

Kohtuasi C-402/21

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

30. juuni 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

23. juuni 2021

Apellatsioonkaebuse esitajad:

Menetlus 1: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Menetlus 2: E,

Menetlus 3: C

Vastutajad:

Menetlus 1: S,

Menetlus 2: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Menetlus 3: Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Põhikohtuasja ese

Käesolev eelotsusetaotlus põhineb kolmel eri menetlusel, milles Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (riigisekretär, Madalmaad) võttis üle 30 aasta seaduslikult Madalmaades elanud Türgi kodanikelt ära elamisloa põhjusel, et nad kujutavad endast ohtu avalikule julgeolekule ja korrale. See on võimalik alates 2012. aastast tänu uuele regulatsioonile; siiski tekib küsimus, kas see regulatsioon on kooskõlas assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsuse nr 1/80 EMÜ-Türgi assotsiatsiooni arengu kohta artikliga 13.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Selles ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotluses küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Liidu Kohtult (edaspidi „kohus“), kas otsuse nr 1/80 artiklit 13 kohaldatakse juhul, kui välismaalane saab õigusi juba otsuse nr 1/80 artiklist 6 või artiklist 7, ning kui jah, siis kuidas see artikkel 13 suhestub otsuse nr 1/80 artikliga 14.

Eelotsuse küsimused

1. Kas Türgi kodanikud, kellel on otsuse nr 1/80 artiklist 6 või artiklist 7 tulenevad õigused, võivad lisaks tugineda otsuse nr 1/80 artiklile 13?
2. Kas otsuse nr 1/80 artiklist 14 tuleneb, et Türgi kodanikud ei saa enam tugineda otsuse nr 1/80 artiklile 13, kui nad kujutavad oma isikliku käitumise tõttu tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu mõnele ühiskonna põhihuvile?
3. Kas uut piirangut, mille kohaselt võib Türgi kodanikult elamisõiguse ära võtta ka 20 aasta möödumisel avaliku korra huvides, saab põhjendada muutunud ühiskondlike vaadetega, mis on viinud uue piirangu kehtestamiseni? Kas selles osas piisab sellest, et uus piirang teenib avaliku korra eesmärki, või on vaja ka seda, et piirang oleks selle eesmärgi saavutamiseks sobiv ega läheks kaugemale sellest, mis on selle saavutamiseks vajalik?

Viidatud Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õiguse õigusnormid

Lisaprotokoll, mis on allkirjastatud 23. novembril 1970 ja lisatud Euroopa Majandusühenduse ja Türgi vahelisele assotsiatsioonilepingule (ELT 1972, L 293, lk 3), artikkel 59.

Assotsiatsiooninõukogu 19. septembri 1980. aasta otsus nr 1/80 assotsiatsiooni arengu kohta, artiklid 6, 7, 13 ja 14.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 58, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), artikkel 28.

Viidatud riigisisised õigusnormid

2000. aasta välismaalaste seadus (Vreemdelingenwet 2000)

2000. aasta välismaalaste määrus (Vreemdelingenbesluit 2000) 26. märtsi 2012. aasta määruse 2000. aasta välismaalaste määruse muutmiseks seoses

libiseva skaala karmistamisega (Besluit van 26 maart 2012, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal) artikliga I muudetud redaktsioonis

Põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Enne 2012. aastat ei saanud välismaalaste elamisõigust Madalmaades lõpetada enam pärast rohkem kui 20 aastat kestnud seaduslikku riigis viibimist. 2012. aastal jõustus välismaalaste määruse muudatus, millega kohandati niinimetatud libisevat skaalat. See mõiste tähistab regulatsiooni, mille kohaselt tuleb elamisloa äravõtmisel avaliku korra tõttu kohaldada rangemat normi. Mida kauem on välismaalane Madalmaades viibinud, seda raskem peab olema süütegu, mille eest ta on süüdi mõistetud, et talt saaks veel elamisluba ära võtta. Alates 2012. aastast võib erinevate raskete kuritegude puhul, mille eest on karistusena ette nähtud rohkem kui kolmeaastane vangistus, elamisloa ära võtta ka pärast 20 aasta möödumist.
- 2 Siiski tekib küsimus, kas uus, rangem libisev skaala on kohaldatav Türgi kodanike suhtes, kuna see kohandamine kujutab endast uut piirangut otsuse nr 1/80 artikli 13 tähenduses. Selle artikli kohaselt ei tohi kehtestada uusi sätteid, mis raskendavad Türgi kodanike juurdepääsu Euroopa Liidu tööturule. Välismaalast S puudutavas menetluses, kes mõisteti süüdi 39 juhul röövimise ja narkootikumidega kauplemise eest, otsustas Rechtbank (esimese astme kohus, Madalmaad), et uus libisev skaala ei ole kohaldatav. Riigisekretär esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule apellatsioonkaebuse.
- 3 Välismaalaste E ja C suhtes peetud sarnastes menetlustes otsustas esimese astme kohus aga, et otsuse nr 1/80 artikli 14 kohaselt ei ole artikkel 13 kohaldatav avaliku korra, julgeoleku ja rahvatervise kaalutlustel kehtestatud piirangute korral ning seetõttu kohaldatakse uut libisevat skaalat. Nendes menetlustes vaidlustasid välismaalased E ja C esimese astme kohtu otsuse.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 4 Riigisekretär on eelkõige seisukohal, et välismaalased S, E ja C ei saa tugineda otsuse nr 1/80 artiklile 13, sest neil on juba selle otsuse artiklist 6 või artiklist 7 tulenevad õigused. Viimati nimetatud sätted kaitsevad Euroopa Liidus töötavate Türgi kodanike õigusi. Mida kauem on nad ühes liikmesriigis töötanud, seda rohkem õigusi nad saavad. Kuna Türgi kodanike õigused tööhõive valdkonnas on nende kahe sättega juba igakülgselt kaitstud, ei saa see kaitse olla otsuse nr 1/80 artikli 13 eesmärgiks. Selle sätte eesmärgiks on pigem kaitsta neid Türgi kodanikke, kes soovisid omandada artiklites 6 ja 7 sätestatud õigusi. Artikkel 13 kaitseb neid muu hulgas rangemate riigisiseste sätete eest, mis raskendavad nende juurdepääsu tööturule. See nähtub 21. oktoobri 2003. aasta kohtuotsusest Abatay (C-317/01 ja C-369/01, EU:C:2003:572, punktid 78 ja 79).

- 5 Kui otsuse nr 1/80 artikkel 13 peaks siiski põhimõtteliselt olema kohaldatav kohtuasja aluseks olevates menetlustes, siis ei saa riigisekretäri hinnangul välismaalased S, E ja C käesoleval juhul tugineda sellele, võttes arvesse otsuse artiklit 14, kuna nad kujutavad endast ohtu avalikule korrale. See nähtub 7. novembri 2013. aasta kohtuotsusest Demir (C-225/12, EU:C:2013:725), 12. aprilli 2016. aasta kohtuotsusest Genc (C-561/14, EU:C:2016:247) ja 29. märtsi 2017. aasta kohtuotsusest Tekdemir (C-652/15, EU:C:2017:239). Otsuse nr 1/80 artikli 14 alusel võib välismaalaste S, E ja C suhtes seega kohaldada uut libisevat skaalat.
- 6 Välismaalaste [S, E ja C] arvates tõlgendab riigisekretär kohtuotsust Abatay valesti. Oleks kummaline, kui Türki kodanik, kes vastab kõikidele otsuse nr 1/80 artiklis 6 või artiklis 7 sätestatud elamisõiguse tingimustele, on vähem kaitstud selle õiguse piiramise eest kui Türki kodanik, kes ei vasta veel kõikidele nendele tingimustele.
- 7 Lisaks sellele ei tähenda otsuse nr 1/80 artikkel 14 seda, et artikkel 13 ei kuulu avaliku korra huvides mingil juhul kohaldamisele. Uus piirang on avaliku korra huvides õigustatud ainult siis, kui see sobib avaliku korra kaitsmiseks ega lähe kaugemale kui sel eesmärgil vajalik. Välismaalased peavad endast kujutama tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu ühiskonna põhihuvile ning proportsionaalsuse põhimõtte ei tohiks takistada elamisloa äravõtmist. See nähtub eespool viidatud kohtuotsusest Demir, samuti 8. detsembri 2011. aasta kohtuotsusest Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809).

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

Esimene küsimus

- 8 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas riigisekretär võib kohtuotsust Abatay tõlgendada selliselt, et Türki kodanikud, kes juba tuginevad otsuse nr 1/80 artiklis 6 või artiklis 7 sätestatud õigustele, ei saa enam tugineda artiklile 13. 17. septembri 2009. aasta kohtuotsusest Sahin (C-242/06, EU:C:2009:554, punkt 51) tuleneb tõepoolest, et „Artikkel 6 reguleerib töötamise tingimusi, võimaldades asjaomase isiku järkjärgulist integreerumist vastuvõtvas liikmesriigis, samal ajal kui artikkel 13 käsitleb siseriiklikke meetmeid tööturule sisenemise kohta.”. See ei tähenda siiski tingimata, et artikkel 13 ei ole kohaldatav, kui välismaalane saab õigused artiklist 6 või artiklist 7. Võimalik, et Euroopa Kohus tahtis kohtuotsuses Abatay üksnes lükata tagasi Saksamaa valitsuse vastupidise seisukoha, et artiklit 13 kohaldatakse üksnes siis, kui kohaldatakse ka artiklit 6. Arvatavasti seetõttu otsustas ta, et artikkel 13 on kohaldatav siis, kui artiklit 6 ei kohaldata.
- 9 Otsuse nr 1/80 eesmärk võimaldada Türki töötajate vaba liikumine ja nende järkjärguline integreerimine vastuvõtvasse liikmesriiki näib olevat vastuolus seisukohaga, et Türki kodanik kaotab otsuse nr 1/80 artikliga 13 tagatud kaitse sel

määral, mil ta on vastuvõtvasse liikmesriiki paremini integreeritud. Lisaks nähtub juba viidatud kohtuotsustest Genc ja Tekdemir, samuti 10. juuli 2019. aasta kohtuotsusest A (C-89/18, EU:C:2019:580) ja 29. aprilli 2010. aasta kohtuotsusest komisjon vs. Madalmaad (C-92/07, EU:C:2010:228), et otsuse nr 1/80 artiklit 13 kohaldatakse kõigi riigisiseste meetmete suhtes, mis võivad negatiivselt mõjutada majandustegevuse teostamist liidus, mitte ainult piirangute suhtes, mis puudutavad [sellise tegevuse] esmakordset alustamist selles liikmesriigis.

- 10 Kuna eespool viidatud Euroopa Kohtu praktikast ei selgu üheselt, kas välismaalane, kes tuleb õigused otsuse nr 1/80 artiklist 6 või artiklist 7, võib tugineda ka otsuse nr 1/80 artiklile 13, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus vajalikuks esitada esimene küsimus Euroopa Kohtule eelotsuse saamiseks.

Teine küsimus

- 11 Kui Türki kodanikud, kellel on otsuse nr 1/80 artiklist 6 või artiklist 7 tulenevad õigused, võivad lisaks tugineda otsuse nr 1/80 artiklile 13, tekib küsimus, kas see on võimalik ka siis, kui nad kujutavad oma isikliku käitumise tõttu ohtu avalikule korrale. Otsuse nr 1/80 artikkel 13 on suunatud liikmesriikidele ning keelab neil kehtestada uusi meetmeid, mille eesmärk või tagajärg on, et Türki kodanikele seatakse töötajate liikumisvabaduse kasutamiseks rangemad piirangud (vt kohtuotsus Demir, punkt 33). Türki kodanik võib pöörduda kohtusse, et lasta selle artikliga kokkusobimatud uued õigusaktid mittekohaldatavaks kuulutada (vt kohtuotsus Sahin, punkt 62). Kui välismaalane kujutab endast individuaalse käitumise alusel ohtu avalikule korrale, nii et on täidetud otsuse nr 1/80 artiklis 14 sätestatud tingimused, ei tähenda see tingimata, et artiklis 13 kehtestatud keeld kaotab automaatselt kehtivuse. Keeld on suunatud ju liikmesriikidele ning puudub seos Türki kodanike individuaalse käitumise ja isiklike asjaolude vahel.
- 12 Euroopa Kohus on eespool nimetatud kohtuotsuse Ziebell punktis 82 märkinud aga ka seda, et liikmesriik võib piirata otsuse nr 1/80 artiklitest 6 ja 7 tulenevaid õigusi juhul, kui Türki kodaniku individuaalne käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi ning nende õiguste piiramine on proportsionaalne. Samal ajal tuleb kaitsta välismaalase põhiõigusi, eelkõige õigust era- ja perekonnaelu austamisele.
- 13 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tahab seetõttu teada, kas ei ole pigem nii, et välismaalase individuaalse käitumise ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimise hindamisel tuleb arvesse võtta huvi vältida uusi piiranguid otsuse nr 1/80 artikli 13 tähenduses. Selle hindamise alusel võib otsuse nr 1/80 artiklist 6 või artiklist 7 tulenevaid õigusi siis võib-olla igal juhul lõpetada. Sellisel juhul ei ole artikkel 13 enam määrav. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu käsitluse kohaselt ei ole viidatud kohtupraktika põhjal seetõttu üheselt selge, kas Türki kodanik, kes kujutab endast ohtu avalikule korrale, võib siiski väita, et otsuse nr 1/80 artikliga 13 vastuolus olevat uut sätet ei tohiks kohaldada, ja seetõttu esitatakse teine eelotsuse küsimus.

Kolmas küsimus

- 14 Käesoleva kohtuvaidluse aluseks olevates menetlustes kõne all oleva libiseva skaala karmistumine on tingitud muutunud ühiskondlikest arusaamadest seoses avaliku korra kaitsega. Otsuse seletuskirjas, mis tegi võimalikuks elamisloa äravõtmise pärast üle 20-aastast seaduslikku viibimist, märgitakse, et varasem regulatsioon ei vasta kohati enam õiglustundele. Mõnikord peetakse vajalikuks, et vaatamata pikale riigis viibimise ajale peab olema võimalik elamisõigus lõpetada. Tuleb selgitada, kas need muutunud ühiskondlikud seisukohad õigustavad libiseva skaala karmistamist.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ei selgu Euroopa Kohtu kohtupraktikast üheselt, millal on otsuse nr 1/80 artikliga 13 vastuolus olev uus õigusakt avaliku korra huvides siiski õigustatud. Eespool viidatud kohtuotsuse Demir punktist 40 ei nähtu üheselt, kas piisab sellest, et uus piirang on ainult avaliku korra huvides, või kas see uus piirang peab olema lisaks sobilik tagama ka selle õiguspärase eesmärgi saavutamist, ega lähe kaugemale selle saavutamiseks vajalikust. Viimati nimetatud nõue piirab liikmesriikide võimalusi kehtestada uusi piiranguid otsuse nr 1/80 artikli 13 tähenduses ning seda näivad toetavat 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:800, punkt 56) ja 22. mai 2012. aasta kohtuotsus I (C-348/09, EU:C:2012:300, punkt 23). Viimati nimetatud kohtuotsuses märkis Euroopa Kohus siiski ka seda, et liikmesriikidele jääb jätkuvalt vabadus „määrata vastavalt oma riigisisestele vajadustele, mis võivad liikmesriigiti ja hetketi erineda, mida avalik kord ja julgeolek nõuavad“. 4. detsembri 1974. aasta kohtuotsusest Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punkt 18) nähtub, et pädevatele riigisisestele asutustele tuleb selles osas võimaldada teatavat mänguruumi hindamiseks. On ilmne, et see kehtib ka avaliku korra huvides tehtavate õigusaktide karistamise kohta.
- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tahab teada, kas ühiskondliku arvamuse muutumisest tingitud libiseva skaala karmistamine võtab piisavalt arvesse, et avaliku korra mõistet tuleb tõlgendada kitsalt ja kas see kuulub endiselt liikmesriikide kaalutlusruumi. Seetõttu esitatakse kolmas eelotsuse küsimus.