

## EUROOPA KOHTU OTSUS

18. mai 1982\*

[...]

Liidetud kohtuasjades 115 ja 116/81,

mille esemeks on EMÜ asutamislepingu 177 alusel Tribunal de Premiere Instance'i (esimese astme kohus), mille istungid toimuvad esialgsete kohtumenetluste ajal Liège'is, esimehe taotlus Euroopa Kohtule tema kohtus pooleli olevates kohtuvaidlustes ühelt poolt

**Rezguia Adoui**

ja

1. **Belgia riigi**, mida esindab justiitsminister, ja

2. **Liège'i linna**, mida esindab linnapea,

ja teiselt poolt

**Dominique Cornuaille'i**

ja

**Belgia riigi**, mida esindab justiitsminister,

vahel,

eelotsuse tegemiseks asutamislepingu artikli 7, artikli 48 lõike 3, artikli 56 lõike 1 ja artikli 66 ning nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 (välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohast õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta) (EÜT 56, 4.4.1964, lk 850; EÜT eriväljaanne 05/01, lk 11), eriti selle artiklite 3, 6, 8 ja 9, tõlgendamise kohta,

## EUROOPA KOHUS,

koosseisus: president J. Mertens de Wilmars, kodade esimehed G. Bosco ja A. Touffait, kohtunikud P. Pescatore, Lord Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling ja A. Chloros,

kohtujurist: F. Capotorti,

---

\* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

kohtusekretär: P. Heim,

on teinud järgmise

### **otsuse**

[...]

### **Põhjendused**

1. Oma 8. mai 1981. aasta määrustega, mis saabusid Euroopa Kohtu registrisse 12. mail 1981. aastal, suunas Tribunal de Premiere Instance'i (esimese astme kohus), mille istungid toimuvad esialgsete kohtumenetluste ajal Liège'is, esimees Euroopa Kohtule EMÜ asutamislepingu artikli 177 alusel eelotsuse tegemiseks mitmed küsimused asutamislepingu artikli 7, artikli 48 lõike 3, artikli 56 lõike 1 ja artikli 66 ning nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 (välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohast õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta) (EÜT 56, 4.4.1964, lk 850; EÜT eriväljaanne 05/01, lk 11), eriti selle artiklite 3, 6, 8 ja 9 tõlgendamise kohta.

2. Küsimused tõstatati hagide osas, mis algatati Belgia riigi vastu põhikohtuasjas hagejate poolt, kellel on Prantsuse kodakondsus, seoses sellega, et haldusasutus keeldus neile väljastamast luba, mis oleks võimaldanud neil elada Belgia territooriumil, põhjusel, et nende käitumine leiti olevat avaliku korraga vastuolus, kuna nad töötasid moraali seisukohast kahtlaseks peetud baaris ettekandjatena.

3. Belgia 21. augusti 1948. aasta seadus, millega lõpetatakse prostitutsiooni ametlik reguleerimine, keelatakse prostitutsiooni pakkumine, liiderlikkusele õhutamine, prostitutsioonile kallutamine, bordellide ja lõbumajade pidamine ning prostitutsiooniga teenitud rahast elatamine. Seaduses on sätestatud, et kohalikud omavalitsused võivad vastu võtta lisaeeskirjad tingimusel, et nende eeskirjade eesmärk on toetada kõlblust või tagada avaliku rahu säilimine. Liège'i linna politsei 25. märtsi 1957. aasta määrus ning sellele järgnenud korraldused näevad ette, et prostitutsiooniga tegelevad isikud ei tohi end möödujatele näidata, et nende tegevusruumide uksed ja aknad peavad olema suletud ja kaetud nii, et ruumi ei oleks võimalik sisse näha, ning et need isikud ei tohi seista tänaval selliste ruumide lähedal.

4. Liikmesriigi kohtu poolt esitatud küsimused, mille sõnastus on mõlemal juhul praktiliselt identne, on Euroopa Kohtu poolt jagatud kahte rühma, pealkirjade "avaliku korra mõiste" ja "menetluslikud kaitsemeetmed" alla. Pidades silmas tõsiasja, et küsimused on kahe juhtumi puhul peaaegu identsed, on asjakohane need juhtumid otsuse tegemiseks liita.

### **I – Avaliku korra mõiste**

#### *Küsimused 1–9, 11 ja 12*

5. Küsimused 1–9, 11 ja 12 sisaldavad oma olemuselt küsimust, kas liikmesriik võib EMÜ asutamislepingu artiklites 48 ja 56 sisalduvate reservatsioonide alusel oma territooriumilt

välja saata mõne teise liikmesriigi kodaniku või keelata mõne teise liikmesriigi kodanikule juurdepääsu oma territooriumile tegevuse tõttu, mis tema enda kodanike puhul ei tooks kaasa repressiivmeetmeid.

6. Need küsimused on ajendatud tõsiasjast, et prostitutsioon kui selline ei ole Belgia õigusaktidega keelatud, olgugi et seadus keelab teatavad sellega kaasnevad, eelkõige ühiskonna seisukohast kahjulikud tegevused, nagu näiteks prostitutsiooni ärakasutamine kolmandate isikute poolt ja erinevat laadi liiderlikkusele õhutamine.

7. EMÜ asutamislepingu artiklites 48 ja 56 sisalduvate reservatsioonidega lubatakse liikmesriikidel teiste liikmesriikide kodanike suhtes ja nimetatud sätetes esitatud tingimuste alusel erijuhtudel, mis on õigustatud avaliku korra seisukohast, võtta meetmeid, mida nad ei saa kohaldada oma riigi kodanike suhtes, arvestades, et nad ei saa oma kodanikke välja saata oma riigi territooriumilt ega keelata neil siseneda oma riiki. Olgugi, et seetõttu on vaja lubada meetmete iseloomust tulenevat erinevat kohtlemist, tuleb siiski rõhutada, et liikmesriigis ei tohi selliste meetmete vastuvõtmiseks volitatud asutus tugineda oma volituste teostamiseks teatava käitumise kohta antavatele hinnangutele, mille tagajärjeks oleks omavoliline vahetegemine teiste liikmesriikide kodanike kahjuks.

8. Seoses sellega tuleks märkida, et riikliku ametiasutuse poolne tuginemine avaliku korra mõistele eeldab, nagu Euroopa Kohus on leidnud oma 27. oktoobri 1977. aasta otsuses kohtuasjas 30/77: Bouchereau (EKL 1977, lk 1999), et eksisteerib „ühiskonna põhihuvi ähvardav tõeline ja piisavalt tõsine oht”. Olgugi, et ühenduse õigus ei kehtesta liikmesriikidele ühtset väärtusskaalat, et hinnata käitumist, mida võib käsitada avaliku korraga vastuolus olevana, tuleks siiski märkida, et käitumist ei või pidada piisavalt tõsist ohtu hõlmavaks selleks, et see õigustaks liikmesriigi territooriumile teise liikmesriigi kodaniku vastuvõtmise või sinna elama lubamise piiramist juhul, kui esimesena mainitud liikmesriik ei kohalda sama käitumise korral oma kodanike suhtes piiravaid meetmeid või teisi tõelisi ja tõhusaid meetmeid sellise käitumise vastu võitlemiseks.

9. Vastus küsimustele 1–9, 11 ja 12 peaks seega olema järgmine: liikmesriigid ei või EMÜ asutamislepingu artiklites 48 ja 56 sisalduvate avaliku korraga seotud reservatsioonide alusel saata oma territooriumilt välja teise liikmesriigi kodanikku või keelduda tema lubamisest oma territooriumile, tuues põhjuseks tema käitumise juhul, kui selline käitumine ei too tema enda kodanike puhul kaasa piiravate meetmete või teiste tõeliste ja tõhusate meetmete rakendamist sellise käitumise vastu võitlemiseks.

#### *Kümnes küsimus*

10. Kümnes küsimuses küsib liikmesriigi kohus, kas meetme puhul, mis on võetud liikmesriigi poolt, kes "soovides saata oma riigi territooriumilt välja prostituute, kuna nad võivad soodustada kuritegevust, teeb seda süstemaatiliselt, teatades, et nende tegevus prostituudina seab ohtu avaliku korra, ning vaevumata kaaluma, kas asjaomastel isikutel võib lasuda kahtlus kokkupuudetes nn allmaailmaga või mitte", on tegemist üldist ennetavat laadi meetmega direktiivi 64/221 artikli 3 tähenduses.

11. Tuleks märkida, et direktiivi artikli 3 lõikes 1 nähakse ette, et avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed peavad põhinema eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel. Seoses sellega piisab sellest, kui osutada Euroopa Kohtu 26. veebruari 1975. aasta otsusele kohtuasjas 67/74: Bonsignore (EKL 1975, lk 297), milles kohus oli seisukohal, et „Avaliku korra huvides ja avaliku julgeoleku säilitamiseks võetud meetmeid ühenduse liikmesriikide kodanike suhtes ei saa põhjendada konkreetse juhtumiga mitteseotud kaalutlustega, nagu näidatud eelkõige lõikes 1 sätestatud nõuetega, mille kohaselt loetakse määravaks „ainult” asjaomaste isikute „isiklik käitumine””.

#### *Kolmeteistkümmnes küsimus*

12. Mis puutub selle isiku võimalusse, kelle suhtes on võetud vastu otsus, millega antakse korraldus saata ta liikmesriigi territooriumilt välja, saada uus võimalus kõnealuse riigi territooriumile sisenemiseks ja taotleda uut elamisluba, tuleb rõhutada, et kõik liikmesriikide kodanikud, kes soovivad töötada teises liikmesriigis, võivad uuesti elamisluba taotleda. Sellise mõistliku aja möödumise järel esitatud taotluse peab läbi vaatama sihtriigi pädev haldusasutus ning see asutus peab eelkõige võtma arvesse põhjendusi, mille esitab asjaomane isik, kes soovib tõestada, et asjaolud, mis õigustasid esialgse väljasaatmisotsuse tegemist, on oluliselt muutunud. Kui selline otsus on tema puhul siiski õigesti ühenduse õiguse alusel vastu võetud ning see on jätkuvalt juriidiliselt kehtiv ja keelab tal kõnealuse riigi territooriumile siseneda, ei sisalda ühenduse õigus ühtegi sätet, mis annaks talle õiguse sellele territooriumile siseneda ajal, kui tema uut taotlust läbi vaadatakse.

#### *Neljateistkümmnes küsimus*

13. Direktiivi 64/221 artikliga 6 nähakse ette, et asjaomasele isikule teatatakse, millistel avaliku korra, julgeoleku või tervishoiuga seotud asjaoludel tema suhtes tehtud otsus põhineb, välja arvatud juhul, kui see on vastuolus asjaomase riigi julgeolekuhuvidega. Nimetatud direktiivi eesmärgist ilmneb selgelt, et asjaoludest teavitamine peab olema piisavalt üksikasjalik ja täpne selleks, et asjaomane isik saaks oma huvisid kaitsta. Kasutatava keele osas ilmneb kohtuasja toimikust, et põhikohtuasja hagejatel on Prantsusmaa kodakondsus ning neid mõjutavad otsused koostati prantsuse keeles ning seega ei ole küsimuse asjakohasus selge. Igal juhul piisab sellest, kui teatamine toimub sellisel viisil, mis võimaldab asjaomastel isikutel mõista teate sisu ja selle mõju.

## **II – Küsimused menetluslike kaitsemeetmete kohta**

14. Need küsimused on oma olemuselt seotud direktiivi 64/221 artiklis 9 osutatud pädeva asutuse koosseisuga, selle liikmete kvalifikatsiooniga ja ametiajaga, nende liikmete vaheliste võimalike seoste ja neile tasuva asutusega, samuti viisiga, kuidas asi pädevale asutusele esitatakse, ning sellega, milline on menetlus selles asutuses.

15. Nimetatud direktiivi artikli 9 lõike 1 eesmärk on tagada minimaalsed menetluslikud kaitsemeetmed isikute puhul, kelle suhtes kohaldatakse väljasaatmismeedet. Kui kohtule haldusmeetmete vastu esitatud apellatsioonkaebus on seotud ainult otsuse õigusliku kehtivusega, peab pädeva asutuse poolne sekkumine võimaldama hinnata fakte ja asjaolusid, sealhulgas tegureid, mille üle otsustati omal äranägemisel ja millele küsimus

tugines, enne kui lõplik otsus vastu võetakse. Asjaomasel isikul peab olema õigus esitada pädevale asutusele oma kaitseargumendid ning õigus abile või esindamisele sellistes menetlustingimustes, nagu on ette nähtud siseriiklikes õigusaktides. Sama artikli lõikes 2 nähakse ette, et isikud, kelle osas on vastu võetud otsused keelduda esmase elamisloa väljastamisest või territooriumilt väljasaatmise kohta enne elamisloa väljastamist, võivad taotleda selliste otsuste läbivaatamist pädeva asutuse poolt.

16. Direktiivis ei täpsustata, kuidas artiklis 9 osutatud pädev asutus ametisse määratakse. Selles ei nähta ette, et selleks asutuseks oleks kohus või et see koosneks kohtunikkonna liikmetest. Samuti ei nähta selles ette, et pädeva asutuse liikmed määratakse ametisse konkreetseks ajavahemikuks. Põhinõudeks on see, et oleks selgelt kindlaks määratud, et pädev asutus täidab oma ülesandeid täiesti sõltumatult ning et selle suhtes ei kohaldata otseselt ega kaudselt ülesannete täitmise ajal mingit kontrolli asutuse poolt, kellel on volitus võtta kasutusele direktiivis ettenähtud meetmeid. Kui see nõue on täidetud, ei ole kõnealuse direktiivi sätetega ega selle eesmärgiga vastuolus pädeva asutuse liikmete tasustamine selle haldusasutuse eelarvest, mille alla otsuse tegemiseks volitatud pädev asutus kuulub, ning samuti ei ole sätetega vastuolus sellesse haldusasutusse kuuluva ametniku töötamine pädeva asutuse sekretärina.

17. Mis puutub viisi, kuidas asi esitatakse pädevale asutusele direktiivi artikli 9 lõikes 2 osutatud asjaoludel, ei sisalda nimetatud lõige mingit siduvat sätet sellisel juhul kohaldatava korra kohta. Kuigi asjaomasel isikul ei keelata esitada taotlust otse pädevale asutusele, ei ole sellise taotluse esitamine nõutav ning selles osas võimaldatakse liikmesriikidele valikuvõimalus tingimusel, et asi esitatakse liikmesriigi ametiasutusele juhul, kui asjaomane isik on seda taotlenud.

18. Pädeva asutuse arvamuse vormi osas ilmneb direktiivis ette nähtud süsteemi eesmärkidest, et arvamus tuleb nõuetekohaselt asjaomasele isikule teatavaks teha, kuid direktiiv ei nõua arvamuses ametiasutuse liikmete nimede ega nende ameti äramärkimist.

19. Mis puutub küsimustesse seoses pädeva asutuse poolt kohaldatava menetlusega, sealhulgas mitte üksnes protseduurireegleid, vaid ka tõendamisreeglid, piisab sellest, kui märkida, nagu ka eespool osutatud, et direktiivi 64/221 artikli 9 lõikes 1 on selgelt ette nähtud, et asjaomasel isikul peab olema õigus esitada sellele asutusele oma kaitseargumendid ning õigus abile ja esindamisele sellistes menetlustingimustes, nagu on ette nähtud siseriiklikes õigusaktides. Need tingimused ei tohi asjaomase isiku puhul olla ebasoodsamad kui tingimused, mis kehtivad menetluste puhul teistes sama liiki siseriiklikes ametiasutustes.

## **Kohtukulud**

20. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Belgia valitsuse, Prantsusmaa valitsuse, Itaalia valitsuse, Hollandi valitsuse, Ühendkuningriigi ja Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulud 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 Tribunal de Premiere Instance'i, asukohaga Liège'is, esimehe 8. mai 1981. aasta määrusega esitatud küsimustele, otsustab:

**1. Liikmesriigid ei või EMÜ asutamislepingu artiklites 48 ja 56 sisalduvate avaliku korraga seotud reservatsioonide alusel saata oma territooriumilt välja teise liikmesriigi kodanikku või keelduda tema lubamisest oma territooriumile, tuues põhjuseks tema käitumise juhul, kui selline käitumine ei too tema enda kodanike puhul kaasa piiravate meetmete või teiste tõeliste ja tõhusate meetmete rakendamist sellise käitumise vastu võitlemiseks.**

**2. Ühenduse kodanike puhul ei või tugineda asjaoludele, mis ei ole konkreetse juhtumiga seotud selleks, et põhjendada meetmeid, mille eesmärk on kaitsta avalikku korda ja julgeolekut.**

**3. Iga liikmesriigi kodanik, kes soovib töötada mõnes teises liikmesriigis, võib juhul, kui varem on kohaldatud meedet, mis keelas tal siseneda selle liikmesriigi territooriumile, taotleda uut elamisluba. Sellise mõistliku aja möödumise järel esitatud taotluse peab läbi vaatama sihtriigi pädev haldusasutus ning see asutus peab eelkõige võtma arvesse põhjendusi, mille esitab asjaomane isik, kes soovib tõestada, et asjaolud, mis õigustasid esialgse väljasaatmisotsuse tegemist, on oluliselt muutunud.**

**4. Teade põhjuste kohta, millele tuginevalt õigustatakse väljasaatmismeedet või elamisloa väljastamisest keeldumist, peab olema piisavalt üksikasjalik ja täpne, et asjaomane isik saaks oma huvisid kaitsta.**

**5. Ühenduse õigus ei näe ette, et direktiivi 64/221 artiklis 9 osutatud pädev asutus oleks kohus või koosneks kohtunikest või et selle liikmed määrataks ametisse konkreetseks ajavahemikuks. Ühenduse õigusega ei ole vastuolus see, kui pädeva asutuse liikmete tasustamine toimub selle haldusasutuse eelarvest, mille alla otsuse tegemiseks volitatud pädev asutus kuulub, ega see, kui haldusasutusse kuuluv ametnik töötab pädeva asutuse sekretärina.**

**6. Kuigi direktiiv 64/221 ei keela asjaomasel isikul esitada taotlust otse pädevale asutusele, ei nõua direktiiv sellise taotluse esitamist ning võimaldab selles osas liikmesriikidele valikuvõimaluse tingimusel, et asjaomasel isikul on õigus soovi korral selline taotlus esitada.**

**7. Pädeva asutuse arvamus tuleb nõuetekohaselt asjaomasele isikule teatavaks teha.**

**8. Asjaomasel isikul peab olema õigus esitada pädevale asutusele oma kaitseargumendid ning õigus abile või esindamisele sellistes menetlustingimustes, nagu on ette nähtud siseriiklikes õigusaktides. Need tingimused ei tohi asjaomase isiku puhul olla ebasoodsamad kui tingimused, mis kehtivad menetluste puhul teistes sama liiki siseriiklikes ametiasutustes.**

Mertens de Wilmars      Bosco      Touffait      Pescatore      Mackenzie Stuart

O'Keeffe      Koopmans      Everling      Chloros

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 18. mail 1982. aastal Luxembourgis.

Kohtusekretär

President

P. Heim

J. Mertens de Wilmars