenduse õiguse jurisdiktsiooni all olevate isikute kohustus omada kehtivat isikutunnistust või passi, kuid mitte mingil juhul ei või selle kohustusega seotud karistused olla nii ranged, et need muutuksid takistuseks riiki sisenemise ja riigis elamise asutamislepinguga sätestatud vabaduse elluviimisele.

Seejuures ei ole võimalik välistada, et välismaalastele kehtestatud üldiste õigusaktidega ettenähtud karistused ei ole kõnealuste seaduste eesmärkide tõttu kooskõlas ühenduse õigusest tulenevate nõudmistega, mis tuginevad isikute vabale liikumisele ning, välja arvatud mõne selgepiirilise erandi puhul, riikliku tasandi kohtlemisele.

Kui liikmesriik ei ole viinud oma õigusakte vastavusse ühenduse õigusest tulenevate nõudmistega kõnealuses valdkonnas, siis peab riiklik kohtunik kasutama talle antud hinnangu andmise õigust ning määrama karistuse, mis vastab rikkumisega seotud ühenduse eeskirjade laadile ja eesmärgile.

13. Seega tuleb esitatud küsimusele vastata, et iga liikmesriigi riiklike ametiasutuste ülesandeks on kohaldada vajadusel kriminaalkaristusi, kui ühenduse õiguse jurisdiktsiooni alla kuuluv isik ei täida direktiivi nr 68/360 artikli 3 lõikes 1 sätestatud

isikuttõendava dokumendi omamise kohustust, kusjuures seejuures ei või kohaldatavad karistused olla sooritatud rikkumise laadi arvestades ülemääraselt karmid.

Kohtukulud

14. Kohtule oma märkused esitanud Euroopa Ühenduste Komisjoni kulusid ei hüvitata.

Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus Reutlingeni Amtsgerichtis poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

vastates küsimusele, mille Reutlingeni Amtsgericht esitas talle oma 13. jaanuari 1977. aasta määrusega, otsustab:

1. Nõukogu 5. oktoobri 1968. aasta direktiivi nr 68/360 (liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires) artiklis 4 ettenähtud spetsiaalsel elamisloal on vaid teavitav ülesanne ning et seda ei ole võimalik samastada välismaalaste puhul, kelle õigused tulenevad asutamislepingu artiklist 48 või sellega seotud õigusaktidest, riiklike ametiasutuste hinnangu alusel väljastatava üldise välismaalastele mõeldud elamisloaga.

2. Liikmesriigil ei ole õigust nõuda ühenduse õiguse kaitse all olevalt isikult, et tal peab olema direktiivi nr 68/360 artiklite 4 lõike 2 ja selle direktiivi lisa alusel väljastatud elamisloa asemel riikliku ametiasutuse väljastatud elamisluba, ega kohaldada seejuures karistusi riikliku elamisloa puudumise tõttu.

3. Asjaolu, et ühenduse õigusega vastuolus oleva õigusakti alusel tehtud varasem kohtuotsus on jõustunud, ei saa õigustada liikmesriigi poolt oma territooriumil direktiivi nr 68/360 kohaldamiseks kehtestatud eeskirjade rikkumise eest kohaldatavate karistuste karmistamist.

4. Iga liikmesriigi riiklike ametiasutuste ülesandeks on vajadusel kohaldada kriminaalkaristusi, kui ühenduse õiguse jurisdiktsiooni alla kuuluv isik ei täida direktiivi nr 68/360 artikli 3 lõikes 1 sätestatud isikuttõendava dokumendi omamise kohustust, kusjuures seejuures ei või kohaldatavad karistused olla sooritatud rikkumise laadi arvestades ülemääraselt karmid.

Kutscher

Donner

Pescatore

Mertens de Wilmars

Sørensen

Mackenzie Stuart

O'Keeffe

Bosco

Touffait

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 14. juulil 1977 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

A. Van Houtte

H. Kutscher