EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

2. juuni 2005 *

Kohtuasjas C-136/03,

mille esemeks on EÜ artikli 234 alusel Verwaltungsgerichtshof'i (Austria) 18. märtsi 2003. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 26. märtsil 2003 menetluses

Georg Dörr

versus

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnten,

ja

Ibrahim Ünal

versus

Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlberg,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees A. Rosas (ettekandja) ning kohtunikud A. Borg Barthet, S. von Bahr, J. Malenovský ja U. Lõhmus,

kohtujurist: M. Poiares Maduro,
kohtusekretär: vanemametnik M. Múgica Arzamendi,

arvestades kirjalikus menetluses ja 8. septembri 2004. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— G. Dörr ja I. Ünal, esindajad: *Rechtsanwalt* W. Weh ja M. Alge,

— Austria valitsus, esindajad: H. Dossi ja M. Burgstaller,

— Saksamaa valitsus, esindaja: A. Tiemann,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande, D. Martin ja H. Kreppel,

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

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221/EMÜ välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta (EÜT 1964, 56, lk 850) artiklite 8 ja 9 ning assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arendamise kohta (edaspidi „otsus nr 1/80") artiklite 6 ja 7 tõlgendamist. Assotsiatsiooninõukogu loodi 12. septembril 1963 Ankaras Euroopa Majandusühenduse ja ühenduse liikmesriikide ning Türgi Vabariigi poolt allkirjastatud lepinguga assotsiatsiooni loomiseks Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel, mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685; ELT eriväljaanne 11/11, lk 10, edaspidi „assotsiatsioonileping").

2 Eelotsusetaotlus esitati kohtuvaidluses Saksamaa kodaniku G. Dörri ja Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnteni vahel ning kohtuvaidluses Türgi kodaniku I. Ünali ja Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlbergi vahel, kuna need siseriiklikud ametiasutused otsustasid pärast asjaomaste isikute poolt süütegude toimepanemist võtta neilt õiguse viibida Austria territooriumil.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigus

Direktiiv 64/221

3 Direktiivi 64/221 artikli 1 lõige 1 kohaldub liikmesriigi kodanikele, kes elavad mõnes teises ühenduse liikmesriigis või reisivad sinna selleks, et seal töötada, tegutseda ettevõtjana või kasutada teenuseid.

4 Direktiiv käsitleb artikli 2 lõike 1 kohaselt kõiki meetmeid, mida liikmesriigid võtavad avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides muu hulgas elamislubade väljastamise ja pikendamise ning territooriumilt väljasaatmise suhtes.

5 Sama direktiivi artikkel 8 on sõnastatud järgmiselt:

„Asjaomasel isikul on territooriumile sisenemise, elamisloa väljastamisest või selle pikendamisest keeldumise või territooriumilt väljasaatmise kohta tehtud otsuste suhtes samad õiguskaitsevahendid, kui asjaomase riigi kodanikel on haldustoimingute suhtes."

6 Direktiivi 64/221 artikli 9 lõike 1 kohaselt:

„Kui kohtule kaebuse esitamise õigus puudub või kui kaebust võib esitada ainult otsuse õigusliku kehtivuse kohta või kui kaebus ei peata otsuse täitmist, ei tee haldusasutus otsust elamisloa uuendamisest keeldumise või loa omaniku riigi territooriumilt väljasaatmise kohta enne vastuvõtjariigi pädeva asutuse arvamuse saamist, välja arvatud edasilükkamatutel juhtudel; sinnamaani on asjaomasel isikul kõik kõnealuse riigi õigusaktidega ettenähtud õigused kaitsele, abile ja esindamisele.

Kõnealune asutus ei või olla asutus, mis on volitatud tegema otsust elamisloa uuendamisest keeldumise või territooriumilt väljasaatmise kohta."

Assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi Vabariigi vahel

7 Vastavalt assotsiatsioonilepingu artikli 2 lõikele 1 on selle eesmärk aidata poolte vahel kaasa jätkuvale ja tasakaalustatud kaubandus- ja majandussidemete tugevnemisele. Nimetatud lepingu artikli 12 kohaselt jõutakse nimetatud eesmärgile töötajate vaba liikumise järkjärgulise ellurakendamise abil. Lepingu neljanda põhjenduse ja artikli 28 kohaselt on lepingu eesmärk türgi rahva elatustaseme parandamine ning Türgi Vabariigi hilisem ühendusega ühinemise hõlbustamine.

8 23. novembril 1970 Brüsselis allakirjutatud lisaprotokolli, mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72 (EÜT L 293, lk 1; ELT eriväljaanne 11/11, lk 41; edaspidi „lisaprotokoll"), artiklis 1 nähakse ette assotsiatsioonilepingu artiklis 4 nimetatud üleminekuetapi rakendamise kord ja ajakavad. Lisaprotokolli artikli 62 kohaselt on nimetatud protokoll lepingu lahutamatu osa.

9 Lisaprotokolli II jaotise „Isikute ja teenuste liikumine" esimene peatükk käsitleb töötajaid.

10 Lisaprotokolli I peatüki artikkel 36 sätestab:

„Töötajate vaba liikumine ühenduse liikmesriikide ja Türgi vahel tagatakse assotsieerumislepingu artiklis 12 sätestatud põhimõtete kohaselt järkjärguliste etappide abil nimetatud lepingu jõustumisele järgneva kaheteistkümnenda aasta lõpust kahekümne teise aasta lõpuni.

Assotsiatsiooninõukogu võtab vastu selleks vajalikud reeglid."

11 Otsuse nr 1/80 kolmas põhjendus näeb ette töötajate ja nende pereliikmete suhtes sotsiaalvaldkonnas kohaldatavate normide parandamise.

12 Otsuse nr 1/80 artiklid 6, 7 ja 14 sisalduvad II peatüki „Sotsiaalsätted" 1. jaos „Tööhõive ja töötajate vaba liikumine".

13 Artikli 6 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Artiklis 7 sätestatud tingimustel, mis puudutavad pereliikmete õigust asuda tööle, on Türgi töötajal, kes on liikmesriigi tööturul aktiivne:

— õigus selles liikmesriigis, tingimusel et tal on endiselt tööd, pärast aasta kestnud seaduslikku töösuhet sama tööandja juures tööloa pikendamisele;

— õigus võtta selles liikmesriigis pärast kolm aastat kestnud seaduslikku töösuhet, tingimusel et eesõigus on ühenduse liikmesriigi töötajatel, võtta sama kutseala piires vabalt valitud tööandja juures vastu tavatingimustega tööpakkumine, mis on registreeritud selle liikmesriigi tööhõivetalituses;

— õigus saada selles liikmesriigis pärast neli aastat kestnud seaduslikku töösuhet omal vabal valikul ükskõik millist tööd."

14 Artikkel 7 käsitleb Türgi töötaja juurde elama lubatud pereliikmete õigust saada tööd.

15 Artikli 14 lõige 1 sätestab:

„Käesoleva jao sätete kohaldamise suhtes võidakse kehtestada piiranguid, mis on õigustatud avaliku korra, julgeoleku ja tervishoiu kaalutlustel."

Siseriiklik õigus

16 Välismaalaste territooriumile sisenemise, seal viibimise ja sinna elama asumise õiguse liiduseaduse (Fremdengesetz; edaspidi „välismaalaste seadus") artikli 10 lõike 2 punkt 3 põhikohtuasja sündmuste asetleidmise ajal kehtinud redaktsioon sätestab, et välismaalasele võib keelduda elamisloa andmisest, kui välismaalase riigis viibimine võib seada ohtu rahu, korra või julgeoleku.

17 Nimetatud seaduse artikli 34 lõike 1 punkti 2 alusel võib välismaalasi, kes viibivad Liidu territooriumil elamisloa alusel või uue elamisloa väljastamist oodates, välja saata, kui uue elamisloa andmist välistab keeldumispõhjus.

18 Välismaalaste seaduse artikli 36 lõike 1 punktid 1 ja 2 sätestavad, et välismaalasele võidakse keelata riigis viibimine, kui teatud asjaolud annavad alust arvata, et tema viibimine kujutab ohtu julgeolekule ja avalikule korrale või teistele 4. novembril 1950 Roomas allakirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 lõikes 2 mainitud avalikele huvidele. Sama artikli 36 lõike 2 punkti 1 kohaselt on selline asjaolu artikli lõike 1 tähenduses situatsioon, kus siseriiklik kohus määrab välismaalasele lõplikuks karistuseks enam kui kolmekuulise vangistuse kinnises vanglas, osalise tingimisi vanglakaristuse, üle kuuekuulise tingimisi vanglakaristuse või kui sarnase õigusvastase käitumise eest on välismaalane mõistetud süütegudes süüdi mitmel korral.

19 Välismaalaste seaduse artikli 48 lõige 1 sätestab, et Euroopa majandusruumi või õigustatud kolmanda riigi kodaniku riigis viibimise võib keelata vaid juhul, kui tema käitumine ohustab avalikku korda või julgeolekut. Nimetatud artikli lõige 3 täpsustab, et isiku väljasaatmise või riigis viibimise keelamise otsuse täitmine lükatakse automaatselt edasi ühe kuu võrra, välja arvatud kui avalikku korda või riiklikku julgeolekut ohustavad asjaolud nõuavad asjaomase isiku viivitamatut lahkumist.

20 Kõnealuse seaduse artikli 88 kohaselt teevad riigis viibimise keelamise otsuse piirkonna ametiasutused (Bezirksverwaltungsbehörde), kui seaduses pole sätestatud teisiti.

21 Haldusmenetluse seadustiku (Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz) artikli 66 põhikohtuasja sündmuste asetleidmise ajal kehtiv redaktsioon sätestab:

„1) Kaebust menetlev ametiasutus kohustab madalamal seisvat ametiasutust täiendama asja uurimist või teeb seda ise.

2) Kui kaebust menetlevale ametiasutusele esitatud faktid on ebapiisavad, nii et istungi kordamine või uue korraldamine näib vältimatu, võib kaebust menetlev ametiasutus vaidlustatud otsuse tühistada ja saata asja uueks läbivaatamiseks ning otsustamiseks tagasi madalamal seisvale ametiasutusele.

3) Aja ja kulude kokkuhoiu eesmärgil võib istungi korraldada ja asja vahetult läbi vaadata ka kaebuse saanud ametiasutus.

4) Kaebust menetlev ametiasutus võib teha igal ajal asjas uue otsuse, kui kaebust ei lükata tagasi vastuvõetamatuse või aegumise tõttu, välja arvatud lõikes 2 sätestatud juhul. Tal on õigus asendada madalamal seisva ametiasutuse otsus ja põhjendused ning muuta vaidlustatud otsust ükskõik millisel viisil."

22 Liidu Põhiseaduse (Bundes-Verfassungsgesetz) artikli 144 kohaselt teostab järelevalvet põhiseadusega tagatud õiguste järgimise üle Verfassungsgerichtshof.

23 Verfassungsgerichtshofi seaduse (Verfassungsgerichtshofgesetz) artikli 85 põhikohtuasja sündmuste asetleidmise ajal kehtiv redaktsioon sätestab:

„1) Kaebusel ei ole haldusakti täitmist peatavat toimet.

2) Verfassungsgerichtshof peab kaebuse esitaja nõudel haldusakti täitmise peatama, kui see ei ole vastuolus ülekaaluka avaliku huviga ning kui pärast kõigi asjaomaste huvide kaalumist tooks otsusega antava õiguse rakendamine või kasutamine kolmanda isiku poolt kaebuse esitajale kaasa ebaproportsionaalse kahju. Kui kaebuse haldusakti täitmise peatavat mõju käsitlevale otsusele kohalduvaid tingimusi oluliselt muudetakse, peab kaebuse esitaja, artikli 83 lõikes 1 nimetatud ametiasutuse või teise poole nõudel tegema asjas uue otsuse.

3) Lõike 2 alusel vastuvõetud otsusest tuleb teavitada kaebuse esitajat, [...] ametiasutust ning teisi pooli. Juhul kui kaebusel on haldusakti täitmist peatav toime, peab ametiasutus peatama vaidlustatud haldusakti täitmise ja võtma selleks vajalikud meetmed; vaidlustatud otsuse õigustatud isik ei või oma õigust kasutada.

4) Kui Verfassungsgerichtshof istungit kokku ei kutsu, tuleb lõikes 2 nimetatud otsused võtta vastu Verfassungsgerichtshofi presidendi nõuniku nõudel."

24 Sama seaduse artikli 87 lõike 1 alusel peab Verfassungsgerichtshof otsustama, kas põhiseadusega tagatud õigusi on rikutud või kas kaebuse esitaja õigusi on õigusvastase määruse, põhiseadusvastase seaduse või õigusvastase lepingu kohaldamise tõttu rikutud, ning tühistama vajadusel vaidlustatud haldusakti.

25 Verwaltungsgerichtshofi seaduse (Verwaltungsgerichtshofgesetz) artikli 30 põhikohtuasja sündmuste asetleidmise ajal kehtiv redaktsioon sätestab:

„1) Seaduse alusel ei ole kaebustel haldusakti täitmist peatavat toimet [...].

2) Kaebuse esitaja nõudel peab Verwaltungsgerichtshof lükkama haldusakti täitmise edasi igal juhul, kui see ei ole vastuolus ülekaaluka avaliku huviga ning kui pärast kõigi asjaomaste huvide kaalumist tooks otsusega antava õiguse rakendamine või kasutamine kolmanda isiku poolt kaebuse esitajale kaasa ebaproportsionaalse kahju. [...].

3) Lõike 2 alusel vastuvõetud otsustest tuleb teavitada kõiki pooli. Juhul kui kaebusel on haldusakti täitmist peatav toime, peab ametiasutus peatama vaidlustatud haldusakti täitmise ja võtma selleks vajalikud meetmed; vaidlustatud otsuse õigustatud isik ei või oma õigust kasutada."

26 Nimetatud seaduse artikli 41 lõige 1 näeb ette, et Verwaltungsgerichtshof peab vaidlustatud otsuse läbi vaatama ametiasutuse poolt heakskiidetud asjaolude põhjal.

27 Sama seaduse artikli 42 lõige 1 sätestab, et Verwaltungsgerichtshof peab tegema otsuse igas asjas. Printsiibis peab see otsus jätma kaebuse põhjendamatuse tõttu rahuldamata või tühistama vaidlustatud otsuse.

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

28 G. Dörr on abielus Saksa kodanik. Ta elab ja töötab 1992. aastast Austrias, kuhu tema perekond saabus aastal 1995. Talle määrati pettuse eest raskendatud asjaoludel 18-kuuline vanglakaristus 12-kuulise katseajaga.

29 Bezirkshauptmannschaft Klagenfurt (Klagenfurti esimese astme haldusasutus) määras 1. oktoobri 1998. aasta otsusega G. Dörrile välismaalaste seaduse artikli 48 lõigete 1 ja 3 ning artikli 36 lõike 1 punkti 1 alusel kümneaastase riigis viibimise keelu.

30 Tema vaie Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärntenile jäeti 4. detsembri 1998. aasta otsusega haldusmenetluse seadustiku artikli 66 lõike 4 alusel rahuldamata; G. Dörr kaebas otsuse peale edasi Verwaltungsgerichtshofile.

31 I. Ünal on Türgi kodanik. Ta elab seaduslikult mitmendat aastat Austrias ja teeb seal palgalist tööd. Talle on mõistetud kolmel korral trahv: kahel korral kakluse ja üks kord juhiloaseaduse (Führerscheingesetz) rikkumise eest.

32 23. märtsi 2001. aasta otsusega andis Bezirkshauptmannschaft Dornbirn (Dornbirni esimese astme haldusasutus) välismaalaste seaduse artikli 34 lõike 1

punkti 2 koostoimes artikli 10 lõike 2 punktiga 3 alusel korralduse I. Ünali väljasaatmiseks.

33 Tema vaie Sicherheitsdirektion für das Bundesland Vorarlbergile jäeti 3. oktoobri 2001. aasta otsusega haldusmenetluse seadustiku artikli 66 lõike 4 alusel rahuldamata; I. Ünal kaebas samuti otsuse peale edasi Verwaltungsgerichtshofile.

34 Viimane liitis need kaks kohtuasja arutamise ja ühtse otsuse tegemise eesmärgil ühte menetlusse. Ühelt poolt kahtleb kohus selles, kas Austria õigussüsteemis ette nähtud õiguskaitse vastab direktiivi 64/221 nõuetele ning teisalt selles, kas viimase nõuded on kohaldatavad Türgi töötajatele, kelle õiguslik staatus on reguleeritud otsusega nr 1/80.

35 Sellistes tingimustes otsustas Verwaltungsgerichtshof kohtuliku arutamise peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi 64/221 [...] artikleid 8 ja 9 tuleb tõlgendada nii, et haldusasutused ei või, sõltumata ametiasutuse sees vaidemenetluse olemasolust, võtta vastu otsust territooriumilt väljasaatmise kohta ilma, et oleks küsinud direktiivi artikli 9 lõike 1 kohaselt pädeva asutuse arvamust (Austria õigussüsteemis reguleerimata), välja arvatud edasilükkamatutel asjaoludel, kui nende otsuseid

võib vaidlustada üldkohtutes üksnes tavakaebustega järgmistel tingimustel: neil kaebustel pole otsuse täitmist peatavat toimet, kohtud mitte ei langeta otsust võetud meetmete sobivuse kohta, vaid võivad vaidlustatud otsuse üksnes tühistada; lisaks on üks kohtutest (Verwaltungsgerichtshof) piiratud faktide osas põhjendatuse analüüsiga ning teine (Verfassungsgerichtshof) põhiseadusega tagatud õiguste rikkumise analüüsiga?

2. Kas direktiivi [64/221] [...] artiklites 8 ja 9 sätestatud menetlustagatised kohalduvad Türgi kodanikele, kelle õiguslik staatus on reguleeritud otsuse nr 1/80 artiklitega 6 või 7 [...]?"

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

36 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 64/221 artikleid 8 ja 9 tuleb tõlgendada nii, et direktiiviga on vastuolus liikmesriigi õigus, mille alusel võib ühelt poolt liikmesriigi territooriumilt teise liikmesriigi kodaniku väljasaatmise otsuse vastu esitatud kaebuse läbivaatamise raames käsitleda vaid selle otsuse õiguspärasust ning mille kohaselt teisalt ei oma selline kaebus otsuse täitmist peatavat toimet.

37 See küsimus puudutab G. Dörri olukorda. See on ka I. Ünali puhul asjakohane tingimusel, et teisele küsimusele vastatakse jaatavalt.

38 Austria ja Saksamaa valitsus leiavad, et Austria õigussüsteemis tagatud õiguskaitse vastab direktiivi 64/221 nõuetele. Nende arvamuse kohaselt peavad pädevad kohtud kontrollima mitte ainult vaidlustatud õigusakti õiguspärasust, vaid ka haldusasutuste poolt tõenditele antud hinnangu õigsust. Selle raames toimub teatud määral ka faktide kontrollimine. Lisaks võib kaebus tuua selle esitaja nõudel kaasa otsuse täitmise peatamise. Sellisel juhul pole direktiivi 64/221 artikli 9 lõike 1 tähenduses pädeva asutuse sekkumine nõutav.

39 Põhikohtuasja hagejad on vastupidisel seisukohal. Pädevatel kohtutel pole õigust teha sisulist otsust, neil on vaid kassatsioonikohtu pädevus. Nad mitte ei hinda fakte, vaid on seotud haldusasutuste poolt faktidele antud hinnanguga. Neil on keelatud võtta arvesse uusi asjaolusid. Kohtuotsus võib tugineda üksnes faktilisele ja õiguslikule situatsioonile, mis eksisteeris vaidlustatud akti vastuvõtmise päeval. Sellistes tingimustes peab asjaomasel isikul olema võimalus esitada direktiivi 64/221 artikli 9 lõikes 1 sätestatud asutusele oma seisukoht.

40 Komisjoni arvamusel ei ole välistatud, et Austrias kehtiv haldusmenetluse õigus ei ole direktiivi 64/221 artiklite 8 ja 9 sätetega täielikult kooskõlas, kuna loodud pole ühtegi pädevat asutust viimati mainitud artikli tähenduses.

41 Selles osas tuleb esmalt meenutada, et direktiivi 64/221 artiklist 8 tuleneb, et kõigil asjaomastel isikutel on õigus esitada elamisloa pikendamisest keeldumise või territooriumilt väljasaatmise kohta tehtud otsuse peale kaebusi asjaomase riigi kodanikega samadel alustel (vt 5. märtsi 1980. aasta otsus kohtuasjas 98/79: Pecastaing, EKL 1980, lk 691, punktid 9 ja 10, ning 18. oktoobri 1990. aasta otsus kohtuasjades C-297/88 ja C-197/89: Dzodzi, EKL 1990, lk I-3763, punktid 57 ja 58).

42 Direktiivi 64/221 artikli 9 lõike 1 eesmärk on aga tagada liikmesriikide kodanikele nende elamisloa pikendamisest keeldumise või territooriumilt väljasaatmise otsuse tegemise korral minimaalsed menetlustagatised. See säte, mis kohaldub kolmel juhul: kui puudub kohtuliku kaebuse esitamise võimalus, kui kaebust võib esitada otsuse õiguspärasuse kohta või kui kaebusel pole otsuse täitmist peatavat toimet, näeb ette sekkumisõiguse pädevale ametiasutusele, kes ei langetanud kõnealust otsust. Haldusasutus ei või võtta otsust enne, kui teine pädev ametiasutus on andnud oma arvamuse, välja arvatud edasilükkamatutel asjaoludel. Asjaomasel isikul peab olema siseriikliku õigusega ette nähtud tingimustel õigus esitada viimati nimetatud ametiasutusele enda kaitseks õiguslikke argumente ning saada õigusabi ja esindaja (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Dzodzi, punkt 62, ning 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjades C-482/01 ja C-493/01: Orfanopoulos ja Oliveri, EKL 2004, lk I-5257, punkt 105).

43 Järgnevalt tuleb uurida, kas Austrias kehtiv siseriiklik õigus tagab teiste liikmesriikide kodanikele, kelle suhtes on tehtud otsus, mis võtab neilt õiguse viibida vastava riigi territooriumil, direktiivis 64/221 ette nähtud minimaalsed menetlustagatised ning täpsemalt, kas G. Dörri ja Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnteni vahelise kohtuvaidluse asjaolud vastavad vähemalt ühele nimetatud direktiivi artikli 9 lõikes 1 sätestatud situatsioonile.

44 Esiteks, mis puudutab kohtulikku kontrolli, siis on üldteada, et teiste liikmesriikide kodanike vastava riigi territooriumil viibimise õiguse võtnud otsuste peale võib Austrias esitada kaebuse Verwaltungsgerichtshofile või kui tegemist on põhiseadusega tagatud õiguste väidetava rikkumisega, siis Verfassungsgerichtshofile.

45 Teiseks, kontrolli ulatuse osas toetub eelotsusetaotlust sisaldav otsus eeldusele, mille kohaselt ei või nimetatud kohtud otsustada vaidlustatud haldusaktide sobivuse üle. Samas pole Austria ja Saksamaa valitsus kõnealuses otsuses siseriiklikule õigusele antud kirjeldusega täielikult nõus.

46 Sellega seoses piisab kui meenutada, et Euroopa Kohus ei tõlgenda eelotsusemenetluses siseriiklikke õigussätteid ega otsusta eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud tõlgenduse õigsuse üle (vt selle kohta 3. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-58/98: Corsten, EKL 2000, lk I-7919, punkt 24). Euroopa Kohus peab ühenduse ja siseriiklike kohtute pädevuste jaotuse raames võtma arvesse eelotsusetaotluses kirjeldatud faktilist ja õiguslikku konteksti, mille põhjal eelotsuse küsimused on esitatud (vt 25. oktoobri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-475/99: Ambulanz Glöckner, EKL 2001, lk I-8089, punkt 10, ning eespool viidatud kohtuotsus Orfanopoulos ja Oliveri, punkt 42).

47 Analüüsides aga kohtuliku kontrolli ulatust eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud regulatsiooni põhjal, ilmneb, et siseriiklik õigus ei taga võetud meetme sobivuse ammendavat kontrolli teiste liikmesriikide kodanikele, kelle suhtes kohaldatakse otsust, mis võtab neilt õiguse viibida Austria territooriumil, ega vasta seega piisavalt tõhusa õiguskaitse nõudele (vt selle kohta 15. mai 1986. aasta otsus kohtuasjas 222/84: Johnston, EKL 1986, lk 1651, punkt 17; 15. oktoobri 1987. aasta

otsus kohtuasjas 222/86: Heylens jt, EKL 1987, lk 4097, punktid 14 ja 15, ning eespool viidatud kohtuotsus Orfanopoulos ja Oliveri, punkt 110).

48 Kolmandaks, mis puudutab pädevate kohtute menetluses olevate kaebuste toimet, siis küsimuse sõnastus lubab järeldada, et kaebusel puudub otsuse täitmist peatav toime. Küll aga tuleneb eelotsusetaotlusest, et teatud tingimustel võivad need kaebused hageja nõudel sellise toime omandada. Austria valitsus väidab, et praktikas võivad nimetatud kohtud väljasaatmise otsuse täitmise korrapäraselt peatada.

49 Selles osas, tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peavad liikmesriigid võtma kõik vajalikud meetmed, tagamaks kaitse kõigile teise liikmesriigi kodanikele, kelle suhtes on tehtud väljasaatmise otsus, mis tähendab antud juhul direktiivis 64/221 sätestatud kaebuse esitamise õigust. Ometi muutub see tagatis illusoorseks, kui liikmesriigid võiksid otsust kohe täites jätta asjaomase isiku ilma võimalusest parandada oma situatsiooni kaebuses viidatud väidete aktsepteerimise korral (vt selle kohta 8. aprilli 1976. aasta otsus kohtuasjas 48/75: Royer, EKL 1976, lk 497, punktid 55 ja 56).

50 Kahtlemata sellise liikmesriigi õigus, mille kohaselt ei ole teiste liikmesriikide kodanike riigis viibimise õiguse võtnud otsuse peale esitatud kaebustel otsuse täitmist peatavat toimet, on direktiivi 64/221 nõuetega vastuolus, välja arvatud juhul, kui on loodud pädev ametiasutus selle direktiivi artikli 9 lõike 1 tähenduses.

51 Otsuse täitmist peatav toime nimetatud artikli tähenduses on sellisel direktiivis 64/221 loetletud isikute esitatud kaebusel, mis peatab otsuse täitmise automaatselt. Ei piisa, kui pädev kohus võib hageja riigi territooriumil viibimise õiguse võtnud otsuse täitmise teatud tingimustel hageja nõudel edasi lükata. Austria valitsuse väide, mille kohaselt võib kõnealune kohus määrata sellise otsuse täitmise peatamise korrapäraselt, ei lükka seda järeldust ümber.

52 Õiguskindluse nõude kohaselt peavad siseriikliku õiguse alusel tekkivad õiguslikud tagajärjed olema piisavalt konkreetsed ja selged, et asjaomased isikud teaksid oma õigusi ja kohustusi. Siseriiklike kohtute praktika osas, nagu seda kirjeldas Austria valitsus, tuleb rõhutada, et selline muutuv ning ebapiisavalt avalikustatud praktika ei tähenda direktiivist 64/221 tulenevate kohustuste nõuetekohast täitmist.

53 Seepärast ilmneb, et G. Dörri ja Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnteni vahelise kohtuvaidluse põhjustanud olukord vastab direktiivi 64/221 artikli 9 lõikes 1 sätestatud teisele ja kolmandale situatsioonile. Siseriiklik õigus, nagu see on kehtiv Austrias, on direktiivi nõuetega kooskõlas vaid siis, kui täidetud on tingimus selle direktiivi artikli 9 lõike 1 tähenduses sõltumatu ametiasutuse sekkumise kohta, mis peab aset leidma enne haldusasutuse poolt lõpliku otsuse tegemist.

54 Lõpuks on vajalik uurida, kas Austria õiguskorras on olemas pädev ametiasutus direktiivi 64/221 artikli 9 lõike 1 tähenduses.

55 On paslik meenutada, et selle ametiasutuse sekkumine peab tagama asjaomasele isikule kõigi faktide ja asjaolude, k.a võetud meetme sobivuse ammendava läbivaatamise enne, kui otsus lõplikult langetatakse (22. mai 1980. aasta otsus kohtuasjas 131/79: Santillo, EKL 1980, lk 1585, punkt 12, ning 18. mai 1982. aasta otsus kohtuasjades 115/81 ja 116/81: Adoui ja Cornuaille, EKL 1982, lk 1665, punkt 15). Euroopa Kohus on ka täpsustanud, et haldusasutus võib teha otsuse alles pärast pädevalt ametiasutuselt arvamuse saamist, välja arvatud edasilükkamatutel asjaoludel (eespool viidatud kohtuotsused Pecastaing, punkt 17; Dzodzi, punkt 62, ning Orfanopoulos ja Oliveri, punkt 106).

56 Eelotsusetaotlus tugineb eeldusele, mille kohaselt ei ole loodud pädevat ametiasutust. Lisaks ei luba eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt Euroopa Kohtule edastatud kohtutoimik järeldada, et G. Dörri ja Sicherheitsdirektion für das Bundesland Kärnteni vahelise kohtuvaidluse põhjustanud situatsioonis oli selline ametiasutus sekkunud, ega seda, et esinesid edasilükkamatud asjaolud.

57 Eeltoodud tähelepanekuid arvesse võttes tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 64/221 artikli 9 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et direktiiviga on vastuolus liikmesriigi õigus, mille alusel ei peata teise liikmesriigi kodaniku suhtes tehtud territooriumilt väljasaatmise otsuse vastu esitatud kaebus otsuse täitmist ja sellise kaebuse läbivaatamisel võib käsitleda vaid väljasaatmise otsuse õiguspärasust, kui puudub pädev ametiasutus nimetatud sätte tähenduses.

Teine küsimus

58 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 64/221 artiklites 8 ja 9 ette nähtud menetlustagatised laienevad ka Türgi kodanikele, kelle õiguslikku staatust reguleerivad otsuse nr 1/80 artiklid 6 või 7.

59 Austria ja Saksamaa valitsuse arvamuse kohaselt tuleb sellele küsimusele vastata eitavalt. Kuigi direktiivi 64/221 artiklid 8 ja 9 tõepoolest täpsustavad EMÜ asutamislepingu artikli 48 lõikes 3 (nüüd EÜ artikli 48 lõige 3, muudetuna EÜ asutamislepingu artikli 39 lõige 3) sätestatud avaliku korra erandi kohaldamise korda, ei tähenda see, et neid ei saaks tuletada vahetult viimati mainitud sättest. Artiklite 8 ja 9 kohaldamiseks Türgi töötajatele on vaja täiendavat õigusakti. Nimetatud valitsused leiavad lisaks, et Euroopa Kohtu 10. veebruari 2000. aasta otsuses kohtuasjas C-340/97: Nazli (EKL 2000, lk I-957) toodud mõttekäik käsitleb eelkõige otsuse nr 1/80 artikli 14 lõikes 1 sätestatud avaliku korra mõiste tõlgendamist, mitte direktiivis 64/221 sisalduvaid menetluslikke aspekte. Sellistes tingimustes ei tule kõne alla direktiivi 64/221 artiklite 8 ja 9 kohaldamine analoogiliselt Türgi töötajatele ja nende pereliikmetele.

60 Nii põhikohtuasja hageja kui ka komisjon on vastupidisel seisukohal. Euroopa Kohus on sõnaselgelt kinnitanud et niivõrd, kuivõrd see on võimalik, on vältimatu asutamislepingu artikli 48 põhimõtete laiendamine Türgi töötajatele, kelle õigused on määratletud otsusega nr 1/80. Seega peab direktiivis 64/221 ette nähtud menetlustagatistest tulenev minimaalne õiguskaitse kehtima ka otsuse nr 1/80 reguleerimisalas.

61 On vajalik meenutada, et assotsiatsioonilepingu artikli 12 kohaselt lepivad osalisriigid kokku ühenduse asutamislepingu artiklitest 48, 49 ja 50 juhindumiseks, et tagada omavahel järk-järgult töötajate vaba liikumine. Lisaprotokolli artikkel 36 kehtestab ühenduse liikmesriikide ja Türgi Vabariigi vahel töötajate vaba liikumise järkjärgulise ellurakendamise tähtajad ning sätestab, et „[a]ssotsiatsiooninõukogu võtab vastu selleks vajalikud reeglid". Otsuse nr 1/80 kolmanda põhjenduse kohaselt on otsuse eesmärk parandada sotsiaalvaldkonnas kohaldatavaid norme töötajate ja nende pereliikmete suhtes.

62 Euroopa Kohus järeldas nende sätete sõnastusest, et asutamislepingu artiklis 48 sisalduvad põhimõtted peavad laienema niivõrd, kuivõrd võimalik Türgi kodanikele, kelle õigused on määratletud otsusega nr 1/80 (vt selle kohta 30. septembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-275/02: Ayaz, EKL 2004, lk I-8765, punkt 44, ja 11. novembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-467/02: Cetinkaya, EKL 2004, lk I-10895, punkt 42).

63 Samuti leidis Euroopa Kohus otsuse nr 1/80 artikli 14 lõikes 1 sätestatud avaliku korra erandi ulatuse määratlemise osas, et asjakohane on viidata samale erandile ühenduse liikmesriikide kodanikest töötajate vaba liikumise kontekstis antud tõlgendusele (eespool viidatud kohtuotsus Nazli, punkt 56). Kõnealune tõlgendus on seda põhjendatum, et nimetatud säte on sõnastatud peaaegu identselt asutamislepingu artikli 48 lõikega 3 (vt eespool viidatud kohtuotsus Nazli, punkt 56, ja kohtuotsus Cetinkaya, punkt 43).

64 Tuginedes nimetatud asjaoludele, leidis Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuse Cetinkaya punktides 46 ja 47, et otsuse nr 1/80 artikli 14 lõige 1 kehtestab

pädevatele siseriiklikele ametiasutustele teise liikmesriigi kodaniku suhtes võetud väljasaatmismeetme puhul kehtivatele kitsendustele sarnased piirangud ning et direktiivi 64/221 artikli 3 alusel kehtestatud põhimõtted laienevad Türgi töötajatele, kelle õigused on määratletud otsusega nr 1/80. Seetõttu peavad siseriiklikud kohtud Türgi töötaja suhtes tehtud väljasaatmise otsuse õiguspärasust kontrollides neid põhimõtteid arvesse võtma.

65 Samadest kaalutlustest on tingitud direktiivi 64/221 artiklitest 8 ja 9 tulenevate põhimõtete laienemine Türgi töötajatele, kelle õigused on määratletud otsusega nr 1/80.

66 Sellist tõlgendust toetab assotsiatsioonilepingu artiklis 12 sätestatud eesmärk viia järk-järgult ellu Türgi töötajate vaba liikumine. Otsuse nr 1/80 sotsiaalsätted on selle vabaduse ellurakendamise üks lisaetapp (vt eelkõige 26. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-1/97: Birden, EKL 1998, lk I-7747, punkt 52, ja 19. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-188/00: Kurz, EKL 2002, lk I-10691, punkt 40). Eelkõige tunnustab otsuse nr 1/80 artikli 6 lõige 1 Türgi immigrantidest töötajate, kes vastavad tingimustele, konkreetseid töötamisega seotud õigusi (vt eelkõige 21. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjades C-317/01 ja C-369/01: Abatay jt, EKL 2003, lk I-12301, punkt 78). Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt annab viimati nimetatud otsekohalduv säte tööga seotud individuaalse õiguse ja vastavalt õiguse viibida riigi territooriumil (vt 20. septembri 1990. aasta otsus kohtuasjas C-192/89: Sevince, EKL 1990, lk I-3461, punktid 29 ja 31; 16. detsembri 1992. aasta otsus kohtuasjas C-237/91: Kus, EKL 1992, lk I-6781, punkt 33; 23. jaanuari 1997. aasta otsus kohtuasjas C-171/95: Tetik, EKL 1997, lk I-329, punktid 26, 30 ja 31, ning eespool viidatud kohtuotsus Kurz, punktid 26 ja 27).

67 Selleks, et need individuaalsed õigused oleksid tõhusad, peab olema Türgi töötajatel võimalus nendele siseriiklikes kohtutes toetuda. Kohtuliku kaitse tulemuslikkuse tagamiseks peab nimetatud töötajatele andma samasugused menetlustagatised nagu liikmesriikide kodanikel ühenduse õiguse alusel, et võimaldada neil töötajatel kasutada direktiivi 64/221 artiklites 8 ja 9 ette nähtud tagatisi. Nagu märgib kohtujurist oma ettepaneku punktis 59, on need tagatised lahutamatud nendega seonduvatest õigustest.

68 Kõnealune tõlgendus ei kehti mitte ainult Türgi kodanike, kelle õiguslik staatus on reguleeritud otsuse nr 1/80 artikliga 6, vaid ka nende pereliikmete puhul, kelle olukorda käsitleb sama otsuse artikkel 7. Miski ei õigusta liikmesriigi territooriumil seaduslikult viibivatele nimetatud riigi kodanikele otsusega nr 1/80 määratletud õiguste osas eraldiseisva kaitse andmist, mis on nõrgem direktiivi 64/221 artiklites 8 ja 9 sätestatust. Kui nimetatud otsuse artikli 14 lõige 1 ei seaks pädevatele siseriiklikele ametiasutustele liikmesriigi kodaniku suhtes võetud väljasaatmismeetmele kohaldatavatele protseduurilistele kitsendustele analoogseid piiranguid, nagu märkis Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuses Cetinkaya, oleks liikmesriikidel täielik vabadus muuta Türgi kodanikel, kelle õigused on määratletud otsusega nr 1/80, võimatuks oma õiguste kasutamise.

69 Eeltoodud põhjendustest lähtudes tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi 64/221 artiklites 8 ja 9 ette nähtud menetlustagatised kehtivad Türgi kodanike suhtes, kelle õiguslik staatus on määratletud otsuse nr 1/80 artiklitega 6 või 7.

Kohtukulud

70 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 (kolmas koda) otsustab:

1. **Nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221/EMÜ välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta artikli 9 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et direktiiviga on vastuolus liikmesriigi õigus, mille alusel ei peata teise liikmesriigi kodaniku suhtes tehtud territooriumilt väljasaatmise otsuse vastu esitatud kaebus otsuse täitmist ja sellise kaebuse läbivaatamisel võib käsitleda vaid väljasaatmise otsuse õiguspärasust, kui puudub pädev ametiasutus nimetatud sätte tähenduses.**

2. **Direktiivi 64/221 artiklites 8 ja 9 ette nähtud menetlustagatised kehtivad Türgi kodanike suhtes, kelle õiguslik staatus on määratletud otsuse nr 1/80 artiklitega 6 või 7.**

Allkirjad