EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

8. detsember 2011 *

Kohtuasjas C-371/08,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg'i (Saksamaa) 22. juuli 2008. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 14. augustil 2008, menetluses

Nural Ziebell

versus

Land Baden-Württemberg,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees A. Tizzano, kohtunikud A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.-J. Kasel (ettekandja) ja M. Berger,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

kohtujurist: Y. Bot,
kohtusekretär: ametnik K. Malacek,

arvestades kirjalikus menetluses ja 3. märtsi 2011. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– N. Ziebell, esindajad: *Rechtsanwalt* B. Fresenius ja *Rechtsanwalt* R. Gutmann,

– Land Baden-Württemberg, esindaja: M. Schenk,

– Saksamaa valitsus, esindajad: M. Lumma ja N. Graf Vitzthum,

– Taani valitsus, esindajad: J. Bering Liisberg ja R. Holdgaard,

– Eesti valitsus, esindaja: M. Linntam,

– Kreeka valitsus, esindajad: G. Karipsiadis ja T. Papadopoulou,

– Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: I. Rao ja C. Murrell, keda abistasid *barrister* T. Eicke,

– Euroopa Komisjon, esindajad: G. Rozet ja V. Kreuschitz,

olles 14. aprilli 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta (edaspidi „otsus nr 1/80") artikli 14 lõiget 1. Assotsiatsiooninõukogu asutati lepinguga, millega loodi assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel ning millele kirjutasid 12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariik ning teiselt poolt EMÜ liikmesriigid ja ühendus ning 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 vastavalt „assotsiatsioonileping" ja „EMÜ-Türgi assotsiatsioon"). See taotlus puudutab ka küsimust, kuidas tõlgendada 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 ning parandused ELT L 229, lk 35, ja ELT 2005, L 197, lk 34), artikli 28 lõike 3 punkti a.

2 See taotlus esitati Türgi kodaniku N. Ziebelli, kes enne Saksamaa kodanikuga abiellumist kandis nime Örnek, ja Land Baden-Württembergi vahelises kohtuvaidluses, mille ese on asjaomase isiku Saksamaa territooriumilt väljasaatmise menetlus.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

EMÜ-Türgi assotsiatsioon

– Assotsiatsioonileping

3 Assotsiatsioonilepingu artikli 2 lõike 1 kohaselt on assotsiatsioonilepingu eesmärk aidata kaasa jätkuvale ja tasakaalustatud kaubandus- ja majandussidemete tugevnemisele lepingupoolte vahel, sealhulgas tööjõu valdkonnas, töötajate vaba liikumise järkjärgulise sisseviimisega (assotsiatsioonilepingu artikkel 12), samuti kaotades

asutamisvabaduse (nimetatud lepingu artikkel 13) ning teenuste osutamise vabaduse (sama lepingu artikkel 14) piirangud eesmärgiga parandada Türgi elanike elatustaset ning hõlbustada Türgi Vabariigi hilisemat ühinemist ühendusega (selle lepingu preambuli põhjendus 4 ja artikkel 28).

4 Selleks näeb assotsiatsioonileping ette ettevalmistava etapi, mis võimaldab Türgi Vabariigil ühenduse abiga oma majandust arendada (selle lepingu artikkel 3), üleminekuetapi, mille jooksul tuleb tagada tolliliidu järkjärguline rakendamine ning majanduspoliitika ühtlustamine (nimetatud lepingu artikkel 4), ning lõppetapi, mis rajaneb tolliliidul ja hõlmab lepingupoolte majanduspoliitika tihedama koordineerimise (sama lepingu artikkel 5).

5 Assotsiatsioonilepingu artikkel 6 on sõnastatud järgmiselt:

„Assotsiatsiooni rakendamiseks ja järkjärguliseks arendamiseks kohtuvad lepinguosalised assotsiatsiooninõukogus, mis tegutseb talle [assotsiatsiooni]lepinguga antud volituste raames." [siin ja edaspidi on osundatud lepingut tsiteeritud mitteametlikus tõlkes]

6 Assotsiatsioonilepingu artikkel 8, mis paikneb lepingu II jaotises „Üleminekuetapi rakendamine", näeb ette:

„Artiklis 4 nimetatud eesmärkide elluviimiseks määrab assotsiatsiooninõukogu enne üleminekuetapi algust vastavalt ajutise protokolli artiklis 1 sätestatud menetlusele tingimused, korra ja ajakava [EÜ asutamislepingus] nimetatud valdkondi

puudutavate sätete rakendamiseks, mida peab arvesse võtma; see kehtib eelkõige käesolevas jaotises sisalduvate valdkondade ning kaitseklauslite suhtes, mis osutuvad otstarbekaks."

7 Assotsiatsioonilepingu artikkel 12, mis paikneb lepingu II jaotise 3. peatükis „Muud majandussätted", sätestab:

„Lepingupooled on kokku leppinud, et lähtuvad nende vahel töötajate vaba liikumise järkjärgulisel sisseviimisel [EÜ] artiklitest [39], [40] ja [41]."

8 Assotsiatsioonilepingu artikli 22 lõike 1 kohaselt:

„Assotsiatsiooninõukogu on pädev vastu võtma [assotsiatsiooni]lepingu eesmärkide saavutamiseks vajalikke otsuseid lepingus sätestatud juhtudel. Kumbki lepinguosaline võtab assotsiatsiooninõukogu otsuste rakendamiseks vajalikud meetmed. [...]"

– Lisaprotokoll

9 23. novembril 1970 Brüsselis allkirjastatud lisaprotokoll, mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduste nimel nõukogu 19. detsembri 1972. aasta määrusega (EMÜ) nr 2760/72 (EÜT L 293, lk 1; ELT eriväljaanne 11/11, lk 41) (edaspidi „lisaprotokoll"),

on selle artikli 62 kohaselt assotsiatsioonilepingu lahutamatu osa ning sätestab vastavalt selle artiklile 1 nimetatud lepingu artiklis 4 toodud üleminekuetapi rakendamise tingimused, korra ja ajakavad.

10 Lisaprotokoll sisaldab II jaotist „Isikute ja teenuste liikumine", mille I peatükk käsitleb „[t]öötajaid" ja II peatükk on pühendatud „[a]sutamisõigusele, teenustele ja transpordile".

11 Lisaprotokolli I peatükki kuuluv artikkel 36 näeb ette, et töötajate vaba liikumine ühenduse liikmesriikide ja Türgi vahel tagatakse assotsiatsioonilepingu artiklis 12 sätestatud põhimõtete kohaselt järkjärguliste etappide abil nimetatud lepingu jõustumisele järgneva 12-nda aasta lõpust 22. aasta lõpuni ning selleks vajalikud reeglid võtab vastu assotsiatsiooninõukogu.

– Otsus nr 1/80

12 Otsuse nr 1/80 võttis vastu assotsiatsiooninõukogu, mis loodi assotsiatsioonilepinguga ja mis koosneb ühelt poolt liikmesriikide valitsuste, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Ühenduste Komisjoni liikmetest ning teiselt poolt Türgi valitsuse liikmetest.

13 Nagu selle otsuse põhjendusest 3 nähtub, on nimetatud otsuse eesmärk kehtestada sotsiaalvaldkonnas soodsam regulatsioon Türgi päritolu töötajate ja nende perekonnaliikmete suhtes võrreldes assotsiatsiooninõukogu 20. detsembri 1976. aasta otsusega nr 2/76 assotsiatsioonilepingu artikli 12 rakendamise kohta.

14 Otsuse nr 1/80 II peatüki „Sotsiaalsätted" 1. jao, mis käsitleb „[t]ööhõive[t] ja töötajate vaba liikumi[st]", artikli 7 esimene lõik näeb ette:

„Liikmesriigi seaduslikul tööturul töötava Türgi päritolu töötaja perekonnaliikmetel, kellel on lubatud temaga kaasa tulla, on:

– õigus võtta vastu tööpakkumisi pärast seda, kui nad on selles liikmesriigis vähemalt kolm aastat seaduslikult elanud, arvestades ühenduse liikmesriikide töötajate eesõigusi;

– õigus omandada vaba juurdepääs kõigile palgalistele töökohtadele omal valikul pärast seda, kui nad on selles liikmesriigis vähemalt viis aastat seaduslikult elanud."

15 Otsuse nr 1/80 samas 1. jaos sisalduv artikkel 14 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Käesoleva jao sätete kohaldamisel arvestatakse avaliku korra, avaliku julgeoleku ja rahvatervise seisukohalt õigustatud piiranguid.

2. Need sätted ei kahjusta siseriiklikest õigusaktidest või Türgi ja ühenduse liikmesriikide vahel sõlmitud kahepoolsetest lepingutest tulenevaid õigusi ja kohustusi ulatuses, milles need sätestavad oma kodanike suhtes soodsama korra."

Direktiiv 2003/109/EÜ

16 Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT 2004, L 16, lk 44) põhjenduste 1 ja 2 kohaselt:

„(1) Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala järkjärguliseks rajamiseks näeb Euroopa Ühenduse asutamisleping ette, et võtta tuleb nii meetmeid isikute vaba liikumise tagamiseks koos nendega otseselt seotud kõrvalmeetmetega välispiirikontrolli, varjupaiga ja sisserände kohta kui ka meetmeid varjupaiga, sisserände ja kolmandate riikide kodanike õiguste kaitse valdkonnas.

(2) Oma erakorralisel istungil Tamperes 15. ja 16. oktoobril 1999 teatas Euroopa Ülemkogu, et kolmandate riikide kodanike õiguslikku seisundit tuleks lähendada liikmesriikide kodanike omale ning et isikule, kes on teatud kindlaksmääratud aja jooksul liikmesriigis seaduslikult elanud ja kellel on pikaajaline elamisluba, tuleks selles liikmesriigis anda kogum ühtseid õigusi, mis on võimalikult lähedased EL kodanike õigustele."

17 Nimetatud direktiivi põhjendus 6 täpsustab:

„Pikaajalise elaniku staatuse saamise põhikriteeriumiks peaks olema liikmesriigi territooriumil elamise kestus. Elamine peaks olema seaduslik ja pidev, et isik võiks näidata, et ta on riigiga püsivad sidemed loonud. […]"

18 Sama direktiivi põhjendustes 8 ja 16 on sätestatud:

„(8) Kolmanda riigi kodanikud, kes soovivad saada ja omada pikaajalise elaniku staatust, ei või kujutada ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Avaliku korra mõiste võib hõlmata süüdimõistmist raske kuriteo eest.

(16) Pikaajalistel elanikel peaks olema tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu. See kaitse põhineb Euroopa Inimõiguste Kohtu otsustes kindlaks määratud kriteeriumidele. […]”

19 Direktiivi 2003/109 artikkel 2 näeb ette:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) *kolmanda riigi kodanik* – isik, kes ei ole liidu kodanik asutamislepingu artikli 17 lõike 1 tähenduses;

b) *pikaajaline elanik* – mis tahes kolmanda riigi kodanik, kellel on artiklites 4-7 sätestatud pikaajalise elaniku staatus;

[…]”.

20 Vastavalt nimetatud direktiivi artikli 3 lõikele 1 kohaldatakse seda „liikmesriigi territooriumil seaduslikult elavate kolmanda riigi kodanike suhtes".

21 Nimetatud direktiivi artikli 3 lõike 3 kohaselt:

„Nimetatud direktiiv ei piira järgmiste õigusaktide soodsamate sätete kohaldamist:

a) ühenduse või ühenduse ja tema liikmesriikide ning kolmandate riikide vahelised kahe- ja mitmepoolsed lepingud;

[…]".

22 Direktiivi 2003/109 artikli 4 lõike 1 kohaselt annavad liikmesriigid pikaajalise elaniku staatuse kolmanda riigi kodanikele, kes on nende territooriumil elanud seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul.

23 Sama direktiivi artikkel 12 „Kaitse väljasaatmise eest" on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriik võib teha otsuse pikaajaline elanik välja saata üksnes siis, kui isik kujutab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale [või] julgeolekule.

2. Lõikes 1 osutatud otsus ei või põhineda majanduslikel kaalutlustel.

3. Enne kui liikmesriik teeb otsuse pikaajaline elanik välja saata, peab ta arvestama järgmiste teguritega:

a) elamise kestus tema territooriumil;

b) asjaomase isiku vanus;

c) tagajärjed asjaomase isiku ja tema pereliikmete jaoks;

d) sidemed elukohariigiga ja sidemete puudumine päritoluriigiga.

[…]” [täpsustatud tõlge]

Direktiiv 2004/38

24 Direktiivi 2004/38 põhjenduses 3 on märgitud:

„Kui liikmesriikide kodanikud kasutavad oma vaba liikumise ja elamise õigust, peaks nende põhistaatuseks olema liidu kodakondsus. Seepärast on oluline kodifitseerida ja üle vaadata olemasolevad ühenduse dokumendid, milles käsitletakse eraldi töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid, samuti õpilasi ja muid mittetöötavaid isikuid, et lihtsustada ja tugevdada kõikide liidu kodanike vaba liikumise ja elamise õigust."

25 Nimetatud direktiivi põhjendus 22 täpsustab:

„Asutamisleping võimaldab seada vaba liikumise ja elamise õigusele piiranguid avaliku korra, julgeoleku või tervishoiuga seotud asjaoludel. Et tagada nende asjaolude ja menetluslike tagatiste kitsam määratlus, mille puhul võib keelduda liidu kodanikele ja nende pereliikmetele sisenemisõiguse andmisest või nad välja saata, tuleks nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiiv 64/221/EMÜ välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta [(EÜT 56, lk 850; ELT eriväljaanne 05/01, lk 11), mida on muudetud nõukogu 17. detsembri 1974. aasta direktiiviga 75/35/EMÜ (EÜT 1975, lk 14, lk 14; ELT eriväljaanne 05/01, lk 174) (edaspidi „direktiiv 64/221")] asendada käesoleva direktiiviga."

26 Direktiivi 2004/38 põhjenduste 23 ja 24 kohaselt:

„(23) Liidu kodanike ja nende pereliikmete väljasaatmine avaliku korra või julgeoleku huvides on meede, mis võib tõsiselt kahjustada isikuid, kes on neile asutamislepinguga antud õigusi ja vabadusi kasutades igati integreerunud vastuvõtvasse

liikmesriiki. Seepärast tuleks selliste meetmete ulatust piirata kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, et võtta arvesse asjaomaste isikute integreerumise astet, vastuvõtvas liikmesriigis elamise kestust, nende vanust, tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda ning sidemeid päritoluriigiga.

(24) Sellest tulenevalt, mida suurem on liidu kodanike ja nende pereliikmete vastuvõtvasse liikmesriiki integreerumise aste, seda suurem peaks olema väljasaatmisvastase kaitse tase. Ainult erandlikel asjaoludel, kui see on avaliku korra huvides hädavajalik, võib rakendada väljasaatmist liidu kodanike suhtes, kes on mitu aastat elanud vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, eriti kui nad on seal sündinud ja elanud kogu oma elu. Lisaks peaks selline erandlike asjaolude reegel kehtima ka alaealiste väljasaatmise suhtes, et kaitsta nende perekondlikke sidemeid, kooskõlas 20. novembri 1989. aasta ÜRO lapse õiguste konventsiooniga."

27 Nimetatud direktiivi artikli 16 lõige 1 näeb ette:

„Liidu kodanikud, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, saavad seal alalise elamisõiguse. […]"

28 Nimetatud direktiivi 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."

29 Sama direktiivi artikli 28 „Kaitse väljasaatmise eest" kohaselt:

„1. Enne avaliku korra või julgeoleku huvides väljasaatmise otsuse tegemist võtab vastuvõttev liikmesriik arvesse teatavaid asjaolusid, näiteks kui kaua on asjaomane isik tema territooriumil elanud, tema vanust, tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda, sotsiaalset ja kultuurilist integratsiooni vastuvõtvasse liikmesriiki ning sidemeid päritoluriigiga.

2. Vastuvõttev liikmesriik ei või sõltumata kodakondsusest teha väljasaatmisotsust liidu kodanike või nende pereliikmete suhtes, kellel on tema territooriumil alaline elamisõigus, välja arvatud avaliku korra või julgeoleku[ga seonduvatel tõsistel põhjustel]. [täpsustatud tõlge]

3. 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."

Siseriiklikud õigusnormid

30 Nagu eelotsusetaotlusest nähtub sisaldab 30. juuli 2004. aasta liitvabariigi territooriumil välismaalaste elamisõigust, töötamist ja integratsiooni käsitlev seadus (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im

Bundesgebiet – Aufenthaltsgesetz) (*BGBl.* 2004 I, lk 1950), põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kohaldatavas redaktsioonis, järgmisi sätteid:

„§ 53

Kohustuslik väljasaatmine

Välismaalane saadetakse riigist välja, kui:

1. teda on jõustunud kohtuotsusega karistatud ühe või mitme tahtlikult toimepandud kuriteo eest vähemalt kolmeaastase vangistuse või alaealistele kohaldatava vangistusega või teda on jõustunud kohtuotsusega karistatud viieaastase ajavahemiku jooksul tahtlikult toimepandud kuritegude eest mitmel korral vangistusega või alaealistele kohaldatava vangistusega kestusega kokku vähemalt kolm aastat või seoses viimase jõustunud süüdimõistva kohtuotsusega on tema suhtes kohaldatud karistusjärgset kinnipidamist.

[…]

§ 55

Väljasaatmisotsus kaalutlusõiguse alusel

1. Välismaalase võib riigist välja saata, kui tema elamine riigis ohustab Saksamaa Liitvabariigi julgeolekut ja avalikku korda või muid olulisi huve.

[…]

§ 56

Eriline kaitse riigist väljasaatmise ees

(1) Välismaalasel,

1. kui tal on alaline elamisluba ja kui ta on vähemalt viis aastat seaduslikult liitvabariigi territooriumil elanud

[…]

on eriline kaitse riigist väljasaatmise ees. Väljasaatmine võib toimuda üksnes avaliku korra või julgeolekuga seonduvatel tõsistel põhjustel. Avaliku korra või julgeolekuga seonduvad tõsised põhjused esinevad tavaliselt § 53, § 54 lõigetes 5, 5a ja 7 osutatud juhtudel. Kui §-s 53 sätestatud tingimused on täidetud, saadetakse välismaalane reeglina riigist välja. Kui §-s 54 sätestatud tingimused on täidetud, otsustatakse tema väljasaatmise üle kaalutlusõigust teostades.

[…]".

31 30. juuli 2004. aasta liidu kodanike vaba liikumise seadus (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern – Freizügigkeitsgesetz/EU) (*BGBl.* 2004 I, lk 1950),

selle põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal kohaldatavas redaktsioonis, sätestab muu hulgas:

„§ 1

– Reguleerimisala

Käesolev seadus reguleerib Euroopa Liidu teiste liikmesriikide kodanike (liidu kodanike) ja nende perekonnaliikmete riiki sisenemist ning seal elamist.

§ 6

Riiki sisenemise ja seal elamise õiguse lõppemine

(1) […]§ 2 lõikes 1 osutatud õiguse kaotuse [võib] tuvastada ja ühenduse elamisõiguse või alalise elamisõiguse tunnistuse konfiskeerida ning elamisloa või alalise elamisloa kehtetuks tunnistada üksnes avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides (Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 39 lõige 3 ja artikli 46 lõige 1).

[…]

(5) Liidu kodanike ja nende perekonnaliikmete, kes on liitvabariigi territooriumil elanud viimased kümme aastat, ning alaealiste suhtes võib lõikes 1 nimetatud tuvastamine toimuda ainult siis, kui see on avaliku julgeoleku huvides hädavajalik. Seda normi ei kohaldata alaealistele, kui elamisõiguse kaotamine on vajalik lapse enda huvides.

Avaliku julgeoleku huvidest tulenev hädavajadus esineb vaid juhul, kui asjaomast isikut on ühe või mitme tahtlikult toimepandud kuriteo eest jõustunud kohtuotsusega karistatud vähemalt viieaastase vangistuse või alaealistele kohaldatava vangistusega või seoses viimase jõustunud süüdimõistva kohtuotsusega on tema suhtes kohaldatud karistusjärgset kinnipidamist ning kui on ohustatud Saksamaa Liitvabariigi julgeolek või asjaomasest isikust lähtub terrorismioht.

[…]”.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

32 N. Ziebell sündis 18. detsembril 1973 Saksamaal ning veetis oma lapsepõlve seal vanemate juures elades.

33 Tema isa, kes oli samuti Türgi kodanik, elas töötajana seaduslikult Saksamaa territooriumil. Pärast isa surma 1991. aastal paigutati N. Ziebelli ema hooldekodusse. Sellest ajast alates ei ela N. Ziebell koos ühegi pereliikmega, kuna kõigil tema vendadel ja õdedel on omaette kodu.

34 N. Ziebell jättis kooli ilma diplomit omandamata pooleli ning pärast seda katkestas kutseõpingud maalri erialal. Ta tegi juhutöid, mis vaheldusid töötuksolemise ja vabaduskaotuslike karistuste kandmisega. Alates 2000. aasta juulist kuni eelotsusetaotlust sisaldava otsuse tegemiseni ei ole ta enam tööl käinud.

35 Asjaomasel isikul on alates 28. jaanuarist 1991 tähtajatu elamisluba Saksamaal, mis vormistati alates 1. jaanuarist 2005 ümber alaliseks elamisloaks. Tema vahepeal esitatud taotlus kodakondsuse saamiseks jäeti tema poolt toimepandud mitmete õigusrikkumiste tõttu rahuldamata.

36 N. Ziebell alustas marihuaana suitsetamist 1991. aastal. Alates 1998. aastast on ta tarbinud pidevalt heroiini ja kokaiini. Positiivseid tulemusi ei andnud ei metadoon-asendusravi läbimine 2001. aastal ega raviasutuses toimunud võõrutuskuur 2003. aastal.

37 Alates 1993. aastast on N. Ziebellile toimepandud rikkumiste tõttu määratud järgmised karistused:

– 15. aprillil 1993, alaealistele kohaldatav vangistus kestusega kaks aastat ja kuus kuud, grupi poolt toime pandud 24 varguse eest;

– 17. oktoobril 1994, võttes arvesse eelnevat süüdimõistmist, alaealistele kohaldatav vangistus kestusega kaks aastat ja seitse kuud, raskete kehavigastuste tekitamise eest;

– 9. jaanuaril 1997, trahv keelatud eseme tahtliku valdamise eest;

– 9. aprillil 1998, vangistus kestusega kaks aastat liitkaristusena kolme varguse eest;

– 7. märtsil 2002, vangistus kestusega kaks aastat ja kuus kuud raha võltsimise eest, nelja varguse eest raskendavatel asjaoludel ja varguse katse eest raskendavatel asjaoludel;

– 28. juulil 2006, vangistus kestusega kolm aastat ja kolm kuud liitkaristusena kaheksa varguse eest raskendavatel asjaoludel.

38 Talle määratud karistuste ärakandmiseks viibis N. Ziebell vangistuses ajavahemikel 1993. aasta jaanuarist kuni 1994. aasta detsembrini, 1997. aasta augustist kuni 1998. aasta oktoobrini, 2000. aasta juulist oktoobrini, 2001. aasta septembrist kuni 2002. aasta maini ning 2005. aasta novembrist kuni 2008. aasta oktoobrini.

39 N. Ziebell alustas 28. oktoobril 2008 uut terapeutilist ravi spetsialiseeritud hooldusasutuses. Euroopa Kohtu istungil esitatud teabe kohaselt näivad tema uimastitarbimisega seotud probleemid olevat praeguseks hetkeks lahenenud ning ta ei ole alates sellest ajast rohkem rikkumisi toime pannud. 16. juuni 2009. aasta kohtuotsusega lükati edasi osa 28. juulil 2006 N. Ziebellile määratud karistusest täitmisele pööramine. Asjaomane isik abiellus 30. detsembril 2009, sai isaks ning käib nüüd tööl.

40 N. Ziebell sai 28. oktoobril 1996 Ausländerbehörde'lt (migratsiooniamet) välismaalasi puudutavate õigusaktide alusel seni toime pandud kuritegude tõttu hoiatuse.

41 Regierungspräsidium Stuttgart tegi 6. märtsil 2007 asjaomase isiku suhtes väljasaatmisotsuse ja määras viivitamatu väljasaatmise. Seejärel lükkas ta selle otsuse täitmise siiski edasi.

42 Regierungspräsidium Stuttgart põhjendas väljasaatmisotsust asjaoluga, et asjaomase isiku käitumine kujutab endast avaliku korra tõsist rikkumist ning et tema sõnul esineb konkreetne ja kõrgendatud oht, et N. Ziebell paneb toime uusi tõsiseid süütegusid.

43 Verwaltungsgericht Stuttgart jättis 3. juuli 2007. aasta otsusega N. Ziebelli poolt nimetatud väljasaatmisotsuse peale esitatud kaebuse rahuldamata.

44 N. Ziebell esitas nimetatud kohtuotsuse peale Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergile apellatsioonkaebuse, nõudes selle kohtuotsuse ja tema suhtes tehtud väljasaatmisotsuse tühistamist. Oma apellatsioonkaebuse põhjenduseks väidab ta, et direktiiv 2004/38 piiras liikmesriikide võimalust võtta väljasaatmise meetmeid liidu kodanike suhtes. N. Ziebell väidab, et võttes ühelt poolt arvesse Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat, mille kohaselt on liidu kodanikele antud tagatised laiendatavad ka Türgi kodanikele, kes saavad sellele õigusele tugineda EMÜ-Türgi assotsiatsiooni alusel, ning teiselt poolt asjaolu, et ta on vastuvõtvas liikmesriigis enam kui kümme järjestikust aastat seaduslikult elanud, siis reguleerib nüüd tema kaitset väljasaatmise eest nimetatud direktiivi artikli 28 lõike 3 punkt a. Niisiis ei ole käesoleval juhul täidetud selle sättega nõutud otsustav tingimus, st väljasaatmine peab olema avaliku julgeoleku huvides hädavajalik.

45 Land Baden-Württemberg väidab seevastu, et direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a ei saa analoogia alusel kohaldada Türgi kodanike suhtes, kellel on otsuse nr 1/80 alusel liikmesriigis elamise õigus. Nimelt, erinevalt sellest sättest, mainib sama otsuse artikli 14 lõige 1, mis on põhikohtuasjas kohaldatav, põhjustena, mis võimaldavad lõpetada Türgi kodanike elamise vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, mitte üksnes avaliku julgeolekuga seotud põhjuseid, vaid ka avaliku korra ja rahvatervisega seotud põhjuseid. EMÜ-Türgi assotsiatsioon ei kujuta endast liidu kodanike ja Türgi kodanike, kes saavad tugineda sellest assotsiatsioonist tulenevale õigusele,

täielikku võrdsustamist, vaid selle eesmärk on viia järk-järgult sisse nende kodanike vaba liikumine.

46 Olles märkinud, et asjakohase liidu õiguse kui alusraamistiku kindlakstegemise osas, mis on vajalik otsuse nr 1/80 artikli 14 lõike 1 kohaldamiseks, puudub ühine seisukoht seetõttu, kuna esiteks ei ole Euroopa Kohtu praktikas veel EMÜ-Türgi assotsiatsiooni kontekstis analoogia alusel direktiivi 2004/38 kohaldamist käsitletud ning teiseks, kuna direktiiv 64/221 tunnistati direktiiviga 2004/38 kehtetuks, siis otsustas Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas Türgi kodanikule, kellel on […] otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõigu […] teises taandes sätestatud õigused ja kes on viimased kümme aastat elanud liikmesriigis, kelle suhtes need õigused on kohaldatavad, laieneb […] sama otsuse artikli 14 lõikes 1 sätestatud kaitse riigist väljasaatmise eest vastavalt asjaomase liikmesriigi õigusesse üle võetud direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktile a, mistõttu on väljasaatmine lubatav ainult juhul, kui see on liikmesriikide arvates avaliku julgeoleku huvides hädavajalik?"

Eelotsuse küsimus

47 Sissejuhatuseks tuleb rõhutada, et eelotsusetaotlus puudutab Türgi kodaniku olukorda, kes vastas enne põhikohtuasjas kõne all oleva väljasaatmisotsuse vastuvõtmist kõigile nõutavatele tingimustele otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõigu teises taandes sätestatud õigusliku seisundi seaduslikuks saamiseks.

48 Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, et esiteks on nimetatud artikli 7 esimesel lõigul liikmesriikides vahetu õigusmõju ning teiseks eeldavad selle sättega asjaomasele Türgi kodanikule antud töötamisõigused paratamatult tema vastava elamise õiguse tunnustamist vastuvõtva liikmesriigi territooriumil (vt eelkõige 22. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-303/08: Bozkurt, EKL 2010, lk I-13445, punktid 31, 35 ja 36, ning 16. juuni 2011. aasta otsus kohtuasjas C-484/07: Pehlivan, EKL 2011, lk I-5203, punktid 39 ja 43).

49 Vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale võib Türgi päritolu töötaja perekonnaliiget, kes vastab otsuse nr 1/80 artikli 7 esimeses lõigus nimetatud tingimustele, ilma jätta selle sättega antud õigustest ainult kahel juhul, st kui Türgi päritolu sisserändaja viibimine vastuvõtva liikmesriigi territooriumil kujutab endast tema isikliku käitumise tõttu tegelikku ja tõsist ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või rahvatervisele sama otsuse artikli 14 lõike 1 tähenduses või kui asjaomane isik on lahkunud selle liikmesriigi territooriumilt märkimisväärselt pikaks ajaks ilma mõjuva põhjuseta (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsused Bozkurt, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika, ning Pehlivan, punkt 62).

50 Käesolev eelotsusetaotlus puudutab esimest neist kahest tingimusest, millega kaasneb otsuse nr 1/80 artikli 7 esimese lõiguga Türgi kodanikele antavatest õigustest ilmajätmine, ning täpsemalt sellise elamise õigust puudutava avalikule korrale tugineva erandi, nagu on sätestatud selle otsuse artikli 14 lõikes 1, ulatuse kindlakstegemist sellises olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas.

51 Vaieldamatult on tõsi, et selline Türgi kodanik nagu N. Ziebell, kui tal on otsuse nr 1/80 alusel õigus vastuvõtvas liikmesriigis elada, võib tõhusalt selle liikmesriigi kohtutes nimetatud artikli 14 lõikele 1 tugineda, kui ta nõuab selle sättega vastuolus oleva siseriikliku meetme kohaldamata jätmist.

52 Olles meenutanud Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat, mille kohaselt tuleb nii avaliku korra mõistet nimetatud sätte tähenduses kui ka sellega seotud asjakohaseid kriteeriume ning tagatisi, millele asjaomane isik võib selles kontekstis tugineda, tõlgendada analoogselt põhimõtetega, mida on liidu kodanike puhul tunnustatud EMÜ asutamislepingu artikli 48 lõike 3 raames (hiljem EÜ asutamislepingu artikli 48 lõige 3, muudetuna EÜ artikli 39 lõige 3), nagu seda on rakendatud ja täpsustatud direktiivis 64/221 (vt eelkõige 10. veebruari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-340/97: Nazli, EKL 2000, lk I-957, punktid 55, 56 ja 63; 2. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-136/03: Dörr ja Ünal, EKL 2005, lk I-4759, punktid 62 ning 63 ja seal viidatud kohtupraktika, ning eespool viidatud kohtuotsus Bozkurt, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika), küsib Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg Euroopa Kohtult, et kui see direktiiv tunnistati direktiiviga 2004/38 kehtetuks ning selle ülevõtmistähtaeg on möödunud, kas siis selle viimase direktiiviga kehtestatud eeskirju tuleks analoogia alusel kohaldada Türgi kodanike suhtes.

53 Mis puudutab sellise Türgi kodaniku nagu N. Ziebelli olukorda, kes elas seaduslikult ja katkematult vastuvõtvas liikmesriigis enam kui kümme aastat, siis tuleb täpsemalt kindlaks määrata, kas kaitset väljasaatmise eest, millele tal on õigus otsuse nr 1/80 artikli 14 lõike 1 alusel, reguleerivad samasugused eeskirjad kui need, millest tulenevalt saavad selle kaitse liikmesriigi kodanikud direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a alusel.

54 Sellega seoses väidab N. Ziebell, et direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud sätteid kaitse kohta väljasaatmise eest tuleks üle kanda ja kohaldada analoogia alusel olukorrale, mis kuulub otsuse nr 1/80 artikli 14 lõike 1 alla.

55 N. Ziebelli poolt oma tõlgenduse toetuseks esitatud põhjendused tuginevad esiteks asjaolule, et üks assotsiatsioonilepingu põhieesmärke seisneb töötajate vaba liikumise rakendamises, mis on EÜ aluslepingu üks olulistest aspektidest, teiseks asjaolule, et käesoleva kohtuotsuse punktis 52 meenutatud Euroopa Kohtu väljakujunenud

praktikas kanti üle Türgi kodanikele, kellele tulenevad õigused selle assotsiatsioonilepingu mõnest sättest, põhimõtted, mida kohaldatakse samas osas liidu kodanike suhtes, ning kolmandaks asjaolule, et direktiivi 2004/38 artiklid 27 ja 28 on kehtiva liidu õiguse alusel direktiiviga 64/221 sätestatud eeskirjad asendanud. Selline analoogia on põhjendatud eelkõige seetõttu, et kodifitseerides liidu õigusega antud kaitset väljasaatmise eest, mida Euroopa Kohus on tõlgendanud, direktiiv 2004/38 üksnes täpsustab, ilma et ta seda oluliselt laiendaks, selliste individuaalsete õiguste vabalt liikuda ja elada olemust, nagu neid on käsitletud kohtupraktikas juba enne seda kuupäeva, kui viimane direktiiv kohaldatavaks muutus.

56 Järelikult saab N. Ziebelli sõnul põhikohtuasja kaebuse esitaja suhtes Saksamaa territooriumilt väljasaatmisotsuse teha üksnes siis, kui see on direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses „avaliku julgeoleku huvides hädavajalik". Asjaomase isiku poolt toime pandud kuritegusid ei saa selgelt pidada sellisteks hädavajalikeks põhjusteks ning seega ei ole viimase väljasaatmine nimetatud territooriumilt liidu õigusega kooskõlas.

57 Siiski ei saa N. Ziebelli esitatud sellise liidu õiguse tõlgendusega nõustuda.

58 On tõsi, et käesoleva kohtuotsuse punktis 52 meenutatud Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt tuleb aluslepingu töötajate liikumisvabadust käsitlevates artiklites sisalduvad põhimõtted nii palju kui võimalik üle kanda Türgi kodanikele, kellele tulenevad õigused EMÜ-Türgi assotsiatsioonist. Nagu Euroopa Kohus on juba leidnud, tuleks sellisest analoogia alusel tõlgendamisest lähtuda mitte üksnes vaid asutamislepingu nimetatud artiklite suhtes, vaid ka nende artiklite alusel vastu võetud teisese õiguse aktide suhtes, mille eesmärk on viimaseid rakendada ja täpsustada (vt direktiivi 64/221 kohta eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Dörr ja Ünal).

59 Euroopa Kohus viitas sellise avaliku korra erandi ulatuse kindlakstegemisel, nagu on sätestatud otsuse nr 1/80 artikli 14 lõikes 1, ka tõlgendusele, mille ta andis sellele samale erandile liikmesriikide kodanike liikumisvabaduse puhul, mis on sätestatud asutamislepingu artikli 48 lõikes 3 ning ka direktiivis 64/221 (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Nazli).

60 Siiski, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 42 jj märkis, ei ole võimalik sellist korda, mis on sätestatud direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ning mis annab liidu kodanikele kaitse väljasaatmise vastu, selliselt otsuse nr 1/80 artikli 14 lõike 1 kohaldamiseks üle kanda Türgi kodanikele antud tagatistele väljasaatmise vastu.

61 Nimelt peab väljakujunenud kohtupraktika kohaselt rahvusvahelist lepingut tõlgendama mitte ainult selle sõnastusest, vaid ka selle eesmärkidest lähtuvalt (vt eelkõige 14. detsembri 1991. aasta arvamus 1/91, EKL 1991, lk I-6079, punkt 14, ja 2. märtsi 1999. aasta otsus kohtuasjas C-416/96: Eddline El-Yassini, EKL 1999, lk I-1209, punkt 47).

62 Selleks, et otsustada, kas liidu õiguse sätet saab analoogia alusel kohaldada EMÜ-Türgi assotsiatsiooni raames, tuleb seega võrrelda ühelt poolt assotsiatsioonilepingu eesmärki ja konteksti, kuhu see kuulub, ning teiselt poolt kõnealuse liidu õigusakti eesmärki ja konteksti.

63 Esiteks, mis puudutab EMÜ-Türgi assotsiatsiooni, siis tuleb meenutada, et assotsiatsioonilepingu eesmärk on vastavalt selle artikli 2 lõikele 1 aidata kaasa jätkuvale ja tasakaalustatud kaubandus- ja majandussidemete tugevnemisele lepingupoolte vahel, eelkõige töötajate vaba liikumise abil.

64 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 45 ja 46 märkis, on assotsiatsioonilepingu eesmärk puhtmajanduslik.

65 Lisaks on assotsiatsioonilepingu artikli 12 kohaselt „lepingupooled […] kokku leppinud, et lähtuvad töötajate vaba liikumise järkjärgulisel sisseviimisel [EÜ] artiklitest [39], [40] ja [41]". Lisaprotokolli artikkel 36 kehtestab 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 põhjenduse 3 kohaselt on otsuse eesmärk kehtestada sotsiaalvaldkonnas soodsam regulatsioon Türgi päritolu töötajate ja nende perekonnaliikmete suhtes.

66 Niisiis on alates 6. juuni 1995. aasta otsusest kohtuasjas C-434/93: Bozkurt (EKL 1995, lk I-1475, punktid 19 ja 20), täpsemalt just nimetatud sätete sõnastusest ja nendega taotletavast eesmärgist väljakujunenud kohtupraktikas järeldatud, et EÜ artiklites 39–41 sätestatud põhimõtteid tuleb EMÜ-Türgi assotsiatsiooniga antud õigusi omavatele Türgi kodanikele võimalikult suurel määral üle kanda (vt käesoleva kohtuotsuse punkt 58).

67 Mis puudutab täpsemalt otsuse nr 1/80 artikli 14 lõikes 1 sätestatud avalikku korda puudutava erandi ulatust, siis on Euroopa Kohus juba leidnud, et lähtuda tuleb liikmesriikide kodanikest töötajate vabale liikumisele tehtava sarnase erandi tõlgendusest. Euroopa Kohus on lisaks selles kontekstis täpsustanud, et selline tõlgendus on seda enam õigustatud, et otsuse nr 1/80 nimetatud sättes on kasutatud peaaegu sama sõnastust kui EÜ artikli 39 lõikes 3 (vt eelkõige 4. oktoobri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-349/06: Polat, EKL 2007, lk I-8167, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

68 Sellest tuleneb, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on liidu õiguse alusel liikumise põhivabaduse aluseks olevate põhimõtete ülekandmine õigustatud üksnes EMÜ-Türgi assotsiatsiooniga taotletava eesmärgiga viia järkjärgult ellu Türgi töötajate vaba liikumine, nagu on sätestatud assotsiatsioonilepingu artiklis 12 (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Dörr ja Ünal, punkt 66). Samas toetab see artikkel, mis osutab asutamislepingu töötajate vaba liikumist käsitlevatele artiklitele, puhtmajanduslikku eesmärki, mis on nimetatud assotsiatsiooni aluseks.

69 Teiseks, mis puudutab kõne all olevat liidu õigust, siis tuleb esiteks märkida, et direktiivi 2004/38 aluseks on EÜ artiklid 12, 18, 40, 44 ja 52. Selle direktiivi, mis ei piirdu puhtmajandusliku eesmärgi taotlemisega, eesmärk on hõlbustada liidu kodanikel neile aluslepinguga vahetult antud individuaalse põhiõiguse liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil kasutamist ning direktiivi eesmärk on eelkõige nimetatud õigust tugevdada (vt 23. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-145/09: Tsakouridis, EKL 2010, lk I-11979, punkt 23).

70 Seega kehtestab nimetatud direktiiv oluliselt tugevdatud kaitsekorra väljasaatmise meetmete vastu, mis sätestab seda suuremad tagatised, mida suurem on liidu kodanike integratsioon vastuvõtvas liikmesriigis (eespool viidatud kohtuotsus Tsakouridis, punktid 25–28 ning 40 ja 41).

71 Lisaks ei leidu otsuse nr 1/80 artikli 14 lõikes 1 direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a esinevat mõistet „hädavajalik” avaliku julgeoleku huvides, mis viitab eriliselt kõrgendatud ohule avalikule julgeolekule ning võimaldab väljasaatmismeetmeid võtta üksnes erandlikel asjaoludel (eespool viidatud kohtuotsus Tsakouridis, punktid 40 ja 41).

72 Sellest võrdlusest järeldub, et erinevalt sellisest liidu õigusest, nagu tuleneb direktiivist 2004/38, taotleb EMÜ-Türgi assotsiatsioon puhtmajanduslikku eesmärki ning piirdub töötajate vaba liikumise järkjärgulise ellurakendamisega.

73 Seevastu isegi mõiste liidu kodakondsus – mis tuleneb ainuüksi asjaolust, et isik on liikmesriigi kodanik ja mitte sellest, et tal on töötaja staatus, ning mis on Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt liikmesriikide kodanike põhistaatus (vt eelkõige 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: Baumbast ja R, EKL 2002, lk I-7091, punkt 82, ning 8. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas C-34/09: Ruiz Zambrano, EKL 2011, lk I-1177, punkt 41), nagu on kirjeldatud EÜ artiklites 17–21 – vastab liidu õigusele tema praeguses arengujärgus ning õigustab üksnes liidu kodanike puhul niisuguste oluliselt tugevdatud tagatiste tunnustamist seoses väljasaatmisega, nagu on sätestatud direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a.

74 Seega järeldub sisulistest erinevustest, mis esinevad mitte ainuüksi nende sõnastuses, vaid ka EMÜ-Türgi assotsiatsiooni puudutavate sätete ja liidu kodakondsust puudutava liidu õiguse eseme ja eesmärgi vahel, et kõne all olevat kahte õiguslikku korda ei saa pidada samaväärseteks, mistõttu direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a sätestatud kaitsekorda väljasaatmise vastu, mis kehtib liidu kodanike suhtes, ei saa *mutatis mutandis* kohaldada otsuse nr 1/80 artikli 14 lõike 1 mõtte ja ulatuse kindlakstegemisel.

75 Pärast sellist täpsustust tuleb selleks, et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, esitada talle veel teatud tõlgendamise aspektid, mis puudutavad otsuse nr 1/80 artikli 14 lõike 1 konkreetset ulatust tema lahendada oleva vaidluse raames.

76 Nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 52, 58 ja 59 on juba mainitud, viitab Euroopa Kohus tavaliselt selleks, et teha kindlaks otsuse nr 1/80 nimetatud sätte mõte ja ulatus, direktiivis 64/221 sätestatud põhimõtetele.

77 See direktiiv tunnistati direktiiviga 2004/38 kehtetuks ning viimase artikli 38 lõige 3 sätestab, et viiteid kehtetuks tunnistatud direktiividele peetakse viideteks direktiivile 2004/38.

78 Siiski, sellisel juhul, nagu esineb põhikohtuasjas, kus asjakohast direktiivi 2004/38 sätet ei saa analoogia alusel kohaldada (vt käesoleva kohtuotsuse punkt 74), tuleb otsuse nr 1/80 artikli 14 lõike 1 kohaldamiseks teha kindlaks muu liidu õiguse alusraamistik.

79 Seoses sellise välismaalasega nagu N. Ziebell, kes on vastuvõtvas liikmesriigis seaduslikult ja katkematult elanud enam kui kümme aastat, on selleks raamistikuks direktiivi 2003/109 artikkel 12, mis soodsamate normide puudumisel EMÜ-Türgi assotsiatsiooniõiguses on õigusnorm, mis tagab kõigile kolmandate riikide kodanikele, kes on liikmesriigi territooriumil seaduslikult pikaajaliselt elanud, minimaalse kaitse väljasaatmise eest.

80 Sellest sättest nähtub kõigepealt, et asjaomase pikaajalise elaniku saab välja saata üksnes siis, kui ta kujutab endast tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Lisaks ei saa väljasaatmisotsust õigustada majanduslike põhjustega. Lõpuks peavad vastuvõtva liikmesriigi pädevad ametiasutused enne sellise otsuse tegemist võtma arvesse asjaomase isiku elamise kestust selle riigi territooriumil, tema vanust, väljasaatmise tagajärgi asjaomase isiku ja tema perekonnaliikmete jaoks ning viimase sidemeid elukohariigiga või sidemete puudumist päritoluriigiga.

81 Lisaks nähtub väljakujunenud Euroopa Kohtu praktikast, mis käsitleb sellist avaliku korra erandit liidu liikmesriikide kodanikest töötajate vaba liikumise valdkonnas, nagu on sätestatud aluslepingus ja mis on analoogia alusel kohaldatav EMÜ-Türgi assotsiatsiooni suhtes, et nimetatud erand on kõrvalekaldumine sellest põhivabadusest, mida tuleb tõlgendada kitsalt ja mille ulatust ei saa liikmesriigid ühepoolselt määrata (vt eelkõige eespool viidatud 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Bozkurt, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika).

82 Samuti võib avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel meetmeid võtta üksnes siis, kui pärast üksikjuhtumi hindamist pädevate siseriiklike asutuste poolt, on tõendatud, et asjaomase üksikisiku käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Selle hindamise käigus peavad need ametiasutused sealjuures järgima nii proportsionaalsuse põhimõtet kui ka võtma arvesse asjaomase isiku põhiõigusi ning eriti õigust era- ja perekonnaelu austamisele (vt selle kohta eespool viidatud 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Bozkurt, punktid 57–60 ja seal viidatud kohtupraktika).

83 Selliseid meetmeid ei saa seega automaatselt võtta süüdimõistvate kohtuotsuste tõttu või üldise preventsiooni eesmärgil, et tõkestada teisi välismaalasi rikkumisi korda saatmast (vt eespool viidatud 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Bozkurt, punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika). Kui eelnevate paljude kuritegude eest süüdimõistmine ei ole iseenesest piisav, et õigustada väljasaatmist, mis jätaks Türgi kodaniku ilma otsusest nr 1/80 temale otseselt tulenevatest õigustest (vt eespool viidatud kohtuotsus Polat, punkt 36), siis peab sama kehtima seda enam ka asjaomase isiku poolt kantud vabadusekaotuse pikkusega seotud põhjenduse puhul.

84 Mis puudutab kuupäeva, mis seisuga tuleks tegelik oht avalikule korrale või julgeolekule kindlaks määrata, siis tuleb samuti meenutada, et siseriiklikud kohtud peavad Türgi kodaniku suhtes võetud väljasaatmise meetme seaduslikkust kontrollides võtma arvesse asjaolusid, mis ilmnesid pärast pädevate asutuste viimase otsuse tegemist

ja millega võib kaasneda olukord, kus asjaomase isiku käitumisest tulenev olemasolev oht kõne all olevale põhihuvile kaob või märkimisväärselt väheneb (vt eelkõige 11. novembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-467/02: Cetinkaya, EKL 2004, lk I-10895, punkt 47).

85 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 62–65 märkis, on seega eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne tulenevalt N. Ziebelli praegusest olukorrast kaaluda ühelt poolt vajadust sekkuda vastuvõtva liikmesriigi taotletava õiguspärase eesmärgi kaitsmiseks N. Ziebelli elamise õigusesse ning teiselt poolt tegelikke integratsiooninäitajaid, mis võimaldavad asjaomasel isikul vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda taasintegreeruda. Sellega seoses on nimetatud kohtu ülesanne hinnata täpsemalt, kas Türgi kodaniku käitumine kujutab endast praegusel hetkel piisavalt tõsist ohtu ühiskonna põhihuvile, võttes nõuetekohaselt arvesse kõiki viimase olukorda iseloomustavaid konkreetseid asjaolusid, sealhulgas mitte üksnes neid asjaolusid, mis esitati Euroopa Kohtu istungil (vt käesoleva kohtuotsuse punkt 39), vaid ka eriti tihedaid sidemeid, mis seovad asjaomast välismaalast Saksamaa Liitvabariigiga, mille territooriumil ta on sündinud, kus ta on enam kui 35 aastat seaduslikult ja katkematult elanud, kus ta on nüüd selle liikmesriigi kodanikuga abielu sõlminud ning kus ta töötab.

86 Arvestades eespool toodud kaalutlusi, tuleb esitatud küsimustele vastata, et otsuse nr 1/80 artikli 14 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et:

– selle sättega Türgi kodanikele antud kaitse väljasaatmise vastu ei ole sama ulatusega kui liidu kodanikele direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a alusel antud kaitse, mistõttu viimastele kohaldatavat kaitsekorda väljasaatmise vastu ei saa

mutatis mutandis kohaldada kõnealuse otsuse artikli 14 lõike 1 mõtte ja ulatuse kindlakstegemiseks;

– otsuse nr 1/80 selle sättega ei ole vastuolus avaliku korra huvides võetud väljasaatmise meede Türgi kodaniku suhtes, kellel on nimetatud otsuse artikli 7 esimese lõigu teisest taandest tulenevad õigused, kui asjaomase isiku isiklik käitumine kujutab endast sellel hetkel tõelist ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna põhihuvi, ning kui see meede on sellise huvi kaitsmiseks vältimatu. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on asjaomase Türgi kodaniku olukorda iseloomustavatest kõigist asjakohastest asjaoludest lähtuvalt hinnata, kas selline meede on põhikohtuasjas seaduspäraselt õigustatud.

Kohtukulud

87 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, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta, mille võttis vastu assotsiatsiooninõukogu, mis asutati lepinguga, millega loodi assotsiatsioon Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahel ning millele kirjutasid

12. septembril 1963 Ankaras alla ühelt poolt Türgi Vabariik ning teiselt poolt EMÜ liikmesriigid ja ühendus ning mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ, artikli 14 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et:

– **selle sättega Türgi kodanikele antud kaitse väljasaatmise vastu ei ole sama ulatusega kui liidu kodanikele 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 28 lõike 3 punkti a alusel antud kaitse, mistõttu viimastele kohaldatavat kaitsekorda väljasaatmise vastu ei saa *mutatis mutandis* kohaldada kõnealuse otsuse artikli 14 lõike 1 mõtte ja ulatuse kindlakstegemiseks;**

– **otsuse nr 1/80 selle sättega ei ole vastuolus avaliku korra huvides võetud väljasaatmise meede Türgi kodaniku suhtes, kellel on nimetatud otsuse artikli 7 esimese lõigu teisest taandest tulenevad õigused, kui asjaomase isiku isiklik käitumine kujutab endast sellel hetkel tõelist ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd vastuvõtva liikmesriigi ühiskonna põhihuvi, ning kui see meede on sellise huvi kaitsmiseks vältimatu. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on asjaomase Türgi kodaniku olukorda iseloomustavatest kõigist asjakohastest asjaoludest lähtuvalt hinnata, kas selline meede on põhikohtuasjas seaduspäraselt õigustatud.**

Allkirjad