

# EUROOPA KOHTU OTSUS

27. oktoober 1977\*

[...]

Kohtuasjas 30/77,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel Londonis asuva Malborough Street Magistrates' Court'i esitatud taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleli olevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

**Regina**

ja

**Pierre Bouchereau,**

eelotsust nõukogu direktiivi 64/221/EMÜ välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta (EÜT 56, 4.4.1964, lk 850) artikli 3 tõlgendamise kohta,

## EUROOPA KOHUS,

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

kohtujurist: J.-P. Warner,

kohtusekretär: A. Van Houtte

on teinud järgmise

## otsuse

[...]

### **Põhjendused**

1. 20. novembri 1976. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 2. märtsil 1977, esitas Londonis asuv Malborough Street Magistrates' Court Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel kolm eelotsuseküsimust EMÜ asutamislepingu artikli 48 ja nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221/EMÜ

---

\* Kohtumenetluse keel: inglise.

välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta (EÜT 56, 4.4.1964, lk 850) mõnede sätete tõlgendamise kohta.

2. Need küsimused esitati seoses kriminaalmenetlusega ühe alates 1975. aasta maikuust Ühendkuningriigis palgatööga tegeleva Prantsuse Vabariigi kodaniku suhtes, kes juunis 1976 tunnistati süüdi narkootiliste ainete ebaseaduslikus omamises – õigusrikkumises, mille eest karistatakse vastavalt 1971. aasta narkootiliste ainete kuritarvitamise seadusele (*Misuse of Drugs Act*).

3. 7. jaanuaril 1976 tunnistati süüdistatav samasuguses õigusrikkumises süüdi ühes teises kohtus ning viimane mõistis talle 12-kuulise tingimisi vangistuse (*conditional discharge*).

4. Vastavalt 1971. aasta immigratsiooniseaduse (*Immigration Act*) artikli 6 lõikest 1 tulenevale õigusele väljendas Malborough Street Magistrates' Court kavatsust teha riigisekretärile ettepanek nimetatud süüdistatav välja saata ning sellest teatati ka süüdistatavale, kes aga väitis, et EMÜ asutamislepingu artikkel 48 ja direktiivis 64/221 sätestatud õigusnormid ei luba antud juhul väljasaatmisettepanekut teha.

5. Siseriiklik kohus leidis, et vaidluses tõusetuvad ühenduse õiguse tõlgendamise küsimused ja pöördus vastavalt EMÜ asutamislepingule 177 Euroopa Kohtu poole.

### **Esimene küsimus**

6. Esimeses küsimuses tahetakse teada, kas “väljasaatmisettepanek, mille liikmesriigi siseriiklik kohus selle riigi täidesaatva võimu asutusele saadab ja mis on soovitusliku iseloomuga ega ole täidesaatva võimu asutusele siduv, on “meede” direktiivi 64/221 artikli 3 lõigete 1 ja 2 tähenduses”.

7. Selle küsimusega tahetakse teada, kas kohus, kellel on siseriiklike õigusaktide järgi haldusasutusele teise liikmesriigi kodaniku väljasaatmise ettepaneku tegemise pädevus, kusjuures see ettepanek ei ole nimetatud asutusele siduv, peab juba selles staadiumis liikmesriikidele selles valdkonnas jäetud volituste kasutamise osas arvestama asutamislepingust ja direktiivist 64/221 tulenevate piirangutega.

8. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 20 kohaselt esitatatud Ühendkuningriigi märkuste järgi tõstatab esitatud küsimus kaks eraldi probleemi: kas kohtu toimingut võib pidada meetmeks direktiivi tähenduses ning kui jah, siis kas niisuguse kohtu tehtud lihtne ettepanek võib olla meede sama direktiivi tähenduses.

#### *a. Esimene element*

9. Direktiivi 64/221 artikli 2 järgi käsitleb see “meetmeid” (*measures, Vorschriften, provvedimenti, bestämmelser, voorschriften*), mis liikmesriigid on avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides võtnud nende territooriumile sisenemise, elamislubade väljastamise ja pikendamise ning nende territooriumilt väljasaatmise suhtes.

10. Sama direktiivi artikli 3 lõigete 1 ja 2 järgi põhinevad avaliku korra või julgeoleku huvides võetud “meetmed” (*measures, Maßnahmen, provvedimenti, forholdsregler, maatregelen*) eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel ja varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa iseenesest põhjendada selliste meetmete võtmist.

11. Ühendkuningriigi valitsus kinnitab küll, et nõustub tingimusteta artikli 3 lõigete 1 ja 2 vahetu õigusmõjuga ning sellega, et need tekitavad isikutele õigusi, mida riigisisised kohtud peavad kaitsma, mistõttu ei ole liikmesriigi ühelgi kohtul võimalik ignoreerida neid õigusnorme tema menetluses olevas kohtuasjas, milles neid kohaldatakse, kuid väidab, et kohtu toiming ei saa olla “meede” (*measure*) nimetatud artikli 3 tähenduses.

12. Selles osas märgib Ühendkuningriik, et identse inglisekeelne termini – antud juhul “measures” –, kasutamine artiklites 2 ja 3 näitab, et kasutatud väljendil peab olema iga kord sama tähendus ning et direktiivi esimesest põhjendusest tulenevalt peetakse artiklis 2 selle väljendiga silmas ainult seadustest ja määrustest tulenevaid ning haldusmeetmeid, mis välistab niisiis kohtute võetavad meetmed..

13. Kõnealuste tekstide erinevate keeleversioonide võrdlemisel selgub, et teistes versioonides peale itaaliakeelse on nendes kahes artiklis kasutatud erinevaid termineid, nii et kasutatud terminoloogiast ei saa teha õiguslikke järeldusi.

14. Ühe ühenduse teksti erinevaid keeleversioone tuleb tõlgendada ühetaoliselt, ning seega juhul, kui keeleversioonid üksteisest erinevad, peab kõnealust normi tõlgendama vastavalt seda normi sisaldava õigusakti üldisele ülesehitusele ja eesmärgile .

15. Direktiivi 64/221, millega kooskõlastatakse teiste liikmesriikide kodanike osas riigisiseseid välismaalaste kontrolli režiime, eesmärk on kaitsta neid kodanikke avaliku korra, julgeoleku ja rahvatervise seisukohalt õigustatud piirangutega seotud erandist tuleneva võimu kasutamise eest, kui see ületab isikute vaba liikumise aluspõhimõttest erandi tegemist õigustavad vajadused.

16. On oluline, et kohtud, kes sekkuvad väljasaatmisotsuse väljatöötamisse, saaksid võimaliku väljasaatmisotsuseni viiva protsessi erinevates staadiumites sellise kaitse tagada.

17. Sellest järeldub, et mõiste “meede” hõlmab seaduse järgi teatud juhtudel teise liikmesriigi kodaniku välja saatmise ettepaneku tegemise pädevusega kohtu toimingut.

18. Selle ettepaneku tegemisel peab kohtuasutus niisiis tagama direktiivi õige kohaldamise ning arvestama selles liikmesriikide tegevusele kehtestatud piiridega.

19. See tõdemus ühtib muide ühendkuningriigi valitsuse väljendatud seisukohaga, mille kohaselt “ta ei väida, et liikmesriigi kohtul on võimalus ignoreerida artikli 3 lõigetes 1 ja 2 sätestatud ükskõik missuguses tema menetluses olevas asjas ... mille suhtes need õigusnormid kohaldamisele kuuluvad”, vaid nõustub vastupidi, “et need

õigusnormid on vahetult kohaldatavad ja annavad liikmesriikide kodanikele õigusi, mida liikmesriikide kohtud peavad kaitsma”.

*b. Teine element*

20. Esimese küsimuse teise elemendi kohta väidab Ühendkuningriik, et lihtsalt ettepanek ei saa olla “meede” direktiivi 64/221 artikli 3 lõigete 1 ja 2 tähenduses, selleks võib olla ainult järgnev riigisekretäri otsus.

21. “Meetmeks” direktiivi tähenduses on iga toiming, mis piirab artikli 48 kohaldamisalasse kuuluvate isikute õigust siseneda liikmesriikidesse ja viibida seal vabalt samadel tingimustel nagu vastuvõtva riigi kodanikud.

22. Liikmesriigi kohtu küsimuses osutatud ettepanek on 1971. aasta *Immigration Act*’i artikli 3 lõikes 6 sätestatud menetluse raames võimaliku väljasaatmisotsuse väljatöötamise kohustuslik etapp ning niisuguse otsuse vajalik eeltingimus.

23. Lisaks annab see nimetatud menetluse raames võimaluse võtta asjaomaselt isikult vabadus, ning see on igal juhul element, millega haldusasorgan oma hilisemat väljasaatmisotsust põhjendab.

24. Niisugune ettepanek kahjustab niisiis vaba liikumise õigust ning on meede direktiivi artikli 3 tähenduses.

**Teine küsimus**

25. Teises küsimuses tahetakse teada, kas “direktiivi 64/221 artikli 3 lõike 2 sõnastus, mille kohaselt varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa “iseenesest” põhjendada avaliku korra või julgeolekumeetmete võtmist, tähendab, et süüdimõistvaid kohtuotsuseid võib võtta arvesse ainult siis, kui need kohtuotsused annavad tunnistust praegusest või tulevasest kalduvusest tegutseda avaliku korra ja julgeoleku vastasel viisil”, ning lisaks seda, “missugune tähendus tuleb omistada direktiivi 64/221/EMÜ artikli 3 lõike 2 terminile “iseenesest””.

26. Selle küsimusega tahetakse eelotsusetaotluse kohaselt teada, kas “süüdimõistvaid kohtuotsuseid võib võtta arvesse ainult siis, kui need kohtuotsused annavad tunnistust praegusest või tulevasest kalduvusest tegutseda avaliku korra ja julgeoleku vastasel viisil”, nagu väitis liikmesriigi kohtus süüdistatav, või tähendab see, et “kuigi kohus ei saa teha väljasaatmisettepanekut avaliku korra huvides ainuüksi varasema süüdimõistva kohtuotsuse alusel, on tal õigus võtta arvesse süüdistatava varasemat käitumist, mis tingis tema süüdimõistmise,” nagu väideti süüdistuses.

27. Direktiivi artikli 3 lõike 2 sõnastust, mille kohaselt “varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa iseenesest põhjendada selliste meetmete võtmist”, tuleb mõista nii, et see nõuab liikmesriigi ametiasutustelt spetsiifilist hindamist, mille puhul võetakse arvesse avaliku korra kaitsmisega seotud huve ning mis ei lange tingimata kokku süüdimõistva kohtuotsuse tegemise aluseks olnud hinnangutega.

28. Sellest järeldub, et süüdimõistvat kohtuotsust võib arvesse võtta ainult siis, kui süüdimõistmise aluseks olevad asjaoludest ilmneb isikliku käitumine, mis kujutab endast ohtu avalikule korrale vaadeldaval ajal.

29. Kui üldiselt eeldab seda laadi ohu tuvastamine, et kõnealuse indiviidi juures ilmneb kalduvus käituda nii ka tulevikus, võib samuti juhtuda, et sellise avalikule korrale tekkiva ohu tingimused täidab ainuüksi varasema käitumise fakt.

30. Selle üle otsustavad liikmesriigi ametiasutused ja vajadusel ka kohtud iga juhtumi puhul eraldi, võttes arvesse ühenduse õiguse kohaldamisalasse kuuluvate isikute erilist õiguslikku olukorda ja asjaolu, et isikute vaba liikumise põhimõte on olemuselt aluspõhimõte.

### **Kolmas küsimus**

31. Kolmandas küsimuses tahetakse teada, kas artikli 48 lõikes 3 kasutatud terminit “avalik kord” (*public policy*) tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab riiklikke põhjuseid (*reasons of State*), isegi kui ei ole alust karta rünnakut rahule või avalikule korrale (*breach of the public peace or order*), või kitsamas tähenduses, hõlmates ükskõik missugust rünnakuohu rahule, korrale või avalikule julgeolekule (*threatened breach of the public peace, order or security*), või vastupidi laiemas tähenduses.

32. Jättes kõrvale selle terminoloogilised aspektid, tahetakse selle küsimusega, et Euroopa Kohus annaks artiklis 48 kasutatud mõistele “avalik kord” täpsustava tõlgenduse.

33. 4. detsembri 1974. aasta otsuses kohtuasjas 41/74: Van Duyn (EKL 1974, lk 1351) rõhutas Euroopa Kohus, et avaliku korra mõistet tuleb ühenduse kontekstis ja eelkõige töötajate vaba liikumise aluspõhimõttest kõrvalekaldumise põhjendusena mõista rangelt, nii et iga liikmesriik ei saa selle ulatust ühepoolset ilma ühenduse institutsioonide kontrollita kindlaks määrata.

34. Samas otsuses sedastatakse siiski, et erilised asjaolud, millega võib põhjendada tuginemist avaliku korra mõistele, võivad erinevates riikides ja erinevatel aegadel olla erinevad ning niisiis tuleb liikmesriikide pädevatele asutustele jätta kaalutusõigus asutamislepingu ja selle kohaldamiseks võetud õigusnormidega kehtestatud piirides.

35. Ühenduse õiguse kohaldamisalasse kuuluvate isikute vaba liikumise mõningate piirangute põhjendusena eeldab liikmesriigi asutuse poolt avaliku korra mõistele tuginemine igal juhul lisaks ühiskondliku korra rikkumisele, mida kujutab endast iga õigusrikkumine, ühiskonna põhihuve ähvardava reaalse ja piisavalt tõsise ohu olemasolu.

### **Kohtukulud**

36. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Ühendkuningriigi valitsuse ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulud ei hüvitata.

37. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus liikmesriigi kohtus poolelioleva menetluse üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

## EUROOPA KOHUS

vastates Marlborough Street Magistrates' Court'i 20. novembri 1976. aasta määrusega esitatud eelotsuseküsimustele, otsustab:

1) "meetmeks" direktiivi 64/221 artikli 3 lõigete 1 ja 2 tähenduses on iga toiming, mis kahjustab EMÜ asutamislepingu artikli 48 kohaldamisalasse kuuluvate isikute õigust siseneda liikmesriikidesse ja viibida seal vabalt samadel tingimustel nagu vastuvõtva riigi kodanikud. See mõiste hõlmab kohtu toimingut, kui seaduse kohaselt on kohtu pädevuses teatud juhtudel ettepaneku tegemine teise liikmesriigi kodaniku väljasaatmise kohta ning selline ettepanek on sellise otsuse tegemise vajalik eeltingimus, hõlmab see mõiste ka selle kohtu toiminugt.

2) direktiivi artikli 64/221 artikli 3 lõiget 2, mille kohaselt ei saa varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega iseenesest põhjendada vaba liikumise piiranguid, mis on EMÜ asutamislepingu artikliga 48 lubatud avaliku korra ja avaliku julgeoleku seisukohast, tuleb tõlgendada nii, et süüdimõistvaid kohtuotsuseid võib arvesse võtta ainult siis, kui süüdimõistmise aluseks olevad asjaoludest ilmneb isiku käitumine, mis kujutab endast ohtu avalikule korrale vaadeldaval ajal.;

3) Ühenduse õiguse kohaldamisalasse kuuluvate isikute vaba liikumise mõningate piirangute põhjendusena eeldab liikmesriigi asutuse poolt avaliku korra mõistete tuginemine igal juhul lisaks ühiskondliku korra rikkumisele, mida kujutab endast iga õigusrikkumine, ühiskonna põhihuve ähvardava reaalse ja piisavalt tõsise ohu olemasolu..

Kutscher      Sørensen      Bosco      Donner      Mertens de Wilmars

Pescatore      Mackenzie Stuart      O'Keefe      Touffait

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 27. oktoobril 1977. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

A. Van Houtte

H. Kutscher