

EUROOPA KOHTU OTSUS

21. september 1999*

Isikute liikumisvabadus – Euroopa Liidu kodanike õigus vabalt liikuda ja elada – Piirikontroll – Riiklikud õigusaktid, mis nõuavad teisest liikmesriigist saabuvalt isikult passi esitamist

Kohtuasjas C-378/97,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 (nüüd EÜ artikli 234) alusel esitatud Madalmaade Arrondissementsrechtbank te Rotterdami taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vastu:

Florus Ariël Wijsenbeek

EÜ asutamislepingu artiklite 7a ja 8a (nüüd pärast muutmist EÜ asutamislepingu artiklid 14 ja 18) tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president G. C. Rodríguez Iglesias, kodade esimehed P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet ja P. Jann, kohtunikud J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (ettekandja) ja M. Wathelet,

kohtujurist: G. Cosmas,

kohtusekretär: vanemametnik D. Louterman-Hubeau,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Florus Wijsenbeek, esindaja: advokaat J. L. Janssen van Raay, Rotterdam,
- Madalmaade valitsus, esindaja: välisministeeriumi õigusnõunik J. G. Lammers,
- Hispaania valitsus, esindaja: riiklik esindaja N. Díaz Abad,
- Iirimaa valitsus, esindaja: *Chief State Solicitor* M. A. Buckley,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

- Soome valitsus, esindajad: välisministeeriumi õigusosakonna juhataja, suursaadik H. Rotkirch, ja sama ministeeriumi õigusnõunik T. Pynnä,
 - Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: Treasury Solicitor's Departmenti ametnik S. Ridley ning *barrister* P. Sales ja *barrister* M. Hoskins,
 - Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigusnõunik P. J. Kuijper,
- arvestades kohtuistungil ettekannet,

olles kuulunud 12. jaanuari 1999. aasta kohtuistungil ära hr Wijsenbeeki, esindaja: tema ise ja J. L. Janssen van Raay, Madalmaade valitsuse, esindaja: välisministeeriumi Euroopa õiguse talituse juhataja M. A. Fierstra, Hispaania valitsuse, esindaja: riiklik esindaja S. Ortíz Vaamonde, Iirimaa valitsuse, esindaja: *barrister* D. McGuinness, Ühendkuningriigi valitsuse, esindajad: P. Sales ja M. Hoskins, ning komisjoni, esindaja P. J. Kuijper, suulised märkused, olles 16. märtsi 1999. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku, on teinud järgmise

otsuse

1. Oma 30. oktoobril 1997. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 5. novembril 1997, esitas Arrondissementsrechtbank (District Court) Rotterdam EÜ asutamislepingu artikli 177 (nüüd EÜ asutamislepingu artikkel 234) alusel Euroopa Kohtule kaks eelotsuse küsimust EÜ asutamislepingu artiklite 7a ja 8a (nüüd pärast muutmist EÜ asutamislepingu artiklid 14 ja 18) tõlgendamise kohta.
2. Need kaks küsimust on tõstatatud kriminaalmenetluses, mis on algatatud Florus Ariël Wijsenbeeki vastu, kes keeldus Madalmaade õigusakte rikkudes esitamast Madalmaade Kuningriiki sisenedes oma passi ja tõendamast oma kodakondsust.

Kohaldatav õigus

3. Vreemdelingenbesluiti (19. septembri 1966. aasta välismaalaste kord, Stb. 1966,387, edaspidi „kord“) artikli 23 lõike 1 punkt a näeb ette, et Madalmaade Kuningriiki sisenevad välismaalased peavad esitama ja üle andma nende valduses oleva piiriületusdokumendi juhul, kui seda nõuab neilt piirikontrolliks volitatud ametiisik.
4. Nimetatud korra artikkel 25 sätestab, et Madalmaade kodanikud, kes sisenevad Madalmaade Kuningriiki, peavad sellekohase palve korral piirikontrolliks volitatud ametiisikule esitama ja üle andma enda valduses olevad

reisidokumendid ja isikut tõendavad dokumendid ning tõestama vajaduse korral teiste vahendite abil seda, et nad on Madalmaade Kuningriigi kodanikud.

5. See kord võeti vastu seaduse *Wet van 13 januari 1965, houdende nieuwe regelen betreffende: a. de toelating en uitzetting van vreemdelingen, b. het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden, c. de grensbewaking* (Madalmaade 13. jaanuari 1965. aasta seaduse artikli 3 lõike 1 alusel, mis käsitleb uusi eeskirju a) välismaalaste sisenemise ja väljumise kohta, b) Madalmaades elavate välismaalaste kontrollimist, c) piirikontrolli, Stb. 1965, 40) alusel. Selle seaduse artikli 44 kohaselt nähakse selle korra igasuguse rikkumise eest ette kriminaalkaristus.

6. EÜ asutamislepingu artiklis 7a nähakse ette, et:

„Kooskõlas käesoleva artikli ning artiklite 7b, 7c, 28, artikli 57 lõike 2, artiklite 59, artikli 70 lõike 1, 84, 99, 100a ja 100b sätetega ning ilma et see piiraks käesoleva lepingu teiste sätete kohaldamist, võtab ühendus meetmeid, et rajada järk-järgult siseturгу perioodi jooksul, mis lõpeb 31. detsembril 1992.

Siseturгу hõlmab sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine vastavalt käesoleva lepingu sätetele.“

7. Asutamislepingu artikkel 8a näeb ette, et:

„1. Igal liidu kodanikul on vastavalt käesolevale lepingule ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutele ja tingimustele õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil.

2. Nõukogu võib võtta vastu sätteid selleks, et hõlbustada lõikes 1 märgitud õiguste kasutamist; kui käesolev leping ei näe ette teisiti, teeb nõukogu otsuse ühehäälselt komisjoni ettepaneku põhjal ja pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist.“

8. Ühtse Euroopa akti lõppakti (edaspidi „ühtne akt“) allkirjastamisel 17. ja 28. veebruaril 1986. aastal võttis liikmesriikide valitsuste esindajate konverents eelkõige vastu deklaratsiooni EMÜ asutamislepingu artikli 8a kohta, mis lisati ühtse akti artiklina 13 ja millest sai EÜ asutamislepingu artikkel 7a (edaspidi „deklaratsioon EMÜ asutamislepingu artikli 8a kohta“), ja eelkõige deklaratsioonid ühtse akti artiklite 13–19 kohta (edaspidi „deklaratsioon ühtse akti artiklite 13–19 kohta“).

9. Esimene neist kahest deklaratsioonist on sõnastatud järgmiselt:

„Konverents soovib artikli 8a sätetega väljendada oma kindlat poliitilist tahet võtta enne 1. jaanuari 1993 vastu otsused, mis on vajalikud nendes sätetes määratletud siseturu väljakujundamiseks, ja eelkõige otsused, mis on vajalikud

selleks, et viia ellu siseturu väljakujundamist käsitlevas valges raamatus kirjeldatud komisjoni programmi.

Kuupäeva kindlaksmääramine 31. detsembriks 1992 ei anna sellele automaatset õiguslikku toimet.“ [mitteametlik tõlge]

10. Oma ühtse akti artikleid 13–19 käsitlevas deklaratsioonis kuulutas konverents:

„Need sätted ei mõjuta mitte kuidagi liikmesriikide õigust võtta selliseid meetmeid, mis on nende arvates vajalikud selleks, et kontrollida sisserännet kolmandatest riikidest, ja selleks, et võidelda terrorismi, kuritegevuse, narkootikumide veo ning kunstiteoste ja antiikesemetega ebaseadusliku kaubitsemise vastu.“
 11. Konverents võttis eelkõige arvesse liikmesriikide valitsuste poliitilist deklaratsiooni isikute vaba liikumise kohta, milles märgiti:

„Selleks, et edendada isikute vaba liikumist, teevad liikmesriigid koostööd, ilma, et see piiraks ühenduse volitusi, eelkõige seoses kolmandate riikide kodanike sissesõidu, liikumise ja elukohaga. Nad teevad koostööd ka terrorismi, kuritegevuse, narkootikumide veo ja kunstiteoste ja antiikesemetega ebaseadusliku kaubitsemise vastu võitlemisel.“ [mitteametlik tõlge]
 12. 15. oktoobri 1968. aasta direktiivi 68/360/EMÜ (liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires, ELT eriväljaanne 05/01, lk 27) artikli 3 lõikes 1 ja nõukogu 21. mai 1973. aasta direktiivis 73/148/EMÜ (liikmesriikide kodanikele seoses asutamise ja teenuste osutamisega seatavate liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires, EÜT 1973 L 172, lk 14) on ette nähtud, et:

„Liikmesriigid lubavad artiklis 1 nimetatud isikutel oma territooriumile siseneda kehtiva isikutunnistuse või passi esitamisel.“
 13. Nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiiv 90/364/EMÜ (elukoha õiguse kohta, EÜT 1990 L 180, lk 26), nõukogu 28. juuni 1990. aasta direktiiv 90/365/EMÜ (kutsetegevuse lõpetanud töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate elukoha õiguse kohta, EÜT 1990 L 180, lk 28) ja nõukogu 29. oktoobri 1993. aasta direktiiv 93/96/EMÜ (õpilaste õiguse kohta teises liikmesriigis elada, EÜT 1993 L 317, lk 59) viitavad artikli 2 lõike 2 esimeses lõigus eelkõige direktiivi 68/360/EMÜ artiklile 3.
- Menetlus põhikohtuasjas

14. Madalmaade kodanikku hr Wijsenbeeki süüdistatakse selles, et ta keeldus 17. detsembril 1993. aastal Rotterdami lennujaama kaudu Madalmaade Kuningriiki sisenedes ülalnimetatud korra artiklit 25 rikkudes piirikontrolli eest vastutavale

politseiametnikule oma passi näitamisest ja esitamisest ning keeldus oma kodakondsuse tõendamisest muul viisil.

15. Hr Wijnsenbeek möönis faktiliste asjaolude, millel süüdistus põhineb, paikapidavust. Samas vaidlustas ta selle, et nende asjaolude puhul on tegemist õigusrikkumise koosseisuga. Ta väidab, et Rotterdami lennujaamas, kus ta Strasbourgist saabuvalt regulaarlennult lennukilt lahkus, osutatakse üksnes liikmesriikide vahelisi regulaarlende ja et nimetatud korra artikkel 25 on vastuolus asutamislepingu artiklitega 7a ja 8a.
16. 8. mai 1995. aasta otsusega määras Kantonrechter (rahukohus) kõnealuse korra artikli 25 rikkumise eest hr Wijnsenbeekile karistuseks 65 NLG suuruse trahvi või ühe päeva pikkuse vangistuse.
17. Hr Wijnsenbeek esitas selle otsuse vastu kaebuse Arrondissementsrechtbank te Rotterdam'ile, kes otsustas menetluse peatada ja suunata Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas EÜ asutamislepingu artikli 7a teist lõiku, milles nähakse ette, et siseturg hõlmab sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse isikute vaba liikumine, ja EÜ asutamislepingu artiklit 8a, millega antakse kõigile Euroopa Liidu kodanikele õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, tuleb tõlgendada selliselt, et see keelab liikmesriigi riiklike õigusaktidega kehtestada isikutele (olenemata sellest, kas nad on Euroopa Liidu kodanikud või mitte) kohustuse esitada liikmesriiki sisenedes passi iga kord, kui see isik siseneb mõnest teisest liikmesriigist tulles oma riigi lennujaama kaudu sellesse liikmesriiki; kusjuures selle kohustuse mittetäitmisele järgneb kriminaalkaristus?

2. Kas mõni teine ühenduse õiguse säte välistab sellise kohustuse?“

Vastuvõetavus

18. Iirimaa valitsus leiab, et need küsimused on vastuvõetamatud seetõttu, et kuna antud juhtum puudutab Madalmaade Kuningriigis riikliku sätte kohaldamist Madalmaade kodaniku suhtes, on juhtum täiesti riikliku ulatusega (vt selle kohta 23. aprilli 1991 kohtuasi C-41/90: Höfner ja Elser, EKL 1991, lk I-1979, punkt 37) ja et kohtuotsus, millega küsimus edasi suunati, ei sisalda mingeid faktilisi selgitusi, mis on vajalikud selleks, et Euroopa Kohus saaks vastata esitatud küsimustele, eelkõige küsimusele, kas hr Wijnsenbeek alustas oma reisi liikmesriigist või kolmandast riigist.
19. Selles osas osutab komisjon sellele, et Madalmaade Kuningriiki naasmisel teostas hr Wijnsenbeek oma õigust ühenduses vabalt liikuda ja seega kehtib tema puhul ühenduse õigusest tulenev kaitse (vt 7. juuli 1992. aasta kohtuasi C-370/90: Singh, EKL 1992, lk I-4265).

20. Euroopa Kohus leiab kõigepealt, et hr Wijsenbeeki väidet, et tema lend saabus Strasbourgist, ei vaidlustata.
21. Sellest tulenevalt annab nii küsimuse Euroopa Kohtule suunamise otsus kui ka kirjalikud ja suulised märkused Euroopa Kohtule piisavalt teavet, et viimane saaks tõlgendada ühenduse õigusaktides sisalduvaid eeskirju seoses olukorraga, mis on põhikohtuasja küsimuseks (vt eelkõige 3. märtsi 1994. aasta kohtuasi C-316/93: Vaneetveld, EKL 1994, lk I-763, punkt 14).
22. Teiseks, kuna hr Wijsenbeek saabus ühest teisest liikmesriigist selle liikmesriigi lennujaama, mille kodanikuks ta on, kasutas ta liikmesriigi kodanike suhtes asutamislepingust tulenevat vaba liikumise õigust. Kui nendel kodanikel, kellel on õigus vabalt liikuda teistes liikmesriikides (24. novembri kohtuasi C-274/96: Bickel ja Franz, EKL 1998, lk I-7637, punkt 15), ei ole võimalik seda õigust kasutada oma päritolujärgses liikmesriigis, ei saa selline õigus olla täiesti efektiivne (vt selle kohta eespool viidatud otsus Singhi kohtuasjas, punktid 21 ja 23).
23. Seetõttu puudutavad esitatud küsimused ühenduse õiguse tõlgendamist ja Euroopa Kohus on põhimõtteliselt kohustatud otsuse vastu võtma (vt 15. detsembri 1995. aasta kohtuasi C-415/93: Bosman, EKL 1995, lk I-4921, punkt 59).

Eelotsuse küsimused

24. Oma küsimustega, mida on võimalik käsitleda üheskoos, küsib riigisisene kohus põhiliselt seda, kas asutamislepingu artikkel 7a või 8a keelab liikmesriigil nõuda isikult (olenemata sellest, kas ta on Euroopa Liidu kodanik või mitte) kriminaalkaristusega ähvardades oma kodakondsuse tõestamist ühenduse sisepiiri ületades selle liikmesriigi territooriumile sisenedes.
25. Hr Wijsenbeek väidab, et alates 1. jaanuarist 1993, ehk pärast 31. detsembril 1992. aastal lõppenud perioodi, on asutamislepingu artiklil 7a vahetu mõju ja et liikmesriikidel ei ole selles valdkonnas enam pädevust, kuna asutamislepingu artikli 3 punkt c [nüüd pärast muutmist EÜ asutamislepingu artikli 3 lõike 1 punkt c] ja artikkel 7a toovad kaasa nende pädevuste täieliku ülemineku ühendusele.
26. Hr Wijsenbeek väidab, et need sätted ning ka direktiivid 68/360 ja 73/148 keelavad otseselt piiri kontrollimise sisepiiridel. Kuna Euroopa Kohus leiab, et kõik turistid on teenuste saajad, siis peab ta asuma seisukohale, et pärast 1. jaanuari 1993. on kõik piiri ületavad isikud tarbijad. Asutamislepingu artikli 7a mõistlikul tõlgendamisel, nii nagu kaupade vaba liikumise puhul, viitab isikute vaba liikumine vähemasti sellele, et ühendusesiseseid piire võib ületada vähimagi kontrollimiseta ja et isikute kontrollimine peaks aset leidma ühenduse välispiiridel.

27. Hispaania, Iirimaa ja Ühendkuningriigi valitsused leiavad, et asutamislepingu artiklil 7a ja 8a ei ole otsest mõju ja seega ei saa hr Wijsenbeek nendele sätetele riigisisises kohtus tugineda. Madalmaade valitsus ja komisjon väidavad, et asutamislepingu artiklil 7a ei ole otsest mõju. Kõik need osapooled leiavad, et kontrolli kaotamiseks ühenduse sisepiiridel on vaja täiendavaid meetmeid.
28. Komisjoni sõnul puudutab nende kontrollide kaotamine kõiki isikuid, kuna ühenduse sisepiiridel kontrolli säilitamine kolmandate riikide kodanike puhul tähendaks seda, et neid tuleks eristada liikmesriikide kodanikest ja et viimased peaksid seega samuti kontrolli läbima. Seega oleksid spetsiaalsed ühenduse meetmed välispiiridel vajalikud selleks, et mitte ükski liikmesriik ei peaks tegelema soovimatute välismaalastega, kes saavad mõne teise liikmesriigi kaudu kolmandatest riikidest.
29. Seoses sellega märgib Madalmaade valitsus, et välispiire puudutavad ühenduse meetmed hõlmavad eelkõige samatasemelist piirikontrolli, juurdepääsutingimuste ühtlustamist, ühtset viisapoliitikat, eeskirju nendele varjupaigataotlejatele, kes taotlevad varjupaika enam kui ühes liikmesriigis, politseijõudude ja kohtuvõimude vahelise koostöö tõhustamist ning ühtse arvutipõhise teabevahetussüsteemi loomist.
30. Ühendkuningriigi valitsus on seisukohal, et kuna erinevalt kaupade vaba liikumisest ei hõlma ühenduse õigus käesoleval hetkel mingit ühist poliitikat, mis reguleeriks eelkõige kolmandate riikide kodanike sisenemist liikmesriikidesse, säilitab iga liikmesriik õiguse kehtestada oma riigi sisserändepoliitika (vt ühtse akti artikleid 13–19 käsitlev deklaratsioon) ja nõuda igalt isikult, kes püüab riigi territooriumile siseneda, kehtiva isikutunnistuse või passi esitamist, kuna see on ainuke vahend, mis eristab kolmandate riikide kodanikke ühenduse liikmesriikide kodanikest.
31. Iirimaa valitsuse ja komisjoni arvates on tuginedes ühtsele aktile lisatud deklaratsioonidele, eelkõige liikmesriikide valitsuste esindajate konverentsi poolt vastu võetud EMÜ asutamislepingu artiklit 8a käsitlevale deklaratsioonile, mis võeti vastu selleks, et see artikkel ei omaks otsest mõju alates 1. jaanuarist 1993, on selge, et asutamislepingu artikkel 7a ei ole tingimusteta ja et see jätab mõningase vabaduse selle elluviimiseks.
32. Madalmaade ja Iirimaa valitsused ja komisjon leiavad ka, et 20. oktoobri 1993. aasta kohtuasjas C-297/92: Baglieri (EKL 1993, lk I-5211, punkt 16) tehtud otsuse põhjal on selge, et kuna nõukogu ei ole selle küsimuse osas mingeid meetmeid võtnud, ei ole liikmesriigid automaatselt kohustatud keelustama piirikontrolli kohe pärast 31. detsembrist 1992.

33. Madalmaade ja Ühendkuningriigi valitsused väidavad, et isegi kui asutamislepingu artiklil 7a võiks olla vahetu mõju, et keela see piirkontrolli sisepiiridel. Kõnealune säte ei lähe kaugemale kui teised asutamislepingu sätted. Nimetatud kahe riigi valitsuse hinnangul annavad asutamislepingu isikute vaba liikumist käsitlevad sätted, eelkõige EÜ asutamislepingu artiklid 48, 52 ja 59 (nüüd pärast muutmist EÜ asutamislepingu artiklid 39, 43 ja 49), ning kooskõlas nende sätetega vastu võetud õigusaktid, s.t direktiivid 90/364, 90/365 ja 93/96, vahetud õigused üksnes ühenduse liikmesriikide kodanikele, samas kui kolmandate riikide kodanikele ei anta iseseisvat õigust liikumisvabadusele (vt eespool viidatud otsus Singhi kohtuasjas). Kuna piirikontrolli ei ole võimalik teostada ühe isikutekategoria puhul, tunnustatakse direktiivide 68/360 ja 73/148 artikli 3 lõikes 1 selgesõnaliselt liikmesriikide õigust nõuda igalt isikult kehtiva isikutunnistuse või passi esitamist.
34. Asutamislepingu artikli 8a osas leiab nii Iiri kui Ühendkuningriigi valitsus, et nagu ka asutamislepingu artikkel 7a, nõuab see täiendavaid meetmeid, mida ei ole veel kehtestatud.
35. Komisjon leiab teisalt, et asutamislepingu artikli 8a lõike 1 vahetu mõju on vaieldamatu. Nimetatud sättes tunnustatakse selgelt iga Euroopa Liidu kodaniku õigust liikmesriigi territooriumil vabalt liikuda ja elada ilma, et selle suhtes kehtestataks mingeid tingimusi või nähtaks ette mingitki kaalutusõiguse teostamist. Tõsiasi, et see õigus on allutatud "vastavalt käesolevale lepingule ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutele ja tingimustele" ei mõjuta sellise järelduse tegemist mingilgi moel (vt 21. juuni 1974. aasta kohtuasi 2/74: Reyners, EKL 1974, lk 631; 3. detsembri 1974. aasta kohtuasi 33/74: Van Binsbergen, EKL 1974, lk 1299; ja 4. detsembri 1974. aasta kohtuasi 41/74: Van Duyn, EKL 1974, lk 1337). Rakendusmeetmed, mis nõukogu võib asutamislepingu artikli 8a lõike 2 alusel võtta, peavad hõlbustama lõikes 1 viidatud õiguste teostamist ning need kinnitavad viimatinimetatud sätte vahetut mõju.
36. Mis puudutab asutamislepingu artikli 8a reguleerimisala, märgib komisjon, et õigus vabalt liikuda ja elada kujutab endast iseseisvat olulist õigust, mille suhtes kohaldatakse asutamislepingus ja selle rakendussätetes kehtestatud konkreetseid piiranguid ja tingimusi. Seda uut Euroopa Liidu kodanikele antud õigust tuleks tõlgendada laialt ning selle erandeid ja piiranguid tuleks tõlgendada rangelt. Seni aga, kuni ühenduse välispiiril kontrolli teostamist puudutavaid konkreetseid ühenduse eeskirju pole vastu võetud ja jõustatud, ei kujuta direktiivi 68/360 artikli 3 lõikes 1 ette nähtud nõue esitada kehtiv pass või isikutunnistus endast kuritahtlikku takistust ühenduses vaba liikumise õigusele ning samuti ei ole see ebaproportsionaalne.

37. Madalmaade, Soome ja Ühendkuningriigi valitsuse arvates on asutamislepingu artikli 8a sõnastuse põhjal selge, et ka selle sättega ei anna sellist vaba liikumise ja elamise õigust, mis ületaks asutamislepingu olemasolevaid sätteid ja selle jõustamiseks võetud meetmeid. Asutamislepingu artikkel 8a ei sisalda seega mingit täiendavat aspekti seoses asutamislepingu artikliga 7a. Ühendkuningriigi valitsus on seisukohal, et kuna artikliga 8a antud õigusi kohaldatakse üksnes nendele isikutele, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, peaks isikusamasuse kontrollimine piiril olema lubatud.
38. Soome valitsus lisab, et liikmesriigil on õigus kohaldada kriminaalkaristusi juhul, kui nõutud reisidokumente ei esitata, seda tingimusel, et kohaldatavad karistused ei ole sooritatud õigusrikkumise liiki silmas pidades nii ranged, et kujutaksid endast tegelikult ohtu isikute vabale liikumisele (vt 14. juuli 1977. aasta kohtuasi 8/77: Sagulo jt, EKL 1977, lk 1495, punkt 12).
39. Euroopa Kohus märgib, et asutamislepingu artikli 7a esimene lõik näeb ette, et kooskõlas selles sättes viidatud asutamislepingu sätetega võtab ühendus meetmed, et rajada järk-järgult siseturg perioodi jooksul, mis lõpeb 31. detsembril 1992. Artikli 7a teise lõigu alusel hõlmab siseturg sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine vastavalt selle lepingu sätetele.
40. Seda artiklit ei saa tõlgendada selliselt nagu tähendaks see seda, et kuna nõukogu ei ole enne 31. detsembril 1992. aastat vastu võtnud meetmeid, millega nõutakse liikmesriikidelt piirikontrolli kaotamine ühenduse sisepiiridelt, hakkab see kohustus automaatselt kehtima pärast seda kuupäeva. Nagu kohtujurist on oma arvamuse punktis 77 märkinud, eeldab selline kohustus seda, et liikmesriikide õigusaktid, millega reguleeritakse ühenduse välispiiride ületamist, sisserännet, viisade andmist, varjupaigapoliitikat ning neid küsimusi puudutava teabe vahetamist, ühtlustatakse (vt selle kohta seoses sotsiaalkindlustusega eespool viidatud otsus Baglieri kohtuasjas, punktid 16 ja 17).
41. Lisaks sellele annab asutamislepingu artikli 8a lõige 1 vastavalt käesolevale lepingule ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutele ja tingimustele Euroopa Liidu kodanikele õiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil. Kooskõlas asutamislepingu artikli 8a lõikele 2 võib nõukogu võtta vastu sätteid selleks, et hõlbustada nende õiguste kasutamist.
42. Nagu aga komisjon on väga õigesti osutanud, on seni, kuni vastu ei ole võetud ühenduse sätteid ühenduse välispiiril teostatava piirikontrolli kohta, seega ka ühtseid ühtlustatud eeskirju eelkõige juurdepääsutingimuste, viisa- ja varjupaigapoliitika kohta, selle õiguse teostamise eeltingimuseks see, et asjaomasel isikul on võimalik tõendada, et tal on mõne liikmesriigi kodakondsus.

43. Põhikohtuasja küsimuse aluseks olevate sündmuste ajal ei olnud mingeid ühtseid eeskirju ega liikmesriikide ühtlustatud õigusakte eelkõige välispiiril teostatava piirikontrolli ja sisserände, viisa- ja varjupaigapoliitika kohta. Sellest tulenevalt – isegi kui asutamislepingu artiklite 7a ja 8a alusel oli liikmesriikide kodanikel tingimusteta õigus liikuda vabalt liikmesriikide territooriumil, säilitasid liikmesriigid õiguse viia ühenduse sisepiiridel läbi isikusamasuse kontrollimisi ja nõuda isikutelt kehtiva isikutunnistuse või passi esitamist nagu direktiivides 68/360, 73/148, 90/364, 90/365 ja 93/96 ette nähtud; seda selleks, et neil oleks võimalik kindlaks teha, kas asjaomane isik on mõne liikmesriigi kodanik ja omab seega õigust liikuda vabalt liikmesriikide territooriumil, või on ta mõne kolmanda riigi kodanik ja ei oma seega sellist õigust.
44. Kuna ühenduse sellekohased eeskirjad puuduvad, on liikmesriikidel jätkuvalt õigus kohaldada sellise kohustuse rikkumisel karistusi tingimusel, et need karistused on võrreldavad nendega, mida kohaldatakse sarnaste riiklike õigusnormide rikkumise korral. Liikmesriigid ei või siiski kehtestada sellist karistust, mis on niivõrd ebaproportsionaalne (nt vabadusekaotus), et saab takistuseks isikute vabale liikumisele (vt eelkõige 12. detsembri 1989. aasta kohtuasi C-265/88: Messner, EKL 1989, lk 4209, punkt 14, ja 29. veebruari 1996. aasta kohtuasi C-193/94: Skanavi ja Chryssanthakopoulos, EKL 1996, lk I-929, punkt 36). Samad kaalutlused kehtivad ka juhul, kui rikutakse kohustust esitada liikmesriigi territooriumile sisenemisel isikutunnistus või pass.
45. Esitatud küsimusele tuleb seetõttu vastata järgmiselt – kuna kõnealuse küsimuse aluseks olevate sündmuste ajal kehtinud ühenduse õiguse kohaselt ei keelanud ei asutamislepingu artikkel 7a ega artikkel 8a liikmesriikidel nõuda isikult (olenemata sellest, kas ta on Euroopa Liidu kodanik või mitte) kriminaalkaristusega ähvardades oma kodakondsuse tõestamist ühenduse sisepiiri ületades selle liikmesriigi territooriumile sisenedes; seda tingimusel, et kohaldatavad karistused on võrreldavad nendega, mida kohaldatakse samaväärsete riiklike õigusrikkumiste korral, ja need ei ole ebaproportsionaalsed, ega takista seega isikute vaba liikumist.

Kohtukulud

46. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Madalmaade, Hispaania, Iirimaa, Soome ja Ühendkuningriigi valitsuste ja Euroopa Komisjoni kulusid ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus sisemaises kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes,

EUROOPA KOHUS,

ET

ET

vastates Arrondissementsrechtbank te Rotterdami 30. oktoobri 1997. aasta otsusega esitatud küsimusele, otsustab:

Kuna kõnealuse küsimuse aluseks olevate sündmuste ajal kehtinud ühenduse õiguse kohaselt ei keelanud ei EÜ asutamislepingu artikkel 7a ega artikkel 8a (nüüd pärast muutmist EÜ artiklid 14 ja 18) liikmesriikidel nõuda isikult (olenemata sellest, kas ta on Euroopa Liidu kodanik või mitte) kriminaalkaristusega ähvardades oma kodakondsuse tõestamist ühenduse sisepiiri ületades selle liikmesriigi territooriumile sisenedes; seda tingimusel, et kohaldatavad karistused on võrreldavad nendega, mida kohaldatakse samaväärsete riiklike õigusrikkumiste korral, ja need ei ole ebaproportsionaalsed, ega takista seega isikute vaba liikumist.

Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Puissochet
Jann	Moitinho deAlmeida	Gulmann
Murray	Edward	Ragnemalm
Sevón	Wathelet	

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 21. septembril 1999 Luxembourgis.

R.Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Kohtusekretär

President