Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

13. juuli 2017 *

Eelotsusetaotlus – Liidu kodakondsus – Õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil – Direktiiv 2004/38/EÜ – Artikli 27 lõike 2 teine lõik – Sisenemis- ja elamisõigusele avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides kehtestatud piirang – Avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides väljasaatmine – Käitumine, mis kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu mõnele ühiskonna põhihuvile – Tõeline ja vahetu oht – Mõiste – Liidu kodanik, kes elab vastuvõtvas liikmesriigis, kus ta kannab vangistust alaealiste suhtes toime pandud korduvate seksuaalse kuritarvitamise süütegude eest

Kohtuasjas C-193/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Baskimaa kõrgeim kohus, Hispaania) 8. märtsi 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 7. aprillil 2016, menetluses

E

versus

Subdelegación de Gobierno en Álava,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president L. Bay Larsen, kohtunikud M. Vilaras (ettekandja), J. Malenovský, M. Safjan ja D. Šváby,

kohtujurist: H. Saugmandsgaard Øe,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Hispaania valitsus, esindaja: V. Ester Casas,

– Belgia valitsus, esindajad: C. Pochet ja L. Van den Broeck,

– Saksamaa valitsus, esindajad: K. Stranz ja T. Henze,

– Eesti valitsus, esindaja: K. Kraavi-Käerdi,

* Kohtumenetluse keel: hispaania.

– Austria valitsus, esindaja: G. Eberhard,

– Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: S. Brandon ja C. Crane, keda abistas *barrister* B. Lask,

– Euroopa Komisjon, esindajad: E. Montaguti ja I. Martínez del Peral,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada artikli 27 lõike 2 teist lõiku Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivis 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja 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 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

2 Eelotsusetaotlus esitati vaidluses, mille poolteks on E ja Subdelegación del Gobierno en Álava (valitsuse esindus Álava provintsis, Hispaania), seoses viimase otsusega, millega anti korraldus saata E avaliku julgeoleku kaalutlustel Hispaania Kuningriigi territooriumilt välja, millega kaasnes keeld kümne aasta vältel tagasi tulla.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2004/38 artikli 27 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Kui käesoleva peatüki sätetest ei tulene teisiti, võivad liikmesriigid piirata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumis- ja elamisvabadust, sõltumata nende kodakondsusest. Kõnealuseid põhjendusi ei tohi rakendada majanduslikel eesmärkidel.

2. Avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinevad eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel. Varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa selliste meetmete võtmist iseenesest põhjendada.

Asjaomase isiku käitumine peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Põhjendused, mis ei ole juhtumi üksikasjadega seotud või mis rajanevad üldise preventsiooni kaalutlustel, ei ole vastuvõetavad.“

4 Viidatud direktiivi artikli 28 lõige 3 on sõnastatud järgmiselt:

„Välja arvatud juhul, kui see on liikmesriikide arvates avaliku julgeoleku huvides hädavajalik, ei või liidu kodanike väljasaatmise otsust teha, kui nad:

a) on elanud vastuvõtvas liikmesriigis eelnevad kümme aastat või

b) on alaealised, välja arvatud juhul, kui väljasaatmine on vajalik lapse enda huvides, nagu on ette nähtud 20. novembri 1989. aasta ÜRO lapse õiguste konventsioonis.“

5 Sama direktiivi artiklis 33 on ette nähtud:

„1. Vastuvõttev liikmesriik ei või väljasaatmisotsuseid teha karistusena või vabadusekaotusliku karistuse õigusliku tagajärjena, välja arvatud juhul, kui need vastavad artiklite 27 […] nõuetele.

2. Kui lõikes 1 sätestatud väljasaatmisotsus täidetakse rohkem kui kaks aastat pärast selle tegemist, kontrollib liikmesriik, kas kõnealune isik on sellel ajal tõsiselt ohtlik avalikule korrale või julgeolekule, ja hindab, kas väljasaatmisotsuse tegemisest alates on asjaoludes toimunud olulisi muudatusi."

Hispaania õigus

6 Kuninga 16. veebruari 2007. aasta dekreedi nr 240/2007 Euroopa Liidu liikmesriikide ja Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriikide kodanike Hispaaniasse sisenemise ning riigis vabalt liikumise ja elamise kohta (real decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo; *Boletín Oficial del Estado*, edaspidi „*BOE*", nr 51, 28.2.2007, lk 8558; edaspidi „kuninga dekreet nr 240/2007") artikli 10 lõikes 1 on sätestatud:

„Õigus riigis alaliselt elada on Euroopa Liidu liikmesriigi või Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriikide kodanikel ja nende pereliikmetel, kes ei ole mõne nimetatud riigi kodanikud, kuid kes on elanud seaduslikult Hispaanias järjest viis aastat. Selle õiguse suhtes ei kohaldata käesoleva kuninga dekreedi III peatükis sätestatud tingimusi.

[…]".

7 Kuninga dekreedi nr 240/2007 artiklis 15 on täpsustatud:

„1. Kui see on avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise kaalutlustel nõutav, võib Euroopa Liidu liikmesriigi või Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriikide kodanike või nende pereliikmete suhtes võtta ühe järgmistest meetmetest:

[…]

c) anda korraldus Hispaania territooriumilt väljasaatmiseks või tagasisaatmiseks.

Väljasaatmisotsuse Euroopa Liidu liikmesriigi või Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriikide kodanike või nende pereliikmete kohta, kes on omandanud Hispaanias alaliselt elamise õiguse, sõltumata nende kodakondsusest, võib teha ainult juhul, kui selleks on tõsised avaliku korra või avaliku julgeoleku põhjused. Samuti võetakse enne sellekohase otsuse tegemist arvesse asjaomase isiku Hispaanias viibimise kestust ning tema ühiskondlikku ja kultuurilist integreerumist, vanust, tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda ning tema sidemete olulisust oma päritoluriigiga.

[…]

4. Kui väljasaatmisotsus pööratakse täitmisele hiljem kui kaks aastat pärast selle tegemist, kontrollivad ja hindavad pädevad asutused, kas asjaoludes on alates väljasaatmisotsuse vastuvõtmisest toimunud võimalikke muutusi ja kas asjaomane isik kujutab tõelist ohtu avalikule korrale või avalikule julgeolekule.

5. Kui võetakse üks lõigetes 1–4 ette nähtud meetmetest, lähtutakse järgmistest kriteeriumidest:

a) see tuleb võtta vastavalt avalikku korda ja avalikku julgeolekut reguleerivale õigusaktile ja selles valdkonnas kehtivatele õigusnormidele;

b) selle võib omal algatusel või poole nõudmisel kehtetuks tunnistada, kui meetme võtmise aluseks olnud asjaolud on ära langenud;

c) meedet ei või võtta majanduslikel eesmärkidel;

d) kui meede võetakse avaliku korra või avaliku julgeoleku põhjustel, peab see põhinema ainult selle isiku isiklikul käitumisel, kelle suhtes meede võetakse, ja tema käitumine peab igal juhul kujutama tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi ning mida hindab pädev organ, et teha otsus toimikus esitatud politsei, maksuasutuste või kohtu aruannete põhjal. Ainult varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa selliste meetmete võtmist põhjendada.

[…]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

8 E on Itaalia kodanik. 14. aprillil 2003 registreeriti ta kui Hispaanias elav liidu kodanik.

9 13. novembril 2013 võttis valitsuse esindus Álava provintsis kuninga dekreedi nr 240/2007 artikli 15 lõike 1 punkti c alusel vastu otsuse saata E avaliku julgeoleku põhjustel Hispaania territooriumilt välja (edaspidi „väljasaatmisotsus“), millega kaasnes keeld kümne aasta vältel tagasi tulla, kuna E-le oli kolme jõustunud kohtuotsusega mõistetud 12aastane vangistus alaealiste korduvate seksuaalse kuritarvitamise süütegude eest; seda karistust kandis ta parajasti vanglas.

10 E esitas nimetatud otsuse peale kaebuse Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Vitoria-Gasteiz’ile (Vitoria-Gasteizi esimese astme halduskohus nr 3, Hispaania). 12. septembril 2014 jättis nimetatud kohus kaebuse rahuldamata, leides, et väljasaatmisotsus oli nõuetekohaselt põhjendatud, võttes eelkõige arvesse kinnipidamisasutuse koostatud psühholoogilist aruannet ning huvitatud isiku perekondlikku ja majanduslikku olukorda vastuvõtvas liikmesriigis.

11 E esitas selle otsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Ta väitis eeskätt, et ta on kuus aastat kandnud vangistust karistusena alaealiste seksuaalse kuritarvitamise süütegude eest. Tema sõnul ei võimalda need asjaolud järeldada, et väljasaatmisotsuse tegemise hetkel kujutas ta endast tõelist ja vahetut ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi.

12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et E käitumine on piisavalt tõsine, et teda võiks lugeda „ohuks avalikule julgeolekule“. Siiski kahtleb kohus, kas temast lähtub tõeline ja vahetu oht, kuna ta kannab vangistust, millest tal on veel pikk periood jäänud kanda.

13 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib samuti, kas väljasaatmisotsus on kooskõlas direktiivi 2004/38 artikli 27 lõigetega 1 ja 2.

14 Neil asjaoludel otsustas Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Baskimaa kõrgeim kohus, Hispaania) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas direktiivi 2004/38 artikli 27 lõigete 1 ja 2 kohaselt kujutab E, kellele on mõistetud 12aastane vangistus alaealiste suhtes toime pandud korduvate kuritarvitamise süütegude eest, endast tõelist ja vahetut ohtu avalikule julgeolekule, arvestades, et ta viibib vanglas ja et tal on vangistusest kantud kuus aastat, mistõttu on tal enne vabanemist veel kanda mitu aastat karistust?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

15 Eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 2 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et asjaolu, et isik kannab väljasaatmisotsuse tegemise hetkel vangistust ilma väljavaateta lähitulevikus vabaneda, välistab selle, et tema käitumine kujutab endast olenevalt olukorrast tõelist ja vahetut ohtu, mis kahjustab vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna mõnda põhihuvi.

16 Esmalt tuleb märkida, et liidu kodanike ja nende pereliikmete õigus liidus elada ei ole tingimusteta, vaid see võib olla allutatud aluslepinguga ja selle rakendamiseks kehtestatud sätetega seatud piirangutele ja tingimustele (vt eelkõige kohtuotsused, 10.7.2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 21, ja 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 55).

17 Sellega seoses tulenevad elamisõiguse piirangud eeskätt direktiivi 2004/38 artikli 27 lõikest 1, mille kohaselt võivad liikmesriigid piirata liidu kodanike ja nende pereliikmete, olenemata viimaste kodakondsusest, elamisõigust eelkõige avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides (vt kohtuotsused, 10.7.2008, Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, punkt 22, ja 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 57).

18 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb avaliku korra erandit kui liidu kodanike või nende pereliikmete elamisõigusest tehtavat erandit tõlgendada kitsalt ja nii, et selle ulatust ei saaks liikmesriigid ühepoolselt määrata (vt selle kohta kohtuotsused, 4.12.1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punkt 18; 27.10.1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, punkt 33; 29.4.2004, Orfanopoulos ja Oliveri, C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 65; ning 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 58).

19 Nagu nähtub direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 2 esimesest lõigust, siis selleks et need oleksid põhjendatud, peavad liidu kodaniku või tema pereliikme liikumis- ja elamisõiguse piirangud – eelkõige need, mis puudutavad avalikku korda – olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinema eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel (kohtuotsus, 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 59).

20 Sellega seoses tuleb märkida, et ELTL artikli 83 lõike 1 kohaselt kuulub laste seksuaalne ärakasutamine eriti ohtlike piiriülese mõõtmega kuriteoliikide alla, mille korral on ette nähtud liidu seadusandja sekkumine. Nendest asjaoludest nähtub, et liikmesriikidel on lubatud asuda seisukohale, et ELTL artikli 83 lõike 1 teises lõigus loetletud kuriteod kujutavad endast mõnele ühiskonna põhihuvile eriti tõsist ohtu, mille kordumise risk võib otseselt ähvardada rahvastiku rahu ja füüsilist julgeolekut ning võib seetõttu kuuluda mõiste „avaliku julgeoleku huvides hädavajalik“ alla, millega saab põhjendada direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 alusel tehtud väljasaatmisotsust, tingimusel et need kuriteod pandi toime eriti raskel viisil, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peab tema menetluses oleva juhtumi puhul konkreetselt kontrollima (vt selle kohta kohtuotsus, 22.5.2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 33).

21 Kui aga eelotsusetaotluse esitanud kohus peakski oma õiguskorrale omaste väärtuste kohaselt järeldama, et niisugused rikkumised, nagu pani toime E, kujutavad endast viidatud ohtu, ei pea see tingimata kaasa tooma asjaomase isiku riigist väljasaatmist (vt analoogia alusel kohtuotsus, 22.5.2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 29).

22 Nimelt nähtub direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 2 sõnastusest, et avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides võetud meetmed peavad põhinema eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel.

23 Lisaks on viidatud direktiivi artikli 27 lõike 2 teise lõiguga kehtestatud igasugusele väljasaatmisotsusele tingimus, et asjaomane käitumine peab kujutama endast tõelist ja vahetut ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna või vastuvõtva liikmesriigi põhihuvi, ning see eeldab üldjuhul asjaomase isiku kalduvust sellist käitumist tulevikus jätkata (kohtuotsus, 22.5.2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 30).

24 Asjaolu, et kõnealune isik kannab väljasaatmisotsuse tegemise hetkel vangistust ilma väljavaateta veel mitme aasta vältel vabaneda, ei saa lugeda kõnealuse isiku isiklikku käitumist puudutavaks asjaoluks.

25 Lisaks tuleb märkida, et direktiivi 2004/38 artikli 33 lõige 1 näeb vastuvõtvale liikmesriigile ette võimaluse võtta eeskätt sama direktiivi artiklist 27 tulenevaid nõudeid järgides vastu väljasaatmismeetme kui vabadusekaotusliku karistuse õigusliku tagajärje. Liidu seadusandja on järelikult otseselt sätestanud liikmesriikide võimaluse võtta vabadusekaotuslikku karistust kandva isiku suhtes vastu väljasaatmismeede, kui on tõendatud, et tema käitumine kujutab endast tõelist ja vahetut ohtu, mis kahjustab selle liikmesriigi ühiskonna mõnda põhihuvi.

26 Lisaks tuleb märkida, et Euroopa Kohus on juba pidanud lahendama eelotsuse küsimusi direktiivi 2004/38 tõlgendamise kohta, mis esitati kohtuasjades, mis puudutasid isikut, kellele oli mõistetud vangistus, ja mis nõudsid selliste tingimuste hindamist, mille korral viidatud isiku käitumist võis lugeda selliseks, et see põhjendas tema suhtes väljasaatmismeetme võtmist (vt kohtuotsused, 23.11.2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, ja 22.5.2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300).

27 Kõiki eelnevaid kaalutlusi silmas pidades tuleb küsimusele vastata, et direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 2 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et asjaolu, et isik kannab väljasaatmisotsuse tegemise hetkel vangistust ilma väljavaateta lähitulevikus vabaneda, ei välista seda, et tema käitumine olenevalt olukorrast võib kujutada endast tõelist ja vahetut ohtu, mis kahjustab vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna mõnda põhihuvi.

Kohtukulud

28 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja 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) artikli 27 lõike 2 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et asjaolu, et isik kannab väljasaatmisotsuse tegemise hetkel vangistust ilma väljavaateta lähitulevikus vabaneda, ei välista seda, et tema käitumine olenevalt olukorrast võib kujutada endast tõelist ja vahetut ohtu, mis kahjustab vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna mõnda põhihuvi.

Allkirjad