

## KOHTUJURISTI ETTEPANEK

M. POIARES MADURO  
esitatud 21. oktoobril 2004<sup>1</sup>

1. Käesolev kohtuasi käsitleb kahte Verwaltungsgerichtshofi (Austria) esitatud eelotsuse küsimust. Esimesega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 64/221/EMÜ<sup>2</sup> artiklitega 8 ja 9 on vastuolus kord, millega nähakse ette kaebuste esitamise võimalused ühenduse kodanike väljasaatmise otsuste vastu vaid otsuste õigusliku kehtivuse kohta ja ilma täitmist peatava jõuta, kui puudub vastavalt direktiivi artikli 9 lõikele 1 määratud pädev asutus. Teise küsimusega soovib kohus teada, kas direktiivis ette nähtud menetlustagatisi saab Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelise assotsieerumislepinguga<sup>3</sup> loodud assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta

otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arendamise kohta<sup>4</sup> alusel üle kanda Türgi kodanikele.

### I. Õiguslik raamistik

#### A. Ühenduse õigus

##### 1. Direktiiv 64/221

2. Nimetatud direktiivi kohaldatakse vastavalt artiklile 1 liikmesriigi kodanikele, kes elavad mõnes teises ühenduse liikmesriigis

1 — Algkeel: portugali.

2 — 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 1964, 56, lk 850; ELT eriväljaanne 05/01, lk 11).

3 — 12. septembril 1963 Ankaras Türgi Vabariigi ning Euroopa Majandusühenduse ja ühenduse liikmesriikide poolt allkirjastatud leping, mis sõlmiti, kiideti heaks ja kinnitati ühenduse nimel nõukogu 23. detsembri 1963. aasta otsusega 64/732/EMÜ (EÜT 1964, 217, lk 3685, edaspidi „assotsiatsioonileping“).

4 — Otsus nr 1/80, mis jõustus 1. juulil 1980, on kättesaadav: *Accord d'association et protocoles CEE-Turquie et autres textes de base*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 1992.

või reisivad sinna selleks, et seal töötada, tegutseda ettevõtjana või kasutada teenuseid. Direktiiv käsitleb artikli 2 kohaselt kõiki meetmeid, mida liikmesriigid võtavad avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides elamislubade väljastamise ja pikendamise ning territooriumilt väljasaatmise suhtes.

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

3. Artikli 8 kohaselt on „asjaomasel isikul [...] territooriumile sisenemise, elamisloa väljastamisest või selle pikendamisest keeldumise või territooriumilt väljasaatmise kohta tehtud otsuste suhtes samad õiguskaitsevahendid, kui asjaomase riigi kodanikel on haldustoimingute suhtes.”

2. Kõik otsused esmase elamisloa väljastamisest keeldumise või asjaomase isiku territooriumilt väljasaatmise kohta enne elamisloa väljastamist edastatakse asjaomase isiku taotluse korral arutamiseks asutusele, kelle eelnev arvamus on nõutav vastavalt lõikele 1. Asjaomasel isikul on õigus esitada isiklikult selgitusi, välja arvatud juhul, kui see on vastuolus riiklike julgeolekuhuvidena.”

4. Vastavalt artiklile 9:

2. EMÜ ja Türgi assotsiatsioon

„1. 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 arvamusel saamist, välja arvatud edasilükkamatutel juhtudel; sinna maani on asjaomasel isikul kõik kõnealuse riigi õigusaktidega ettenähtud õigused kaitsele, abile ja esindamisele.

5. Vastavalt assotsiatsioonilepingu artikli 2 lõikele 1 on selle eesmärk aidata poolte vahel kaasa jätkuvale ja tasakaalustatud kaubandus- ja majandussidemete tugevnemisele, sealhulgas tööjõu osas, nimelt töötajate vaba liikumise järkjärgulise ellurakendamise abil (artikkel 12), selleks et parandada türgi rahva elatustaset ning hõlbustada Türgi Vabariigi hilisemat ühendusega ühinemist (neljas põhjendus ja artikkel 28).

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

kumine, mis on registreeritud selle liikmesriigi tööhõivetalituses;

7. Artikli 6 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

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

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

8. Sama otsuse artikkel 7 käsitleb Türgi töötaja juurde elama lubatud pereliikmete õigust saada tööd.

9. Nimetatud otsuse artikli 14 lõige 1 sätestab, et „käesoleva jao sätete kohaldamise suhtes võidakse kehtestada piiranguid, mis on õigustatud avaliku korra, julgeoleku ja tervishoiu kaalutlustel.”

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

#### *B. Siseriiklik õigus*

— õigus 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 tööpak-

10. Fremdengesetzi (välismaalaste territooriumile sisenemise, seal viibimise ja sinna elama asumise õiguse liiduseadus) artikli 10 lõike 2 punkt 3, põhikohtuasja sündmuste asetleidmise ajal kehtinud redaktsioon sätestab, et välismaalasele elamisloa andmisest

keeldutakse, kui välismaalase riigis viibimine võib seada ohtu rahu, korra või julgeoleku.

11. Fremdengesetzi 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 keeldumis põhjus.

tud kolmanda riigi kodaniku riigis viibimise võib keelata vaid juhul, kui tema käitumine ohustab avalikku korda või julgeolekut. Nimetatud artikli lõige 3 näeb ette, et isiku väljasaatmise või riigis viibimise keelamise otsuse täitmine lükatakse automaatselt edasi ihe kuu võrra, välja arvatud kui avalikku korda või riiklikku julgeolekut ohustavad asjaolud nõuavad asjaomase isiku viivitamatut lahkumist.

12. Fremdengesetzi 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 Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 lõikes 2 mainitud avalikele huvidele. Artikli 36 lõike 2 punkti 1 kohaselt on selline asjaolu sama 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.

14. Fremdengesetzi artikli 88 lõike 1 kohaselt teevad riigis viibimise keelamise otsuseid piirkonna ametiasutused (Bezirksverwaltungsbehörde), kui seaduses pole sätestatud teisiti.

13. Fremdengesetzi artikli 48 lõige 1 sätestab, et Euroopa majandusruumi või õigusta-

15. Nende otsuste peale võib esitada kaebuse. Austrias on kaebuste esitamise kord reguleeritud järgmiselt. Kõigepealt esitatakse kaebus Sicherheitsdirektionidele. Bundesverfassungsgesetzi (Liidu Põhiseadus; edaspidi „B-VG“) artiklite 78a ja 78b kohaselt on Sicherheitsdirektionid siseministri korraldustele alluvad ametiasutused. Neid juhivad Sicherheitsdirektor, kelle määrab siseminister kooskõlas Landeshauptmanniga.

16. Sellega seoses sätestab Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetzi (haldusmenetluse seadustik) artikkel 66:

„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 ja 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.”

17. Seejärel võib kaebuse esitada kahele kohtule: Verwaltungsgerichtshofile (halduskohus) ja Verfassungsgerichtshofile (konstitutsioonikohus).

18. Verwaltungsgerichtshofi kohta sätestab B-VG artikli 130 lõige 1, et see kohus vaatab läbi kaebusi haldusasutuste, kaasa arvatud sõltumatute haldusasutuste otsuste õigusvastasuse kohta. Sama artikli lõike 2 kohaselt ei ole otsus õigusvastane, kui seadusandja ei ole kehtestanud siduvaid õigusnorme haldusasutuste toimingute kohta ning on jätnud haldusasutustele õiguse valida toiming ja viimased kasutavad seda õigust.

19. Verwaltungsgerichtshofgesetzi (Verwaltungsgerichtshofi seadus) artikkel 30 sätestab sellega seoses:

„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 vastu võetud 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.”

20. Verwaltungsgerichtshofgesetzi artikli 41 lõige 1 sätestab, et Verwaltungsgerichtshof peab vaidlustatud otsuse läbi vaatama kostjaks oleva ametiasutuse poolt heakskiidetud asjaolude põhjal.

21. Verwaltungsgerichtshofgesetzi artikli 42 lõige 1 näeb ette, et Verwaltungsgerichtshof peab tegema otsuse igas asjas. Selle otsusega peab jätma kaebuse põhjendamatus tõttu rahuldamata või tühistama vaidlustatud otsuse.

22. Teiseks, Verfassungsgerichtshofi osas täpsustab B-VG artikkel 144, et see kohus hindab vaid otsuste kooskõla põhiseadusega tagatud õigustega.

23. Verfassungsgerichtshofgesetzi (Verfassungsgerichtshofi seadus) artikli 87 lõike 1 alusel peab Verwaltungsgerichtshof 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.

24. Verfassungsgerichtshofgesetzi (Verfassungsgerichtshofi seadus) artikkel 85 sätestab selles osas:

„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 vastu võetud otsusest tuleb teavitada kaebuse esitajat, ametiasutust (artikli 83 lõige 1) 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.”

tast koos oma perekonnaga, ja töötab seal. Talle määrati pettuse eest raskendatud asjaoludel 18-kuuline vanglakaristus 12-kuulise katseajaga.

26. Bezirkshauptmannschaft Klagenfurti 1. oktoobri 1998. aasta otsusega määrati G. Dörrile Fremdenengesetzi artikli 48 lõigete 1 ja 3 ning artikli 36 lõike 1 punkti 1 alusel kümneaastane riigis viibimise keeld.

27. Kuna tema vaie Kärnteni liidumaa Sicherheitsdirektionile jäeti 4. detsembri 1998. aasta otsusega Allgemeine Verwaltungsverfahrensesetzi artikli 66 lõike 4 alusel rahuldamata, pöördus G. Dörr Verwaltungsgerichtshofi poole.

## II. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

25. Georg Dörr on abielus Saksa kodanik. Ta elab 1992. aastast Austrias, alates 1995. aas-

28. Ibrahim Ünal on Türgi kodanik. Ta elab seaduslikult mitmendat aastat Austrias ja teeb seal palgalist tööd. Toimikust selgub, et talle on mõistetud trahv kahel korral kabluse ja üks kord Führerscheingesetzi (juhiloaseadus) rikkumise eest.

29. 23. märtsi 2001. aasta otsusega andis Bezirkshauptmannschaft Dornbirn Fremden-gesetzi artikli 34 lõike 1 punkti 2 ja artikli 10 lõike 2 punkti 3 alusel korralduse I. Ünali väljasaatmiseks.

30. Kuna tema vaie Vorarlbergi liidumaa Sicherheitsdirektionile jäeti 3. oktoobri 2001. aasta otsusega Allgemeine Verwal-tungsverfahrgesetzi artikli 66 lõike 4 alu-sel rahuldamata, pöördus I. Ünal Verwal-tungsgerichtshofi poole.

31. Verwaltungsgerichtshof liitis need kaks kohtuasja arutamise ja ühtse otsuse tegemise eesmärgil ühte menetluse. Kaheldes ühelt poolt selles, kas Austria õigussüsteemis ette nähtud kohtulik järelevalve vastab direktiivis 64/221 ette nähtud nõuetele ning teisalt selles, kas viimase nõuded on kohaldatavad Türgi töötajatele, otsustas nimetatud kohus kohtuliku arutamise peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsi-mused:

asutuse-sisese vaidemenetluse olemas-olust võtta vastu otsust territooriumilt väljasaatmise kohta ilma, et oleks küsi-nud direktiivi artikli 9 lõike 1 kohaselt pädeva asutuse arvamust (Austria õigussüsteemis reguleerimata), välja arvatud edasilükkamatutel asjaoludel, kui nende otsuseid võib vaidlustada üldkohtutes üksnes tavakaebustega järg-mistel 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) pii-ratud faktide osas põhjendatuse analüü-siga (Schlüssigkeitprüfung) ning teine (Verfassungsgerichtshof) põhiseadusega tagatud õiguste rikkumise analüüsiga?

2. Kas punktis 1 nimetatud direktiivi artik-lites 8 ja 9 sätestatud menetlustagatised kohalduvad Türgi kodanikele, kelle õiguslik staatus on reguleeritud otsuse nr 1/80 artiklitega 6 või 7?"

„1. Kas nõukogu 25. veebruari 1964. aasta direktiivi 64/221 välisriigi kodanike lii-kumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisuko-halt õigustatud erimeetmete kooskõlas-tamise kohta (edaspidi „direktiiv“) artikleid 8 ja 9 tuleb tõlgendada nii, et haldusasutused ei või sõltumata ameti-

32. G. Dörr ja I. Ünal, Austria ja Saksamaa valitsus ning komisjon esitasid kirjalikud märkused. Kõik pooled, välja arvatud Saksa-maa valitsus, olid esindatud 8. septembril 2004 toimunud kohtuistungil.



### III. Euroopa Kohtule esitatud märkused

33. Esimese eelotsuse küsimuse osas väidavad põhikohtuasja hagejad, et Austria süsteem on vastuolus direktiiviga 64/221. Riigis viibimise keelamise meetmeid võib rakendada alles siis, kui on saadud välismaalaste valdkonnaga tegeleva asutuse sõltumatu ametiasutuse arvamused. Nimetatud ametiasutus peab olema seaduses sõnaselgelt määratud ja õigus selle poole pöörduda peab olema tagatud kõigile asjaomastele isikutele.

34. Komisjon on samal arvamusel. Kaebused, mida saab esitada riigis viibimist keelava otsuse vastu, hõlmavad ainult otsuste õiguslikku kehtivust ning need ei peata automaatselt otsuse täitmist. Neil tingimustel viib direktiivi 64/221 artikli 9 mõttes pädeva asutuse puudumine Austria süsteemi direktiivi vastuolu.

35. Saksamaa ja Austria valitsus leiavad vastupidi, et Austria süsteem on direktiiviga 64/221 kooskõlas. Austria valitsuse sõnul ei ole ettenähtud kohtulik järelevalve piiratud väljasaatmise otsuse õiguspärasusega, vaid hõlmab ka otsusega seotud kaalutusvigade uurimist. Selles suhtes on see sarnane ühenduse kohtupraktika poolt heaks

kiidetud korraga, mis piirdub mõnikord ilmse kaalutusvea või võimu kuritarvitamise kontrollimisega.<sup>5</sup> Samuti tuleb arvestada asjaoluga, et otsuse täitmise peatamine on võimalik. Saksamaa valitsus rõhutab lisaks, et Verwaltungsgerichtshof kontrollib ka haldus-asutuse poolt nendele tõenditele antud hinnangu õigsust, millele väljasaatmise otsus tugineb. Seda tehes kontrollib ta teatud ulatuses faktilisi asjaolusid.

36. Teise eelotsuse küsimuse osas tuleb I. Ünal meelde kohtupraktikat, mille kohaselt tuleb niivõrd, kui võrd see on võimalik, laiendada EÜ artikli 39 põhimõtteid Türgi töötajatele, kelle õigused on määratletud otsusega nr 1/80.<sup>6</sup> Direktiivis 64/221 ette nähtud menetlustagatistest tulenev minimaalne õiguskaitse peab kehtima ka otsuse nr 1/80 reguleerimisalas.

37. Komisjoni arvates ei välista ükski asjaolu Euroopa Kohtu mõttekäigu Nazli kohtuotsuse<sup>7</sup> punktides 56 kuni 64, mis puudutab vajadust lähendada liikmesriigis seaduslikult

5 — Austria valitsus viitab 15. juuni 1993. aasta otsusele kohtuasjas C-225/91: *Matra v. komisjon* (EKL 1993, lk I-3203, punktid 24 ja 25 ning 5. mai 1998. aasta otsusele kohtuasjas C-157/96: *National Farmers' Union jt* (EKL 1998, lk I-2211, punkt 39) ja 21. jaanuari 1999. aasta otsusele kohtuasjas C-120/97: *Upjohn* (EKL 1999, lk I-223, punkt 34).

6 — Nad viitavad eelkõige 23. jaanuari 1997. aasta otsusele kohtuasjas C-171/95: *Tetik* (EKL 1997, lk I-329, punkt 20).

7 — 10. veebruaril 2000. aasta otsus kohtuasjas C-340/97: *Nazli* (EKL 2000, lk I-957).

elavate Türgi kodanike õiguslikku staatust ühenduse liikmesriikide kodanike õiguslikule staatusele, laiendamist direktiivis 64/221 antud menetluslikule kaitsele. Kui direktiivi 64/221 artiklites 8 ja 9 ette nähtud menetluslikud tagatised ei kohalduks Türgi töötajatele, oleks liikmesriikidel täielik vabadus muuta võimatuks nende õiguste kasutamine, millele töötajad võivad otsuse nr 1/80 alusel tugineda.

38. Austria valitsus leiab, et direktiivi 64/221 kõnealused sätted täpsustavad EÜ artiklit 39, kuid neid ei saa viimati nimetatud sättest vahetult tuletada. Nimetatud sätete kohaldamiseks Türgi töötajatele on vaja täiendavat õigusakti, mida assotsiatsiooninõukogu ei ole vastu võtnud.

39. Saksamaa valitsus leiab, et sõnaselgelt sätete puudumisel ei saa Türgi töötajatele ühenduse teisest õigust kohaldada. Arvestades, et direktiivi 64/221 artiklite 8 ja 9 sätteid ei saa käsitleda kui töötajate vaba liikumise alaseid sätteid, ei ole nende kohaldamine Türgi töötajatele analoogia korras iseenesestmõistetav. See valitsus mõnab, et kohulik kaitse haldusasutuste otsuste vastu on

ühenduse õiguse üldpõhimõtte. Kuid direktiivi 64/221 artiklites 8 ja 9 ette nähtud tagatistel ei ole sama ulatust kui esmases õiguses kinnitatud õiguskaitse põhimõttel.

40. Nimetatud valitsused väidavad, et nende tõlgendus ei ole vastuolus Euroopa Kohtu mõttekäiguga eespool viidatud Nazli kohtuotsuses, kuna see otsus käsitleb eelkõige otsuse nr 1/80 artikli 14 lõikes 1 sätestatud avaliku korra mõiste tõlgendamist, mitte direktiivis 64/221 sisalduvaid menetluslikke aspekte.

#### IV. Õiguslik hinnang

##### A. Esimene eelotsuse küsimus

41. Mulle näib, et vastuse käesolevale küsimusele saab kergesti tuletada kohtupraktikast. Nimelt pärast kõnealuse eelotsusetaotluse esitamist tehtud 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsuse Orfanopoulos ja Oliveri<sup>8</sup> resolutsiivosa punktis 6 sedastas Euroopa Kohus, et „direktiivi 64/221 artikli 9 lõikega 1 on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, millega

<sup>8</sup> — 29. aprilli 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-482/01 ja C-493/01: Orfanopoulos ja Oliveri (EKL 2004, lk I-5257).

haldusasutuse tehtud teise liikmesriigi kodaniku väljasaatmise otsuse vastu ei ole ette nähtud kaebe- ega hagimenetlust, mis sisaldaks ka sobivuse analüüsi, kui ei ole loodud selle haldusasutuse ühtegi sõltumatut ametiasutust.

tagama kõigi faktide ja asjaolude, k.a võetud meetme sobivuse ammendava läbivaatamise enne, kui otsus lõplikult langetatakse [...]. Euroopa Kohus on ka täpsustanud, et haldusasutus võib teha otsuse alles pärast pädevalt ametiasutuselt arvamuse saamist, välja arvatud edasilükkamatutel asjaoludel” (punkt 106).<sup>10</sup>

42. Nimetatud tõlgenduse põhjendus on esitatud järgmistes lõikudes: „direktiivi 64/221 artikli 9 lõike 1 sätete eesmärk on tagada isikutele nende elamisloa pikendamisest keeldumise või territooriumilt väljasaatmise otsuse tegemise korral minimaalsed menetlustagatised. See artikkel, mis kohaldub kolmel juhul: kui puudub kohtuliku kaebuse esitamise võimalus, kui kaebus vaidlustab vaid otsuse õiguspärasuse või kui kaebusel pole otsuse täitmist peatavat toimet, näeb sekkumisõiguse ette pädevale ametiasutusele, mis ei langetanud kõnealust otsust. Haldusasutus ei või teha 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” (punkt 105).<sup>9</sup> Lisaks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et pädeva ametiasutuse sekkumine „peab

43. Kirjeldatud menetlustagatist seostab Euroopa Kohus vajadusega „tagada isikutele, kelle suhtes kohaldatakse territooriumilt väljasaatmise otsust, võetud meetme sobivuse ammendav kontroll” ja „täita piisavalt tõhusa õiguskaitse nõuded” (punkt 110).<sup>11</sup> Euroopa Kohus rõhutab, et kui ilmneb, et võimalikud õiguskaitsevahendid väljasaatmise otsuse vastu käsitlevad vaid selle õiguspärasust, tuleb „kontrollida, kas on täidetud tingimus, mille kohaselt peab sekkuva pädev ametiasutus, mis ei langetanud kõnealust otsust, ja kas see sekkumine vastab käesoleva kohtuotsuse punktis 106 loetletud tingimustele”, millele on eespool viidatud (punkt 113). Teisalt tuleb Euroopa Kohus meelde, et direktiiv 64/221 „jätab liikmesriikidele pädeva ametiasutuse määramisel kaalutlusruumi. Selleks ametiasutuseks võib olla

9 — Euroopa Kohus viitab 18. oktoobri 1990. aasta otsusele kohtuasjades C-297/88 ja C-197/89: Dzodzi (EKL 1990, lk I-3763, punkt 62) ja 9. novembri 2000. aasta otsusele kohtuasjas C-357/98: Yladom (EKL 2000, lk I-9265, punktid 29–31).

10 — Euroopa Kohus viitab 5. märtsi 1980. aasta otsusele kohtuasjas 98/79: Pecastaing (EKL 1980, lk 691, punkt 17); 22. mai 1980. aasta otsusele kohtuasjas 131/79: Santillo (EKL 1980, lk 1585, punkt 12); 18. mai 1982. aasta otsusele liidetud kohtuasjades 115/81 ja 116/81: Adoui ja Cornuaille (EKL 1982, lk 1665, punkt 15), ning eespool viidatud kohtuotsusele Dzodzi, punkt 62.

11 — Euroopa Kohus viitab 15. mai 1986. aasta otsusele kohtuasjas 222/84: Johnston (EKL 1986, lk 1651, punkt 17); ja 15. oktoobri 1987. aasta otsusele kohtuasjas 222/86: Heylens jt (EKL 1987, lk 4097, punktid 14 ja 15).

iga avalik-õiguslik asutus, mis on sõltumatu direktiivis ette nähtud meetmeid võtvast haldusasutusest, ning on korraldatud selliselt, et asjaomane isik saaks asutuses esindaja kaudu kasutada oma õiguskaitsevahendeid" (punkt 114).<sup>12</sup>

pool punktis 43 viidatud kohtupraktikas. Isegi kui tuvastatakse, et väljasaatmise otsuse peatamise saab Austria kohtutes reeglipäraselt saavutada, nagu väidab Austria valitsus, tundub mulle, et automaatse peatamise alase sätte puudumine kohaldatavates õigusaktides on ilmselgel õiguskindlusega seotud põhjustel vastuolus direktiivi nõuetega. Igal juhul piisab direktiivi 64/221 artiklis 9 ette nähtud minimaalsete menetlustagatiste kasutamise õiguse andmiseks asjaolust, et kõnealused kaebused ei võimalda kohtul kontrollida meetme sobivust.

44. Nende tingimuste kohaldamine käesolevale kohtuasjale on ainult eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevuses. Euroopa Kohtu ülesanne on siiski välja tuua kõik eelotsusetaotlusest tulenevad tõlgenduselemendid, mis võivad selle kohaldamise käigus kasulikuks osutada. Käesoleval juhul aga selgub eelotsusetaotlusest, et Austria õiguskorras esineb väljasaatmise otsuse vastu kasutatavate kohtulike õiguskaitsevahendite puhul kaks olulist piirangut. Ühelt poolt ei oma Verwaltungsgerichtshofile ja Verfassungsgerichtshofile esitatavad kaebused automaatselt täitmist peatavat toimet. Teiselt poolt on neil kohtutel keelatud hinnata vaidlustatud meetmete sobivust.

45. Ei ole kahtlust, et sellised kohtuliku kaitse piirangud on vastuolus ühenduse õigusega, välja arvatud siis, kui neid kompenseerib sõltumatu asutuse eelnev sekumine, mille omadused on määratletud ees-

46. Meetme sobivuse kontrolli all pean silmas asjaomase isiku olukorra põhjalikku uurimist ja võimalust asuda seisukohale tema suhtes parima kujuteldava lahenduse osas, arvestades faktilisi asjaolusid. See täpsustus võtab igasuguse kaalu väitelt, mille kohaselt Austria kohtud võivad kontrollida võimu kuritarvitamist ja kaalutlusvigu. Nimelt jääb see võimalus väljapoole direktiivi 64/221 nõuetest, nagu neid on tõlgendanud Euroopa Kohus, mille kohaselt peab kohtuliku järelevalve puhul olema võimalik saavutada faktiliste asjaolude ja kavandatava meetme põhjalik kontroll.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> — Nagu tuleneb eespool 10. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsusest Santillo, punkt 19.

<sup>13</sup> — Eespool 8. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Orfanopoulos ja Oliveri, punktid 110 ja 113.

47. Leian ka, et Austria valitsuse viidatud kohtupraktika,<sup>14</sup> mille kohaselt ühenduse õiguses eksisteerib piiratud kohtulik järelevalve, ei ole käesolevas asjas asjakohane. Sellealane kohtupraktika kujunes mitmekülgsete majanduslike või tehniliste lahendustega seotud ühenduse õiguse kohaldamise valdkondade spetsiifilises kontekstis.<sup>15</sup> Nimetatud kohtupraktikat ei saa kohaldada väljaspool valdkondi, kus see kujunes.

tud kohtuotsuse punktis 35, et „ühenduse õiguse kohaselt ei ole nõutav, et liikmesriigid kehtestavad direktiivi 65/65 alusel ja mitmekülgse hindamise raames [turustamislubade] äravõtmise kohta tehtud siseriiklike otsuste kohtuliku järelevalve menetluse, millega kaasneb Euroopa Kohtu poolt sarnastel juhtumitel teostatavast järelevalvest ulatuslikum järelevalve.”

48. Austria valitsuse väited selles osas põhinevad eespool viidatud kohtuotsusel Upjohn. Nimetatud otsuses tõdes Euroopa Kohus, et „kui ühenduse asutus peab oma ülesannete raames teostama mitmekülgseid hindamisi, on tal sellest tulenevalt lai kaalutlusruum, mille kasutamine allub piiratud kohtulikule järelevalvele, mis ei tähenda, et ühenduse kohus asendab selle asutuse poolse faktiliste asjaolude hindamise oma hinnanguga. Nii piirdub ühenduse kohus sarnasel juhul faktiliste asjaolude olemasolu ja asutuse antud õigusliku määratluse uurimisega ja eriti selle kindlakstegemisega, kas asutus ei ole ilmselt rikkunud õigusnormi või võimu kuritarvitanud või ega asutus ei ole ilmselt ületanud oma kaalutlusruumi piire” (punkt 34). Neil tingimustel sedastas Euroopa Kohus nimeta-

49. Seega on ilmne, et piiratud kohtulik järelevalve on õigustatud praktilistel põhjustel, mis on seotud kindlaks määratud valdkondades teostatavate hindamiste majandusliku või tehnilise keerukusega. Sellist järelevalvet võib üle kanda vaid nendele siseriiklikele olukordadele, mis sarnanevad ühenduse õiguse valdkondade poolt reguleeritavatega. Käesolevas asjas on aga tegemist haldusmeetmetega, millel on otsene ja oluline mõju isikuvabadusele. Ükski praktiline põhjus ei saa õigustada selliste otsuste piiratud järelevalvet, vastupidi, tundub, et selles valdkonnas on põhjalik kohtulik järelevalve eriti vajalik.

14 — Vt Austria valitsuse märkuste kokkuvõtet käesolevas ettepanekus, punkt 35.

15 — Neid valdkondi on väga palju. Mainigem nende valdkondade hulgast, kus see kohtupraktika esialgselt kujunes, konkurentsireeglite ja ühise põllumajanduspoliitika valdkondi. Vt üldiselt Molinier, J., „Le contrôle juridictionnel et ses limites: à propos du pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires”, Rideau, J., (toim.), *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens*, LGDJ, Paris, 2000.

50. Siinkohal oleks sobilik uurida, kas direktiivis ette nähtud miinimumkaitse on kooskõlas põhiõigusega tõhusale kohtulikule kaitsele. Mulle näib, et üksnes asjaolu, et eksisteerib sõltumatu asutus, millel on pädevus anda väljasaatmise otsuse kohta eelnev

arvamus, ei asenda ega kompenseeri täieliku ja tervikliku kohtuliku järelevalve, mis peaks igal juhul olema tagatud, puudumist. Mee-  
nutagem, et kohtuasjas Shingara ja Radiom<sup>16</sup>  
tehtud ettepanekus jõudis kohtujurist  
D. Ruiz-Jarabo Colomer järeldusele, et  
direktiivist tulenev põhitagatis ei ole kooskõ-  
las kodanike õigusega kohtulikule kaitsele,  
mida Euroopa Kohus on tunnustanud kui  
ühenduse õiguse üldpõhimõtet. Kuigi  
Euroopa Kohtul ei ole veel olnud võimalust  
selles osas otsust teha, leian, et tuleb järgida  
nimetatud ettepaneku mõttekäiku.

## B. Teine eelotsuse küsimus

52. Selle küsimusega soovitakse teada, kas  
direktiivis 64/221 ette nähtud minimaalseid  
menetlustagatise saab ja tuleb kohaldada  
otsuse nr 1/80 raames.

53. Tuleb meenutada, et vastavalt assotsiat-  
sioonilepingu artiklile 12 „osalisriigid lepivad  
kokku juhinduda ühenduse asutamislepingu  
artiklitest 48, 49 ja 50 [muudetuna EÜ  
artiklid 39, 40 ja 41] et tagada omavahel  
järg-järgult töötajate vaba liikumine”. Lisa-  
protokoll, mis allkirjastati 23. novembril  
1970 ja on lisatud assotsiatsioonilepingule  
ning sõlmitud nõukogu 19. detsembri  
1972. aasta määrusega (EMÜ)  
nr 2760/72,<sup>17</sup> kehtestab artiklis 36 ühenduse  
liikmesriikide ja Türgi Vabariigi vahel tööta-  
jate vaba liikumise järkjärgulise ellurakenda-  
mise tähtajad ning sätestab, et „assotsiatsioo-  
ninõukogu võtab vastu selleks vajalikud  
reeglid”.

51. Käesoleva kohtuasja raames ei ole selle  
küsimuse analüüs siiski vajalik. Piisab, kui  
tõdeda, et kehtiv siseriiklik õigus ei vasta  
direktiivis 64/221 ette nähtud tingimustele.  
Seetõttu leian, et direktiivi 64/221 artik-  
litega 8 ja 9 on vastuolus see, kui niisuguse  
kaebuste esitamise korra raames, nagu on  
kirjeldatud eelotsusetaotluses, teevad hal-  
dusasutused otsuse territooriumilt väljasaat-  
mise kohta ilma pädeva asutuse arvamus-  
saamist vastavalt direktiivi artikli 9 lõikele 1.

54. Nimetatud sätetele tuginedes võttis  
assotsiatsiooninõukogu, mis asutati viidatud  
lepinguga assotsieerimiskorra kohaldamiseks  
ja järkjärguliseks arendamiseks, vastu

16 — 26. novembri 1996. aasta ettepanek 17. juuni 1997. aasta  
otsusele liidetud kohtuasjades C-65/95 ja C-111/95: Shingara  
ja Radiom (EKL 1997, lk I-3343).

17 — EÜT L 293, lk 1.

otsuse nr 1/80, mille eesmärk on otsuse kolmanda põhjenduse kohaselt töötajate ja nende pereliikmete suhtes sotsiaalvaldkonnas kohaldatavate normide parandamine. Otsuse nr 1/80 II peatüki 1. jao sätted moodustavad seega töötajate liikumisvabaduse ellurakendamise lisaetapi, võttes eeskujuks EÜ artiklid 39, 40 ja 41.<sup>18</sup>

55. Kirjeldatud kontekstis tuleneb väljakujunenud kohtupraktika kohaselt assotsiatsioonilepingu artiklist 12 ja lisaprotokollil artiklist 36 ning otsuse nr 1/80 eesmärgist, et EÜ artiklite 39, 40 ja 41 raames kinnitatud põhimõtted peavad laienema niivõrd, kui võrd võimalik Türgi kodanikele, kelle õigused on määratletud otsusega nr 1/80.<sup>19</sup> Nazli kohtuotsuses järeldas Euroopa Kohus sellest, et „otsuse nr 1/80 artikli 14 lõikes 1 sätestatud avaliku korra erandi ulatuse määratlemise osas on asjakohane viidata samale erandile ühenduse liikmesriikide kodanikest töötajate vaba liikumise kontekstis antud tõlgendusele. Kõnealune tõlgendus on seda põhjendatum, et nimetatud säte on sõnasutatud peaaegu identselt asutamislepingu artikli 48 lõikega 3.”<sup>20</sup>

56. Menetlusse astunud valitsused esitavad kaks vastuväidet viidatud kohtupraktika kohaldamisele direktiivi 64/221 sätetele.

57. Esimesega väidavad nad, et kõnealune kohtupraktika puudutab vaid esmast õigust. See ei ole kohaldatav töötajate liikumisvabaduse alastele teistelele õigusaktidele. Seetõttu tuleb nende hinnangul direktiivi 64/221 erisätete ülekandmisest keelduda. Toodud vastuväide ei ole põhjendatud. Kõigepealt tuleb meenutada, et assotsiatsioonileping ei piirdu EÜ artikli 39 nimetamisega. Artiklis 12 viitab see ka EÜ artiklile 40, mis on õiguslik alus „artiklis 39 määratletud töötajate liikumisvabaduse saavutamiseks vajalike meetmete” võtmiseks. Kuid direktiiv 64/221 ei tugine üksnes EÜ asutamislepingu artikli 56 lõikele 2 (muudetuna EÜ artikkel 46 lõige 2), vaid ka määrusele nr 15 töötajate vaba liikumist ühenduse piires käsitlevate esialgsete meetmete kohta,<sup>21</sup> mis võeti vastu EÜ asutamislepingu artiklite 48 ja 49 alusel. Seega esineb ilmne seos assotsiatsiooni raamistiku ja töötajate vaba liikumise valdkonnas võetud ühenduse meetmete vahel.

18 — Vt 6. juuni 1995. aasta otsus kohtuasjas C-434/93: Bozkurt (EKL 1995, lk I-1475, punktid 14 ja 19), eespool 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Tetik, punkt 20, ja 19. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-210/97: Akman (EKL 1998, lk I-7519, punkt 20).

19 — Vt selle kohta eespool 18. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Bozkurt, punktid 14, 19 ja 20, eespool 6. joonealuses märkuses viidatud kohtuotsus Tetik, punktid 20 ja 28 30. septembri 1997. aasta otsused kohtuasjades C-36/96: Günaydin (EKL 1997, lk I-5143, punkt 21); ja C-98/96: Ertanir (EKL 1997, lk I-5179, punkt 21), ning 26. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-1/97: Birden (EKL 1998, lk I-7747, punkt 23).

20 — Eespool 7. joonealuses märkuses viidatud otsus, punkt 56.

58. Lisaks on Euroopa Kohus juba teatud juhtudel seoses otsuse nr 1/80 rakendamise

21 — EÜT 1961, 57, lk 1073.

sega kohaldanud Türgi töötajatele teisese õiguse meetmeid. Nii lähtus Euroopa Kohus 8. mai 2003. aasta otsuses kohtuasjas Wählergruppe Gemeinsam<sup>22</sup> otsuse nr 1/80 sätete tõlgendamisel nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires<sup>23</sup> sätetest, kuna „selle määruse eesmärk on [...] üksnes selgitada artikli 48 ettekirjutusi.”<sup>24</sup> Kohtujurist P. Léger tegi samuti kohtuasjas Cetinkaya Euroopa Kohule ettepaneku laiendada direktiivi 64/221 artikli 3 tõlgendust otsuse nr 1/80 artiklile 14.<sup>25</sup> Direktiivi 64/221 sätete eesmärk on täpsustada EÜ artikli 39 lõikes 3 ning sarnases sõnastuses otsuse nr 1/80 artiklis 14 sätestatud avaliku korra erandi kohaldamise korda. Sellest tuleneb, et otsuse nr 1/80 tõlgendamisel tuleb samuti lähtuda teiseste õigusaktide sätetest, mis täpsustavad või selgitavad töötajaid käsitlevaid asutamislepingu sätteid, ja direktiivi 64/221 sätetest konkreetselt.

tud. Meenutagem, et otsuse nr 1/80 artikkel 6, mis on otsekohalduv, annab tööga seotud individuaalse õiguse ja vastavalt õiguse viibida riigi territooriumil.<sup>26</sup> Selleks, et mainitud individuaalne õigus oleks tõhus, peab olema võimalik sellele pädevas asutuses toetuda ning see peab olema asutuse poolt kaitstud. Direktiivi 64/221 artiklis 9 ette nähtud menetlustagatise ei saa käsitleda pelgalt tehniliste eeskirjadena, millel ei ole seost üksikisikute põhiõigustega. Vastupidi, need tagavad õiguste säilitamise ja kaitse. Seega on tegemist põhitagatistega, mis on olulised nende õiguste ja töötajate vaba liikumise põhimõtte tõhususe tagamisel. Selles mõttes on nad lahutamatu nendega seonduvatest õigustest. Kui liikmesriikide kodanike põhiõigusi on otsuse nr 1/80 alusel laiendatud Türgi kodanikele, tuleb neile võimaldada ka ühenduse õiguse menetluslik kaitse nendele õigustele tuginemiseks. Miski ei õigusta otsusega nr 1/80 määratletud õigustele eraldiseisva ja nõrgema kaitse andmist.

59. Teine vastuväide põhineb asjaolul, et käesolevas asjas on vaidlusalused sätted menetlusnormid. Niisugused sätted ei ole menetlusse astunud valitsuste arvates lahutamatu osa liikumisvabaduse normidest, mida saab laiendada Türgi töötajatele, kelle õigused on määratletud otsusega nr 1/80. Leian, et ka see vastuväide ei ole põhjenda-

60. Neil tingimustel tuleb teisele eelotsuse 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.

22 — Kohtuasi C-171/01 (EKL 2003, lk I-4301).

23 — EÜT L 257, lk 2; ELT eriväljaanne 05/01, lk 15.

24 — 10. juuni 2004. aasta ettepanek, 11. novembri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-467/02: Cetinkaya (EKL 2004, lk I-10895, ettepaneku punkt 63).

25 — 10. juuni 2004. aasta ettepanek kohtuasjas, milles tehti 11. novembri 2004. aasta otsus C-467/02: Cetinkaya (EKL 2004, lk I-10895, ettepaneku punkt 63).

26 — 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), ja eespool 6. joonealusel märkuses viidatud kohtuotsus Tetik, punktid 26, 30 ja 31.



## V. Ettepanek

61. Eeltoodut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata käesolevas kohtuasjas esitatud küsimustele järgnevalt:

- 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 artikleid 8 ja 9 tuleb tõlgendada selliselt, et nendega on vastuolus olukord, mille puhul liikmesriigi haldusametused võtavad vastu otsuse isiku territooriumilt väljasaatmise kohta ilma, et oleks küsinud direktiivi artikli 9 lõike 1 kohaselt pädeva asutuse arvamust, kui nende otsust 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.
- 2) Direktiivi 64/221 artiklites 8 ja 9 ette nähtud menetlustagatised kehtivad Türgi kodanike suhtes, kelle õiguslik staatus on määratletud assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 assotsiatsiooni arendamise kohta artiklitega 6 või 7.