

EUROOPA KOHTU OTSUS

18. oktoober 1990*

Eelotsused – Euroopa Kohtu pädevus – Viited siseriiklikes õigusnormides ühenduse õigusnormidele – Õigus elada riigi territooriumil – Õigus riiki elama jääda – Direktiiv 64/221/EMÜ

[...]

Liidetud kohtuasjades C-297/88 ja C-197/89,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Brüsseli Tribunal de première instance'i (esimese astme kohus) ja Brüsseli Cour d'appel'i (apellatsioonikohus) esitatud eelotsusetaotlused, millega soovitakse saada eelotsust nimetatud kohtutes pooleli olevates menetlustes järgmiste poolte vahel:

Massam Dzodzi,

ja

Belgia riik,

– kohtuasjas C-297/88, teatavate ühenduse õiguse sätete Euroopa Majandusühenduse kodanike abikaasade riigi territooriumil elamise õiguse ja riiki jäämise õiguse, konkreetsemalt komisjoni 29. juuni 1970. aasta määruse (EMÜ) nr 1251/70 töötajate õiguse kohta jääda elama liikmesriigi territooriumile pärast selles riigis töötamist (EÜT L 142, lk 24);

– kohtuasjas C-197/89, 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 artiklite 8 ja 9 (EÜT L 64, lk 850),

tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed G. F. Mancini, T. F. O' Higgins, J. C. Moitinho de Almeida ja G. C. Rodríguez Iglesias, kohtunikud F.A. Shockweiler ja F. Grévisse,

kohtujurist: M . Darmon

kohtusekretär: D. Louterman, vanemametnik,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Massam Dzodzi, esindajad: Luc Misson ja Jean-Paul Brilmaker, Liège,

– Belgia valitsus, esindajad: asepeaminister, justiits- ja väikeettevõtlusminister (kohtuasi C-297/88) ja peaminister, justiits- ja väikeettevõtlusminister (kohtuasi C-197/89) ja nõunik Martine Scarcez, Brüssel,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigusnõunik Étienne Lasnet,

kuulanud ära suuliseks menetluseks koostatud ettekande,

kuulanud 22. mai 1990. aasta istungil ära Massam Dzodzi, esindajad: Luc Misson, Marc-Albert Lucas ja Jean-Louis Dupond, Liège, ja komisjoni kohtukõned,

kuulanud 3. juuli 1990. aasta istungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

Põhjendused

1. Oma 5. oktoobri 1988. aasta otsusega, mis laekus Euroopa Kohtusse 12. oktoobril 1988, esitas Brüsseli Tribunal de première instance ajutiste meetmete kohaldamise menetluse käigus EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel eelotsuse saamiseks kolm küsimust, mis olid seotud esiteks liikmesriigi kodaniku abikaasa õigusega elada selle riigi territooriumil, teiseks

selle abikaasa õigusega jääda sellesse riiki komisjoni 29. juuni 1970. aasta määruse (EMÜ) nr 1251/70 töötajate õiguse kohta jääda elama liikmesriigi territooriumile pärast selles riigis töötamist (EÜT L 142, lk 24), ja viimasena teise liikmesriigi kodaniku abikaasa õigusega elada liikmesriigi territooriumil ja riiki jääda.

2. Oma 16. mai 1989. aasta otsusega, mis laekus Euroopa Kohtusse 22. mail 1989, esitas Brüsseli Cour d' appel Tribunal de première instance'i eelnimetatud otsuse vastu esitatud edasikaebuse läbivaatamisel EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel eelotsuse saamiseks kaks lisaküsimust 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 artiklite 8 ja 9 kohta (EÜT L 64, lk 850), ja konkreetselt asjaolude kohta, mille korral direktiivi reguleerimisalasse kuuluvad isikud võivad siseriiklikes kohtutes läbiviidavates menetlustes vaidlustada elamisloa andmisest keeldumise või meetme, millega antakse korraldus isik liikmesriigi territooriumilt välja saata.

3. Need küsimused tõstatati kohtumenetluses põhikohtuasja hageja ja kostja, Belgia kodaniku Julien Hermani lese, Togo kodaniku Massam Dzodzi ja Belgia riigi vahel, kes keeldus tunnistamast tema õigust elada Belgias või Belgiasse jääda.

4. Belgia 15. detsembri 1980. aasta seaduse välismaalaste riigi territooriumile lubamise kohta ning välismaalaste elamislubade, ettevõtluse alustamise ja väljasaatmise kohta (Moniteur belge, 31.12.1980, lk 14584) artiklis 40 sätestatakse, et „kui käesolevas seaduses ei ole teisiti ette nähtud, koheldakse järgmisi isikuid, olenemata nende kodakondsusest, Euroopa Ühenduses välismaalaseks: 1) sellise välismaalase abikaasa; [...] Selliselt koheldakse ka Belgia kodaniku abikaasat [...]”.

5. Dzodzi saabus Belgiasse 1987. aasta algul ja abiellus 14. veebruaril 1987 Julien Hermaniga. Belgia kodaniku abikaasana taotles ta seejärel haldusasutustelt luba jääda elama Belgia territooriumile õiguse tõttu, mille talle tema väitel annavad ühenduse direktiivid ja määrused. Sellele taotlusele ei vastatud. Abielupaar sõitis Togosse ja elas seal 1987. aasta aprillist juulini, teatamata sellest Belgia ametiasutustele. Veidi pärast Belgiasse naasmist, 28. juulil 1987 Herman suri. Dzodzi edasised taotlused pikaajalise elamisloa saamiseks Belgias lükati tagasi.

6. Kuna Dzodzi oli saanud korralduse Belgia territooriumilt lahkuda, esitas ta Brüsseli Tribunal de première instance'ile edasikaebuse, taotledes ajutise meetme kohaldamist selle otsuse täitmise peatamise näol ja kohtumäärust, et kui Belgia riik ei väljasta talle viieaastast elamisluba, peab riik maksma perioodilisi trahve.

7. Neil asjaoludel otsustas Brüsseli Tribunal de première instance menetluse peatada, kuni Euroopa Kohus võtab vastu eelotsuse järgmistes küsimustes.

„A – Elamisluba

Isik, kes ei ole ühenduse kodanik, abiellus Belgia kodanikuga, kes kuus kuud pärast abiellumist suri. Kas tingimused elamisloa andmiseks isikule, kes ei ole ühenduse kodanik ning on abiellunud Belgia kodanikuga, määratakse kindlaks loa taotleja kuningriiki saabumise, elamisloa taotluse esitamise või otsuse vastuvõtmise ajal mõistliku aja jooksul?

Kas seda õigust elamisloale kahjustab asjaolu, et abielupaar lahkus riigist rohkem kui kolmeks kuuks ja vähem kui kuueks kuuks – enne elamisloa väljastamist –, teatamata eelnevalt ametiasutustele oma kavatsusest hiljem Belgiasse naasta? Kui ei kahjusta, kas võib siis seda õigust kahjustada abikaasa surm pärast Belgiasse naasmist?

B – Õigus jääda riigi territooriumile

Kas lesk võib eespool kirjeldatud olukorras taotleda õigust jääda Belgiasse määruse nr 1251/70 alusel?

C – Lisaküsimus

Belgia 15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklis 40 koheldakse Belgia kodaniku abikaasat ühenduse kodanikuna. Seega, kui kahele eelmisele küsimusele vastatakse eitavalt ainuüksi lahkunu Belgia kodakondsuse pärast, kas võiks siis hageja nõuda elamisluba või õigust riiki jääda, kui tema lahkunud abikaasa oleks olnud mõne ühenduse teise liikmesriigi kodanik?”

8. Dzodzi esitas selle kohtumääruse peale edasikaebuse põhjusel, et ajutise meetme taotlust läbi vaadanud kohus ei olnud algul esitatud taotlust vastuvõetavaks tunnistanud ning oli keeldunud võtmast tema õiguste kaitsmiseks ajutisi meetmeid.

9. Brüsseli Cour d' appel andis oma 16. mai 1989. aasta otsusega Belgia riigile korralduse väljastada Dzodzile ajutine elamisluba, mis kehtiks ajutise meetme menetluse lõpuni, ja esitas Euroopa Kohtule eelotsuse saamiseks järgmised kaks lisaküsimust:

„1) Nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiiviga 64/221/EMÜ antakse liikmesriigi kodanikele, kelle kohta on tehtud otsus territooriumile sisenemise, elamisloa väljastamisest või selle pikendamisest keeldumise või territooriumilt väljasaatmise kohta õigus kasutada

„samu õiguskaitsvahendid, kui asjaomase riigi kodanikel on haldustoimingute suhtes” (artikkel 8).

Belgias võivad selle riigi kodanikud, kellele vaidlusalune haldusakt võib põhjustada otsest kahju, esitada vaidluse lahendamiseks kohtuseadustiku artikli 584 kohaselt Tribunal de première instance'i presidendile taotluse menetluse algatamiseks ajutise meetme võtmiseks määrusena, millega kohustatakse ametiasutust võtma meetmeid nende ohustatud huvide kaitsmiseks või vaidlusaluse akti mõju ajutiseks peatamiseks.

Kas direktiivis 64/221 kehtestatud, eelnimetatud nõuet silmas pidades, on lubatud keelata neil, kelle suhtes direktiiv on kohaldatav, kasutada menetlust ajutise meetme taotlemiseks?

2) Kas direktiivi artiklit 9 tuleb tõlgendada selliselt, et asjaomastel isikutel peab olema õigus esitada hagi, mis võimaldaks neil taotleda kiireloomuliselt siseriikliku kohtu sekkumist enne vaidlusaluse meetme rakendamist, et ohustatud õiguste kaitsmiseks õigeaegselt meetmeid võtta?”

10. Kohtuasja faktide, menetluskäigu ja poolte argumentide osas viidatakse kohtuistungil ettekandele. Kohtutoimiku neid materjale käsitletakse järgnevalt ainult niivõrd, kui võrd on vaja kohtuotsuse põhjendamiseks.

Euroopa Kohtule esitatud küsimuste objekt

11. Tribunal de première instance'i esitatud küsimustega püütakse sisuliselt välja selgitada, kas ja millistel asjaoludel antakse mitteliikmesriigi kodanikule ainuüksi ühenduse kodaniku abikaasana ühenduse õigusnormidega õigus saada elamisluba või õigus jääda liikmesriigi territooriumile. Kuna siseriiklik kohus viitab otseselt eespool osundatud määrusele nr 1251/70, mis on kohaldatav töötajate ja nende pereliikmete suhtes, on vaja eeldada, et kui Euroopa Kohtule esitatud dokumentides ei ole teisiti märgitud, et see viide puudutab ühenduse kodaniku abikaasa seisundit, kui ta töötab või varem töötas.

12. Kaks esimest küsimust puudutavad olukorda, kus ühenduse kodanik oli enne surma – nagu põhikohtuasja menetluses – selle liikmesriigi kodanik, milles ühenduse kodaniku abikaasa soovib saada elamisluba või luba riiki jääda.

13. Tribunal de première instance palub Euroopa Kohtul vastata kolmandale küsimusele, kui ta peaks leidma, et ühenduse õigusnormid ei ole eelkirjeldatud olukorras kohaldatavad, kuna ühenduse kodanik on selle riigi kodanik, mille territooriumil ta lesk soovib elada või kuhu elama jääda. Kolmandas küsimuses uuritakse, milline oleks olukord, kui ühenduse kodanik

oleks olnud enne surma mõne teise liikmesriigi kodanik. Selleks, et näidata, et see küsimus on vaidluse lahendamiseks kasulik ja asjakohane, viitab siseriiklik kohus eelnimetatud Belgia 15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklile 40. Küsimuse sõnastusest ilmneb, et siseriiklik kohus lähtub artikli 40 tõlgendusest, mille kohaselt riigi seadusandja võttis selle Belgia õigusnormi asjakohaste ettevalmistavate dokumentide põhjal vastu selleks, et leevendada diskrimineerimist Belgia kodanikega abiellunud välismaalaste kahjuks, et nende välismaalastest abikaasade suhtes laieneksid ühenduse õigusnormid, mis on kohaldatavad Belgia Kuningriigi territooriumil elavate teiste liikmesriikide kodanikest abikaasade suhtes.

14. Brüsseli Cour d' appel'i esitatud küsimustega palutakse Euroopa Kohtul tõlgendada eelnimetatud 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221/EMÜ artikleid 8 ja 9 õiguskaitsevahendite kohta elamisloa väljastamisest keeldumise või territooriumilt väljasaatmise kohta tehtud liikmesriigi ametiasutuste otsuste vaidlustamiseks. Siseriikliku kohtu määruse põhjendustes viidatakse siiski ka Belgia 15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklile 40. Seega peab Cour d' appel tegelikult silmas kaht hüpoteesi: esimese hüpoteesi kohaselt on ühenduse õigus põhikohtuasjas kõne all olevas olukorra suhtes otseselt kohaldatav; teise kohaselt on ühenduse õigusnormid, mille tõlgendamist taotletakse, eelnimetatud siseriikliku seaduse artikli 40 kaudu vaid kaudselt kohaldatavad.

15. Seega tuleb siseriiklike kohtute esitatud küsimusi ühenduse õigusnormi tõlgendamise taotluse põhjendatuse hindamisel üksteisest eristada olenevalt sellest, kas neis viidatakse ainult ühenduse õigusnormile või eelnimetatud siseriikliku seaduse artiklile 40. Neid kaht aspekti vaadeldakse järgemööda, lähtudes tol ajal kohaldatavatest ühenduse õigusnormidest; nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiivi 90/364 elamisõiguse kohta (EÜT 1990, L 180, lk 26) ega nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiivi 90/365 kutsetegevuse lõpetanud töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate elamisõiguse kohta (EÜT 1990, L 180, lk 28) hilisemaid sätteid nimelt arvesse ei võeta.

Küsimused otseselt kohaldatavatena käsitatavate ühenduse õigusnormide tõlgendamise kohta (Tribunal de première instance'i esimene ja teine küsimus ja Cour d' appel'i küsimused)

Euroopa Kohtu pädevus

16. Komisjon ja Belgia riik väidavad, et siseriiklikes kohtutes vaidlust tekitanud olukord on puht riigisisene küsimus, kuna ühenduse kodanik, kelle abikaasa taotleb õigust riigis elada või riiki jääda, ei olnud töötanud ega elanud muu liikmesriigi kui oma päritoluliikmesriigi territooriumil. Seega palub komisjon Euroopa Kohtul tunnistada ühenduse õigusnormid sellise olukorra suhtes mittekohaldatavateks. Belgia riik väidab selle tulemusena, et Euroopa Kohtus ei ole pädev nende küsimuste kohta eelotsust andma.

17. Dzodzi ei vaidlusta neid põhjendusi ja tema märkused piirduvad küsimustega, mis on tõstatatud seoses viitega eelnimetatud siseriikliku seaduse artiklile 40.

18. Tuleb märkida, et komisjoni ja Belgia riigi põhjendused, mille alusel nad tõendasid, et olukord on puht riigisisene, on seotud siseriiklike kohtute esitatud küsimuste sisuga. Seega võivad need küll olla asjakohased neile küsimustele vastamisel, kuid ei ole asjakohased Euroopa Kohtu pädevuse kindlaksmääramisel otsuse tegemiseks eelotsusetaotluste kohta (otsus kohtuasjas 180/83 *Moser v. Land Baden-Württemberg* (1984) EKL 2539, 10. punkt).

19. Seega ei saa Belgia valitsuse vastuväiteid Euroopa Kohtu pädevuse kohta toetada.

Põhiküsimus

20. Ühenduse töötajate abikaasade liikumisvabadust ühenduses reguleerib nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrus (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 2).

21. Mis puutub abikaasade elamisõigusesse ja õigusesse jääda liikmesriigi territooriumile, siis esimest õigust reguleerib nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta direktiiv 68/360/EMÜ liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispääsude kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT L 257, lk 13) ja teist eespool osundatud 29. juuni 1970. aasta määrus nr 1251/70.

22. Määruste ja direktiivi eesmärk on võimaldada ja hõlbustada asutamislepingu artikli 48 eesmärkide saavutamist seoses töötajate liikumisvabadusega ühenduses.

23. Ent nagu Euroopa Kohus on varem otsustanud, ei ole ühenduse õigusaktid töötajate liikumisvabaduse kohta kohaldatavad juhtudel, mil ükski tegur neid ühenduse õigusega reguleeritud olukordadega ei seo (otsus liidetud kohtuasjades 35 ja 36/82 *Morson ja Jhanjan v. Madalmaad* (1982) EKL 3723, 16. punkt).

24. Nii on see ka Tribunal de première instance viidatud juhul, kus liikmesriigi kodanikuga abiellunud mitteliikmesriigi kodaniku õigust elada või jääda elama selle riigi territooriumile, mida asjassepuutuv isik taotleb vaid abikaasana, ei saa seostada ühenduse kodaniku liikumisvabaduse kasutamisega ühenduses.

25. Cour d' appel'i ainult ühenduse õigusele viitavatele küsimustele tuleb vastata samal viisil.

26. Eelnimetatud direktiivi 64/221, mille artiklite 8 ja 9 tõlgendamist Cour d' appel taotleb, kohaldatakse selle artiklis 1 sätestatud tingimustel ühenduse teises liikmesriigis elavate või reisivate ühenduse kodanike abikaasade suhtes, kes elavad mõnes teises ühenduse liikmesriigis või reisivad sinna selleks, et seal töötada või tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana või kasutada teenuseid.

27. Cour d' appel'is pooleliolev kohtuasi ei ole direktiivi artikliga 1 hõlmatud olukordadega seotud.

28. Seega tuleb vastata, et 15. oktoobri 1968. aasta määrus nr 1612/68, 15. oktoobri 1968. aasta direktiiv 68/360, 29. juuni 1970. aasta määrus nr 1251/70 ja 25. veebruari 1964. aasta direktiiv 64/221 ei ole kohaldatavad puht liikmesriigisiseste olukordade suhtes, näiteks mitmeliikmesriigi kodaniku suhtes, kes taotleb liikmesriigis elamisõigust või riiki jäämise õigust ainult selle liikmesriigi kodaniku abikaasana.

Küsimused ühenduse õigusnormide tõlgendamise kohta, mis on kohaldatavad tulenevalt Belgia 15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklist 40 (Tribunal de première instance esitatud kolmas küsimus ja Cour d' appel'i esitatud küsimused)

Euroopa Kohtu pädevus

29. Belgia riik ja komisjon väidavad, et küsimus on ainult Belgia kõnealuse siseriikliku seaduse kohaldamises, ning komisjon väidab nimelt, et siseriikliku seaduse artiklis 40 sisalduva sarnane õigusnorm ei mõjuta ühenduse õiguse kohaldamisala kindlaksmääramist. Belgia riik taotleb Euroopa Kohtult otsust, et neile küsimustele vastamine ei kuulu viimase pädevusse.

30. Seevastu Dzodzi väidab, et ühenduse õigusnormid on siseriiklikes kohtutes vaidlustatud siseriikliku seaduse artikli 40 tõttu. Euroopa Kohus peab vastama neis vaidlustes tõstatatud tõlgendamisküsimustele, et vältida Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute pretsedendiõiguste lahknemist ühenduse õigusnormide tõlgendamise osas.

31. Asutamislepingu artikli 177 kohaselt kuulub Euroopa Kohtu pädevusse eelotsuste andmine asutamislepingu ja ühenduse institutsioonide aktide tõlgendamise kohta.

32. Asutamislepingu artikli 177 teise ja kolmanda lõigu kohaselt võib liikmesriigi kohus, kelle menetluses on tõstatatud ühenduse õigusnormi tõlgendamine taotleda või, kui selle otsuste suhtes ei ole siseriiklikus õiguses õiguskaitsevahendeid, taotlema Euroopa Kohtult eelotsust, kui ta leiab, et kõnealune küsimus on talle otsuse tegemiseks vajalik.

33. Seega on asutamislepingu artiklis 177 ette nähtud kord Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute vahelise koostöö vahend, millega Euroopa Kohus annab siseriiklikele kohtutele kriteeriumid ühenduse õigusnormide tõlgendamiseks, mida nad vajavad neile esitatud vaidluste lahendamiseks.

34. Järelikult otsustavad siseriiklikud kohtud, kellele otsus on lahendada antud ja kes peavad hiljem kohtuotsuse eest vastutama, määrama kindlaks kohtuasja iseärasusi arvestades nii eelotsuse vajalikkuse otsuse tegemiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasuse.

35. Seega, kuna siseriiklike kohtute esitatud küsimused puudutavad ühenduse õigusnormi tõlgendamist, on Euroopa Kohus põhimõtteliselt kohustatud otsuse vastu võtma.

36. Artikli 177 sõnastusest ega selle artikliga kehtestatud korra eesmärgist ei ilmne, et asutamislepingu autorid oleks kavatsenud jätta Euroopa Kohtu pädevusest välja eelotsusetaotlused ühenduse õigusnormi kohta erijuhul, mil liikmesriigi siseriiklikus õiguses viidatakse selle normi sisule, et määrata kindlaks eeskirjad, mis on kohaldatavad puht selle riigi sisese olukorra suhtes.

37. Vastupidi, selgelt ühenduse õiguskorra huvides on erinevuste ennetamiseks tõlgendamises anda igale ühenduse õigusnormile ühtne tõlgendus olenemata asjaoludest, mille puhul seda kohaldatakse.

38. Kuna Euroopa Kohtu pädevuses on artikli 177 alusel tagada ühenduse õigusnormide ühtne tõlgendamine kõikides liikmesriikides, järeldeb Euroopa Kohus kõnealuste ühenduse õigusnormide tähenduse nende normide sõnastusest ja mõttest. Seejärel peavad siseriiklikud kohtud ise kohaldama ühenduse õigusnorme, mida on selliselt tõlgendatud nende lahendada antud kohtuasja faktilisi ja õiguslikke asjaolusid arvestades.

39. Seega, kooskõlas siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohtu vahelise ülesannete jaotusega kohtumõistmisel artikli 177 alusel, võtab Euroopa Kohus eelotsuse vastu, ilma et ta peaks põhimõtteliselt vaatlema asjaolusid, mis ajendasid siseriiklike kohtuid küsimusi esitama ja kavandama ühenduse õigusnormi kohaldamist, mille tõlgendamist nad Euroopa Kohtult taotlesid.

40. Olukord oleks teistsugune vaid sel juhul, kui oleks ilmne, et on kas kaldutud kõrvale artiklis 177 ette nähtud korra tegelikust eesmärgist ja püütud faktiliselt saada Euroopa Kohtult eelotsust väljamõeldud vaidluse abil, või et Euroopa Kohtule tõlgendamiseks suunatud ühenduse õigusnormi selgelt ei olnud võimalik kohaldada.

41. Kui ühenduse õigusnormi muudavad kohaldatavaks siseriiklikud õigusnormid, võib selle ühenduse õigusele viitamise täpset ulatust hinnata ainult siseriiklik kohus. Kui selle seisukoht on, et ühenduse õigusnorm on selle viite tõttu oma sisult kohaldatav puht riigisisese olukorra suhtes, millel talle esitatud vaidlus põhineb, on siseriiklikul kohtul õigus taotleda Euroopa Kohtult eelotsust tingimustel, mis on sätestatud artikliga 177 tervikuna, nagu neid on tõlgendatud Euroopa Kohtu pretsedendiõiguses.

42. Hoolimata sellest piirdub Euroopa Kohtu pädevus ainult ühenduse õigusnormide vaatlemisega. Euroopa Kohus ei saa oma vastuses siseriiklikule kohtule arvesse võtta siseriiklike õigusnormide üldist mõtet, kui neis ühenduse õigusele viidates määratletakse selle viitamise ulatus. Vaatlemine, mil määral riigi seadusandja võib olla ühenduse õiguse kohaldamist piiranud puht riigisiseste olukordade suhtes, mille suhtes see on kohaldatav ainult siseriiklike õigusnormide toimimise tõttu, on ainult siseriikliku õiguse küsimus ja kuulub seega liikmesriigi kohtute ainupädevusse.

43. Käesoleval juhul tuleb märkida, et eespool esitatud küsimused ei ole seotud mitte Belgia siseriikliku õiguse sätetega, vaid ainult eelnimetatud määruste ja direktiivi sätetega ühenduse töötajate abikaasade elamisõiguse ja õigusega jääda liikmesriigi territooriumile ja eelnimetatud 25. veebruari 1964. aasta direktiiviga 64/221. Seega neil põhjustel ja eespool määratletud piires kuulub nende küsimuste üle otsustamine Euroopa Kohtu pädevusse.

Ühenduse kodaniku abikaasa elamisõigus ja õigus jääda riiki (Tribunal de première instance'i esitatud kolmas küsimus)

44. Nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires artikkel 10 hõlmab ühe liikmesriigi kodanikuna teise liikmesriigi territooriumil töötava töötaja abikaasa olukorda. Artikliga 10 antakse abikaasale sõltumata kodakondsusest õigus asuda elama töötaja juurde, kes on ühe liikmesriigi kodanik ja kes töötab teise liikmesriigi territooriumil, kui on täidetud artikli 10 lõikes 3 töötaja elamispiinnale kehtestatud tingimused.

45. 15. oktoobri 1968. aasta direktiivi 68/360/EMÜ artikli 1 ja artikli 3 lõike 1 kohaselt peab liikmesriik lubama abikaasal, kelles suhtes on kohaldatav määrus nr 1612/68, oma territooriumile siseneda lihtsalt kehtiva isikutunnistuse või passi esitamisel. Artikli 3 lõikes 2 määratletakse asjaolud, mille korral liikmesriik võib abikaasadel, kes ei ole ühegi liikmesriigi kodanikud, täiendavalt nõuda sissesõiduviietat või muid samaväärseid dokumente.

46. Direktiivi artiklite 1 ja 4 kohaselt peab liikmesriik andma õiguse oma territooriumil elamiseks abikaasale, kes esitab artikli 4 lõikes 3 loetletud dokumendid; peale selle väljastatakse selle elamisõiguse tõendamiseks elamisluba.

47. Lõpuks näib direktiivi artikli 10 põhjal, et liikmesriigid võivad käesoleva direktiivi sätetest kõrvale kalduda üksnes avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides.

48. Riiki jäämise õigust reguleerivat 29. juuni 1970. aasta määrust nr 1251/70 kohaldatakse selle artiklite 1 ja 3 kohaselt ühenduse töötaja abikaasa suhtes, nagu on määratletud määruse nr 1612/68 artiklis 10.

49. Määruse nr 1251/70 artikli 3 lõikega 1 antakse töötaja abikaasale, kes elab koos temaga liikmesriigi territooriumil, õigus alaliselt sinna elama jääda, kui töötaja on saanud õiguse jääda elama liikmesriigi territooriumile vastavalt artiklile 2, ning seda ka pärast töötaja surma.

50. Määruse artikli 2 kohaselt oleneb töötaja õigus riiki jääda, välja arvatud artikli 2 lõike 1 punkti b teises lauses ja artikli 2 lõikes 2 ette nähtud juhtudel, liikmesriigi territooriumil töötamise ja elamise minimaalsest kestusest.

51. Määruse nr 1251/70 artikli 3 lõige 2 hõlmab juhtumeid, kui töötaja sureb töövõimelises eas ning enne selle riigi territooriumile elama jäämise õiguse saamist. Sellisel juhul on tema perekonnaliikmetel õigus sinna alaliselt elama jääda tingimusel, et surma kuupäeval oli töötaja pidevalt elanud selle liikmesriigi territooriumil vähemalt kaks aastat, või tema surma põhjustas tööõnnetus või kutsehaigus.

52. Määruse artiklis 5 sätestatakse tingimused, mille korral riiki elama jäämise õigusega isik võib seda õigust kasutada. Artikli 5 lõike 1 kohaselt võib elama jäämise õigusega isik seda õigust kasutada kahe aasta jooksul, alates õiguse saamisest, vastavalt määruse sätetele. Selles ajavahemikus võib ta liikmesriigi territooriumilt lahkuda seda õigust kaotamata. Artikli 5 lõikes 2 sätestatakse, et elama jäämise õiguse kasutamisel ei nõuta isikult mingite formaalsuste täitmist.

53. Ja lõpuks, elama jäämise õigust tõendatakse elamisloa väljastamisega määruse artiklis 6 sätestatud tingimustel.

54. Kui eelnimetatud ühenduse õigusnormide rakendamisel tekib raskusi, kuna neid tuleks kohaldada puht riigisisese olukorra suhtes, millest põhikohtuasi sai alguse, kuuluks selle raskuse lahendamine siseriikliku kohtu pädevusse. Seoses sellega tuleb korrata, et siseriikliku kohtu ülesanne on määrata kindlaks, millise ulatuse riigi seadusandja kavatses anda ühenduse õigusele tehtud viitele, mille seadusandja sätestas, ja määrata näiteks kindlaks, kui ta peab vajalikuks, asjaolud, mille korral on kohaldatavad määruse nr 1612/68 artikli 10 sätted elamispinna kohta, mis töötajal peab oma pereliikmete jaoks olema, või määruses nr 1251/70 kehtestatud nõuded, mida võib kohaldada selle riigi kodanikust töötaja suhtes liikmesriigi

territooriumil töötamise ja elamise minimaalse kestuse kohta, enne kui talle võib anda õiguse sinna elama jääda.

55. Seega tuleb vastata, et töötaja abikaasa võib taotleda õigust asuda elama või jääda elama töötaja juurde, kes on ühe liikmesriigi kodanik ja kes töötab teise liikmesriigi territooriumil, selle teise liikmesriigi territooriumil tingimustel, mis on sätestatud 15. oktoobri 1968. aasta direktiiviga 68/360, 15. oktoobri 1968. aasta määrusega nr 1612/68 ja 29. juuni 1970. aasta määrusega nr 1251/70. Kuigi Euroopa Kohtu poolt ühenduse õiguse kohta antud suunised ja tõlgendused on siseriiklikule kohtule siduvad, peab ta omalt poolt kindlaks määrama, võttes arvesse siseriiklikus õigusnormis eelnimetatud ühenduse õigusnormidele tehtud viite ulatust, asjaolusid, mille korral neid norme võib kohaldada puht riigisisese olukorra suhtes, mille tõttu menetlust on alustatud.

25. veebruari 1964. aasta direktiivis 64/221 ette nähtud õiguskaitsevahendid (Cour d'appel'i esitatud küsimused)

56. Nagu Euroopa Kohus on juba märkinud, on 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 ulatus määratletud selle direktiivi artikliga 1; see hõlmab nimelt liikmesriigi kodanikke, kes elavad mõnes teises ühenduse liikmesriigis või reisivad sinna selleks, et seal töötada, ja ettenähtud tingimustel ka nende abikaasade suhtes.

Direktiivi artikkel 8

57. Artiklis 8 nähakse ette, et direktiivi reguleerimisalasse kuuluval isikul on „territooriumile sisenemise, elamisloa väljastamisest või selle pikendamisest keeldumise või territooriumilt väljasaatmise kohta tehtud otsuste suhtes samad õiguskaitsevahendid, kui asjaomase riigi kodanikel on haldustoimingute suhtes”.

58. Selle sättega määratletakse otsused, millele direktiivis viidatakse kui „haldustoimingutele”, ja kohustatakse liikmesriike võimaldama kõikidele isikutele, keda need toimingud mõjutavad, haldustoimingute suhtes samad õiguskaitsevahendid, kui on selle riigi kodanikel. Seega ei saa liikmesriik artiklis 8 sätestatud kohustust rikkumata korraldada direktiivi reguleerimisalasse kuuluvatele isikutele õiguskaitsevahendeid erikorra kohaselt, mis pakuks haldustoimingute suhtes vähem kaitset kui riigi kodanikele kättesaadavad õiguskaitsevahendid (otsus kohtuasjas 98/79 *Pecastaing v. Belgia* (1980) EKL 691, 10. punkt).

59. Järelikult, kui liikmesriigi halduskohtutel ei ole õigust peatada haldusotsuse täitmist ega kehtestada ajutisi kaitsemeetmeid selle otsuse täitmise suhtes, kuid tavalistel kohtutel on see õigus olemas, on see riik kohustatud lubama direktiivi reguleerimisalasse kuuluvatel isikutel esitada neisse kohtutesse hagi samadel tingimustel kui kodanikel. Tuleb siiski rõhutada, et

need õigused sõltuvad oluliselt kohtute töökorraldusest ja kohtuasutuste pädevuse jaotusest eri liikmesriikides, kuna artikliga 8 on liikmesriikidele kehtestatud ainult kohustus anda ühenduse õigusega kaitstud isikutele haldustoimingute suhtes edasikaebamisõigused, mis ei ole vähem soodsad kui asjaomase riigi kodanikele kättesaadavad õigused (otsus eelnimetatud kohtuasjas *Pecastaing v. Belgia*, 11.punkt).

60. Seega tuleb vastata, et 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 artikli 8 kohaselt on liikmesriigid kohustatud tagama direktiivi reguleerimisalasse kuuluvatele isikutele õiguskaitsevahendid, mis ei ole vähem soodsad, eelkõige mis puudutab ametiasutust, kellele edasikaebuse võib esitada, ja selle ametiasutuse volitusi, võrreldes kaitsega, mida need riigid pakuvad haldustoimingute suhtes oma kodanikele.

Direktiivi artikkel 9

61. Küsimusega soovitakse sisuliselt kindlaks määrata, kas direktiivi artikkel 9 kohustab liikmesriike tunnistama direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate isikute õigust esitada enne elamisloast keeldumise otsuse või territooriumilt väljasaatmise korralduse täitmist edasikaebust kohtule, kellel on õigus kiirmenetluse korras seoses elamisõigusega ajutisi meetmeid vastu võtta.

62. Direktiivi 64/221 artikli 9 lõike 1 eesmärk on tagada minimaalne protseduuriline kaitse isikutele, keda mõjutab otsus, millega keeldutakse pikendamast elamisloa või antakse korraldus elamisloa omanik territooriumilt välja saata. Selles sättes, mis on kohaldatav vaid sel juhul, kui ei ole õigust esitada edasikaebust kohtusse või kui selle edasikaebuse võib esitada ainult õiguse õigusliku kehtivuse suhtes, või kui edasikaebusel ei saa olla peatavat mõju, nähakse ette muu pädeva asutuse sekkumine peale ametiasutuse, kellel on õigus otsus vastu võtta. Välja arvatud kiireloomulistel juhtudel, võib haldusasutus otsuse vastu võtta vaid sel juhul, kui sellelt nõuandvalt asutuselt on arvamus saadud. Asjaomasel isikul peavad olema selles ametiasutuses läbiviidavas menetluses samad kaitseõigused ja abistamis- või esindusõigused, mis selle riigi siseriiklikus õiguses on ette nähtud.

63. Artikli 9 lõikes 2 sätestatakse, et kõik otsused esmase elamisloa väljastamisest keeldumise või asjaomase isiku territooriumilt väljasaatmise kohta enne elamisloa väljastamist edastatakse asjaomase isiku taotluse korral arutamiseks asutusele, kelle eelnev arvamus on nõutav vastavalt artikli 9 lõikele 1. Asjaomasel isikul on õigus esitada isiklikult selgitusi, välja arvatud juhul, kui see on vastuolus riiklike julgeolekuhuvidega.

64. Seega peab asutus esitama oma arvamuse, millest tuleb nõuetekohaselt teatada asjaomasele isikule, nagu ilmneb direktiivis kehtestatud süsteemi eesmärkidest (otsus liidetud kohtuasjades 115 ja 116/81 *Adoui ja Cornuaille v. Belgia* (1982) EKL 1665, 18. punkt).

65. Direktiivis ei täpsustata, kuidas artiklis 9 viidatud pädev ametiasutus määratakse. Selles ei nõuta, et see asutus oleks kohus või koosneks kohtu liikmetest. Pädeva asutuse liikmed ei pea ka olema teatavaks ajavahemikuks ametisse määratud. Põhinõue on, et esiteks peab olema selgelt kindlaks määratud, et see asutus täidab oma ülesandeid täiesti sõltumatult ning ei allu otseselt ega kaudselt selle asutuse kontrollile, kellel on õigus võtta direktiivis ette nähtud meetmeid (otsus eelnimetatud kohtuasjas *Adoui and Cornuaille*, 16. punkt), ja teiseks, et asutus järgiks korda, mis võimaldab asjaomasel isikul direktiivis sätestatud tingimustel oma kaitseks väiteid esitada.

66. Kuigi ükski säte ei anna kõnealusele ametiasutusele õigust võtta vastu seoses elamisõigusega ajutisi kaitsemeid, tuleb siiski märkida, et direktiivi artikli 9 kohaselt, nagu Euroopa Kohus seda tõlgendab (otsus eelnimetatud kohtuasjas *Pecastaing v. Belgia*, 18. punkt), ei tohi pärast küsimuse lahendamist nimetatud asutusele artiklis 9 mainitud väljasaatmiskorraldust täita, enne kui on saadud nimetatud nõuandva asutuse arvamus ja sellest asjaomasele isikule teatatud, välja arvatud kiireloomulistel juhtudel. Peale selle tuleb märkida, et korraldust ei ole lubatud täita, kui see rikub selle isiku õigust jääda territooriumile ajaks, mis on vajalik direktiivi artikliga 8 talle antud õiguskaitsevahendite kasutamiseks (otsus eelnimetatud kohtuasjas *Pecastaing v. Belgia*, 12. punkt).

67. Kogu eelnevast järeldub, et artiklit 9 ei ole võimalik tõlgendada selliselt, et sellega nõutakse direktiivi reguleerimisalasse kuuluvatele isikutele Belgia kohtu poolt kirjeldatud kohtuliku edasikaebamisvõimaluse pakkumist.

68. Tuleb rõhutada, et vastupidiselt Dzodzi väidetele ei ole direktiivi artikli 9 selline tõlgendus vastuolus ühegi ühenduse õiguse üldpõhimõttega, mis sisaldub 4. novembri 1950. aasta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 6 või 19. detsembri 1966. aasta kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 14 (ÜRO, *Treaty Series*, köide 999, lk 171); ühtki nende lepingute sätet ei saa nende sõnastuse kohaselt tõlgendada selliselt, et nendes nõutaks Brüsseli Cour d' appel'i poolt kirjeldatud iseärasustega edasikaebamismenetluse rakendamist.

69. Seega tuleb vastata, et 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 artiklis 9 ei nõuta liikmesriikidelt direktiivi reguleerimisalasse kuuluvatele isikutele edasikaebamisõiguse võimaldamist enne neile elamisloa andmisest keeldumise otsuse või nende territooriumilt väljasaatmise korralduse täitmist, kohtus, millel oleks õigus võtta seoses elamisõigusega vastu ajutisi kaitsemeetmeid.

Kohtukulud

70. Kohtule märkusi esitanud Euroopa Ühenduste Komisjoni kulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus siseriiklikus kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS,

vastuseks Brüsseli Tribunal de première instance'i 5. oktoobri 1988. aasta otsusega ja Brüsseli Cour d' appel'i 16. mai 1989. aasta otsusega talle esitatud küsimustele otsustab:

1. 15. oktoobri 1968. aasta määrus nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires, 15. oktoobri 1968. aasta direktiiv 68/360 liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires, 29. juuni 1970. aasta määrus nr 1251/70 töötajate õiguse kohta jääda elama liikmesriigi territooriumile pärast selles riigis töötamist ja 25. veebruari 1964. aasta direktiiv 64/221 välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta ei ole kohaldatavad puht liikmesriigisiseste olukordade suhtes, näiteks mitmeliikmesriigi kodaniku suhtes, kes taotleb liikmesriigis elamisõigust või riiki jäämise õigust ainult selle liikmesriigi kodaniku abikaasana.

2. Töötaja abikaasa võib taotleda õigust asuda elama või jääda elama töötaja juurde, kes on ühe liikmesriigi kodanik ja kes töötab teise liikmesriigi territooriumil, selle teise liikmesriigi territooriumil tingimustel, mis on sätestatud 15. oktoobri 1968. aasta direktiiviga 68/360, 15. oktoobri 1968. aasta määrusega nr 1612/68 ja 29. juuni 1970. aasta määrusega nr 1251/70. Kuigi Euroopa Kohtu poolt ühenduse õiguse kohta antud suunised ja tõlgendused on siseriiklikule kohtule siduvad, peab ta omalt poolt kindlaks määrama, võttes arvesse siseriiklikus õigusnormis eelnimetatud ühenduse õigusnormidele tehtud viite ulatust, asjaolusid, mille korral neid norme võib kohaldada puht riigisisese olukorra suhtes, mille tõttu menetlust on alustatud.

3. 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 artikli 8 kohaselt on liikmesriigid kohustatud tagama direktiivi reguleerimisalasse kuuluvatele isikutele õiguskaitsevahendid, mis ei ole vähem soodsad, eelkõige, mis puudutab ametiasutust, kellele edasikaebuse võib esitada, ja selle ametiasutuse volitusi, võrreldes kaitsega, mida need riigid pakuvad haldustoimingute suhtes oma kodanikele.

4. 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 artiklis 9 ei nõuta liikmesriikidelt direktiivi reguleerimisalasse kuuluvatele isikutele edasikaebamisõiguse võimaldamist enne neile elamisloa andmisest keeldumise otsuse või nende

territoriumilt väljasaatmise korralduse täitmist kohtus, millel oleks õigus võtta seoses elamisõigusega vastu ajutisi kaitsemeetmeid.

Due

Mancini

O'Higgins

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Shockweiler

Grévisse

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 18. oktoobril 1990 Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

J.-G. Giraud

O. Due