

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

YVES BOT

esitatud 8. juunil 2010¹

1. Käesoleva eelotsusetaotlusega palub Verwaltungsgesichtshof Baden-Württemberg (Saksamaa) Euroopa Kohtul täpsustada tingimusi, mille korral võimaldatakse direktiivi 2004/38/EÜ² artikli 28 lõike 3 punktis a sätestatud kaitset väljasaatmise eest. Selles sättes on ette nähtud, et liidu kodaniku suhtes, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis eelnevad kümme aastat, võib väljasaatmisotsuse teha üksnes juhul, kui see on avaliku julgeoleku huvides hädavajalik.

2. Täpsemalt küsitakse Euroopa Kohtult esiteks, kas mõistest „avaliku julgeoleku huvides hädavajalik” tuleb aru saada nii, et see sisaldab ainult liikmesriigi ja selle asutuste kaitsega seotud kaalutlusi, ning teiseks, kas korduv ja pikaajaline eemalviibimine

vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt mõjutab selle kümneaastase tähtaja arvutamist, mis on nõutav selleks, et saada kaitse väljasaatmise eest.

3. Käesolevas ettepanekus teen ma Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tuleb tõlgendada nii, et avaliku julgeoleku mõistest ei tule aru saada ainult kitsas tähenduses, mis on vastuvõtva liikmesriigi sise- või välisjulgeoleku ohtuseadmine või selle riigi asutuste kaitsmine, vaid see mõiste hõlmab ka tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi, nagu riigi kodanike kaitse olulised väärtused, mis kõnealune riik on individualiseerinud sel teel, et on nende kaitsmiseks lugenud teatavad rikkumised süütegudeks.

4. Ma osutan Euroopa Kohtule samuti, millised on minu hinnangul spetsiifilised tingimused, mis peavad olema täidetud selleks, et pädev siseriiklik ametiasutus saaks õiguspäraselt teha väljasaatmisotsuse, eelkõige

1 – Algeel: prantsuse.

2 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pere liikmete 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, ja parandus ELT 2005, L 197, lk 34; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

niisuguses olukorras nagu see, mida on kirjeldatud põhikohtuasjas, kus selline otsus tehti pärast kriminaalkaristuse täideviimist.

I Õiguslik raamistik

A *Esmane õigus*

5. Lisaks esitan ma Euroopa Kohtule põhjused, miks ma leian, et üldiselt ei mõjuta ajutine eemalviibimine, mis ei sea kahtluse alla liidu kodanikku vastuvõtva liikmesriigiga ühendavat tugevat sidet – asjaolu, mille esinemist tuleb siseriiklikul kohtul kontrollida –, direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a nõutava kümneaastase tähtaja arvutamist.

7. EL lepingu artikli 3 lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Liit moodustab oma kodanikele vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on tagatud koos välispiirikontrolli, varjupaiga ja siserändega ning kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete rakendamisega.”

6. Kuid samas vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt enam kui 16 kuu pikkuse eemalviibimise tõttu, mis – nagu käesolevas kohtuasjas – lõppes alles liidu kodaniku sunniviisilise tagasipöördumisega selle riigi pädevate asutuste tehtud kohtuotsuse alusel, võib see kodanik minu hinnangul kaotada kõnealuses artiklis ette nähtud kõrgendatud kaitse, kui niisugune eemalviibimine katkestab nimetatud kodanikku selle riigiga ühendava tugeva sideme – selle tuvastamine on siseriikliku kohtu ülesanne.

B *Direktiiv 2004/38*

8. Enne direktiivi 2004/38 jõustumist kehtis isikute vaba liikumise ja Euroopa kodanike elamisõiguse valdkonnas mitu direktiivi ja

määrust. Kõnealune direktiiv koondas ja lihtsustas liidu õigust nimetatud valdkonnas.

omandatud, kaotatakse see üksnes juhul, kui vastuvõtvast liikmesriigist viibitakse eemal kaks järjestikust aastat.

9. Kõnealuse direktiiviga kõrvaldatakse liidu kodanike kohustus hankida elamisluba, kehtestatakse nendele kodanikele alaline elamisõigus ja kitsendatakse liikmesriikide võimalust piirata teiste liikmesriikide kodanike viibimist nende territooriumil.

12. Liidu kodanikele tagatakse lisaks kaitse väljasaatmise eest. Direktiiv 2004/38 kehtestab kitsad raamid liikmesriikide võimalusele piirata liidu kodanike vaba liikumise ja elamise õigust, lähtudes vahetult Euroopa Kohtu praktikast selles valdkonnas.

10. Nii on direktiivi 2004/38 artikli 16 lõikes 1 ette nähtud, et liidu kodanikud, kes on elanud vastuvõtvast liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat, saavad seal alalise elamisõiguse. Direktiivi artikli 16 lõikes 3 on täpsustatud, et elamisperioodi pidevust ei mõjuta ajutine eemalviibimine, mis ei ületa kuut kuud aastas.

13. Nii võivad liikmesriigid selle direktiivi artikli 27 lõike 1 kohaselt piirata seda õigust avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides, välja arvatud majanduslikel eesmärkidel.

11. Nimetatud direktiivi artikli 16 lõikest 4 tuleneb, et kui alaline elamisõigus on

14. Võttes üle Euroopa Kohtu väljatöötatud kriteeriumid, on kõnealuse direktiivi artikli 27 lõikes 2 ette nähtud, et avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega³ ja põhinevad eranditult selle isiku isiklikul käitumisel, kelle suhtes väljasaatmisotsus on

3 – Vt 18. mai 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjades 115/81 ja 116/81: Adoui ja Cornuaille (EKL 1982, lk 1665).

tehtud.⁴ Selles sättes on täpsustatud, et varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa selliste meetmete võtmist iseenesest põhjendada. Peale selle peab väljasaatmisotsuse adressaadiks oleva isiku käitumine kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi.⁵

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]

15. Direktiivi 2004/38 artikkel 28, mis käsitleb kaitset väljasaatmise eest, on sõnastatud järgmiselt:

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

„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.

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.”

4 – Vt 26. veebruari 1975. aasta otsus kohtuasjas 67/74: Bonsignore (EKL 1975, lk 297).

5 – Vt 27. oktoobri 1977. aasta otsus kohtuasjas 30/77: Bouchereau (EKL 1977, lk 1999).

C Saksa õigus

tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda, sotsiaalset ja kultuurilist integreerumist sellel territooriumil, samuti tema sidemete tihedust päritoluriigiga.

16. 30. juuli 2004. aasta Freizügigkeitsgesetz/EU-ga⁶ (liidu kodanike vaba liikumise seadus) on direktiivi 2004/38 sätteid Saksa õiguskorda üle võetud. FreizügG/EU § 6 lõikes 1 on nimelt ette nähtud, et Saksamaa territooriumil liikumise ja elamise õiguse lõppemist saab liidu kodaniku suhtes tuvastada üksnes avaliku korra, julgeoleku või rahvatervise huvides. FreizügG/EU § 6 lõike 2 kohaselt võib keskregistrist veel kustutamata andmeid kriminaalkorras süüdimõistmise kohta väljasaatmisotsuse põhjendamisel arvesse võtta tingimusel, et selle süüdimõistmise aluseks olevatest asjaoludest ilmneb isiklik käitumine, mis kujutab endast tõelist ohtu avalikule korrale, pidades silmas, et tegemist peab olema vahetu ja piisavalt tõsise ohuga, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi.

17. FreizügG/EU § 6 lõikes 3 on täpsustatud, et väljasaatmisotsuse tegemisel tuleb eriti arvesse võtta asjaomase isiku elamise kestust Saksamaa territooriumil, tema vanust,

18. Vastavalt FreizügG/EU § 6 lõikele 4 saab Saksamaa territooriumil elamise ja liikumise õiguse lõppemist pärast alalise elamisõiguse omandamist tuvastada üksnes tõsistel põhjustel.

19. FreizügG/EU § 6 lõike 5 kohaselt võib liidu kodanike või nende pereliikmete suhtes, kes on elanud liitvabariigi territooriumil viimased kümme aastat, ning alaealiste suhtes FreizügG/EU § 6 lõikes 1 nimetatud tuvastamine toimuda üksnes juhul, kui see on avaliku julgeoleku huvides hädavajalik. Seda normi ei kohaldata alaealistele, kui elamisõiguse lõppemine 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 vangistusega või alaealistele kohaldatava mõjutusvahendiga või seoses viimase lõpliku süüdimõistva

6 – *BGBL*. 2004 I, lk 1950, viimati muudetud 26. veebruari 2008. aasta seadusega (*BGBL*. 2008 I, lk 215; edaspidi „FreizügG/EU“).

kohtuotsusega kohaldati tema suhtes eelvangistust ning kui on ohustatud Saksamaa Liitvabariigi julgeolek või asjaomase isikust lähtub terrorismioht.

pannkoogimüügiletti. Seejärel pöördus ta tagasi Saksamaale ja töötas alates 2004. aasta detsembrist. 2005. aasta oktoobri keskpaigas läks ta uuesti Kreekasse ja jätkas oma tegevust pannkoogimüügileti pidajana.

II Asjaolud ja põhikohtuasi

20. Kreeka kodanik P. Tsakouridis on sündinud 1. märtsil 1978 Saksamaal. Ta on alati elanud Saksamaal ning ta omandas hariduse selle liikmesriigi territooriumil. Alates 2001. aasta oktoobrist on tal sellel territooriumil tähtjatu elamisluba.

21. P. Tsakouridisele määrati trahvid 1998. aastal keelatud eseme valdamise eest, 1999. aastal raske tervisekahjustuse tekitamise eest ning 2000. ja 2002. aastal tahtliku tervisekahjustuse tekitamise ja ahistamise eest.

22. Märtsist kuni oktoobri keskpaigani 2004 pidas P. Tsakouridis Rhodose saarel (Kreeka

23. Amtsgericht Stuttgart (Stuttgardi esimese astme kohus) andis 22. novembril 2005 P. Tsakouridise suhtes rahvusvahelise vahistamismääruse. Ta vahistati 19. novembril 2006 Rhodosel ning viidi 19. märtsil 2007 üle Saksamaale.

24. Landgericht Stuttgart (Stuttgardi ringkonnakohus) mõistis 28. augusti 2007. aasta otsusega P. Tsakouridisele karistuseks 6 aasta ja 6 kuu pikkuse vangistuse grupiviisilise kaubitsemise eest narkootiliste ainetega suures koguses kaheksal juhul. Kohtuistungil esitatud andmetest nähtub, et käesoleval ajal viibib P. Tsakouridis tingimisi vabaduses.

25. Regierungspräsidium Stuttgart tuvastas 19. augusti 2008. aasta otsusega P. Tsakouridise Saksamaa territooriumile sisenemise ja seal viibimise õiguse kaotamise ning ähvardas viimast Kreekasse väljasaatmise otsusega.

26. Regierungspräsidium Stuttgart leidis, et Landgericht Stuttgarti 28. augusti 2007. aasta otsusega toimunud süüdimõistmist silmas pidades on viieaastase vangistuse künnis ületatud, mistõttu esineb avaliku julgeoleku huvidest tulenev hädavajadus FreizügG/EU § 6 lõike 5 tähenduses. Lisaks leidis Regierungspräsidium Stuttgart, et P. Tsakouridise isiklik käitumine kujutab endast tõelist ohtu avalikule korrale, kuna tema toimepandud narkokuriteod on väga rasked ja esineb korduvuse oht. Ta lisas, et ühiskonna põhihuvides on tõhusalt võidelda narkokuritegevuse vastu, mis on eeskätt sotsiaalselt kahjulik. Regierungspräsidium Stuttgart leidis veel, et võttes arvesse P. Tsakouridise hiljutist viibimist Kreekas, ei ole tal raskusi harjuda kohaliku eluviisiga.

27. P. Tsakouridis esitas 17. septembril 2008 selle 19. augusti 2008. aasta otsuse peale kaebuse Verwaltungsgerichtile (halduskohus). Tuvastades, et Landgericht Stuttgart leidis oma 28. augusti 2007. aasta otsuses, et P. Tsakouridis oli kuriteogrupi madalama tasemega liige ning kuriteoga seotud üksnes perekondlike kohustuste tõttu, ning leides, et ta oli üles kasvanud Saksamaal, et ta oli seal koolis käinud, et seega ei ilmne ohtu avalikule korrale FreizügG/EU § 6 lõike 1 tähenduses ja et tal

on tihedad sidemed oma Saksamaal elava isaga, leidis Verwaltungsgericht, et P. Tsakouridise Saksamaa territooriumile sisenemise ja seal elamise õiguse lõppemise tuvastamine on ebaproportsionaalne.

28. Nimetatud kohus tühistas 24. novembri 2008. aasta otsusega seega Regierungspräsidium Stuttgarti otsuse, põhjendusel et riiki sisenemise ja seal viibimise õiguse lõppemise võib liidu kodaniku puhul tuvastada üksnes avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides, kusjuures kriminaalkorras süüdimõistmine iseenesest ei ole sellise otsuse tegemiseks piisav alus. Kõnealune kohus lisab, et peab esinema tõsine, tegelik ja piisav oht, mis ähvardab kahjustada mõnd ühiskonna põhihuvi.

29. Lisaks märgib Verwaltungsgericht, et kuna P. Tsakouridis on elanud Saksamaal kauem kui kümme aastat ja ta ei ole FreizügG/EU § 6 lõike 5 esimese lause alusel kaotanud alalist elamisõigust Kreekas viibitud perioodide tõttu, saab elamisõiguse lõppemise tuvastada üksnes avaliku julgeoleku huvidest tuleneva hädavajaduse korral. Sellist hädavajadust aga käesolevas kohtuasjas ei esine, kuna avaliku julgeoleku mõiste hõlmab ainult liikmesriigi sise- või välisjulgeolekut ning on

seega kitsam kui avaliku korra mõiste. P. Tsakouridis kujutab endast võib-olla olulist ohtu avalikule korrale, kuid mitte mingil juhul liikmesriigi ja selle asutuste toimimisele ega rahvastiku säilimisele.

ohtu riigi ja selle oluliste asutuste toimimisele, rahvastiku säilimisele, samuti välissuhetele ja rahvaste rahumeelsele koeksisteerimisele?

30. Baden-Württembergi liidumaa esitas selle otsuse peale kaebuse Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergile.

III Eelotsuse küsimused

31. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas [...] direktiivi 2004/38[...] artikli 28 lõikes 3 kasutatud mõistet „avaliku julgeoleku huvides hädavajalik” tuleb tõlgendada nii, et väljasaatmise alus saab olla ainult vältimatu oht liikmesriigi välisvõi sisejulgeolekule, mis hõlmab üksnes
2. Millistel tingimustel lõpeb pärast kümme aastat kestnud elamist vastuvõtvas liikmesriigis direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a kohaselt omandatud kõrgendatud kaitse väljasaatmise eest? Kas selles suhtes tuleb analoogia alusel kohaldada [selle direktiivi] artikli 16 lõikes 4 sätestatud alalise elamisõiguse kaotamise tingimust?
3. Juhul kui vastus teisele küsimusele on jaa- ning analoogia alusel on kohaldatav [nimetatud direktiivi] artikli 16 lõige 4: Kas kõrgendatud kaitse väljasaatmise eest kaob ainuüksi aja möödumise tõttu, sõltumata eemalviibimise põhjustest?

4. Samuti juhul kui vastus teisele küsimusele on jaatav ning analoogia alusel on kohaldatav direktiivi [2004/38] artikli 16 lõige 4: Kas kriminaalmenetluses toimuva sunniviisilise tagasipöördumise korral vastuvõtvasse liikmesriiki enne kahe aasta möödumist säilib asjaomase isiku õigus kõrgendatud kaitsele väljasaatmise eest isegi juhul, kui pärast tagasipöördumist ei saa isik põhivabadusi pikema aja jooksul kasutada?”
- sisuliselt teada, kas vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt liidu kodaniku korduv eemalviibimine ning sunniviisiline tagasipöördumine sellele territooriumile kriminaalmenetluse raames võivad mõjutada direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a sätestatud kõrgendatud kaitset.

A Sissejuhatavad märkused

IV Analüüs

32. Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult teada, kas mõistet „avalik julgeolek” tuleb eristada mõistest „avalik kord” ning kas esimest tuleb tõlgendada kitsamalt kui teist, nii et üksnes väljasaatmisotsust, mis on tehtud liidu kodaniku suhtes, kes ohustab liikmesriigi ja selle asutuste toimimist, võib lugeda avaliku julgeoleku huvides hädavajalikuks väljasaatmisotsuseks.

34. Sissejuhatavad märkused käsitlevad kahte küsimust – esiteks direktiiviga 2004/38 kehtestatud süsteemi mõtet ja ülesehitust ning teiseks karistusõiguse aluspõhimõtete üldkehtivust.

1. Direktiiviga 2004/38 kehtestatud süsteemi mõte ja ülesehitus

33. Oma teise, kolmanda ja neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus

35. Direktiivi 2004/38 põhjenduse 3 kohaselt on direktiivi eesmärk lihtsustada ja tugevdada

kõikide liidu kodanike vaba liikumise ja elamise õigust.

avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides. Kuna see liikumisvabaduse piirang kahjustab liidu õiguse aluspõhimõtet, on selle kohaldamistingimused siiski väga piiratud.⁷

36. Isikute vaba liikumine on üks põhivabadusi siseturul ning seda on kinnitatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 45. Pärast seda, kui kõigepealt said õiguse ühenduse territooriumil vabalt liikuda töötajad, laienes see õigus ka liidu kodanikele, sõltumata nende õiguslikust seisundist ning sellest, kas nad tegelevad majandustegevusega või mitte. Liidu kodakondsus annab seega igale liidu kodanikule õiguse liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, arvestades ELTL artikli 20 lõike 2 teises lõigus sõnaselgelt sätestatud piiranguid.

38. Nagu eespool märgitud, on selle direktiivi artiklis 28 kehtestatud kõrgendatud kaitse liidu kodanikele ning teatavatel juhtudel nende perekonnaliikmetele.

37. Loomulikult tuleb kõnealuse õiguse vabalt liikuda teostamisel järgida iga liikmesriigi seadusi. Nii võib liikmesriik direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 1 kohaselt piirata liidu kodaniku liikumisvabadust oma territooriumil

39. Nii on kõnealuse direktiivi artikli 28 lõikes 1 sätestatud, et kui liikmesriik teeb avaliku korra või julgeoleku huvides liidu kodaniku suhtes väljasaatmisotsuse, peab ta ennekõike arvesse võtma teatavaid kaalutlusi, näiteks seda, kui kaua on asjaomane isik selle riigi territooriumil elanud, tema vanust, tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda, sotsiaalset ja kultuurilist integratsiooni vastuvõtvasse liikmesriiki ning sidemeid päritoluriigiga.

7 – Vt eelkõige 4. detsembri 1974. aasta otsus kohtuasjas 41/74: van Duyn (EKL 1974, lk 1337, punkt 18) ning 27. aprilli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-441/02: komisjon vs. Saksamaa (EKL 2006, lk I-3449, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

40. Direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikest 2 tuleneb, et kui liidu kodanikud või tema perekonnaliikmed on saanud alalise elamisõiguse vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, võib see liikmesriik teha väljasaatmisotsuse nende isikute suhtes üksnes avaliku korra või julgeolekuga seonduvatel tõsistel põhjustel.

liikmesriiki.⁸ Mida pikem on elamisperioodi kestus selle riigi territooriumil, seda tihedamaid suhteid nimetatud riigiga eeldatakse.

41. Viimaks võib selle direktiivi artikli 28 lõike 3 punkti a kohaselt olla üksnes avaliku julgeoleku huvidest tulenev hädavajadus aluseks väljasaatmisotsusele, mis on tehtud liidu kodaniku suhtes, kes on elanud vastuvõtva liikmesriigi territooriumil sellele otsusele eelnenud kümme aastat.

44. Sellise liidu kodaniku suhtes tehtud väljasaatmisotsus, kes kasutas oma õigust liikuda ning kes on igati integreerunud vastuvõtvasse liikmesriiki, võib seega seda kodanikku tõsiselt kahjustada.⁹

42. Nendest kolmest lõikest ilmneb eelkõige, et elamisperioodi kestus on otsustav tegur liidu kodaniku väljasaatmise eest kõrgendatud kaitse tagamisel.

45. Seetõttu on liidu kodanikul võimalik end väljasaatmise eest kaitsta ning see kaitse tugeneb vastuvõtvasse liikmesriiki integreerituse astmest sõltuvalt. Kirjeldatav süsteem loob tegelikkuses postulaadi, et integreerituse aste sõltub elamisperioodi kestusest. Mida pikem on elamisperioodi kestus, seda suuremat

43. Seda selgitab asjaolu, et liidu seadusandja leidis, et elamisperioodi kestus peegeldab teatavat integreerumist vastuvõtvasse

8 – Vt ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende perekonnaliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (KOM(2001) 257 (lõplik)).

9 – Vt direktiivi 2004/38 põhjendus 23.

integratsiooni eeldatakse ning seda täielikum on kaitse väljasaatmise eest.¹⁰

põhiolemuse. Kõnealune õiguse või põhimõtete põhiolemus kujutab endast vastupidi ühist standardit, millest vabadsusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala valdkonnas ei saa välja jätta muu hulgas küsimusi, mis on seotud liidu kodakondsusega.

2. Karistusõiguse aluspõhimõtete üldkehtivus

46. Käesoleva juhtumi üksikasjade tõttu peab Regierungspräsidium Stuttgarti kavandatud otsus vastama mitte üksnes direktiivis 2004/38 esitatud nõuetele, vaid kuna tegemist on otsusega, mis tehakse kriminaalkorras süüdimõistmise tulemusel ning mis on tehtud pärast karistuse täideviimist, järgima ka karistuse funktsiooni puudutavaid aluspõhimõtteid.

47. Kuigi puudub vaidlus selle üle, et Euroopa Kohtu poolt õiguspäraselt kasutatud tõlgendamismeetod jätab vajadusel ruumi spetsiifilisele tõlgendamisele, mis võtab arvesse iga direktiivi enda eesmärgi, et tagada direktiivi kasulik mõju, ei saa siiski põhiõigusi ja aluspõhimõtteid erinevalt kohaldada vastavalt valdkonnale, kus need esile tõusevad, kuna vastasel juhul kaotaksid need oma

48. Juba ammustest aegadest kehtiv usu-teadlaste, filosoofide ja teoreetikute idee, et karistusel peab olema süüdimõistetu uuesti ühiskonda sulandamise ülesanne, on täna põhimõtte, mida jagavad ja kinnitavad kõik modernsed, sealhulgas liikmesriikide õigussüsteemid.¹¹ Samuti andis Euroopa Nõukogu 2006. aastal soovitus Euroopa vanglaeeskirjade kohta¹², milles on ette nähtud, et „[i]sikute, kellelt on võetud vabadus, kinnipidamist tuleb korraldada selliselt, mis lihtsustaks

11 – Nt Saksamaal on karistuse ülesanne sulandada isik uuesti ühiskonda sätestatud Strafvollzugsgesetz'i (vangistusseadus) §-s 2. Hispaanias sätestab 1978. aasta põhiseaduse artikli 25 lõige 2, et vabadusekaotuslikud karistused ja turvameetmed on suunatud ümberkasvatamisele ning uuesti ühiskonda sulandamisele. Itaalias sätestab 1948. aasta põhiseaduse artikli 27 kolmas lõik, et karistused ei tohi olla inimväärikust alandavad ning karistuste eesmärk peab olema süüdimõistetu ümberkasvatamine.

12 – Ministrite Komitee 11. jaanuari 2006. aasta soovitus Rec(2006)2 liikmesriikidele Euroopa vanglaeeskirjade kohta.

10 – Vt selle direktiivi põhjendus 24.

nende taastõimustumist vabasse ühiskonda”¹³. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Peasamblesse vastu võetud ja New Yorgis 16. detsembril 1966 allkirjastatud kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 10 lõikes 3 on samuti ette nähtud, et „[p]õnitiivne süsteem näeb vangidele ette sellist režiimi, mille oluliseks eesmärgiks on nende parandamine ja sotsiaalne ümberkasvatamine”.

mõistest ning kuulub sellisena ilmselt ühenduse õiguse üldpõhimõtete perekonda.

49. Euroopa Inimõiguste Kohus on samuti leidnud, et „[v]angistuse üks peamistest ülesannetest on kaitsta ühiskonda, näiteks takistades kurjategijal uut tegu toime panna ning seeläbi edasist kahju tekitada. Samal ajal on Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul õiguspärane eesmärk poliitikal, mis seisneb vangistusega karistatud isikute järkjärgulises ühiskonda sulandamises. Sellest seisukohast peab kohus põhjendatuks meetmeid, mis – nagu lühiajalised väljasõidud – võimaldavad kinnipeetava sulandamist ühiskonda.”¹⁴

51. Neil kaalutlustel tuleb Euroopa Kohtu tähelepanu siinkohal juhtida iseärasustele käesolevas kohtuasjas, mille raames on väljasaatmisotsus kavandatud pärast tingimusliku vabastamise meedet, kusjuures see meede on ühiskonda sulandamisele suunatud karistuse täitmise viis.

50. Selle põhimõtte järgimine, et karistusel on ühiskonda sulandamise ülesanne, näib minu arvates lahutamatu inimväärikuse

52. Neid asjaolusid kogumis arvestades kerkitab üles küsimus, kas P. Tsakouridise suhtes, kes on sündinud ning peaaegu kogu oma elu elanud Saksamaa territooriumil, võib teha otsuse sellelt territooriumilt väljasaatmise kohta põhjusel, et talle on mõistetud karistuseks 6 aasta ja 6 kuu pikkune vangistus grupiviisilise kaubitsemise eest narkootiliste ainetega.

13 – Vt selle soovituselise lisa I osa punkt 6.

14 – Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 24. oktoobri 2002. aasta otsus kohtuasjas *Mastromatteo vs. Itaalia*, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-VIII, punkt 72.

B Mõiste „avaliku julgeoleku huvides hädavajalik”

ainult kitsas tähenduses, mis on üksnes liikmesriigi või selle asutuste kaitsmine.

53. Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas põhjusi, mille tõttu tehti P. Tsakouridise suhtes väljasaatmisotsus, saab direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tähenduses lugeda avaliku julgeoleku huvides hädavajalikuks.

56. Euroopa Kohtu praktika avaliku julgeoleku mõiste kohta ei ole olematu. Euroopa Kohus pidi 80-ndatel ja 90-ndatel aastatel korduvalt kontrollima, kas liikmesriik suudab põhjendada kaupade vaba liikumise piirangut avaliku julgeoleku kaalutlustel.¹⁵ Samuti pidi Euroopa Kohus tegema otsuse küsimuses, kas naisi diskrimineerivad siseriiklikud meetmed võivad olla põhjendatud liikmesriigi avaliku julgeoleku kaitse kaalutlustel.¹⁶

54. Selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus tegelikult teada, kas mõistet „avalik julgeolek” tuleb eristada mõistest „avalik kord” ning kas esimest tuleb tõlgendada kitsamalt kui teist, nii et üksnes väljasaatmisotsust, mis on tehtud liidu kodaniku suhtes, kes ohustab liikmesriigi enda ja selle asutuste toimimist, võib lugeda avaliku julgeoleku huvides hädavajalikuks väljasaatmisotsuseks.

57. Kõigis neis kohtuasjades möönis Euroopa Kohus, et siseriiklik meede, mis on vastuolus kaupade vaba liikumisega või mis diskrimineerib naisi, võib olla põhjendatud avaliku julgeoleku kaalutlustel. Siiski ei täpsustanud Euroopa Kohus kunagi selle mõiste sisu ennast, vaid ta märkis lihtsalt, et nimetatud

55. Allpool viidatud põhjustel ei leia ma, et avaliku julgeoleku mõistet tuleks tõlgendada

15 – Vt 10. juuli 1984. aasta otsus kohtuasjas 72/83: Campus Oil jt (EKL 1984, lk 2727); 4. oktoobri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-367/89: Richardt ja „Les Accessoires Scientifiques” (EKL 1991, lk I-4621) ning 17. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-83/94: Leifer jt (EKL 1995, lk I-3231).

16 – Vt 15. mai 1986. aasta otsus kohtuasjas 222/84: Johnston (EKL 1986, lk 1651) ja 26. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-273/97: Sirdar (EKL 1999, lk I-7403).

mõiste EÜ artikli 30 tähenduses hõlmab nii liikmesriigi sise- kui ka välisjulgeolekut.¹⁷

58. Hõlpsasti võib mõista, et mõiste „välisjulgeolek” on seotud liikmesriigi julgeolekuga tema suhetes teiste riikidega. Eespool viidatud kohtuotsuses Leifer jt, mis puudutas meedet, mille kohaselt oli keemiakaupade müügiks Iraaki vajalik luba, märkis Euroopa Kohus, et välissuhete raske häirimise või rahvaste rahumeelse kooseksisteerimise oht võib mõjutada liikmesriigi julgeolekut.¹⁸

59. Seevastu on sisejulgeoleku mõiste raskesti arusaadav. Kas seda mõistet tuleb täielikult eristada avaliku korra mõistest, nagu selleks teeb ettepaneku eelotsusetaotluse esitanud kohus, või kui need kaks mõistet ei ole täiesti lahutamatud, kas need on siis vähemalt teineteisega tihedalt seotud?

17 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Richardt ja „Les Accessoires Scientifiques”, punkt 22; eespool viidatud kohtuotsus Leifer jt, punkt 26; ning 11. jaanuari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-285/98: Kreil (EKL 2000, lk I-69, punkt 17).

18 – Vt kohtuotsuse punktid 28 ja 29.

1. Avaliku korra ja avaliku julgeoleku mõisted

60. Euroopa Kohus on leidnud, et erilised asjaolud, millega on võimalik põhjendada tuginemist avaliku korra mõistele, võivad liikmesriigiti ja eri aegadel olla erinevad, seetõttu on selles küsimuses vaja jätta pädevatele siseriiklikele ametivõimudele teatav kaalutusruum asutamislepinguga ette nähtud piires.¹⁹ Lisaks on kohus märkinud, et puudub väärtuste skaala, mis oleks kehtestatud liikmesriikidele avaliku korruga vastuolus oleva tegevuse hindamiseks.²⁰

61. Selles osas tuleb märkida, et EL lepingu artikli 3 lõike 2 kohaselt on isikute vaba liikumine tagatud koos kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud asjakohaste meetmete rakendamisega. Liidu eesmärk on nimelt luua turvalisusel rajanev ala. Selle eesmärgi saavutamiseks lasub seega igal liikmesriigil põhiülesanne oma vastaval territooriumil valvata seda turvalisusel rajanevat ala.

19 – Eespool viidatud kohtuotsus van Duyn, punkt 18, ja 28. oktoobri 1975. aasta otsus kohtuasjas 36/75: Rutili (EKL 1975, lk 1219, punkt 28).

20 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Adoui ja Cornuaille, punkt 8.

62. Seega võivad liikmesriigid enamjaolt vastavalt oma siseriiklikele vajadustele vabalt määrata, mis on avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks vajalik.²¹

63. Euroopa Kohus on samuti mõõnnud, et avaliku korra mõiste hõlmab muu hulgas vägivalda ennetamist suurlinnades,²² võitlust varastatud sõidukitega kaubitsemise vastu,²³ müntide verimise õiguse kaitset²⁴ või ka inimväärkuse austamist²⁵.

64. Sisejulgeolekut silmas pidades leidis Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuses Johnston, et keeld naistel Põhja-Iirimaa politseis kanda relvi oli põhjendatud avaliku julgeoleku kaalutlustel, kuna riigisisese häireolukorras on naissoost isikutel suurem oht olla rünnaku sihtmärgiks.²⁶

65. Siiski kujutab see kohtuotsus minu arvates endast erandit, kuna enamikus avalikku korda ja avalikku julgeolekut puudutavates kohtuasjades, mida Euroopa Kohus on pidanud arutama, ei ole kohus nende kahe mõiste vahel selget vahet teinud.²⁷

66. Selle eristamise puudumine on veelgi ilmsem kohtuotsuses Oteiza Olazabal²⁸. Selles kohtuasjas leidis kohus nimelt, et organiseeritud relvastatud grupi tegevuse ennetamist võib pidada vajalikuks avaliku julgeoleku säilitamisel.²⁹ Seda, kas käesoleva kohtuasja peategelase suhtes võetud väljasaatmismeede on põhjendatud, kontrollib Euroopa Kohus siiski just avalikku korda silmas pidades.

67. Lisaks näib direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 2 sõnastuski, millega korratakse Euroopa Kohtu praktikat avaliku korra mõiste kohta,³⁰ neid kahte mõistet segi ajavat. Selles sättes on märgitud, et *avaliku korra või julgeoleku* huvides võetud meetmed on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja

21 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Rutili, punkt 26, ja 14. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-54/99: Église de scientologie (EKL 2000, lk I-1335, punkt 17).

22 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Bonsignore.

23 – Vt 30. aprilli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-239/90: Boscher (EKL 1991, lk I-2023).

24 – Vt 23. novembri 1978. aasta otsus kohtuasjas 7/78: Thompson jt (EKL 1978, lk 2247).

25 – Vt 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-36/02: Omega (EKL 2004, lk I-9609).

26 – Vt kohtuotsuse punktid 35 ja 36. Vt ka eespool viidatud kohtuotsus Sirdar, punkt 17.

27 – Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Bonsignore; 8. aprilli 1976. aasta otsus kohtuasjas 48/75: Royer (EKL 1976, lk 497) ning 17. juuni 1997. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-65/95 ja C-111/95: Shingara ja Radiom (EKL 1997, lk I-3343).

28 – 26. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-100/01: Oteiza Olazabal (EKL 2002, lk I-10981).

29 – Vt kohtuotsuse punkt 35.

30 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Rutili, punkt 28.

põhinevad eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel ning see käitumine peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd *ühiskonna põhihuvi*, kusjuures kõnealune mõiste „ühiskonna põhihuvi” kujutab minu arvates endast tegelikult nende mõlema mõiste ühist kirjeldust.

kaalutusõigus otsustada ühiskondliku olukorra eripära ja selle tähtsuse alusel, mille nad omistavad liidu õiguse kohaselt õiguspärasele eesmärgile, meetmete üle, millega võidakse saavutada konkreetseid tulemusi.³¹

68. Seega isegi kui – arvestades Euroopa Kohtu praktikat, eelkõige eespool viidatud kohtuotsuseid Johnston ja Oteiza Olazabal – on ilmne, et riigi sisejulgeolek hõlmab võitlust terrorismiga, osutub keeruliseks või isegi kunstlikuks anda mõistetele „avalik kord” ja „avalik julgeolek” kummalegi oma ammenda-va sisuga määratlus.

70. Kuigi Euroopa Kohus on küll pädev kontrollima, et järgitaks nii olulist põhiõigust nagu õigus liikuda ja elada liikmesriigi territooriumil, on samas ka tõsi, et üksnes liikmesriikide endi hinnata on avaliku korra ja avaliku julgeoleku kahjustamise ohud nende territooriumil.³²

69. See kehtib seda enam, et – nagu eespool märgitud – liikmesriigid võivad vabalt vastavalt oma siseriiklikele vajadustele määrata, mis on avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks vajalik. Üksnes liikmesriigid on oma territooriumil pädevad tagama avaliku korra säilitamist ja sisejulgeoleku kaitsmist ning neil on

71. Sellega seoses on selge, et liidu seadusandja, järgides sel viisil Euroopa Kohtu praktikat, soovis avaliku julgeoleku mõiste sisu osas jätta teatud kaalutusõiguse liikmesriikidele. Nii on direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a sätestatud, et väljasaatmisotsus

31 – Vt 9. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-265/95: komisjon vs. Prantsusmaa (EKL 1997, lk I-6959, punkt 33) ja 15. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-394/97: Heinonen (EKL 1999, lk I-3599, punkt 43).

32 – Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus van Duyn, punkt 18.

peab „liikmesriikide arvates” olema avaliku julgeoleku huvides hädavajalik.

kes osaleb tõelises uimastikaubandusvõrgus, tuues kaasa kogu ohu, mida see rahvastiku füüsilisele julgeolekule põhjustab.

72. Kui teatavate liikmesriikide jaoks kujutavad nende territooriumil relvastatud separatistlike grupeeringute poolsed ähvardused ohtu nende sisejulgeolekule, on järelkult teiste liikmesriikide jaoks nende territooriumil julgeoleku tagamiseks prioriteetne võitlemine sellise nuhtlusega nagu kuritegeliku ühenduse poolt uimastitega kaubitsemine.

75. Sama kehtib teisteski valdkondades, näiteks lapspornograafia puhul. Kuigi juhul, kui isik vaatab internetis pedofiilset laadi fotosid, toimub vaieldamatult avaliku korra rikkumine, on osalemise korral pedofiilavõrgustikus, kust need fotod pärinevad, tegemist raskema rikkumisega.

73. Kuigi Euroopa Kohus on avaliku korra mõistega hõlmanud võitluse uimastikaubanduse vastu,³³ olen ma seisukohal, et tihti ohustab seda liiki kaubandus otseselt rahvastiku füüsilist julgeolekut ainuüksi asjaolu tõttu, et uimastikaubitsejad ei kohku tagasi relvastatud kuritegeliku ühenduse loomise ees, põhjustades linnavägivalda.

76. Asjaolu, et Euroopa Kohus on möönnud, et võitlemisel kuritegevuse eri liikide vastu, mis on seotud alkoholi tarbimisega, on seatud eesmärgiks tagada sisejulgeolek,³⁴ toetab ka minu analüüsi. Eespool viidatud kohtuasjas Heinonen põhjendas Soome valitsus alkoholi impordi piiravat meedet asjaoluga, et märkimisväärselt kasvanud alkoholitarbimine Soomes oli kaasa toonud muu hulgas joobeseisundis sõidukijuhtimise tavapäraseks muutumise, vägivaldajuhtumite arvu kasvu ja vägivalda raskemaks muutumise ning ebaseadusliku tänavakaubanduse levimise.³⁵

74. Minu hinnangul on tõeline erinevus ühelt poolt selle isiku, kes ostab narkootilist ainet isiklikuks tarbeks ja kes seega rikub avaliku korda, ning teiselt poolt selle isiku vahel,

33 – Vt 19. jaanuari 1999. aasta otsus kohtuasjas C-348/96: Calfa (EKL 1999, lk I-11) ning 29. aprilli 2004. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-482/01 ja C-493/01: Orfanopoulos ja Oliveri (EKL 2004, lk I-5257).

34 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Heinonen, punkt 43.

35 – *Ibidem*, punkt 18.

77. Minu hinnangul peab avalikku julgeolekut seega mõistma nii, et see sisaldab mitte ainult liikmesriigi ja selle asutuste julgeolekut, vaid ka kõiki meetmeid, mis on mõeldud tema kodanike kaitse põhiväärtuste raskete rikkumistega võitlemiseks.

78. Seega näib mulle, et põhjendused, mille Euroopa Kohus luges hõlmatuks avaliku korra mõistega, võivad sama hästi kuuluda avaliku julgeoleku mõiste alla.

79. See ei too siiski endaga kaasa nende tagatiste nõrgenemist, mis piiravad võimalusi teha liidu kodaniku suhtes väljasaatmisotsus.

80. Kui liidu kodanik on vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elanud väljasaatmisotsusele eelnenud kümme aastat, võib seega selise otsuse alus olla üksnes *avaliku julgeoleku huvidest tulenev hädavajadus* tähenduses, mille ma käesoleva ettepaneku punktis 77 määratlesin.

2. Mõiste „avaliku julgeoleku huvides hädavajalik” direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 tähenduses

81. Kuigi Euroopa Kohus on korduvalt tunnustanud paljusid huve ülekaalukate üldiste huvidena,³⁶ ei ole ülekaaluka huvi mõistet eraldiseisvalt määratletud.

82. Sellegipoolest on Euroopa Kohus juba leidnud, et avaliku julgeoleku, nagu ka avaliku korra ja rahvatervise kaitsmiseks mõeldud meede lähtub ülekaalukast üldisest huvist.³⁷

83. Lisaks tuleb märkida, et direktiivi 2006/123/EÜ³⁸ artikli 4 punktis 8 on olulise huviga seotud põhjuse mõiste määratletud kui „Euroopa Kohtu kohtupraktikaga

36 – Mitteamendava loeteluna vt eelkõige kaubandustehingute aususe ja tarbijakaitse kohta 18. mai 1993. aasta otsus kohtuasjas C-126/91: Yves Rocher (EKL 1993, lk I-2361); maksusüsteemi ühtsuse kohta 13. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas C-524/04: Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation (EKL 2007, lk I-2107); tarbijakaitse ja ühiskondliku korra kohta hasartmängude valdkonnas 6. märtsi 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-338/04, C-359/04 ja C-360/04: Placanica jt (EKL 2007, lk I-1891) ning liiklusohutuse kohta 15. märtsi 2007. aasta otsus kohtuasjas C-54/05: komisjon vs. Soome (EKL 2007, lk I-2473).

37 – Vt eelkõige 13. juuni 2002. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-430/99 ja C-431/99: Sea-Land Service ja Nedlloyd Lijnen (EKL 2002, lk I-5235, punktid 39 ja 41).

38 – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv teenuste kohta siseturul (ELT L 376, lk 36).

tunnustatud mõiste, mis hõlmab järgmisi valdkondi: avalik kord; avalik julgeolek [ja] rahvatervis³⁷.

põhjustega õigustada üksnes juhul, kui see on meetmega tagatavate huvide kaitseks vajalik, ja ainult siis, kui neid eesmärke ei ole võimalik saavutada vähem piiravate meetmetega.⁴⁰

84. Kuigi avalikust julgeolekust tulenev hädavajadus on oma olemuselt ülekaalukas huvi, leian ma, et sellise formuleeringu kasutamise eesmärk on tegelikult rõhutada asjaomase siseriikliku meetme aluseks olevate põhjuste vajalikkust ja proportsionaalsust.

87. Pädevad siseriiklikud asutused peavad olemasolevate õigustatud huvide vahelise õige tasakaalu hindamisel seega arvesse võtma nende isikute erilist õiguslikku olukorda, kelle suhtes kehtib liidu õigus, ning asjaolu, et isikute vaba liikumise põhimõte on aluspõhimõte.⁴¹

85. Kui siseriiklik meede on vastuolus põhivabadustega, siis on Euroopa Kohus alati pidanud oluliseks kontrollida, kas see meede on õigustatud ja taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik ning kas selle eesmärgi saavutamiseks ei ole olemas muid vähem piiravaid meetmeid.³⁹

86. Konkreetset juhul, kui meede piirab avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides isiku elamis- ja liikumisõigust, on Euroopa Kohus leidnud, et pädevad siseriiklikud asutused peavad kontrollima proportsionaalsust, pidades silmas, et niisugust meedet saab nende

88. Samuti peab direktiivi 2004/38 artikli 27 lõike 2 kohaselt ainult asjaomase isiku käitumine olema tema väljasaatmise põhjuseks, kuivõrd põhjendused, mis ei ole juhtumi üksikasjadega otseselt seotud või mis rajanevad

39 – Vt eelkõige kaupade vaba liikumise valdkonnas eespool viidatud kohtuotsus Boscher, punktid 22 ja 23; teenuste osutamise vabaduse valdkonnas eespool viidatud kohtuotsus Omega, punkt 36, ning isikute vaba liikumise valdkonnas eespool viidatud kohtuotsus Oteiza Olazabal, punkt 43.

40 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Oteiza Olazabal, punkt 43. Vt kapitali vaba liikumise kohta eespool viidatud kohtuotsus Église de scientologie, punkt 18, ning kaupade vaba liikumise kohta eespool viidatud kohtuotsus Omega, punkt 36.

41 – Vt eespool viidatud kohtuotsus Orfanopoulos ja Oliveri, punkt 96. Vt ka komisjoni 19. juuli 1999. aasta teatis nõukogule ja Euroopa Parlamendile liidu kodanike liikumise ja elamisega seotud avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kohta (KOM(1999) 372 (lõplik), lk 8).

üldise preventsiiooni kaalutlustel, ei ole vastuvõetavad.⁴²

proportsionaalsuse analüüsimisel nõutava põhjendamise tase peab olema kõrge.

89. Lõpuks peab ikka sellesama sätte kohaselt sellest käitumisest tulenev oht avalikule julgeolekule olema vahetu.⁴³ Selles suhtes on Euroopa Kohus leidnud, et vahetu ohu olemasolu tingimus peab üldjuhul olema täidetud ajal, mil väljasaatmine toimub.⁴⁴

92. Peale selle märgin ma, et direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti b kohaselt on alaealistele tagatud sama tasemega kaitse kui isikutele, kes on elanud vastuvõtvas liikmesriigis väljasaatmisotsusele eelnenud kümne aasta vältel. See tõendab selgelt, et niisuguse otsuse võib teha ainult erandlikul juhul, võttes arvesse etteheidetava käitumise äärmist raskust.

90. Nagu käesoleva ettepaneku punktides 37–44 on selgitatud, on selles direktiivis sätestatud väljasaatmise eest kaitse, mille intensiivsus suureneb vastavalt liidu kodaniku elamisperioodi kestusele. Kõnealuse artikli 28 lõige 3 kujutab endast kaitse viimast ning seega kõige tugevamat taset.

93. Seega on pädeva siseriikliku asutuse ja olenevalt olukorrast siseriikliku kohtu ülesanne kõigepealt kindlaks teha, et liidu kodaniku väljasaatmise otsus on täpselt põhjendatud vastavalt iga juhtumi asjaoludele ja isikute kahjustamise raskusele.

91. Võttes arvesse kõnealuse lõike asukohata direktiivi 2004/38 artikli 28 ülesehituses ja pidades silmas asjaomase liidu kodaniku elamisperioodi kestust vastuvõtvas liikmesriigis, olen ma seega seisukohal, et

94. Käesoleval juhul, mis puudutab karistuse täideviimise järel kohaldatavat väljasaatmisotsust, leian ma, et proportsionaalsuse kontroll omandab erilise tähenduse, mis tingib

42 – Vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus *Bonsignore*, punktid 5 ja 6.

43 – Vt eespool viidatud kohtuotsus *Bouchereau*, punkt 28, ja 31. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-503/03: komisjon vs. Hispaania (EKL 2006, lk I-1097, punkt 44).

44 – Vt eespool viidatud kohtuotsus *Orfanopoulos ja Oliveri*, punktid 78 ja 79.

vajaduse, et pädev asutus võtaks arvesse asjaolusid, mis tõendavad, et vastuvõetud otsus hoiab ära korduvuse ohu.

95. Minu hinnangul peab see asutus liidu kodaniku suhtes pärast tema karistuse täideviimist väljasaatmisotsuse tegemisel selgitama, miks kõnealune otsus ei kahjusta kurjategija ühiskonda taassulandamist. Niisugune toimimine, mis on seotud selle karistuse individualiseerimisega, mille pikendus see on, on minu meelest ainus, mis tagab nii asjaomase isiku huvide kaitse kui ka liidu huvide kaitse üldiselt. Isegi kui kurjategija saadetakse liikmesriigist välja ning tal keelatakse sinna tagasi pöörduda, võib vabanenud kurjategija liidu kodanikuna kasutada oma liikumisvabadust teistes liikmesriikides. Järelikult on üldistes huvides see, et tema vabanemise tingimused oleksid sellised, mis juhiks ta kuritegelikult teelt kõrvale, ning et igal juhul ei ajendaks need teda uuesti kuritegusid sooritama.

96. Põhikohtuasjas on süüteo kvalifikatsioon ja mõistetava karistuse raskus näitajad, mida tuleb arvesse võtta, kui hinnatakse, kas kaitstav huvi on ühiskonna põhihuvi. Samuti on mõistetud karistus võrreldes suurima võimaliku karistusega ning see, mil määral P. Tsakouridis osales selle karistuse põhjuseks olnud uimastikaubitsemises, minu hinnangul objektiivsed näitajad, mis aitavad sise-riiklikul kohtul kindlaks teha kõnealuse isiku

käitumise raskusastme. Ümberpöörduvalt tuleb õige tasakaalu leidmiseks kaaluda ka P. Tsakouridise isiklikku olukorda, näiteks asjaolu, et tema perekond elab vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, et ta tegeleb nimetatud riigis majandustegevusega ning et tal on sidemed oma päritoluriigiga, samuti mõju, mida tema tingimusliku vabastamisega kaasnevate abistamis-, kriminaalhooldus- ja kontrollimeetmetega on avaldatud tema ühiskonda taassulandamisele või korduvuse ohule, ning selle kohta esitatud andmeid. Niisuguste meetmete ebaõnnestumine võib kavandatavat välja- saatmist tõepoolest õigustada.

97. Sellest tulenevalt olen ma kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes arvamusel, et direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tuleb tõlgendada nii, et avaliku julgeoleku mõistest ei tule aru saada ainult kitsas tähenduses, mis on vastuvõtva liikmesriigi sise- või välisjulgeoleku ohtuseadmine või selle riigi asutuste kaitsmine, vaid see mõiste hõlmab ka tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi, nagu riigi kodanike kaitse olulised väärtused, mis kõnealune riik

on individualiseerinud sel teel, et on nende kaitsmiseks lugenud teatavad rikkumised süütegudeks.

eelnenud kümne aasta vältel katkes sellelt territooriumilt eemalviibimise tõttu ja kui tema tagasipöördumine kõnealusele territooriumile toimus tulenevalt kohtuotsusest.

98. Väljasaatmisotsust tegeva pädeva siseriikliku asutuse ülesanne on seda otsust täpselt põhjendada vastavalt faktilistele ja õiguslikele asjaoludele, mis täidavad need kriteeriumid.

99. Kui väljasaatmisotsus on tehtud pärast karistuse täideviimist, nagu käesolevas kohtuasjas, peab pädev siseriiklik asutus lisaks selgitama, miks kõnealune otsus ei ole vastulus karistuse ülesandega taassulandada isik ühiskonda.

101. Selle kaitse tingimus on direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a kohaselt viibimine vastuvõtva liikmesriigi territooriumil väljasaatmisotsusele eelnenud kümne aasta vältel. See artikkel ei anna aga vastust tagajärgede kohta, mis võib nimetatud perioodil sellelt territooriumilt eemalviibimisel olla kõrgendatud kaitsele.

C Elamisperioodi kestuse tingimus

100. Teise, kolmanda ja neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas P. Tsakouridis võib saada kõrgendatud kaitse isegi juhul, kui tema elamine Saksamaa territooriumil väljasaatmisotsusele

102. Seetõttu küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas analoogia alusel tuleb kohaldada kõnealuse direktiivi artiklis 16 ette nähtud tingimusi, mis puudutavad alalise elamisõiguse saamist ja kaotamist.

103. Nii ei takista kõrgendatud kaitse saamist ajutine eemalviibimine, mis ei ületa kuut kuud aastas,⁴⁵ ning kõrgendatud kaitse kaotamine saab toimuda üksnes juhul, kui vastuvõtvast liikmesriigist viibitakse eemal kaks järjestikust aastat.⁴⁶

106. Ühendkuningriigi valitsus on seisukohal, et liidu kodanikule on tagatud kõrgendatud kaitse, kui ta on omandanud alalise elamisõiguse vastuvõtva liikmesriigi territooriumil pärast viieaastast elamisperioodi ja kui ta on seejärel seaduslikult elanud selles riigis veel ühe viieaastase perioodi vältel.

104. Käesolevas kohtuasjas kirjalikke märkusi esitanud liikmesriikide arvamused erinevad selles küsimuses.

107. Belgia valitsuse hinnangul ei ole mingi analoogia alusel ülekandmine võimalik. Ta leiab, et kui liidu kodanik on vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt lahkunud, on ta oma õiguse kõrgendatud kaitsele kaotanud ning mingit erandit sellest ei saa lubada.

105. Taani ja Ungari valitsuse hinnangul ei ole vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt ajutisel eemalviibimisel mingit mõju, kui sidemed selle riigiga ei katke. Taani valitsus on seisukohal, et analoogia alusel saab kohaldada direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 4, samal ajal kui Ungari valitsuse meelest võib seda sätet kasutada lähtepunktina vastuvõtva liikmesriigiga sideme kaotamise hindamisel.

108. Poola valitsus ja Euroopa Komisjon mõlemad leiavad samuti, et direktiivi 2004/38 artikli 16 lõiget 4 ei ole võimalik analoogia alusel kohaldada. Poola valitsuse arvates on kõrgendatud kaitse kaotamine põhjendatud üksnes juhul, kui katkeb igasugune side vastuvõtva liikmesriigiga. Komisjon omakorda leiab, et tuleb analüüsida, kas liidu kodaniku huvide kese on jätkuvalt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil. Lühiajaline eemalviibimine ei tohiks seega kestuse arvutamist mõjutada.

45 – Vt direktiivi 2004/38 artikli 16 lõige 3.

46 – Vt selle direktiivi artikli 16 lõige 4.

109. Minu hinnangul ei ole direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a ülesehitust arvesse võttes võimalik direktiivi artikli 16 lõiget 4 selle suhtes analoogia alusel kohaldada. Ma leian, et vastuvõtva liikmesriigiga tugeva sideme säilitamine on määrava tähtsusega.

110. Nagu eespool nägime, ei ole direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a sõnastuses täpsustatud, milline on vastuvõtvast liikmesriigist eemalviibimise tagajärg kõrgendatud kaitse saamisele või kaotamisele.

111. Väljakujunenud kohtupraktikast nähtub, et kui liidu õigusnormi sõnastus ei võimalda täpselt kindlaks teha, kuidas normi tuleb mõista, siis tuleb arvesse võtta nende õigusnormide süsteemi ja eesmärgi, mille hulka see kuulub.⁴⁷

47 – Vt selle kohta 23. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-533/07: Falco Privatstiftung Rabitsch (EKL 2009, lk I-3327, punktid 19 ja 20). Vt ka 17. novembri 1983. aasta otsus kohtuasjas 292/82: Merck (EKL 1983, lk 3781, punkt 12); 14. juuni 2001. aasta otsus kohtuasjas C-191/99: Kvaerner (EKL 2001, lk I-4447, punkt 30) ja 14. detsembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-283/05: ASML (EKL 2006, lk I-12041, punktid 16 ja 22).

112. Sellest lähtuvalt tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastata kõnealuse sätte konteksti ning direktiivi 2004/38 ülesehitust ja eesmärgi silmas pidades.

113. Liidu kodakondsus annab igale liidu kodanikule põhiõiguse liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada.⁴⁸ Nimetatud direktiivi eesmärk on seda õigust lihtsustada ja tugevdada,⁴⁹ et liidu kodanike liikumine liikmesriikide vahel toimuks analoogsetel tingimustel liikmesriigi kodanikega, kes liiguvad ja muudavad elukohta või tegevusala nende enda riigi sees.⁵⁰

114. Liidu seadusandja tahe on siinkohal tagada see, et liidu kodanikud saaksid pärast mitmeaastast elamist muu liikmesriigi territooriumil kui nende päritolu liikmesriik tunda ennast igati integreerununa esimesena nimetatud liikmesriiki.

48 – Vt direktiivi 2004/38 põhjendus 1.

49 – Vt direktiivi 2004/38 põhjendus 3.

50 – Vt direktiivettepanek, mida on mainitud 8. joonealuses märkuses.

115. Kuna väljasaatmine vastuvõtvas liikmesriigist võib neid kodanikke tõsiselt kahjustada, on liidu seadusandja – nagu eespool nähtud – kehtestanud väljasaatmise eest kaitsmise mehhanismi, mis rajaneb proportsionaalsuse põhimõttel.⁵¹

116. Kuna elamisperioodi kestus on integratsioonitegur, on liidu seadusandja kujundanud direktiivi 2004/38 artikli 28 selliselt, et mida pikem on elamisperioodi kestus vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, seda piiratumad on põhjused, mille tõttu see riik võib vastu võtta väljasaatmisotsuse.

117. Vastavalt kõnealuse direktiivi artikli 28 lõikele 1 võib vastuvõttev liikmesriik teha väljasaatmisotsuse liidu kodaniku suhtes, kellel ei ole alalist elamisõigust,⁵² avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides. Liidu kodaniku suhtes, kes on omandanud alalise elamisõiguse, saab vastavalt direktiivi 2004/38 artikli 28 lõikele 2 sellise otsuse teha üksnes avaliku korra või avaliku julgeolekuga seonduvatel *tõsistel põhjustel*. Lõpuks tuleneb selle direktiivi artikli 28 lõike 3 punktist a, et kui liidu

kodanik on elanud vastuvõtva liikmesriigi territooriumil väljasaatmisotsusele eelnenud kümme aastat, siis võib kõnealune otsus põhineda üksnes *avaliku julgeoleku huvidest tuleneval hädavajadusel*.

118. Seega märgin ma, et mida tugevam on liidu kodanike integreeritus vastuvõtvasse liikmesriiki, lähtudes nende elamisperioodi kestusest selles riigis, seda tugevam peab olema kaitse väljasaatmise eest.⁵³

119. Mulle tundub, et seega peab kõnealusesse riiki integreerituse astme ja tagatava kaitse astme vahel olema kooskõla.

120. Liidu seadusandja on lähtunud eeldusest, et elamisperioodi pikk kestus vastuvõtva liikmesriigi territooriumil annab tunnistust tugevast integratsioonist. Nii leian ma, et

51 – Vt direktiivi 2004/38 põhjendus 23.

52 – Meenutagem, et nimetatud direktiivi artikli 16 lõike 1 kohaselt saadakse alaline elamisõigus pärast viieaastast pidevat elamist vastuvõtvas liikmesriigis.

53 – Vt direktiivi 2004/38 põhjendus 24.

pärast vähemalt kümneaastast viibimist vastuvõtva liikmesriigi territooriumil on eeldatav täielik integreeritus.

või seoses puhkusega ei peaks mõjutama väljasaatmise eest kaitse viimasel astmel nõutavat tähtaega. Niisugune eemalviibimine ei sea minu hinnangul kahtluse alla liidu kodanikku vastuvõtva liikmesriigiga ühendavat tugevat sidet.

121. Integreerituse niisuguse taseme puhul, mis on nõutav väljasaatmise eest kaitse viimasel astmel, ei tohiks minu arvates olla lubatud vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt eemalviibimine, mis võib katkestada liidu kodaniku tugeva sideme selle riigiga.

122. Siiski ei saa liidu kodanikule panna eemalviibimise täielikku keeldu. See oleks ju vastuolus isikute vaba liikumise eesmärgiga, mida taotletakse direktiiviga 2004/38,⁵⁴ kui pärsitaks liidu kodanike tahet kasutada oma liikumisvabadust, põhjendusel et pelk eemalviibimine vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt võib mõjutada nende õigust kõrgendatud kaitsele väljasaatmise eest.

123. Sellest tulenevalt olen ma seisukohal, et ajutine eemalviibimine tööalastel põhjustel

124. Seevastu olen ma arvamusel, et enam kui 16 kuu pikkuse eemalviibimise tõttu – nagu see, mida käsitletakse käesolevas kohtuasjas – võidakse kaotada direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a alusel antud kõrgendatud kaitse ning et seetõttu ei ole võimalik analoogia alusel kohaldada selle direktiivi artikli 16 lõiget 4.

125. Käesolevas kohtuasjas annab eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, et P. Tsakouridis viibis Saksamaa territooriumilt eemal esimest korda 2004. aasta märtsist kuni 2004. aasta oktoobri keskspaigani ehk ligikaudu kuus ja pool kuud ning teist korda 2005. aasta oktoobri keskspaigast kuni 2007. aasta märtsini ehk natuke enam kui 16 kuud.

54 – Vt selle direktiivi põhjendus 2.

126. P. Tsakouridise esimese eemalviibimise osas ilmneb toimikust, et ta lahkus selleks, et teha Kreekas hooajaliseks peetavat tööd.

niisugune eemalviibimine tõendab tegelikult, et liidu kodanik seadis ennast sisse teises liikmesriigis ning et seega ei ole teda vastuvõtva liikmesriigiga ühendav side enam nii tugev või on isegi täielikult katkenud.

127. Ma leian, et võib nõustuda sellega, et niisugustel põhjustel eemalviibimine ei mõjutanud direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud kõrgendatud kaitse saamiseks nõutavat tähtaega. Minu hinnangul tuleb seega kindlaks teha, kas asjaomast liidu kodanikku vastuvõtva liikmesriigiga ühendav side on jätkuvalt sama tugev, kontrollides näiteks tema kõnealusesse riiki tagasipöördumisel, kas tal säilisid sidemed samuti kõnealuses riigis elavate pereliikmetega, kas ta säilitas seal eluaseme või kas ta läks mõistliku aja jooksul taas püsivale tööle.

129. Eelnevat silmas pidades on minu meelest raske ette kujutada, et P. Tsakouridis võiks tugineda direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud kõrgendatud kaitsele.

128. Seevastu P. Tsakouridise teine eemalviibimine, mis kestis 2005. aasta oktoobri keskpaigast kuni 2007. aasta märtsini ja mis katkes mitte tema tahtel, vaid seetõttu, et kohtuotsuse alusel toimus tema sunniviisiline tagasipöördumine vastuvõtva liikmesriigi territooriumile, tõi kaasa kümneaastase tähtaja katkemise. Ma olen seisukohal, et

130. Lisaks tuleb rõhutada, et olenemata nende elamisperioodi kestusest vastuvõttvas liikmesriigis, ei jää liidu kodanikud ilma kaitsest väljasaatmise eest.⁵⁵ Lisaks on direktiivi artikli 32 lõikes 1 ette nähtud, et isikud, kes on välja saadetud, võivad esitada väljasaatmisotsuse kehtetuks tunnistamise taotluse pärast mõistliku aja möödumist ja igal juhul pärast kolme aasta möödumist lõpliku

55 – Vt direktiivi 2004/38 artikli 28 lõiked 1 ja 2.

väljasaatmisotsuse jõustumisest, kuivõrd see keeld ei saa igal juhul olla eluaegne.⁵⁶

tugevat sidet – asjaolu, mille esinemist tuleb siseriiklikul kohtul kontrollida –, selle artikliga nõutava kümneaastase tähtaja arvutamist.

131. Eeltoodust lähtudes leian ma, et direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punkti a tuleb tõlgendada nii, et üldiselt ei mõjuta ajutine eemalviibimine, mis ei sea kahtluse alla liidu kodanikku vastuvõtva liikmesriigiga ühendavat

132. Seevastu vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt enam kui 16 kuu pikkuse eemalviibimise tõttu, mis – nagu käesolevas kohtuasjas – lõppes alles liidu kodaniku sunniviisilise tagasipöördumisega selle riigi pädevate asutuste tehtud kohtuotsuse alusel, võib see kodanik kaotada direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud kõrgendatud kaitse, kui niisugune eemalviibimine katkestab nimetatud kodanikku selle riigiga ühendava tugeva sideme – selle tuvastamine on siseriikliku kohtu ülesanne.

V Ettepanek

133. Kõikidest eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgerichtshof Baden-Württembergile järgmiselt:

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

56 – Vt nimetatud direktiivi põhjendus 27. Vt ka eespool viidatud kohtuotsus *Calfa*, punktid 18 ja 29.

liikmesriikide territooriumil) artikli 28 lõike 3 punkti a tuleb tõlgendada nii, et:

- avaliku julgeoleku mõistest ei tule aru saada ainult kitsas tähenduses, mis on vastuvõtva liikmesriigi sise- või välisjulgeoleku ohtuseadmine või selle riigi asutuste kaitsmine, vaid see mõiste hõlmab ka tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi, nagu riigi kodanike kaitse olulised väärtused, mis kõnealune riik on individualiseerinud sel teel, et on nende kaitsmiseks lugenud teatavad rikkumised süütegudeks;

- väljasaatmisotsust tegeva pädeva siseriikliku asutuse ülesanne on seda otsust täpselt põhjendada vastavalt faktilistele ja õiguslikele asjaoludele, mis täidavad need kriteeriumid;

- kui väljasaatmisotsus on, nagu käesolevas kohtuasjas, tehtud pärast karistuse täideviimist, peab pädev siseriiklik asutus selgitama, miks kõnealune otsus ei ole vastuolus karistuse ülesandega taassulandada isik ühiskonda;

- ajutine eemalviibimine, mis ei sea kahtluse alla liidu kodanikku vastuvõtva liikmesriigiga ühendavat tugevat sidet – asjaolu, mille esinemist tuleb siseriiklikul kohtul kontrollida –, ei mõjuta direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a nõutava kümneaastase tähtaja arvutamist;

- vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt enam kui 16 kuu pikkuse eemalviibimise tõttu, mis – nagu käesolevas kohtuasjas – lõppes alles liidu kodaniku sunniviisilise tagasipöördumisega selle riigi pädevate asutuste tehtud kohtuotsuse alusel, võib see kodanik kaotada direktiivi 2004/38 artikli 28 lõike 3 punktis a ette nähtud kõrgendatud kaitse, kui niisugune eemalviibimine katkestab nimetatud kodanikku selle riigiga ühendava tugeva sideme – selle tuvastamine on siseriikliku kohtu ülesanne.