EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

17. veebruar 2005 *

Kohtuasjas C-215/03,

mille esemeks on EÜ artikli 234 alusel Rechtbank te 's-Gravenhage (Madalmaad) 12. mai 2003. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 19. mail 2003, menetluses

Salah Oulane

versus

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees P. Jann, kohtunikud N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (ettekandja), M. Ilešič ja E. Levits,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

kohtujurist: P. Léger,
kohtusekretär: vanemametnik M.-F. Contet,

arvestades kirjalikus menetluses ja 9. septembri 2004. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— S. Oulane, esindaja: *advocaat* M. N. R. Nasrullah,

— Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, esindaja: *advocaat* R. van Asperen,

— Belgia valitsus, esindaja: A. Snoecx,

— Prantsuse valitsus, esindaja: A. Bodard-Hermant,

— Itaalia valitsus, esindaja: A. Cingolo,

— Madalmaade valitsus, esindajad: J. van Bakel ja H. G. Sevenster,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande ja R. Troosters,

olles 21. oktoobri 2004. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab 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 L 172, lk 14; ELT eriväljaanne 05/01, lk 167) artikli 4 lõike 2 tõlgendamist.

2 See taotlus on esitatud kohtuvaidluses Prantsuse kodaniku S. Oulane'i ja Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (Välismaalaste ja integratsiooniasjade minister) vahel S. Oulane'i ühenduse kodakondsust tõendava isikutunnistuse või passi esitamata jätmise tõttu kinnipidamise küsimuses.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

3 Direktiivi 73/148 artikli 4 lõikes 2 on sätestatud:

„Teenuseid osutavatele ja saavatele isikutele antakse riigis elamise õigus teenuste osutamise ajaks.

Kui see aeg on pikem kui kolm kuud, väljastab liikmesriik, kelle territooriumil teenuseid osutatakse, elamisõiguse tõendamiseks elamisloa.

Kui see aeg ei ole pikem kui kolm kuud, piisab isiku territooriumil viibimiseks isikutunnistusest või passist, mille alusel ta on territooriumile sisenenud. Liikmesriik võib isikult siiski nõuda, et ta teataks liikmesriigi territooriumil viibimisest."

4 Direktiivi 73/148 artiklis 6 on ette nähtud:

„Liikmesriik võib isikult, kes taotleb elamisluba või riigi territooriumil viibimise õigust, nõuda üksnes järgmisi dokumente:

a) isikutunnistus või pass, mille alusel ta on liikmesriigi territooriumile sisenenud;

b) tõendus selle kohta, et isik kuulub ühte artiklites 1 ja 4 nimetatud isikute kategooriatest."

Siseriiklikud õigusnormid

5 23. novembri 2000. aasta Vreemdelingenwet'i (välismaalaste seadus, Stbl. 2000, nr 495; edaspidi „seadus") artiklis 50 on sätestatud:

„1. Piirivalve ja välismaalaste kontrollimise ülesannetega ametnikel on nii asjaolude ja tingimuste põhjal, mis objektiivsete kriteeriumite alusel tekitavad riigis ebaseaduslikult elamise mõistliku kahtluse, kui ka piiriületamise järgse ebaseadusliku riigis viibimise vastase võitluse raames pädevus isikuid vahistada nende isikusamasuse, kodakondsuse ning riigis elamise õiguse kindlakstegemise eesmärgil [...].

2. Kui vahistatu isikut ei saa otsekohe kindlaks teha, võib ta üle viia küsitlemiseks ettenähtud kohta. Seal hoitakse teda mitte üle kuue tunni, mille hulka tavakohaselt ei kuulu ajavahemik kesköösť kuni hommikul kella üheksani [...]".

6 Seaduse artiklis 59 on ette nähtud, et kui avaliku korra või riikliku julgeoleku huvid seda nõuavad, võib ebaseaduslikult riigis viibiva välismaalase väljasaatmise eesmärgil kinni pidada.

7 23. novembri 2000. aasta Vreemdelingenbesluit'i (välismaalaste seaduse rakendamise määrus, Stbl. 2000, nr 497; edaspidi „määrus") artikli 8:13 lõikes 1 on sätestatud:

„Ühenduse kodakondsusega isikut ei saadeta välja enne, kui selgub, et sellel isikul puudub õigus riigis elada või see õigus on aegunud."

8 Vreemdelingencirculaire 2000 (ringkiri välismaalaste kohta, Stcrt. 2000, lk 17) punktis B10/24 on sätestatud:

„Välismaalasel, kes elab Madalmaades ja väidab, et kasutab EÜ asutamislepingus sisalduvat õigust, kuid pole esitanud kehtivat isikutunnistust ega passi, nõutakse selle dokumendi esitamist. Selleks antakse talle mõistlik kahenädalane tähtaeg."

Põhikohtuasi

9 Madalmaade ametiasutused vahistasid S. Oulane'i 3. detsembril 2001, kahtlustatuna ebaseaduslikus riigis elamises. Küsitlemise käigus väitis ilma ühegi isikut tõendava dokumendita S. Oulane, et tal on Prantsuse kodakondsus, et ta on viibinud Madalmaades umbes kolm kuud ning on seal puhkusel. Madalmaade ametiasutused

pidasid ta väljasaatmise eesmärgil kinni väljasaatmisest kõrvalehoidmise ohu põhjendusel.

10 Seejärel esitas S. Oulane 7. detsembril 2001 ametiasutustele Prantsuse isikutunnistuse. Need tunnustasid tema ühenduse kodaniku staatust ega seadnud tema turistiks olemist enam kahtluse alla. 10. detsembri 2001. aasta otsusega tühistas Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie kinnipidamismeetme.

11 27. juulil 2002 vahistas raudteepolitsei S. Oulane'i Rotterdami keskraudteejaamas üldsusele suletud kaubatunnelis. Kuna tal ei olnud kaasas ühtegi isikut tõendavat paberit, küsitleti teda ning peeti väljasaatmise eesmärgil kinni. Küsitlemise käigus väitis ta, et on viibinud Madalmaades 18 päeva ning soovis naasta Prantsusmaale. Madalmaade ametiasutused toetusid selle kinnipidamise õigustamisel avaliku korra kaitsele, põhjendades, et isik võib väljasaatmisest kõrvale hoida.

12 2. augustil 2002 saadeti S. Oulane välja Prantsusmaale.

Eelotsuse küsimused

13 S. Oulane vaidlustas Rechtbank te 's-Gravenhage's nende kinnipidamismeetmete õiguspärasuse ning nõudis samuti kahju hüvitamist.

14 Leides, et tema ees poolelioleva kohtuvaidluse lahendamine nõuab ühenduse õiguse tõlgendamist, otsustas Rechtbank te 's-Gravenhage menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„Esimene menetlus:

1. Kas seoses kontrolli kaotamisega sisepiiridel tuleb direktiivi 73/148 [...] artikli 4 lõike 2 kolmandat lõiku tõlgendada selliselt, et isiku, kes väidab end olevat turist ja teise liikmesriigi kodanik, riigis elamise õigust peavad teise liikmesriigi, kus isik oma elamisõigust soovib kasutada, ametiasutused tunnustama alles sellest hetkest, kui ta esitab kehtiva isikutunnistuse või passi?

2. Kas jaatava vastuse korral esimesele küsimusele võimaldab kehtiv ühenduse õigus, eelkõige mittediskrimineerimise ja teenuste vaba liikumise põhimõtteid arvestades, erandina kohustada liikmesriigi ametiasutusi andma isikule võimaluse kehtiva isikutunnistuse või passi esitamiseks?

3. Kas teisele küsimusele vastamise seisukohalt on oluline, et liikmesriigi, kus isik soovib riigis elamise õigust kasutada, siseriiklikus õiguses puudub tema enda kodanikel igasugune üldine isiku tõendamise kohustus?

4. Kas jaatava vastuse korral teisele küsimusele kohustab kehtiv ühenduse õigus liikmesriiki täitma teatud tingimusi isikule kehtiva isikutunnistuse või passi

esitamiseks tähtaja andmisel enne halduskaristusmeetme võtmist eeldatult ebaseadusliku riigis elamise suhtes?

5. Kas halduskaristus, mis on võetud neljandas küsimuses märgitud meetme vormis ning seisneb [seaduse] artikli 59 alusel kinnipidamises väljasaatmise eesmärgil enne nimetatud küsimuses märgitud tähtaja möödumist, kujutab endast teenuste vaba liikumise ebaproportsionaalset piiramist?

6. Kas eitava vastuse korral esimesele küsimusele saab kehtivat ühenduse õigust arvestades rääkida teenuste vaba liikumise takistusest, juhul kui isikule, kes väidab end olevat turist ning teise liikmesriigi kodanik, kohaldatakse [seaduse] artikli 59 alusel kinnipidamismeedet väljasaatmise eesmärgil avaliku korra huvides ajavahemiku jooksul, millal ta ei tõenda kehtiva isikutunnistuse või passi esitamisega oma riigis elamise õigust, ning kuna ta seda tõendit ei esita, isegi kui selgub, et puudub igasugune reaalne ja tõsine oht avalikule korrale?

7. Kui tuvastatakse, et esineb teenuste vaba liikumise takistus (kuues küsimus), kas siis liikmesriigi poolt isikule antud tähtaeg kehtiva isikutunnistuse või passi esitamiseks omab selle takistuse põhjendatuse kindlaksmääramisel tähtsust?

8. Kui tuvastatakse, et esineb teenuste vaba liikumise takistus (kuues küsimus), kas siis selle takistuse põhjendatuse kindlaksmääramisel omab tähtsust see, kas liikmesriik hiljem hüvitab kahju ajavahemiku eest, mil isik viibis kinnipidamisel ega olnud veel kehtiva isikutunnistuse või passi esitamisega tõendanud oma

kodakondsust, kui see on liikmesriigis välismaalaste ebaseadusliku kinnipidamise korral tavaline?

9. Kas juhul, kui liikmesriigis pole sätestatud üldist isiku tõendamise kohustust, takistab ühenduse õigus ning eelkõige mittediskrimineerimise põhimõte liikmesriigil välismaalasi puudutava riigisisese kontrolli käigus isiku, kes väidab end olevat turist, kinnipidamist väljasaatmise eesmärgil [seaduse] artikli 59 alusel ajavahemiku jooksul, mil see isik ei olnud kehtiva isikutunnistuse või passi esitamisega tõendanud riigis elamise õigust, millele ta toetub, ning kuna ta ei ole seda tõendanud?

Teine menetlus:

10. Kas ühenduse õigusega on vastuolus, et ühe liikmesriigi kodanikku ei peeta kodanikuks, kelle riigis elamise õigus on kaitstud ühenduse õigusega seni, kuni see teise liikmesriigi kodanik ei tugine ise teenuste saajana selles liikmesriigis elamise õigusele, mille territooriumil ta viibib?

11. Kas teenuste vaba liikumist silmas pidades tuleb teenuste saaja mõistet määratleda selliselt, et kui isik (i) viibib teises liikmesriigis pikema aja jooksul, isegi üle kuue kuu, (ii) vahistatakse seal karistatava teo eest, (iii) ei suuda tõendada aadressi ega püsivat elukohta ega (iv) oma raha ega pagasit, siis tema viibimine selles teises liikmesriigis on piisav alus eelduseks, et ta on turismiteenuste või teiste lühiajalise riigis viibimisega seotud teenuste, nagu näiteks majutus ja toitlustus, saaja?"

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

15 Oma esimese küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 73/148 artikli 4 lõike 2 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada selliselt, et teise liikmesriigi kodanikust teenuste saaja riigis elamise õiguse tunnustamine liikmesriigi poolt on allutatud selle kodaniku poolt kehtiva isikutunnistuse või passi esitamisele.

16 Sissejuhatuseks tuleb meenutada, et isikute vaba liikumine on üks ühenduse alustalasid. Seetõttu tuleb sellele pühendatud sätteid tõlgendada laiendavalt (vt eelkõige 9. novembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-357/98: Yiadom, EKL 2000, lk I-9265, punkt 24).

17 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ühe liikmesriigi kodaniku õigus siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja seal elada asutamislepingus ettenähtud eesmärkidel vahetult asutamislepingust või, olenevalt juhtumist, selle rakendamiseks vastu võetud sätetest tulenev õigus (8. aprilli 1976. aasta otsus kohtuasjas 48/75: Royer, EKL 1976, lk 497, punkt 31, ning 5. märtsi 1991. aasta otsus kohtuasjas C-376/89: Giagounidis, EKL 1991, lk I-1069, punkt 12).

18 Sellest tulenevalt tuleb ühe liikmesriigi kodanikule elamisloa andmist lugeda mitte õigusi loovaks aktiks, vaid aktiks, millega liikmesriik registreerib teise liikmesriigi kodaniku seisundi ühenduse õigusnormide suhtes (vt eelkõige 23. märtsi 2004. aasta otsus kohtuasjas C-138/02: Collins, EKL 2004, lk I-2703, punkt 40).

19 Täpsemalt on direktiivi 73/148 artiklis 6 ühes liikmesriigis teenuste saajatena viibivate teise liikmesriigi kodanike kohta ette nähtud, et vastuvõttev liikmesriik võib elamisloa või riigi territooriumil viibimise õiguse andmisele seada tingimuseks dokumendi esitamise, mille alusel tema territooriumile on sisenetud. Lisaks tuleneb sama direktiivi artikli 4 lõike 2 kolmandast lõigust, et kui teenuste osutamise aeg on kolm kuud või alla selle, piisab isiku territooriumil viibimiseks isikutunnistusest või passist.

20 Neid tingimusi pole Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivis 2004/38/EÜ Euroopa Liidu kodanike ja nende perekonnaliikmete õiguste kohta liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada, millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ning tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), mingil moel muudetud.

21 Sellest järeldub, et liikmesriigil on õigus nõuda teise liikmesriigi kodanikest teenuste saajatelt, kes soovivad viibida tema territooriumil, nende isiku ja kodakondsuse tõendamist.

22 Nagu märgib õigesti Euroopa Ühenduste Komisjon, püütakse kehtiva isikutunnistuse või passi esitamise kohustusega ühelt poolt lihtsustada riigis elamise õiguse tõendamisega seotud probleeme, mitte üksnes kodanike, vaid ka riigi ametiasutuste jaoks, ning teiselt poolt kehtestada maksimaalsed tingimused, mida liikmesriik võib isikutele nende riigis elamise õiguse tunnustamiseks seada.

23 Asjaolu, et sellist tõendit saab esitada igal juhul ainult kehtiva isikutunnistuse või passi esitamisega, on direktiivi 73/148 eesmärkidega siiski ilmselgelt vastuolus.

24 Kehtiva isikutunnistuse või passi esitamine ühenduse kodakondsuse tõendamiseks kujutab endast tegelikult teatud haldusformaalsust, mille ainus eesmärk on vahetult asjaomase isiku seisundist tuleneva õiguse tunnustamine riigi ametiasutuste poolt.

25 Kui isik suudab kehtiva isikutunnistuse või passi esitamiseta siiski oma kodakondsust kahtlusteta tõendada muude vahenditega, ei tohi vastuvõttev liikmesriik tema riigis elamise õigust kahtluse alla seada üksnes seetõttu, et isik ei ole esitanud ühte või teist eelnimetatud dokumenti (vt selle kohta kolmandate riikide kodanike kontekstis 25. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-459/99: MRAX, EKL 2002, lk I-6591, punkt 62).

26 Esimesele küsimusele tuleb seega vastata, et direktiivi 73/148 artikli 4 lõike 2 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada selliselt, et teise liikmesriigi kodanikust teenuste saaja riigis elamise õiguse tunnustamine liikmesriigi poolt ei või olla allutatud selle kodaniku poolt kehtiva isikutunnistuse või passi esitamisele, kui tema isikut ja kodakondsust on võimalik kahtlusteta tõendada muude vahenditega.

27 Arvestades esimesele küsimusele antud vastust, ei ole teisele ja neljandale küsimusele vaja vastata.

Kolmas küsimus

28 Oma kolmanda küsimusega, mis jääb asjakohaseks ka ilma teisele küsimusele vastamata, tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ühenduse õigusega on vastuolus ühe liikmesriigi poolt teiste liikmesriikide kodanikele kehtestatud kohustus esitada oma kodakondsuse tõendamiseks kehtiv isikutunnistus või pass, kui see liikmesriik ei kehtesta enda kodanikele üldist isiku tõendamise kohustust.

29 Eelotsusetaotlusest nähtub, et siseriikliku kohtupraktika kohaselt ei ole Madalmaade õiguses ette nähtud üldkohustuslikku ja üldist isiku tõendamise kohustust, vaid ainult kindlates olukordades kohaldamisega piirduvad kohustused. Üks neist kohustustest puudutab välismaalaste kontrolli.

30 Selle kohtupraktika kohaselt peab isik, kes kontrolli käigus väidab end olevat Madalmaade kodanik, oma isikut tõendama. Peale kehtiva isikutunnistuse, passi või isegi Madalmaades välja antud juhiloa esitamist võib isiku kindlakstegemine toimuda kohalike Madalmaade ametiasutuste kasutuses olevate andmete kontrollimise kaudu. Seevastu, kui isik väidab end olevat teise liikmesriigi kodanik, kuid pole

võimeline esitama kehtivat isikutunnistust või passi, peavad siseriiklikud ameti-asutused ta kinni, kuni ta pole oma dokumente esitanud.

31 Neis tingimustes, nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, peavad teiste liikmesriikide kodanikud, kes viibivad Madalmaades asutamislepingus ettenähtud eesmärkidel, tegelikult alati kaasas kandma isikut tõendavat dokumenti, samal ajal, kui selle liikmesriigi kodanikel selline kohustus puudub.

32 Tuleb rõhutada, et selline kord toob endaga kaasa Madalmaade kodanike ja teiste liikmesriikide kodanike ilmselge erineva kohtlemise. Selline erinev kohtlemine on asutamislepinguga keelatud.

33 EÜ artikkel 49 kujutab endast tegelikult EÜ artiklis 12 ettenähtud võrdse kohtlemise põhimõtte, mis keelab igasuguse kodakondsusel põhineva diskrimineerimise, erilist väljendust teenuste osutamise vabaduse valdkonnas (vt 5. detsembri 1989. aasta otsus kohtuasjas C-3/88: komisjon *v.* Itaalia, EKL 1989, lk 4035, punkt 8, ning 16. jaanuari 2003. aasta otsus kohtuasjas C-388/01: komisjon *v.* Itaalia, EKL 2003, lk I-721, punkt 13).

34 Ühenduse õigusega ei ole mõistagi vastuolus, et liikmesriik jälgiks alati isikut tõendava dokumendi esitamise valmisoleku kohustusest kinnipidamist, kuid tingimusel, et selle enda kodanikele on kehtestatud samasugune kohustus nende isikutunnistuse osas (27. aprilli 1989. aasta otsus kohtuasjas 321/87: komisjon *v.* Belgia, EKL 1989, lk 997, punkt 12, ning 30. aprilli 1998. aasta otsus kohtuasjas C-24/97: komisjon *v.* Saksamaa, EKL 1998, lk I-2133, punkt 13).

35 Kolmandale küsimusele tuleb seega vastata, et ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodanikele kehtestatud kohustus esitada oma kodakondsuse tõendamiseks kehtiv isikutunnistus või pass on EÜ artikliga 49 vastuolus, kui see liikmesriik ei kehtesta enda kodanikele üldist isiku tõendamise kohustust, võimaldades neil oma isikut tõendada kõigi siseriikliku õigusega lubatud vahenditega.

Viies, kuues, seitsmes, kaheksas ja üheksas küsimus

36 Oma viienda, kuuenda, seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas teise liikmesriigi kodaniku suhtes riigist eemaldamise eesmärgil võetud kinnipidamismeede kehtiva isikutunnistuse või passi esitamata jätmise tõttu, isegi siis, kui isik ei kujuta ohtu avalikule korrale, kujutab endast teenuste osutamise vabaduse takistust ning kas see takistus saab olla põhjendatud.

37 Esmalt tuleb meenutada, et EÜ artiklis 49 väljendatud teenuste osutamise vabaduse põhimõte hõlmab teenuste saajate õigust minna piiranguteta teise liikmesriiki, et seal teenust saada, kusjuures turiste tuleb lugeda teenuste saajateks (19. jaanuari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-348/96: Calfa, EKL 1999, lk I-11, punkt 16).

38 Nagu Euroopa Kohus on leidnud, võivad liikmesriigid isikutunnistuse või passi esitamise kohustuse rikkumisel ette näha sanktsioone, tingimusel et need sanktsioonid on võrreldavad siseriiklikus õiguses samasuguste õigusrikkumiste eest

kohaldatavate sanktsioonidega ning on proportsionaalsed (vt selle kohta 21. septembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-378/97: Wijsenbeek, EKL 1999, lk I-6207, punkt 44).

39 Ühelt poolt ei ole Madalmaade Kuningriik oma kodanikele kehtestanud üldist isiku tõendamise kohustust, võimaldades neil oma isikut tõendada kõigi vahenditega.

40 Teiselt poolt ohustavad vangistus- ja riigist eemaldamise meetmed, mis põhinevad üksnes isiku poolt välismaalaste kontrolliga seotud õiguslike formaalsuste täitmata jätmisel, vahetult ühenduse õigusest tuleneva riigis elamise õiguse sisu ning on õiguserikkumise tõsiduse suhtes ilmselgelt ebaproportsionaalsed (vt 3. juuli 1980. aasta otsus kohtuasjas 157/79: Pieck, EKL 1980, lk 2171, punktid 18 ja 19; 12. detsembri 1989. aasta otsus kohtuasjas C-265/88: Messner, EKL 1989, lk I-4209, punkt 14, ning eespool viidatud kohtuotsus MRAX, punkt 78).

41 Kinnipidamismeede võib põhineda ainult selgelt väljendatud erandil, nagu direktiivi 73/148 artikkel 8, mis lubab liikmesriikidel seada takistusi teiste liikmesriikide kodanike riigis elamise õigusele üksnes siis, kui need on õigustatud avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides (vt selle kohta eespool viidatud 16. jaanuari 2003. aasta kohtuotsus komisjon *v.* Itaalia, punkt 19).

42 Eelotsuse küsimused lähtuvad siiski eeldusest, et puudus igasugune reaalne ja tõsine oht avalikule korrale. Välismaalaste poolt riiki sisenemise, seal liikumise ja elamise suhtes ette nähtud õiguslike formaalsuste mittetäitmine iseenesest ei saa kujutada ohtu avalikule korrale ja julgeolekule (vt eespool viidatud kohtuotsused Royer, punkt 47 ja MRAX, punkt 79).

43 Selles kontekstis tuleks lisada, nagu märkis õigesti kohtujurist oma ettepaneku punktis 103, et mõistagi saab ebaseadusliku kinnipidamise eest nõuda kahju hüvitamist tagantjärele.

44 Eelnevat silmas pidades tuleb neile küsimustele vastata, et teise liikmesriigi kodaniku suhtes riigist eemaldamise eesmärgil võetud kinnipidamismeede kehtiva isikutunnistuse või passi esitamata jätmise tõttu, isegi siis, kui isik ei kujuta ohtu avalikule korrale, kujutab endast põhjendamatut teenuste osutamise vabaduse takistust ning on selliselt vastuolus EÜ artikliga 49.

Kümnes ja üheteistkümnes küsimus

45 Oma kümnenda ja üheteistkümnenda küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas mõistet „teenuste saaja" tuleb määratleda selliselt, et ühe liikmesriigi kodaniku ainuüksi teises liikmesriigis viibimine üle kuue kuu, isegi kui ta ei suuda tõendada aadressi ega püsivat elukohta ega oma raha ega pagasit, on piisav alus eelduseks, et ta on turismiteenuste saaja.

46 Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub, et põhikohtuasja hageja kinnipidamise käigus teise menetluse raames ei väitnud ta end olevat teenuste saaja, s.o turismiteenuste saaja. Tegelikult väitis ta siseriiklikele ametiasutustele ainult, et on viibinud Madalmaades 18 päeva ning soovib naasta Prantsusmaale.

47 Seoses sellega tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu ülesanne on siseriiklikule kohtule esitada kõik ühenduse õiguse tõlgendamise juhtnöörid, mida saab kasutada siseriikliku kohtu menetluses oleva kohtuasja lahendamisel, olenemata sellest, kas siseriiklik kohus neile oma küsimustes viitas või mitte (vt 12. detsembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-241/89: SARPP, EKL 1990, lk I-4695, punkt 8, ning 7. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-456/02: Trojani, EKL 2004, lk I-7573, punkt 38).

48 Seda põhimõtet arvestades tuleb sedastada järgmist.

49 Isegi kui ühe liikmesriigi kodanike õigus teises liikmesriigis elada tuleneb vahetult asutamislepingust, võib vastuvõttev liikmesriik sellegipoolest neile ühenduse kodanikele kehtestada selle õiguse tunnustamiseks teatud haldusformaalsustest kinnipidamise kohustuse.

50 Teenuseid saavate isikute suhtes on selle tunnustamise tegelikud tingimused ette nähtud direktiivis 73/148.

51 Selle direktiivi artikli 4 lõikest 2 tuleneb, et riigis elamise õigus antakse teenuste osutamise ajaks. Kui see aeg on pikem kui kolm kuud, väljastab liikmesriik, kelle territooriumil teenuseid osutatakse, elamisõiguse tõendamiseks elamisloa. Kui see aeg ei ole pikem kui kolm kuud, piisab isiku territooriumil viibimiseks isikutunnistusest või passist, mille alusel ta on territooriumile sisenenud.

52 Samal ajal võivad liikmesriigid direktiivi 73/148 artikli 6 sätete kohaselt nõuda isikult elamisloa väljastamiseks pärast ühe nimetatud isikut tõendava dokumendi esitamist üksnes „tõendust selle kohta, et isik kuulub ühte [sama direktiivi] artiklites 1 ja 4 nimetatud isikute kategooriatest".

53 Tuleb meenutada ühelt poolt, et isikut saab tõendada ka muude vahenditega (vt käesoleva otsuse punkt 25), ning teiselt poolt, kui pole täpsustatud, mil moel on lubatud tõendada isiku kuulumine ühte direktiivi 73/148 artiklites 1 ja 4 nimetatud isikute kategooriatest, tuleb järeldada, et selline tõendamine võib toimuda kõigi sobivate vahenditega (vt selle kohta 5. veebruari 1991. aasta otsus kohtuasjas C-363/89: Roux, EKL 1991, lk I-273, punktid 15 ja 16).

54 Olenemata avaliku korra, avaliku julgeoleku ja tervishoiuga seotud küsimustest, peavad ühe liikmesriigi kodanikud, kes on teenuste saajad, esitama tõendeid, millest saab järeldada, et nende riigis viibimine on seaduslik.

55 Kui ühe liikmesriigi kodanik ei ole võimeline tõendama, et direktiivi 73/148 tingimused teenuste saajana riigis elamise õiguse tekkimiseks on täidetud, võib vastuvõttev liikmesriik võtta ühenduse õigusega kehtestatud piirides meetme isiku riigist eemaldamiseks.

56 Järelikult tuleb kümnendale ja üheteistkümnendale küsimusele vastata, et ühe liikmesriigi kodanikud, kes viibivad teenuste saajatena teises liikmesriigis, peavad esitama tõendeid, millest saab järeldada, et nende riigis viibimine on seaduslik. Selliste tõendite puudumisel võib vastuvõttev liikmesriik võtta ühenduse õigusega kehtestatud piirides meetme isiku riigist eemaldamiseks.

Kohtukulud

57 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, v.a poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. **Nõukogu 21. mai 1973. aasta direktiivi 73/148/EMÜ liikmesriikide kodanikele seoses asutamise ja teenuste osutamisega seatavate liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires artikli 4 lõike 2 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada selliselt, et teise liikmesriigi kodanikust teenuste saaja riigis elamise õiguse tunnustamine liikmesriigi poolt ei või olla allutatud selle kodaniku poolt kehtiva isikutunnistuse või passi esitamisele, kui tema isikut ja kodakondsust on võimalik kahtlusteta tõendada muude vahenditega.**

2. **EÜ artikliga 49 on vastuolus ühe liikmesriigi poolt teise liikmesriigi kodanikele kehtestatud kohustus esitada oma kodakondsuse tõendamiseks**

kehtiv isikutunnistus või pass, kui see liikmesriik ei kehtesta enda kodanikele üldist isiku tõendamise kohustust, võimaldades neil oma isikut tõendada kõigi siseriikliku õigusega lubatud vahenditega.

3. **Teise liikmesriigi kodaniku suhtes riigist eemaldamise eesmärgil võetud kinnipidamismeede kehtiva isikutunnistuse või passi esitamata jätmise tõttu, isegi siis, kui isik ei kujuta ohtu avalikule korrale, kujutab endast põhjendamatut teenuste osutamise vabaduse takistust ning on selliselt vastuolus EÜ artikliga 49.**

4. **Ühe liikmesriigi kodanikud, kes viibivad teenuste saajatena teises liikmesriigis, peavad esitama tõendeid, millest saab järeldada, et nende riigis viibimine on seaduslik. Selliste tõendite puudumisel võib vastuvõttev liikmesriik võtta ühenduse õigusega kehtestatud piirides meetme isiku riigist eemaldamiseks.**

Allkirjad