

EUROOPA KOHTU OTSUS

19. jaanuar 1999*

Avalik kord – Teise liikmesriigi kodanikust turist – Narkootikumide kasutamises
süüdimõistmine – Eluaegne riigis elamise keeld

Kohtuasjas C-348/96,

mille esemeks on EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Areios Pagose (Kreeka) esitatud taotlus, millega soovitakse saada selles kohtus pooleliolevas kriminaalasjas

Donatella Calfa vastu

eelotsust EÜ asutamislepingu artikli 7, artikli 8 lõigete 1 ja 2, artikli 8a lõike 1, artiklite 48, 52 ja 59 ning kõigi isikute liikumisvabadust ja teenuste osutamise vabadust käsitlevate ühenduse direktiivide tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed P. J. G. Kapteyn ja P. Jann, kohtunikud C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm (ettekandja), L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen ja K. M. Ioannu,

kohtujurist: A. La Pergola,

kohtusekretär: asekohtusekretär H. von Holstein,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– pr Calfa, esindaja advokaat Dimosthenis Skandalis, Ateena,

– Prantsuse valitsus, esindajad: välisministeeriumi õigusosakonna talituse juhataja Catherine de Salins ja sama osakonna välisasjade sekretär Claude Chavance,

– Madalmaade valitsus, esindaja: välisministeeriumi õigusnõunik Adriaan Bos,

– Ühendkuningriigi valitsus, esindaja: Treasury Solicitors Departmenti ametnik Stephanie Ridley, keda abistasid *barrister* Stephen Richards ja *barrister* Mark Shaw,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigustalituse ametnik Maria Patakia,

arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles 13. jaanuari 1998. aasta kohtuistungil ära kuulanud suulised märkused, mille esitasid Kreeka valitsus (esindajad: välisministeeriumi Euroopa õiguse asjade eritalituse erakorraline abiõigusnõunik Ioanna Galani-Marangudaki ja nimetatud talituse teadusassistent Stamatina Vodina), Prantsuse valitsus (esindaja: Claude Chavance), Madalmaade valitsus (esindaja: välisministeeriumi abiõigusnõunik Marc Fierstra),

* Kohtumenetluse keel: kreeka.

Ühendkuningriigi valitsus (esindaja: *barrister* Philip Sales) ja komisjon (esindaja: Maria Patakia),

olles 17. veebruari 1998. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Areios Pagos esitas 27. septembri 1996. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse sama aasta 21. oktoobril, EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel kaks eelotsuse küsimust EÜ asutamislepingu artikli 7, artikli 8 lõigete 1 ja 2, artikli 8a lõike 1, artiklite 48, 52 ja 59 ning kõigi isikute liikumisvabadust ja teenuste osutamise vabadust käsitlevate ühenduse direktiivide tõlgendamise kohta, et hinnata, kas liikmesriigi seadus, mis näeb ette, et teiste liikmesriikide kodanikud, kes on selle riigi narkootikumiseaduse teatavate sätete rikkumises selle riigi territooriumil süüdi mõistetud, saadetakse sellelt territooriumilt eluks ajaks välja, on nende sätetega kooskõlas.
- 2 Need küsimused tekkisid kriminaalmenetluses, mis algatati pr Calfa vastu, kes mõisteti süüdi narkootikumiseaduse rikkumises ning kellele määrati kolmeaastane vangistus ja lisakaristusena eluaegne väljasaatmine Kreeka territooriumilt.

Ühenduse õigusnormid

- 3 Nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221/EMÜ (välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta (EÜT 56, lk 850; ELT eriväljaanne 05/01, lk 11)) artikli 1 lõikes 1 on sätestatud:

„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.”

- 4 Sama direktiivi artiklis 3 on sätestatud:

„1. Avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed põhinevad eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel.

2. Varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa iseenesest põhjendada selliste meetmete võtmist.

[...]”

Liikmesriigi õigusnormid

- 5 Narkootikumiseaduse nr 1729/1987 artikli 12 lõikes 1, mida muudeti seaduse nr 2161/1993 artikliga 14, on sätestatud, et kui keegi hangib või omab mis tahes viisil narkootilisi aineid isikliku kasutamise eesmärgil koguses, mille puhul on tõendatav, et need on mõeldud üksnes tema enda vajaduste katmiseks, või kui keegi neid kasutab, võib

selle eest karistada vangistusega. Samamoodi karistatakse isikut, kes kasvatab kanepitaimi koguses, mille kohta võib eeldada, et need on mõeldud üksnes isiklikuks tarbeks.

- 6 Seaduse nr 1729/1987 artikli 17 lõikes 1, mille pealkiri on „Elamispiirangud”, on sätestatud, et kui kõnealuse seaduse rikkumise eest on mõistetud vähemalt viieaastane vabadusekaotus ja kohus leiab, et süüdimõistetu viibimine teatavas kohas on talle endale või ühiskonnale kahjulik, võib kohus asjaomasel isikul selles kohas elamise üheks kuni viieks aastaks keelata.
- 7 Sama seaduse artikli 17 lõike 2 kohaselt saadetakse nii täis- kui ka alaealised välismaalased, kes on kõnealuse seaduse rikkumises süüdi mõistetud, eluks ajaks riigist välja, kui nende riiki jäämist ei õigusta kaalukad, peamiselt perekondlikud põhjused, mille puhul kohaldatakse ka nende suhtes sama artikli lõike 1 sätteid. Väljasaatmiskorralduste täitmist ja täitmise peatamist reguleerivad Kreeka kriminaalseadustiku artikli 74 sätted.
- 8 Sama seadustiku artikli 74 kohaselt tohivad väljasaadetud välismaalased naasta riiki alles siis, kui nende väljasaatmisest on möödunud kolm aastat, ja tingimusel, et justiitsminister on andnud neile riiki naasmiseks loa.
- 9 Kõigi nende sätete koosmõjust tulenevalt peab välismaalase narkootikumiseaduse rikkumises süüdi mõistnud kohus selle isiku riiki jäämist õigustavate kaalukate, eriti perekondlike põhjuste puudumisel andma korralduse tema eluaegseks väljasaatmiseks, nii et ta tohib riiki tagasi pöörduda alles kolme aasta möödudes ja üksnes heakskiitva otsuse korral, mille tegemine kuulub justiitsministri kaalutluspädevusse.
- 10 Kreeka kodanikke, kelle suhtes ei saa väljasaatmismeedet võtta, saab karistada territooriumi teatud osades viibimise keeluga, kui neile on seaduse nr 1729/1987 alusel mõistetud vähemalt viieaastane vabadusekaotus, s.t peamiselt narkootikumidega kauplemise korral. Selle keelu kohaldamisel on aga kaalutluspädevus ja seda ei saa määrata pikemaks ajaks kui viis aastat.

Põhikohtuasja faktilised asjaolud

- 11 Itaalia kodanikku pr Calfat süüdistati keelatud narkootikumide valdamises ja kasutamises, kui ta viibis turistina Kreetal. Heraklioni Plimeliodio (esimese astme kriminaalkohus) mõistis ta süüdi narkootikumiseaduse rikkumises, määras talle kolmekuise vangistuse ja eluaegse väljasaatmise Kreeka territooriumilt.
- 12 25. septembril 1995. aastal kaebas pr Calfa Heraklioni kriminaalkohtu otsuse üksnes territooriumilt eluaegse väljasaatmise osas Areios Pagosele edasi, väites, et Euroopa kodakondsust käsitlevad sätted, eriti asutamislepingu artiklid 8 ja 8a, ning asutamislepingu artiklis 59 sisalduvad teenuste osutamise vabadust käsitlevad sätted ei luba liikmesriigil võtta teise liikmesriigi kodaniku vastu eluaegse väljasaatmise meedet, sest samalaadset meedet ei saa Kreeka kodaniku suhtes kohaldada.

Eelotsuse küsimused

- 13 Leides, et talle esitatud kohtuasjas on tekkinud küsimus, kas asjaomased liikmesriigi õigusnormid on ühenduse õigusega kooskõlas, otsustas Areios Pagos kohtuliku arutamise peatada ja esitada Euroopa Kohtule kaks eelotsuse küsimust:

„1. Kas [eelotsusetaotluse] põhjendustes mainitud ühenduse õigusnormidega, eriti Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 8 lõigetega 1 ja 2, artikli 8a lõikega 1 ning artiklitega 48, 52 ja 59 ning samades põhjendustes mainitud direktiivide või kõigi muude isikute liikumisvabadust ja teenuste osutamise vabadust käsitlevate ühenduse direktiivide sätetega ning viimaks asutamislepingu artiklist 7 tuleneva ühenduse võrdse kohtlemise põhimõttega on vastuolus liikmesriigi seadusesäte, mis seab liikmesriigi kohtule kohustuse määrata teise liikmesriigi kodanikule – välja arvatud kaalukate, eriti perekondlike põhjuste esinemise korral – avaliku korra ja julgeoleku huvides eluaegne väljasaatmine üksnes põhjusel, et see kodanik on vastuvõtvast liikmesriigis, kus ta viibis seaduslikult turismi eesmärgil, sooritanud väärtegusid, mis seisnevad narkootikumide ostmises puhtisiklikuks tarbeks ning nende narkootikumide kasutamises, kui see väljasaatmine toob kaasa selle, et asjaomane isik ei saa seaduslikult sellesse riiki tagasi pöörduda – välja arvatud kolme aasta pärast justiitsministri otsusega antud loal –, et toimida seal eelviidatud ühenduse õigusnormides ette nähtud viisil, samas kui vastuvõtva liikmesriigi kodanikku võib karistada samasuguse vanglakaristusega, kuid mitte mingi muu samalaadse meetmega, nagu elamiskeeld, mis on sätestatud üksnes vanglakaristusele võimaliku lisakaristusena, eriti narkootikumidega kaubitsemise eest?

2. Kui teise liikmesriigi kodaniku väljasaatmine vastavalt sellisele liikmesriigi õigusnormile (vt esimest küsimust), mis ei jäta selle väljasaatmise osas liikmesriigi kohtule mingit muud kaalutlusruumi kui seoses kaalukate, eriti perekondlike põhjustega, mis võivad õigustada vastuvõtvasse riiki jäämist, ei ole eelviidatud ühenduse õigusnormidega põhimõtteliselt keelatud, kas siis võib sellist meetet lugeda vastuolus olevaks ühenduse proportsionaalsuse põhimõttega, s.t kas see on eelkirjeldatud õigusrikkumiste raskusega ebaproportsionaalne (vt esimest küsimust), võttes arvesse asjaolu, et need õigusrikkumised on liikmesriigi õiguses väärted, mille eest on ette nähtud [eelotsusetaotluse põhjendustes] kirjeldatud karistused, samas kui selle liikmesriigi kohtu mõistetav väljasaatmine on eluaegne, nii et ainult justiitsminister saab pärast kolme aasta möödumist lubada asjaomasel isikul vastuvõtvasse riiki tagasi pöörduda?”

- 14 Sisuliselt küsib liikmesriigi kohus, kas õigusnormid, mis nõuavad mõne (eriti perekondlike põhjustega seotud) erandiga, et liikmesriigi kohus annaks korralduse teiste liikmesriikide kodanike eluaegseks väljasaatmiseks riigi territooriumilt, kui need on sellel territooriumil süüdi mõistetud väärtegade eest, mis seisnevad narkootikumide ostmises ja omamises puhtisiklikuks tarbeks, on asutamislepingu artikli 8 lõigetega 1 ja 2, artikli 8a lõikega 1, artiklitega 48, 52 ja 59 ning direktiiviga 64/221 vastuolus.
- 15 Esmalt tuleb seda küsimust uurida teenuste osutamise vabadust käsitlevate ühenduse õigusnormide valguses.
- 16 Kõigepealt tuleb meenutada, et asutamislepingu artiklis 59 sätestatud teenuste osutamise vabadus, mis on üks asutamislepingu aluspõhimõtteid, hõlmab teenusesaajate vabadust minna piiranguteta teise liikmesriiki, et seal teenust saada, kusjuures turiste tuleb lugeda teenuste saajateks (vt 2. veebruari 1989. aasta otsust kohtuasjas 186/87: Cowan, EKL 1989, lk 195, punkt 15).
- 17 Kuigi karistusõigus kuulub põhimõtteliselt liikmesriikide pädevusse, tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et ühenduse õigus seab sellele pädevusele piirid ning sellised õigusaktid ei tohi piirata ühenduse õigusega tagatud põhivabadusi (vt eespool viidatud kohtuotsuse Cowan punkti 19).

- 18 Käesoleval juhul takistab teiste liikmesriikide kodanike karistamine eluaegse territooriumilt väljasaatmisega, kui nad on süüdi mõistetud narkootikumide isiklikuks tarbeks ostmises ja omamises, silmanähtavalt asutamislepingu artiklis 59 tunnustatud teenuste osutamise vabadust, sest selline karistus eitab juba iseenesest seda vabadust. Sama kehtib teiste asutamislepingu artiklites 48 ja 52 sätestatud ja eelotsusetaotluse esitanud kohtu mainitud põhivabaduste kohta.
- 19 Tuleb siiski uurida, kas sellist karistust ei saa õigustada avalikul korral põhineva erandiga, mis on muu hulgas sätestatud asutamislepingu artiklis 56, millele tugineb asjaomane liikmesriik.
- 20 Artikkel 56 lubab liikmesriikidel võtta teiste liikmesriikide kodanike suhtes eelkõige avaliku korra huvides meetmeid, mida nad ei saaks kohaldada oma kodanike suhtes, niivõrd, kuivõrd liikmesriikidel puudub pädevus viimatinimetatud isikuid territooriumilt välja saata või neile riiki sisenemist keelata (vt 4. detsembri 1974. aasta otsust kohtuasjas 41/74: Van Duyn, EKL 1974, lk 1337, punktid 22 ja 23; 18. mai 1982. aasta otsust liidetud kohtuasjades 115/81 ja 116/81: Adoui ja Cornuaille, EKL 1982, lk 1665, punkt 7, ja 17. juuni 1997. aasta otsust liidetud kohtuasjades C-65/95 ja C-111/95: Shingara ja Radiom, EKL 1997, lk I-3343, punkt 28).
- 21 Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale võib avaliku korra mõistele tugineda tegeliku ja piisavalt tõsise ohu puhul, mis ähvardab ühiskonna põhihuve (vt 27. oktoobri 1977. aasta otsust kohtuasjas 30/77: Bouchereau, EKL 1977, lk 1999, punkt 35).
- 22 Selles osas tuleb rõhutada, et liikmesriik võib leida, et narkootikumide kasutamine kujutab endast ühiskonnale ohtu, mis õigustab avaliku korra säilitamise huvides erimeetmeid välismaalaste vastu, kes rikuvad narkootikumidealaseid õigusakte.
- 23 Tuleb siiski meenutada, et avalikul korral põhinevat erandit tuleb tõlgendada kitsendavalt, nagu kõiki asutamislepingu aluspõhimõtetest tehtavaid erandeid.
- 24 Selles osas seab direktiiv 64/221, mille artikli 1 lõike 1 kohaselt käsitleb see muu hulgas liikmesriikide kodanikke, kes reisivad teise liikmesriiki, et seal teenuseid kasutada, piirid liikmesriikide õigusele välismaalasi avaliku korra nimel välja saata. Selle direktiivi artiklis 3 on sätestatud, et avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed, millega piiratakse mõne liikmesriigi kodaniku viibimist selle riigi territooriumil, peavad põhinema eranditult selle isiku isiklikul käitumisel. Lisaks ei saa selliste meetmete võtmist iseenesest põhjendada varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega. Sellest järeldub, et varasemale süüdimõistvale otsusele saab tugineda üksnes siis, kui süüdimõistmise aluseks olevad asjaolud annavad alust järeldada, et isiku käitumine kujutab endast avalikule korrale tegelikku ohtu (eespool viidatud kohtuotsuse Bouchereau punkt 28).
- 25 Järelikult võib sellise ühenduse kodaniku nagu pr Calfa suhtes võtta väljasaatmismeesmeid ainult siis, kui lisaks asjaolule, et ta on rikkunud narkootikumiseadust, kujutab tema isiklik käitumine endast tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu, mis ähvardab ühiskonna põhihuve.
- 26 Tuleb aga meenutada, et põhikohtuasjas käsitletavat õigusnormid nõuavad, et teiste liikmesriikide kodanikud, kes on narkootikumiseaduse rikkumise eest selle riigi territooriumil süüdi mõistetud, saadetak riigi territooriumilt eluks ajaks välja, välja arvatud siis, kui nende riiki jäämist õigustavad kaalukad, peamiselt perekondlikud

põhjused. Karistust saab tühistada ainult justiitsministri kaalutluspädevuse alusel tehtud otsusega pärast kolme aasta pikkuse tähtaja möödumist.

- 27 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et eluaegne territooriumilt väljasaatmine mõistetakse süüdimõistmise järel automaatselt, võtmata arvesse rikkujate isiklikku käitumist ja ohtu, mida ta endast avalikule korrale kujutab.
- 28 Sellest järeldub, et avalikul korral põhineva erandi kohaldamise tingimused, mis on sätestatud direktiivis 64/221, nagu Euroopa Kohus neid tõlgendab, ei ole täidetud ning avalikul korral põhinevale erandile ei saa tugineda, et õigustada sellist teenuste osutamise vabaduse piirangut, nagu tuleneb põhikohtuasjas käsitletavatest õigusnormidest.
- 29 Eelnevaid kaalutlusi arvesse võttes tuleb esitatud küsimustele vastata, et õigusnormid, mis nõuavad mõne (eelkõige perekondlike põhjustega seotud) erandiga, et liikmesriigi kohus annaks korralduse teiste liikmesriikide kodanike eluaegseks väljasaatmiseks riigi territooriumilt, kui need on süüdi mõistetud väärtegude eest, mis seisnevad narkootikumide ostmises ja omamises puhtisiklikuks tarbeks, on asutamislepingu artiklitega 48, 52 ja 59 ning direktiivi 64/221 artikliga 3 vastuolus.
- 30 Neil asjaoludel ei ole Euroopa Kohtul enam vaja otsustada selle üle, kas niisugused õigusnormid, nagu põhikohtuasjas käsitletakse, on kooskõlas asutamislepingu artiklitega 8 ja 8a.

Kohtukulud

- 31 Euroopa Kohtule märkusi esitanud Kreeka valitsuse, Prantsuse valitsuse, Madalmaade valitsuse ja Ühendkuningriigi valitsuse ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulud ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus liikmesriigi kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse see kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS,

vastates Areios Pagose 27. septembri 1996. aasta otsusega esitatud küsimustele, otsustab:

Õigusnormid, mis nõuavad mõne (eelkõige perekondlike põhjustega seotud) erandiga, et liikmesriigi kohus annaks korralduse teiste liikmesriikide kodanike eluaegseks väljasaatmiseks riigi territooriumilt, kui need on süüdi mõistetud väärtegude eest, mis seisnevad narkootikumide ostmises ja valdamises puhtisiklikuks tarbeks, on EÜ asutamislepingu artiklitega 48, 52 ja 59 ning 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) artikliga 3 vastuolus.

Rodríguez Iglesias

Kapteyn

Jann

Gulmann

Murray

Edward

Ragnemalm

Sevón

Wathelet

Schintgen

Ioannu

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 19. jaanuaril 1999. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias