

EUROOPA KOHTU OTSUS

7. juuli 1992*

Isikute vaba liikumine – Liikmesriigi kodaniku abikaasa, kes pöördub tagasi oma päritoluliikmesriiki, õigus elada vastava liikmesriigi territooriumil

[...]

Kohtuasjas C-370/90,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel High Court of Justice'i (kõrgema kohtukoja osakond) poolt esitatud eelotsusetaotlus, millega soovitakse nimetatud kohtus pooleliolevas menetluses järgmiste poolte vahel:

The Queen (Kuninganna),

ja

Immigration Appeal Tribunal (Immigratsiooni apellatsioonikohus)

ja

Surinder Singh,

ja

ex parte: **siseminister**,

saada eelotsust EMÜ asutamislepingu artikli 52 ja nõukogu 21. mai 1973. aasta direktiivi 73/148/ EMÜ liikmesriikide kodanikele seoses asutamise ja teenuste osutamisega seatavate liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT 1973, L 172, lk 14), tõlgendamise kohta,

* Kohtumenetluse keel: inglise.

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president O. Due, kodade esimehed R. Joliet, F.A. Schockweiler, F. Grévisse, P.J.G. Kapteyn, kohtunikud G.F. Mancini, C.N. Kakouris, J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco, M. Zuleeg, J.L. Murray ja D.A.O. Edward,

kohtujurist: G. Tesauro,

kohtusekretär: vanemametnik H.A. Rühl,

olles läbi vaadanud märkused, mille esitasid:

- Ühendkuningriik, esindaja: Rosemary Caudwell rahandusministeeriumi õigusosakonnast, keda abistas barrister David Pannick,
- Surinder Singh, esindaja: riiginõunik Richard Plender Inglismaa ja Wales'i Advokatuurist, ja barrister Nicholas Blake, T. I. Clough ja Co., Solicitors, nõustamisel,
- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: õigusnõunik António Caeiro ja selle juriidilise osakonna liige Nicholas Khan,

arvestades suuliseks menetluseks koostatud ettekannet,

kuulanud 24. märtsi 1992. aasta istungil ära Ühendkuningriigi, keda esindas John F. Collins rahandusministeeriumi õigusosakonnast, keda abistas barrister Stephen Richards, Surinder Singh'i ja Euroopa Ühenduste Komisjoni suulised märkused,

kuulanud 20. mai 1992. aasta istungil ära kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

Põhjendused

1. 19. oktoobri 1990. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 17. detsembril 1990, saatis High Court of Justice (kõrgema kohtukoja osakond) Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel küsimuse eelotsuse tegemiseks EMÜ asutamislepingu artikli 52 ja nõukogu 21. mai 1973. aasta direktiivi 73/148/EMÜ liikmesriikide kodanikele seoses asutamise ja teenuste osutamise seadavate liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT 1973, L 172, lk 14) tõlgendamise kohta.

Vormindatud: Eesti

2. Nimetatud küsimus tekkis kohtumenetluses India kodaniku Surinder Singhi ja siseministri vahel, kes otsustas Singh'i Ühendkuningriigist 15. detsembril 1988 deporteerida.

3. Siseriikliku kohtu otsusest ilmneb, et Surinder Singh abiellus Rashpal Purewaliga, kes on Briti kodanik, 29. oktoobril 1982 Bradfordis (Ühendkuningriik). Alates 1983 kuni 1985 olid Singhid teenistuses Saksamaa Liitvabariigis. 1985. aasta lõpul tulid nad tagasi Ühendkuningriiki, et siin oma äri avada.

4. Aastal 1986 sai S. Singh piiratud loa jääda Ühendkuningriiki kui Briti kodaniku abikaasa. Juulis 1987 kuulutati tema vastu tema abikaasa algatatud menetluses välja tinglik lahutus, mis astub jõusse teatud perioodi möödudes. Selle otsuse tõttu lõpetasid Briti võimud tema elamisloa ja keeldusid talle andmast määramata tähtajaga luba jääda riiki kui Briti kodaniku abikaasa.

5. Singh elas Ühendkuningriigis seaduslikult kuni 23. maini 1988, mil ta võttis tagasi halduskaebuse, mille ta oli sisse andnud otsuse vastu, millega talle keelati anda püsivat elamisluba. Pärast seda jäi ta Ühendkuningriiki elamisloata.

6. Deporteerimiskorraldus, mis tehti 15. detsembril 1988, põhines 1971. aasta Immigratsiooniseaduse (Immigration Act) artikli 3 lõike 5 punktil a, mis puudutab välisriikide kodanikke, kes elavad Ühendkuningriigis ebaseaduslikult kauem, kui elamisloas fikseeritud.

7. 17. veebruaril 1989 kuulutati välja S. ja R. Singh'i lõplik lahutus.

8. Kaebus 15. detsembri 1988. aasta otsuse vastu lükkati 3. märtsil 1989 tagasi. 17. augusti 1989. aasta otsuses lubas Immigration Appeal Tribunal Singhi apellatsioonikohtunik otsuse vastu, väites, et "tal oli ühenduse õigus Briti kodaniku abikaasana, kellel oli ühenduse õigus alustada äri antud riigis."

Vormindatud: Eesti

9. Siseministri taotlusel selle otsuse kohtulikuks järelevalveks esitas High Court of Justice (kõrgema kohtukoja osakond) Euroopa Kohtule järgmise eelotsuseküsimuse:

"Kui abielus naine, kes on liikmesriigi kodanik, on kasutanud asutamislepingu õigusi teises liikmesriigis, töötades seal, ning siseneb ja jääb elama liikmesriiki, mille kodanik ta on, eesmärgiga pidada oma abikaasaga äri, siis kas Rooma lepingu artikkel 52 ja nõukogu

21. mai 1973. aasta direktiiv 73/148 annavad tema abikaasale (kes ei ole ühenduse kodanik) õiguse siseneda ja jääda sellesse liikmesriiki koos oma abikaasaga?"

10. Täpsemad andmed põhikohtuasja õiguslike ja faktiliste asjaolude, menetluse käigu ning Euroopa Kohtule esitatud kirjalike märkuste kohta on esitatud suuliseks menetluseks koostatud ettekandes ning edaspidi mainitakse või käsitletakse neid niivõrd, kui see on vajalik Euroopa Kohtu põhjenduste selgitamiseks.

11. Küsimus, mille siseriiklik kohus on eelotsuse tegemiseks esitanud, puudutab küsimust, kas asutamislepingu artikkel 52 ja direktiiv 73/148, kui neid on õigesti tõlgendada, nõuavad liikmesriigilt loa andmist abikaasale riiki siseneda ja selle territooriumil elada sõltumata kodakondsusest, kui riiki siseneda sooviva abikaasa kaasa on antud riigi kodakondne, kes on nimetatud abikaasaga läinud teise liikmesriiki eesmärgiga seal töötada, nagu on ette nähtud asutamislepingu artiklis 48 ja saabub tagasi, et kasutada asutamislepingu artiklis 52 sätestatud asutamisevabadust selle riigi territooriumil, mille kodanik ta on.

12. Tuleb samuti ära märkida, et ei väideta, et Singhide abielu oli fiktiivne. Veel enam, olgugi, et abielu lahutati absoluutse lahutusotsusega 1989. aastal, ei ole sellel tähtsust eelotsuseküsimuse suhtes, mis puudutab asjassepuutuva isiku elukohaõiguse aluseid perioodil enne selle otsuse kuupäeva.

13. Singh ja komisjon väidavad, et liikmesriigi kodanik, kes tuleb tagasi, et ennast asutada selles samas riigis pärast seda, kui ta on tegelnud majandustegevusega teises liikmesriigis, on samas olukorras kui teise liikmesriigi kodanik, kes saabub sellesse riiki asutamiseõigust kasutama. Viimaste arvamusel peab teda käsitlema samal viisil vastavalt asutamislepingu artiklis 7 kehtestatud diskrimineerimiskeelule, ja seetõttu võib ta toetuda asutamislepingu artiklile 52, eriti oma abikaasa elukohaõiguse suhtes, kui viimane pole liikmesriigi kodanik.

14. Teiselt poolt väidab Ühendkuningriik, et ühenduse kodanik, kes tuleb tagasi, et oma päritoluriigis asutamiseõigust kasutada, ei ole olukorras, mida võiks võrrelda teiste liikmesriikide kodanike olukorraga, kuna ta siseneb ja jääb sellesse riiki mitte ühenduse õigusnormide alusel, vaid siseriikliku õiguse alusel. Seetõttu ei kohaldu temale asutamislepingu artikkel 52 ja direktiiv 73/148. Ühendkuningriik väidab ka, et ühenduse õiguse rakendamisel kodanikule, kes tuleb tagasi eesmärgiga end oma päritoluriigis asutada, on paradoksaalsed tagajärjed, kuna ühenduse õigus lubab teda *inter alia* sellest riigist deporteerida ja väidab, et elukohaõiguse andmine abikaasale suurendab pettuse riski, mis seondub fiktiivsete abieludega.

15. Oma otsuses kohtuasjas 118/75: Watson ja Belmann, EKL 1976, lk 1185, punkt 16) oli kohus seisukohal, et asutamislepingu artiklid 48 ja 52 ning nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määrus (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires (EÜT 1968, L 257, lk 2), nõukogu 15. oktoobri 1968 direktiiv 68/360/EMÜ piirangute eemaldamise kohta liikumiselt ja elukohalt ühenduse piires liikmesriikide töötajate ja

nende perekondade suhtes (EÜT 1968, L 257, lk 13) ja eelpool nimetatud direktiiv 73/148, rakendavad fundamentaalse põhimõtte, mis sisaldub asutamislepingu artikli 3 punktis c, milles on sätestatud, et artikli 2 fikseeritud eesmärkidel hõlmab ühenduse tegevus takistuste eemaldamise isikute liikumisvabaduselt liikmesriikide vahel.

16. Samuti asus kohus oma otsuses kohtuasjas 143/87: Stanton v INASTI, EKL 1988, lk 3877, punkt 13) seisukohale, et asutamislepingu sätted, mis seonduvad isikute vaba liikumisega, on kavandatud selleks, et kergendada ühenduse kodanikel olla igasuguses tööhõives läbi kogu ühenduse ja välistada meetmed, mis võivad asetada ühenduse kodanikud ebasoodsasse olukorda, kui nad soovivad tegeleda majandustegevusega teise liikmesriigi territooriumil.

17. Sellel eesmärgil on liikmesriikide kodanikel õigus, mille nad saavad vahetult asutamislepingu artiklitega 48 ja 52, siseneda ja elada teise liikmesriigi territooriumil teostamaks seal majandustegevust, nagu on ette nähtud nimetatud sätetega (vt eriti otsuseid kohtuasjades 48/75: Royer, EKL 1976, lk 497, punkt 31, ja kohtuasjas C-363/89: Roux, EKL 1991, lk I-273, punkt 9).

18. Nõukogu määruste sätted ja direktiivid liikumisvabaduse kohta ühenduse piires töötajatele ja füüsiliselt isikust ettevõtjatele, eriti ülalpool nimetatud määruse nr 1612/68 artikkel 10, ülalpool nimetatud direktiivi 68/360 artiklid 1 ja 4, ja ülalpool nimetatud direktiivi 73/148 artikli 1 punkt c ja artikkel 4, sätestavad, et liikmesriigid peavad andma sellise isiku abikaasale ja lastele elukohaõigused, mis on samaväärsed nendega, mis on antud sellele isikule endale.

19. Liikmesriigi kodanik võib karta oma päritoluriigist lahkuda, et tegutseda teises liikmesriigis töötajana või füüsiliselt isikust ettevõtjana, nii nagu seda on ette näinud asutamislepingu tagasi tulles liikmesriiki, mille kodanik ta on, eesmärgiga tegutseda seal töötajana või füüsiliselt isikust ettevõtjana, tema riiki sisenemise ja elukoha tingimused pole vähemalt võrdsed neile, mis tal oleks võimalik saada asutamislepingu alusel või teisese õiguse alusel teises liikmesriigis.

20. Ta oleks heidutatud seda tegemast, kui tema abikaasal ja lastel ei lastaks siseneda ja elada oma päritoluliikmesriigi territooriumil tingimustel, mis on vähemalt samaväärsed nendega, mis talle annab ühenduse õigus teise liikmesriigi territooriumil.

21. Sellest tuleneb, et liikmesriigi kodanikul, kes on läinud teise liikmesriiki eesmärgiga töötada seal palgatöötajana vastavalt asutamislepingu artiklile 48 ja kes tuleb tagasi, et ennast asutada tegutsemaks füüsilisest isikust ettevõtjana liikmesriigi territooriumil, mille kodanik ta on, on asutamislepingu artikli 52 kohaselt õigus omada saatjana viimasena nimetatud riigi territooriumil oma abikaasat, mitteliikmesriigi kodanikku, samadel tingimustel, mis on kehtestatud määruses nr 1612/68, direktiivis 68/360 või direktiivis 73/148 (nimetatud eelpool).

22. Eeldatavalt, nagu väidab Ühendkuningriik, liikmesriigi kodanik siseneb ja elab selle riigi territooriumil tänu õigustele, mis käivad kaasas tema kodakondsusega ja mitte tänu neile õigustele, mis talle annab ühenduse õigus. Peale selle, nagu on sätestatud Euroopa inimõiguste konventsiooni neljandas protokollis (artikkel 3), ei tohi riik oma kodanikku riigist välja saata või keelata tal oma territooriumile siseneda.

23. Siiski, antud kohtuasi ei puuduta mitte siseriikliku õiguse järgseid õigusi, vaid ühenduse kodanikule asutamislepingu artiklite 48 ja 52 alusel antud liikumise- ja asutamisõigusi. Need õigused ei saa olla täies ulatuses toimivad, kui selline isik heitub neid rakendamast takistuste tõttu, mis võidakse tekitada tema päritoluriigis tema abikaasa sisenemisele ja elukohale. Vastavalt sellele, kui ühenduse kodanik on kasutanud oma nimetatud õigusi ja tuleb oma päritoluriiki tagasi, peavad tema abikaasal olema samad õigused siseneda ja elada, mis oleks neile andnud ühenduse õigus, kui tema abikaasa oleks otsustanud siseneda ja elada teises liikmesriigis. Sellele vaatamata ei takista asutamislepingu artiklid 48 ja 52 liikmesriike rakendamast oma kodanike välismaalastest abikaasadele sissesõidu- ja elukohareegleid, mis on soodsamad kui need, mida näeb ette ühenduse õigus.

24. Mis puudutab pettuse riski, millele Ühendkuningriik viitas, siis on küllaldane ära märkida, et nagu kohus on järjepidevalt sedastanud (vt eriti otsuseid kohtuasjas 115/78: Knoors, EKL 1979, lk 399, punkt 25, ja kohtuasjas C-61/89: Bouchoucha, EKL 1990, lk I-3551, punkt 14), siis asutamislepingu poolt loodud vahenditel ei saa olla toimet, mis lubaks isikutel, kes saavad neist tulu, vältida siseriikliku õiguse kohaldamist ja keelata liikmesriikidel võtma meetmeid, mis on vajalikud sellise väärkasutuseärahoidmiseks.

25. Seega peab vastus antud eelotsuseküsimusele seetõttu olema selline, et asutamislepingu artikkel 52 ja direktiiv 73/148, kui neid õigesti tõlgendada, nõuavad liikmesriigil lubada abikaasal siseneda ja elada selle riigi territooriumil, sõltumata abikaasa kodakondsusest, kui teine abikaasa on selle riigi kodanik, kes on läinud nimetatud abikaasaga teise liikmesriiki eesmärgiga seal töötada palgatöötajana, nagu on ette nähtud asutamislepingu artikliga 48, ja kes tuleb tagasi, et ennast asutada, nagu on ette nähtud asutamislepingu artikliga 52, selle riigi territooriumil, mille kodanik ta on. Abikaasal peavad olema vähemalt samad õigused, mis talle antaks ühenduse õiguse alusel, kui tema abikaasa siseneks ja hakkaks elama teise liikmesriigi territooriumil.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS,

vastates High Court of Justice'i (kõrgema kohtukoja osakond) 19. oktoobri 1990. aasta otsusega esitatud eelotsuseküsimusele otsustab:

Asutamislepingu artikkel 52 ja nõukogu 21. mai 1973. aasta direktiiv 73/148/EMÜ, liikmesriikide kodanikele seoses asutamise ja teenuste osutamisega seatavate liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires, kui neid õigesti tõlgendada, nõuavad liikmesriigilt lubada abikaasal siseneda ja elada selle riigi territooriumil, sõltumata abikaasa kodakondsusest, kui teine abikaasa on selle riigi kodanik, kes on läinud nimetatud abikaasaga teise liikmesriiki eesmärgiga seal töötada palgatöötajana, nagu on ette nähtud asutamislepingu artiklis 48, ja kes tuleb tagasi, et ennast asutada, nagu on ette nähtud asutamislepingu artiklis 52, selle riigi territooriumil, mille kodanik ta on. Abikaasal peavad olema vähemalt samad õigused, mis talle antaks ühenduse õiguse alusel, kui tema abikaasa siseneks ja hakkaks elama teise liikmesriigi territooriumil.

Due	Joliet	Schockweiler	Grevisse	Kapteyn
	Mancini	Kakouris	Moitinho de Almeida	Rodriguez Iglesias
Diez de Velasco		Zuleeg	Murray	Edward

Kuulutatud avalikul kohtuistungil Luxembourgis 7. juulil 1992.

Kohtusekretär

President

J.-G. Giraud

O. Due