

Kohtuasi C-673/19

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

11. september 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad van State (Madalmaad)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

4. september 2019

Apellatsioonkaebuste esitajad:

M

A

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Vastustajad apellatsioonimenetluses:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

T

Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasi käsitleb apellatsioonkaebusi, mis on esitatud Rechtbank Den Haag'i (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) kolme otsuse peale küsimuses, kas kolme välismaalast saab ilma eelnevalt tagasisaatmisotsust väljastamata Vreemdelingenwet 2000 (2000. aasta välismaalaste seadus, edaspidi „Vw 2000“) artikli 59 lõike 2 alusel õiguspäraselt kinni pidada, et tagada nende lahkumine Euroopa Liidu teistesse liikmesriikidesse, kus neile on antud rahvusvaheline kaitse.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98) kohaldatavus kolmanda

riigi kodanike lahkumise puhul mõnda muusse liikmesriiki nende kodanike kolmandasse riiki väljasaatmise asemel. Kui viidatud direktiiv on kohaldatav, siis direktiivi 2008/115 artikli 4 lõike 3 kohaste liikmesriigi õigusnormide kohaldamise tingimuste tõlgendamine. ELTL artikkel 267.

Eelotsuse küsimus

Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiviga 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, eriti selle artiklitega 3, 4, 6 ja 15 on vastuolus, kui välismaalane, kellele on mõnes muus liidu liikmesriigis antud rahvusvaheline kaitse, peetakse liikmesriigi õigusaktide alusel kinni eesmärgiga ta asjaomasesse muusse liikmesriiki välja saata, kui sellega seoses nõutakse kõigepealt lahkumist selle liikmesriigi territooriumile, kuid tagasisaatmisotsust ei ole väljastatud?

Viidatud liidu õiguse sätted

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98; edaspidi „direktiiv 2008/115“) põhjendused 2 ja 5, artiklid 1–6 ja artikkel 15

Komisjoni 16. novembri 2017. aasta soovitus (EL) 2017/2338, millega võetakse kasutusele ühine tagasisaatmise käsiraamat, mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama tagasisaatmisega seotud ülesannete täitmisel (ELT 2017, L 339, lk 83; edaspidi „tagasisaatmise käsiraamat“)

Viidatud liikmesriigi õiguse sätted

2000. aasta välismaalaste seadus (Vreemdelingenwet 2000, edaspidi „Vw 2000“) artiklid 59, 62a, 63 ja 106

2000. aasta välismaalaste ringkiri (Vreemdelingencirculaire 2000), A osa punkt 3.2

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Välismaalased M, A ja T, kes on kolmanda riigi kodanikud, taotlesid Madalmaades rahvusvahelist kaitset. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Madalmaade justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär, edaspidi „Staatssecretaris“) jättis need taotlused 28. veebruari 2018. aasta, 9. oktoobri 2018. aasta ja 13. juuni 2018. aasta otsusega vastuvõetamatuse tõttu rahuldamata, sest neile välismaalastele oli juba teises liidu liikmesriigis antud kehtiv pagulasseisund. Staatssecretaris tegi oma otsustes Vw 2000 artikli 62a lõike 3

alusel (millega võeti Madalmaade õigusesse üle direktiivi 2008/115 artikli 6 lõige 2) kõnealustele välismaalastele lahkumisetekirjutuse, nõudes nende viivitamatut lahkumist neile rahvusvahelise kaitse andnud liikmesriigi territooriumile ning hoiatades neid selle täitmata jätmise korral väljasaatmise eest. Välismaalased ei täitnud seda nõudmist. Staatssecretaris pidas nad seejärel Vw 2000 artikli 59 lõike 2 alusel kinni: vastavalt 28. septembril 2018, 22. novembril 2018 ja 25. oktoobril 2018, selleks et tagada nende lahkumine asjaomastesse liikmesriikidesse.

- 2 Välismaalased esitasid kaebused Rechtbank Den Haagile (Haagi esimese astme kohus). Nad väitsid muu hulgas, et kinnipidamismeede on õigusvastane, sest tagasisaatmisotsust ei ole väljastatud.
- 3 Rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus) tõdes välismaalaste M ja A kohtusjades, et Staatssecretaris pidas nad Vw 2000 artikli 59 lõike 2 alusel õiguspäraselt kinni, olenemata tagasisaatmisotsuste väljastamata jätmisest. Tagasisaatmisotsus ei ole Vw 2000 artikli 59 lõike 2 kohase kinnipidamismeetme puhul vajalik. Rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus) jättis kõnealused kaebused põhjendamatusette tõttu rahuldamata.
- 4 Välismaalase T kohtuasjas tõdes Rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus) seevastu, et ei ole selge, kas Vw 2000 artikkel 59 on kohane õiguslik alus kolmanda riigi kodaniku kinnipidamiseks eesmärgiga tagada tema lahkumine asjaomasesse muusse liikmesriiki. Ta leidis, et see on võimalik ainult juhul, kui Vw 2000 artikli 59 lõikes 2 kasutatud tagasisaatmise mõistel on teistsugune tähendus kui nimetatud seaduse artikli 59 teistes lõigetes. Ei ole selgunud, et seadusandja oleks seda soovinud pärast direktiivi 2008/115 ülevõtmist Vw 2000 artikliga 59, seega tuleb Vw 2000-s kasutatud tagasisaatmise mõistet tõlgendada kitsalt kooskõlas direktiiviga 2008/115. Lisaks ei esitanud Staatssecretaris mõnda dokumenti Rechtbank Den Haagile (Haagi esimese astme kohus) õigel ajal ja täies mahus. Välismaalase T kinnipidamine on seega alates asjaomase korralduse tegemise kuupäevast õigusvastane.

Põhikohtuasja poolte peamised väited

- 5 Raad van State's (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) toimivas apellatsioonimenetluses on M ja A seisukohal, et Rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus) otsustas ekslikult, et tagasisaatmisotsus ei ole vajalik. Staatssecretaris oleks pidanud tegema Vw 2000 artikli 62a lõike 3 alusel tagasisaatmisotsuse, sest nad ei täitnud ettekirjutust lahkuda asjaomase liikmesriigi territooriumile. Kuna tagasisaatmisotsus puudub, siis on kõnealuste isikute kinnipidamine õigusvastane.
- 6 Staatssecretaris leiab, et kuna Vw 2000 artikli 59 lõige 2 kehtis juba enne direktiivi 2008/115 ülevõtmist, siis on see säte kinnipidamiseks liikmesriigi õiguses ette nähtud alus. Osas, milles seadus ei ole direktiivi 2008/115 üle võtnud ammendavalt või mis käsitleb juhtumeid, mis ei kuulu viidatud direktiivi

kohaldamisalasse, tuleb tagasisaatmise mõistet tõlgendada selle igapäevakeelses tähenduses. Ei ole põhjendatud tõlgendada Vw 2000 artikli 59 lõiget 2 kitsalt, mille kohaselt vastab selles kasutatud tagasisaatmise mõiste direktiivis 2008/115 sätestatud määratlusele. Selle sätte kohaselt võib Madalmaade territooriumil ebaseaduslikult elavad kolmandate riikide kodanikud kinni pidada, et tagada nende lahkumine neile kehtiva pagulasseisundi või täiendava kaitse andnud liikmesriiki.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 7 Vw 2000 artikkel 59 sisaldab mitmesuguseid õiguslikke aluseid kinnipidamiseks. Vw 2000 artikli 59 lõikega 1 võeti üle direktiivi 2008/115 artikkel 15. Seega on nimetatud säte õiguslik alus sellise kolmanda riigi kodaniku kinnipidamiseks, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust direktiivi 2008/115 tähenduses tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise elluviimiseks. Tagasisaatmisotsus on tagasisaatmismenetluse osa, nii et tagasisaatmisotsus on selle korra järgi kinnipidamiseks nõutav. Vw 2000 artikli 59 lõige 2 ei sisalda täiendavat alust kinnipidamiseks, mis ei rajane direktiivil 2008/115. Viidatud lõike kohaselt peetakse kinnipidamist avaliku korra tagamiseks vajalikuks, kui tagasisaatmiseks nõutavad dokumendid on juba või on peagi olemas.
- 8 Staatssecretaris selgitas kohtuistungil, et kohaldab praegu Vw 2000 artikli 59 lõiget 2 ainult mõnes muus liikmesriigis rahvusvahelise kaitse saanud ja ebaseaduslikult Madalmaades viibivate kolmandate riikide kodanike kinnipidamiseks, et tagada nende lahkumine sellesse liikmesriiki. Lisaks annab ta korralduse kinnipidamiseks ainult juhul, kui välismaalane ei täida ettekirjutust lahkuda viivitamatult asjaomasesse liikmesriiki. Kuigi Vw 2000 artikli 62a lõike 3 kohaselt tuleb väljastada tagasisaatmisotsus, kui lahkumisettekirjutust ei täideta, siis tegelikkuses seda rahvusvahelise kaitse saanud välismaalaste puhul ei tehta. Mittetagasisaatmise põhimõte välistab sellistel juhtudel tagasisaatmisotsuse tegemise.
- 9 Direktiiv 2008/115 võimaldab kehtestada siseriiklikke eeskirju juhtudeks, mida viidatud direktiiv ei hõlma. Direktiivi eesmärk ei ole nimelt ühtlustada kõiki välismaalaste liikmesriigis viibimist reguleerivaid siseriiklikke norme, vaid see puudutab üksnes tagasisaatmisotsuste vastuvõtmist ja täitmist (vt 6. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, punktid 28 ja 29). Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) ei arva, et Vw 2000 artikli 59 lõikes 2 kasutatud tagasisaatmise mõiste tõlgendamine peaks piirduma vastava direktiivis 2008/115 sätestatud määratlusega.
- 10 Selleks et hinnata, kas Staatssecretaris pidas välismaalased kinni tagasisaatmisotsuse puudumisest olenemata õiguspäraselt, tuleb kontrollida, kas direktiiv 2008/115 on kohaldatav, ja kui on, siis kas viidatud direktiiv võimaldab

liikmesriikidel pidada välismaalane kinni eesmärgiga saata ta mõnda muusse liikmesriiki.

Direktiivi 2008/115 kohaldamisala

- 11 Direktiivi 2008/115 kohaldatakse selle artikli 1 ja artikli 2 lõike 1 kohaselt liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. Kuivõrd käesolev kohtuasi käsitleb lahkumist mõnda muusse liikmesriiki, mitte kolmandasse riiki väljasaatmist, siis tekib küsimus, kuidas direktiivi 2008/115 kohaseid nõudeid ja sellekohast korda sellistel asjaoludel kohaldada. Direktiivi 2008/115 põhjenduse 5 kohaselt tuleks direktiiviga luua eeskirjad, mis on kohaldatavad kõigi kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei vasta või enam ei vasta liikmesriiki sisenemise, liikmesriigis viibimise või elamise tingimustele. Lisaks ei hõlma direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 3 määratletud tagasisaatmise mõiste väljasaatmist mõnda muusse liikmesriiki. Juba sel põhjusel ei saa asjaomastel juhtudel kohaldada kinnipidamise õigusliku alusena direktiivi artiklit 15. Võib asuda seisukohale, et kui võtta arvesse direktiivi 2008/115 põhjendust 5 koostoimes selle direktiivi artikli 3 punktiga 1 ja artikliga 1, siis ei näe direktiiv ette nõudeid ega korda, mida Madalmaad peavad kirjeldatud asjaoludel järgima välismaalase tagasisaatmisel talle rahvusvahelise kaitse andnud liikmesriiki. Sel juhul reguleerib nende välismaalaste kinnipidamist eranditult liikmesriigi õigus.
- 12 Sellele võib vastu väita, et direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikega 2 on sõnaselgelt ette nähtud, et liikmesriigid väljastavad tagasisaatmisotsuse, kui ebaseaduslikult riigis viibiv kolmanda riigi kodanik ei täida ettekirjutust lahkuda viivitamatult liikmesriiki, kus talle väljastati kehtiv elamisluba või muu riigisviibimise õigust andev luba. See kord põhines ilmselt veendumusel, et kolmanda riigi kodanik üldjuhul täidab lahkumisettekirjutuse, sest muidu ähvardab teda väljasaatmine päritoluriiki.
- 13 Kõnealust korda ei saa siiski automaatselt rakendada kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellele on mõni muu liikmesriik andnud pagulasseisundi või täiendava kaitse. Tema väljasaatmine päritoluriiki on vastuolus mittetagasisaatmise põhimõttega, mida tuleb muu hulgas direktiivi 2008/115 artiklite 1 ja 5 kohaselt järgida viidatud direktiivi ülevõtmisel.
- 14 Käesolevates kohtuasjades välistab järelikult välismaalaste pagulasseisund nende tagasisaatmise päritoluriiki. Sama asjakohatu on küsimus transiidiriiki tagasisaatmise kohta. Asjaomased välismaalased ei ole ka teatanud, et sooviksid vabatahtlikult lahkuda mõnda muusse kolmandasse riiki. Sel põhjusel ei ole käesoleval juhul võimalik väljastada tagasisaatmisotsust, millega kehtestatakse või sätestatakse tagasipöördumiskohustus eesmärgiga saavutada tagasisaatmine päritoluriiki. Tekib küsimus, kas direktiiv 2008/115 lubab liikmesriikidel analoogsetel juhtudel jätta tagasisaatmisotsus väljastamata ja pidada välismaalased ilma selleta kinni, et tagada nende lahkumine pagulasseisundi andnud liikmesriiki.

Soodsamad sätted

- 15 Tagasisaatmise käsiraamatu punktide 5.3 ja 5.4 kohaselt kehtib direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikes 2 sätestatud üldine kord juhul, kui kolmanda riigi kodanik keeldub vabatahtlikult lahkumast talle rahvusvahelise kaitse andnud liikmesriiki. Kui tagasi- või väljasaatmine kolmandasse riiki ei ole võimalik ja kolmanda riigi kodaniku väljasaatmist mõnda muusse liikmesriiki saab pidada soodsamaks meetmeks, siis saab selle isiku saata liikmesriiki, kus ta võib viibida seaduslikult. Elamisloa väljastanud liikmesriik peab sellistel asjaoludel nõustuma kolmanda riigi kodaniku tagasivõtmisega. Lisaks sellele on väljasaatmismenetlus sätestatud liikmesriigi õiguses.
- 16 Tagasisaatmise käsiraamatu punkti 2.3 kohaselt tuleb sõna „soodsamad“ direktiivi 2008/115 artikli 4 lõike 3 tähenduses mõista soodsamatena välismaalase jaoks, mitte soodsamatena liikmesriigi jaoks. See toob kõnealustes kohtuasjades kaasa probleeme, sest välismaalased ei täitnud ettekirjutust lahkuda neile rahvusvahelise kaitse andnud liikmesriiki. Nähtavasti viibivad nad meelsamini ebaseaduslikult Madalmaades kui seaduslikult asjaomases liikmesriigis. Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) küsib, milliseid asjaolusid tuleb arvesse võtta soodsama sätte olemasolu hindamisel. Selge on see, et väljasaatmist päritoluriiki ei ole asjakohane kaaluda, sest selline meede ei ole kooskõlas mittetagasisaatmise põhimõttega.
- 17 Lisaks eeldusele, et teatavad liikmesriigi õiguse sätted võivad olla soodsamad, näeb direktiivi 2008/115 artikli 4 lõige 3 veel ette, et sellised sätted peavad olema viidatud direktiiviga kooskõlas. Tekib küsimus, kas liikmesriigi õigusnorm, mille alusel saab isiku kinni pidada eesmärgiga tagada tema lahkumine mõnda muusse liikmesriiki, on kooskõlas direktiiviga 2008/115. Vastust sellele küsimusele ei leia viidatud direktiivist ega ka tagasisaatmise käsiraamatust.
- 18 Kui kinnipidamist eesmärgiga tagada isiku lahkumine mõnda muusse liikmesriiki ei saa pidada soodsamaks meetmeks või kui see ei ole direktiiviga 2008/115 kooskõlas, vaid on sellega lausa vastuolus, siis oleks märkimisväärselt raskem sundida ebaseaduslikult riigis viibivat kolmanda riigi kodanikku, kellele on mõnes muus liidu liikmesriigis antud rahvusvaheline kaitse, lahkuma sellesse liikmesriiki. Kirjeldatud juhul jääks ainult võimalus korduvalt nõuda, et asjaomane välismaalane lahuks mõnda muusse liikmesriiki. See muudaks Euroopa Liidus asjaomaste välismaalaste suhtes tõhusa tagasisaatmispoliitika (direktiivi 2008/115 põhjenduses 2 viidatud eesmärk) kohaldamise võimatuks.
- 19 Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) hinnangul on käesolevas kohtuasjas kaks võimalust. Ühe võimalusena saab direktiivi 2008/115 tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodaniku lahkumine talle rahvusvahelise kaitse andnud liikmesriiki ei kuulu viidatud direktiivi kohaldamisalasse. Sellisel juhul kohaldatakse ainult liikmesriigi õigust. Teise võimalusena on direktiiv 2008/115 kõnealustel asjaoludel kohaldatav. Sel juhul

võib kohaldada ka liikmesriigi õigust, aga ainult siis, kui see on asjaomasele välismaalasele soodsam ja kooskõlas direktiiviga 2008/115.

TÖÖDOKUMENT