EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

10. juuli 2008 *

Kohtuasjas C-33/07,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Tribunalul Dâmbovița (Rumeenia) 17. jaanuari 2007. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 24. jaanuaril 2007, menetluses

Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București

versus

Gheorghe Jipa,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees P. Jann, kohtunikud A. Tizzano (ettekandja), A. Borg Barthet, M. Ilešič ja E. Levits,

* Kohtumenetluse keel: rumeenia.

kohtujurist: J. Mazák,
kohtusekretär: R. Grass,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Rumeenia valitsus, esindaja: E. Ganea,

– Kreeka valitsus, esindajad: E. Skandalou ja G. Papagianni,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: D. Maidani ja I. Trifa,

olles 14. veebruari 2008. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb EÜ artikli 18 ja 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 (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46, parandus ELT L 229, lk 35) artikli 27 tõlgendamist.

2 See taotlus esitati kohtuvaidluses, mille ese on Ministerul Administrației și Internelor – Direcția Generală de Pașapoarte București (Rumeenia haldus- ja siseministeerium – Bukaresti passipeadirektoraat, edaspidi „ministeerium") poolt Tribunalul Dâmbovița'le esitatud taotlus, milles palutakse keelata Rumeenia kodanikul G. Jipal reisida Belgiasse maksimaalselt kolmeaastase ajavahemiku jooksul.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigus

3 Direktiivi 2004/38 artikli 4 lõige 1 sätestab:

„Ilma et see piiraks liikmesriigi piirikontrolli suhtes kohaldatavate, reisidokumente käsitlevate sätete kohaldamist, on kõikidel liidu kodanikel, kellel on kehtiv isikutunnistus või pass, ja nende pereliikmetel, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kellel on kehtiv pass, õigus lahkuda liikmesriigi territooriumilt, et reisida mõnda teise liikmesriiki."

4 Direktiivi 2004/38 artikli 27 lõigete 1 ja 2 kohaselt:

„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."

Siseriiklik õigus

5 Belgia Kuningriigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi ja Madalmaade Kuningriigi valitsuse ja Rumeenia valitsuse vahel 1995. aastal sõlmitud lepingu, mis käsitleb seadusvastastes olukordades viibivate isikute kodumaale tagasivõtmist, mis on heaks kiidetud Rumeenia valitsuse dekreediga nr 825/1995 (*Monitorul Oficial al României* nº 241, 20.10.1995, edaspidi „tagasivõtuleping"), artikkel 1 sätestab:

„Rumeenia valitsus võtab Belgia Kuningriigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi või Madalmaade Kuningriigi valitsuse taotluse alusel ilma ühegi formaalsuseta oma territooriumile tagasi isiku, kes ei vasta või enam ei vasta Belgiasse, Luksemburgi või Madalmaade territooriumile sisenemise ja seal elamise kohta kehtivatele tingimustele, kui on tõendatud või eeldatakse, et see isik on Rumeenia kodanik."

6 20. juuli 2005. aasta seaduse nr 248, mis käsitleb Rumeenia kodanike vaba liikumise korda välisriikides (*Monitorul Oficial al României* nº 682, 29.7.2005), põhikohtuasjas kohaldamisele kuuluva redaktsiooni (edaspidi „seadus nr 248/2005") artikli 3 lõiked 1 ja 3 sätestavad:

„1. Rumeenia kodanike vaba liikumise õigust välisriikides võib piirata ainult ajutiselt käesolevas seaduses nimetatud juhtudel ja tingimustel; sellist piirangut võib kohaldada sõltuvalt asjaoludest kas kõnealuste õiguste peatamise või piiramisena.

[…]

3. Rumeenia kodanike vaba liikumise õiguse piiramine välisriikides seisneb ajutises teatavatesse riikidesse reisimise keelus, mille kehtestavad Rumeenia pädevad asutused vastavalt käesolevas seaduses sätestatud tingimustele.”

7 Seaduse nr 248/2005 artikkel 38 on sõnastatud järgmiselt:

„Rumeenia kodanike vaba liikumise õiguse kasutamisele välisriikides võib kehtestada kuni kolmeaastase piirangu, üksnes isikute suhtes:

a) kes on mõne riigi poolt tagasi saadetud Rumeenia ja selle riigi vahel sõlmitud tagasivõtulepingu alusel;

b) kelle viibimine mõne riigi territooriumil võib tema praegusest või võimalikust tegevusest tulenevalt oluliselt kahjustada Rumeenia huve või teatavail juhtudel Rumeenia ja selle riigi kahepoolseid suhteid.”

8 Seaduse nr 248/2005 artikkel 39 sätestab:

„Artikli 38 punktis a nimetatud juhul kehtestab see kohus, kelle tööpiirkonnas isik elab, või Tribunalul Bucureşti, kui isik elab välisriigis, passipeadirektoraadi taotlusel meetme selle riigi osas, kust isik tagasi saadeti.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

9 G. Jipa lahkus Rumeeniast 10. septembril 2006, et reisida Belgia Kuningriigi territooriumile. 26. novembril 2006 saadeti ta tema „ebaseadusliku olukorra" tõttu tagasivõtulepingu alusel Rumeeniasse tagasi.

10 Ministeerium esitas 11. jaanuaril 2007 Tribunalul Dâmboviţa'le taotluse, et viimane kohaldaks seaduse nr 248/2005 artiklite 38 ja 39 alusel meedet, mis keelaks G. Jipal Belgiasse reisimise kuni kolmeks aastaks.

11 Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, et ministeeriumi taotluses ei sisaldu täpsustusi G. Jipa tagasivõtmiseni viinud „ebaseadusliku olukorra" laadi kohta.

12 Neil asjaoludel otsustas Tribunalul Dâmboviţa menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas EÜ artiklit 18 […] tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus see, et Rumeenias kohaldatavad õigusnormid (seaduse 248/2005, mis käsitleb Rumeenia kodanike vaba liikumise korda välisriikides, artiklid 38 ja 39) seavad takistusi isikute vabale liikumisele?

2. a) Kas [seaduse nr 248/2005] artiklid 38 ja 39, mis takistavad isiku (Rumeenia kodaniku ja nüüd Euroopa Liidu kodaniku) vaba liikumist teise riiki (käesolevas asjas Euroopa Liidu liikmesriiki), kujutavad endast takistust EÜ artiklis 18 sätestatud isikute vabale liikumisele?

   b) Kas Euroopa Liidu liikmesriik (käesolevas asjas Rumeenia) võib piirata oma kodanike vaba liikumist teise liikmesriigi territooriumil?

3. a) Kas „ebaseaduslik olukord" [Rumeenia] valitsuse dekreedi nr 825/1995, millega kiidetakse heaks [tagasivõtuleping], (õigusakt, mille alusel otsustati „ebaseaduslikus olukorras" olnud kostja tagasisaatmine) tähenduses, kuulub direktiivi 2004/38 artiklis 27 sätestatud „avaliku korra" või „julgeolekuga" seonduvate põhjuste hulka, nii et liikmesriik võib kehtestada nende isikute vaba liikumist piiravaid sätteid?

   b) Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav, siis kas direktiivi [2004/38] artiklit 27 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid võivad „avaliku korra" või „julgeoleku" huvides automaatselt piirata Euroopa Liidu kodaniku õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, analüüsimata asjaomase isiku „käitumist"?"

13 Leides, et eeltoodud küsimused nõuavad Euroopa Kohtult kiireloomulist vastust, sest G. Jipal peab olema võimalik kasutada oma vaba liikumise õigust või saada võimalikult ruttu teada sellest, kui tal on üksnes piiratud võimalus nimetatud õigust kasutada, esitas eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule taotluse kohaldada eelotsusemenetluse suhtes kodukorra artikli 104a esimeses lõigus sätestatud kiirendatud menetlust.

14 Euroopa Kohtu president jättis selle taotluse 3. aprilli 2007. aasta määrusega rahuldamata, kuna leidis, et nimetatud artikli 104a esimeses lõigus sätestatud tingimused ei ole täidetud.

Eelotsuse küsimused

15 Eelotsuse küsimustega, mida tuleb käsitleda koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas EÜ artikliga 18 ja direktiivi 2004/38 artikliga 27 on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad piirata liikmesriigi kodaniku õigust reisida teise liikmesriigi territooriumile eelkõige põhjusel, et ta oli eelnevalt sealt tagasi saadetud „ebaseaduslikus olukorras" viibimise tõttu.

16 Euroopa Kohtule esitatud kirjalikes märkustes jagavad Rumeenia ja Kreeka valitsus ning Euroopa Ühenduste Komisjon seisukohta, et neile küsimustele tuleb vastata jaatavalt.

17 Selle kohta tuleb kõigepealt märkida, Rumeenia kodanikuna on G. Jipal EÜ artikli 17 lõike 1 alusel liidu kodaniku staatus ning ta võib seega, sh oma päritoluliikmesriigi vastu, tugineda selle staatusega kaasnevatele õigustele, eeskätt EÜ artiklis 18 ette nähtud õigusele vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil (vt selle kohta eelkõige 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk, EKL 2001, lk I-6193, punktid 31–33; 26. oktoobri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-192/05: Tas-Hagen ja Tas, EKL 2006, lk I-10451, punkt 19, ja 23. oktoobri 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-11/06 ja C-12/06: Morgan ja Bucher, EKL 2007, lk I-9161, punktid 22 ja 23).

18 Seejärel tuleb täpsustada – nagu märkis ka kohtujurist oma ettepaneku punktis 35 –, et vaba liikumise õigusega on hõlmatud nii Euroopa Liidu kodaniku õigus siseneda muusse kui oma päritoluliikmesriiki kui ka õigus viimati nimetatud riigist lahkuda.

Euroopa Kohtul on juba olnud juhust rõhutada, et EÜ asutamislepinguga tagatud põhivabadused kaotaksid oma sisu, kui päritoluliikmesriik võiks ilma asjakohase põhjenduseta keelata oma kodanikel riigi territooriumilt lahkuda teise liikmesriigi territooriumile sisenemise eesmärgil (vt analoogia alusel asutamisvabaduse ja töötajate vaba liikumise valdkonnas 27. septembri 1988. aasta otsus kohtuasjas 81/87: Daily Mail and General Trust, EKL 1988, lk 5483, punkt 16; 14. juuli 1994. aasta otsus kohtuasjas C-379/92: Peralta, EKL 1994, lk I-3453, punkt 31, ja 15. detsembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-415/93: Bosman, EKL 1995, lk I-4921, punkt 97).

19 Lisaks sätestab direktiivi 2004/38 artikli 4 lõige 1 sõnaselgelt, et kõikidel liidu kodanikel, kellel on kehtiv isikutunnistus või pass, on õigus lahkuda liikmesriigi territooriumilt, et reisida mõnda teise liikmesriiki.

20 Sellest tuleneb, et niisugune olukord, milles on põhikohtuasja kostja ja mida on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktides 9 ja 10, on hõlmatud liidu kodanike õigusega vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil.

21 Viimaks tuleb meenutada, et liidu kodanike vaba liikumise õigus ei ole tingimusteta, vaid võib olla allutatud asutamislepinguga ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutele ja tingimustele (vt selle kohta eelkõige 11. aprilli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-356/98: Kaba, EKL 2000, lk I-2623, punkt 30; 6. märtsi 2003. aasta otsus kohtuasjas C-466/00: Kaba, EKL 2003, lk I-2219, punkt 46, ja 10. aprilli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-398/06: komisjon *vs*. Madalmaad, kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punkt 27).

22 Mis puudutab põhikohtuasja, siis tulenevad need piirangud ja tingimused eeskätt direktiivi 2004/38 artikli 27 lõikest 1, mille kohaselt võivad liikmesriigid piirata liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumisvabadust eelkõige avaliku korra või julgeoleku huvides.

23 Selle kohta on Euroopa Kohus alati rõhutanud, et ehkki sisuliselt jääb liikmesriikidele vabadus määrata avaliku korra või julgeoleku nõuded kindlaks lähtuvalt oma siseriiklikest vajadustest, mis võivad varieeruda nii liikmesriigiti kui sõltuvalt ajajärgust, tuleb neid nõudeid ühenduse kontekstis ja eelkõige õigustusena isikute vaba liikumise aluspõhimõttest tehtavast erandist, tõlgendada kitsalt, nii et nende ulatust ei saaks määrata iga liikmesriik ühepoolselt, ilma Euroopa Ühenduse institutsioonide kontrollita (vt selle kohta 28. oktoobri 1975. aasta otsus kohtuasjas 36/75: Rutili, EKL 1975, lk 1219, punktid 26 ja 27; 27. oktoobri 1977. aasta otsus kohtuasjas 30/77: Bouchereau, EKL 1977, lk 1999, punktid 33 ja 34; 14. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-54/99: Église de scientologie, EKL 2000, lk I-1335, punkt 17, ja 14 oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-36/02: Omega, EKL 2004, lk I-9609, punktid 30 ja 31). Kohtupraktikas on täpsustatud, et avaliku korra mõiste eeldab igal juhul lisaks ühiskondliku korra häiretele ehk igasugusele seaduserikkumisele ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsused Rutili, punkt 28; Bouchereau, punkt 35, ja 29. aprilli 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades: C-482/01 ja C-493/01: Orfanopoulos ja Oliveri, EKL 2004, lk I-5257, punkt 66).

24 Selline kõnesolevast aluspõhimõttest tehtavate erandite piiritlus, millele liikmesriigid võivad tugineda, tähendab eelkõige – nagu tuleneb direktiivi 2004/38 artikli 27 lõikest 2 –, et avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed peavad nende õigustatuse tagamiseks põhinema eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel, ning et põhjendused, mis ei ole juhtumi üksikasjadega seotud või mis rajanevad üldise preventsiooni kaalutlustel, ei ole vastuvõetavad.

25 Tuleb lisada, nagu õigesti märkisid Rumeenia valitsus ja komisjon ning kohtujurist oma ettepaneku punktis 43, et vaba liikumise õiguse kasutamist piirava meetme võtmisel tuleb arvestada meetmeid võtva liikmesriigi enda avaliku korra või julgeoleku kaalutlusi. Sellise meetme võtmine ei saaks tugineda üksnes neile põhjendustele, mida teine liikmesriik kasutas – nagu põhikohtuasjas – õigustusena ühenduse kodaniku tagasisaatmisele selle liikmesriigi territooriumilt, ehkki selline kaalutlus ei välista siiski seda, et siseriiklikud pädevad asutused võiksid arvestada nimetatud põhjendusi vaba liikumist piirava meetme võtmiseks koostatavas hinnangus (vt analoogia alusel 31. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-503/03: komisjon *vs.* Hispaania, EKL 2006, lk I-1097, punkt 53).

26 Teisiti öeldes võib isiku päritoluriik sellises olukorras, mis on kõne all põhikohtuasjas, arvestada asjaolu, et liidu kodaniku suhtes kohaldati teisest liikmesriigist tagasisaatmise meedet, selle isiku vaba liikumise õiguse piiramisel üksnes niivõrd, kuivõrd kõnealuse isiku isiklik käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi.

27 Põhikohtuasja aluseks olnud olukord ei näi vastavat käesoleva kohtuotsuse punktides 22–26 käsitletud nõuetele. Täpsemalt näib tulenevat eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt Euroopa Kohtule saadetud toimikust ja Rumeenia valitsuse kirjalikest märkustest, et ministeeriumi taotlus piirata G. Jipa vaba liikumise õigust tugines üksnes viimase suhtes kohaldatud Belgia Kuningriigi territooriumilt tagasisaatmise meetmele, sest G. Jipa oli olnud selles liikmesriigis „ebaseaduslikus olukorras", ent ei sisaldanud ühtki konkreetset hinnangut kõnealuse isiku isikliku käitumise kohta ega ühtki viidet mis tahes ohu kohta, mida viimane kujutas avaliku korra või julgeoleku jaoks. Rumeenia valitsus täpsustab lisaks oma kirjalikes märkustes, et Belgia Kuningriigi ametiasutuse poolt G. Jipa suhtes langetatud tagasisaatmisotsus ei tuginenud samuti avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel.

28 Eelotsustaotluse esitanud kohtul tuleb teha selles küsimuses vajalikud järeldused, tuginedes faktilistele ja õiguslikele asjaoludele, millega põhikohtuasjas põhjendati ministeeriumi taotlust piirata G. Jipa riigist lahkumise õigust.

29 Sellist hinnangut andes peab eelotsusetaotluse esitanud kohus määrama kindlaks, kas lahkumisõiguse selline piirang on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega lähe kaugemale, kui selle eesmärgi saavutamiseks vajalik. Nii direktiivi 2004/38 artikli 27 lõikest 2 kui ka Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et vaba liikumise õigust piirav meede saab olla õigustatud vaid siis, kui see on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (vt selle kohta eelkõige 2. augusti 1993. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-259/91, C-331/91 ja C-332/91: Alluè jt, EKL 1993, lk I-4309, punkt 15; 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: Baumbast ja R, EKL 2002, lk I-7091, punkt 91, ja 26. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-100/01: Oteiza Olazabal, EKL 2002, lk I-10981, punkt 43).

30 Järelikult tuleb esimesele ja teisele küsimusele ning kolmanda küsimuse esimesele osale vastata, et EÜ artikliga 18 ja direktiivi 2004/38 artikliga 27 ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad piirata liikmesriigi kodaniku õigust reisida teise liikmesriigi territooriumile põhjusel, et ta oli sealt eelnevalt „ebaseaduslikus olukorras" viibimise tõttu tagasi saadetud tingimusel, et esiteks kujutab kõnealuse kodaniku isiklik käitumine endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi, ja teiseks on selline piirang sellega taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega lähe kaugemale, kui selle eesmärgi saavutamiseks vajalik. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kindlaks teha, kas see on nii tema menetluses olevas kohtuasjas.

Kohtukulud

31 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:

EÜ artikliga 18 ja 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, artikliga 27 ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis lubavad piirata liikmesriigi kodaniku õigust reisida teise liikmesriigi territooriumile põhjusel, et ta oli sealt eelnevalt „ebaseaduslikus olukorras" viibimise tõttu tagasi saadetud tingimusel, et esiteks kujutab kõnealuse kodaniku isiklik käitumine endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi, ja teiseks on selline piirang sellega

taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega lähe kaugemale, kui selle eesmärgi saavutamiseks vajalik. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kindlaks teha, kas see on nii tema menetluses olevas kohtuasjas.

Allkirjad