

Kohtuasi C-528/21

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

26. august 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Fővárosi Törvényszék (Pealinna kohus, Ungari)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

19. juuli 2021

Kaebaja:

M.D.

Vastustaja:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (riikliku välismaalaste politseiameti Budapesti ja Pesti komitaadi piirkondlik direktoraat, Ungari)

Põhikohtuasja ese

Ungaris pikka aega seaduslikult elanud kolmanda riigi kodanikule, kes on liidu kodaniku pereliige (alaealise Ungari kodaniku üleneja sugulane), riikliku julgeoleku kaalutlustel kehtestatud sisenemis- ja viibimiskeelu õiguspärasuse kohtulik kontroll.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Direktiivi 2008/115/EÜ artiklite 5, 11 ja 13 ning ELTL artikli 20 tõlgendamine koostoimes harta artiklitega 7, 21, 24 ja 47.

Õiguslik alus: ELTL artikkel 267.

Eelotsuse küsimused

1. Kas direktiivi 2008/115/EÜ artikleid 5 ja 11 ning ELTL artiklit 20 koostoimes harta artiklitega 7, 20, 24 ja 47 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi selline praktika, millega laiendatakse õigusnormi muudatust ka korduvatele kohtumenetlustele, mis viiakse uuesti läbi varem algatatud menetlustes tehtud kohtumääruse alusel ning mille tagajärjel kohaldatakse kolmanda riigi kodanikule, kes on liidu kodaniku pereliige, palju ebasoodsamat menetluskorda, mis on sel määral ebasoodne, et ta kaotab niisuguse isiku, keda ei tohi tagasi saata isegi mitte avaliku korra, avaliku julgeoleku või riigi julgeoleku põhjustel, staatuse, mille ta oli omandanud selle hetkeni riigis elamise kestuse alusel; et seejärel jäetakse rahuldamata tema alalise elamisloa taotlus samade faktiliste asjaolude tõttu ja riigi julgeolekuga seotud põhjustel; et tema nimele väljastatud elamisluba tühistatakse ning kehtestatakse tema suhtes seejärel sisenemis- ja viibimiskeeld, ilma et üheski menetluses kaalutaks tema isiklikke ja perekondlikke asjaolusid – eelkõige selles kontekstis asjaolu, et tema ülalpidamisel on ka alaealine Ungari kodanik –, et nende otsuste tõttu katkeb perekonna ühtsus või et kolmanda riigi kodaniku pereliikmed, kes on liidu kodanikud, nende hulgas tema alaealine laps, on kohustatud liikmesriigist lahkuma?

2. Kas direktiivi 2008/115 artikleid 5 ja 11 ning ELTL artiklit 20 koostoimes harta artiklitega 7 ja 24 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi selline praktika, mille kohaselt enne kolmanda riigi kodanikule sisenemis- ja viibimiskeelu kehtestamist, väites, et selle liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodaniku riigis elamine kujutab endast tõelist, vahetut ja tõsist ohtu selle riigi julgeolekule, ei uurita selle kolmanda riigi kodaniku isiklikke ja perekondlikke asjaolusid?

Kui vastus esimesele või teisele küsimusele on jaatav:

3. Kas ELTL artiklit 20 ja direktiivi 2008/115 artikleid 5 ja 13 koostoimes harta artiklitega 20 ja 47 ning direktiivi 2008/115 põhjendusega 22, mis sätestab kohustuse seada esikohale lapse parimad huvid, ning sama direktiivi põhjendusega 24, mis nõuab, et hartas sätestatud põhiõigused ja põhimõtted oleksid tagatud, nii et juhul, kui liikmesriigi kohus tuvastab Euroopa Liidu Kohtu otsuse põhjal, et liikmesriigi õigus ja sellel õigusel põhinev välismaalaste ameti praktika on liidu õigusega vastuolus, võib see kohus sisenemis- ja viibimiskeelu õigusliku aluse uurimisel arvesse võtta käesolevas asjas kaebaja omandatud õigusena asjaolu, et 2007. aasta I seaduse vaba liikumise ja elamise õigusega isikute riiki sisenemise ja riigis viibimise kohta (a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, edaspidi „2007. aasta I seadus“) korra alusel oli kaebaja täitnud tingimused, mis olid nõutavad selle seaduse § 42 kohaldamiseks, see tähendab elanud Ungaris seaduslikult enam kui kümme aastat, või peab see kohus sisenemis- ja viibimiskeelu kehtestamise põhjendatuse kontrollimisel võtma arvesse perekondlikke ja isiklikke asjaolusid vahetult direktiivi 2008/115 artikli 5

alusel, kuna 2007. aasta II seaduses kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigis viibimise kohta (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény, edaspidi „2007. aasta II seadus“) sellekohased sätted puuduvad?

4. Kas liidu õigusega, eelkõige direktiivi 2008/115 artiklis 13 tagatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile ja harta artiklis 47 sätestatud erapooletule kohtulikule arutamisele on kooskõlas liikmesriigi selline praktika, mille alusel menetluses, mille on oma edasikaebeõigust teostades algatanud liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanik, jätab välismaalaste amet täitmata lõpliku kohtuotsuse, millega on antud korraldus anda viivitamatu kohtulik kaitse [selle ameti] otsuse täitmise vastu, tuues põhjenduseks, et amet on juba sisestanud sisenemis- ja viibimiskeelu teate Schengeni infosüsteemi (SIS II), mille tagajärjel ei saa liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanik teostada isiklikult edasikaebeõigust ega siseneda Ungarisse seni, kuni menetlus kestab, enne kui tema asjas tehakse lõplik otsus?

Viidatud Euroopa Liidu õigusnormid

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 20.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklid 7, 20, 21, 24 ja 47.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, eriti põhjendused 22 ja 24 ning artiklid 5, 11 ja 13.

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

2007. aasta I seadus nende isikute, kellel on õigus riigis vabalt liikuda ja elada, riiki sisenemise ja riigis viibimise kohta (a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény; edaspidi „2007. aasta I seadus“), §-d 33, 42 ja 94.

2007. aasta II seadus kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigis viibimise kohta (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény; edaspidi „2007. aasta II seadus“): §-d 43, 44 ja 45.

Põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 1 Kaebaja, kes on Kosovo Serbia kodanik, saabus 2002. aastal Ungarisse, kus ta elab koos oma emaga, koos oma Ungari kodanikust elukaaslasega ja koos 2016. aastal sündinud Ungari kodanikust alaealise pojaga. Kaebaja räägib ungari keelt heal tasemel, tema eluviis ning perekondlikud ja sõprussidemed seovad teda

selle riigiga. Ta peab perekonda üleval, tal on äriühing, kinnisvara ja mitu sõidukit, tema äritegevus laieneb ka Slovakkiasse.

- 2 Kaebajal oli alates 31. maist 2003 elamisluba, mida on mitu korda pikendatud; seejärel, kuna tal on alaealine laps, kes on Ungari kodanik, väljastati talle elamisluba kehtivusajaga kuni 20. maini 2021.
- 3 Kaebaja esitas 12. juunil 2018 alalise elamisloa taotluse, mille vastustaja jättis rahuldamata, leides, et kaebaja õigus riigis elada on lõppenud. Vastustaja tugines oma otsuses Alkotmányvédelmi Hivatali (põhiseaduskaitseamet, Ungari) arvamusele, et kaebaja käitumine – seetõttu, et talle oli enne määratud (peatatud) vabadusekaotuslik karistus ebaseaduslikule sisserändele kaasaaitamise süüteo, mis oli toime pandud ilma loata piiriületamisele kaasaaitamisega – kujutab endast tõelist, vahetut ja tõsist ohtu riigi julgeolekule, mille tõttu tal tuleb riigist lahkuda.
- 4 Kaebust menetlenud kohus tühistas otsuse, sealhulgas esimeses astmes tehtud otsuse, ning kohustas välismaalaste ametit viima läbi uue menetluse, ilma et see amet saaks oma otsuses tugineda põhiseaduskaitseameti – kes ei osalenud menetluses spetsialiseerunud asutusena – otsusele. Nimetatud kohus määras, et uues menetluses peab välismaalaste amet kaaluma kõiki kohtuasja asjaolusid, arvestades eelkõige seda, et kaebaja ja tema elukaaslane elasid Ungaris ühises majapidamises koos oma alaealise lapsega, kes on Ungari kodanik.
- 5 Vastustaja võttis uues menetluses tehtud otsusega kaebajalt elamisloa ära. Ta rõhutas, et arvestades õigusnormide muudatusi, mis tehti 1. jaanuaril 2019, toimus uus menetlus 2007. aasta I seaduse § 94 lõike 4 punkti b alusel, mis on imperatiivne säte. Lisaks rõhutas ta, et ta ei saa kõrvale kalduda spetsialiseerunud asutuse arvamuste sisust ja et tal ei ole kaalutusõigust.
- 6 Kaebust menetlenud Fővárosi Törvényszék (Pealinna kohus, Ungari) jättis selle rahuldamata kohtuotsusega, mille Kúria (Ungari kõrgeim kohus) jättis muutmata, märkides, et kuna kaebaja puhul esineb riigi julgeolekuga seotud põhjuseid, teeb välismaalaste amet otsuse ilma igasuguse kaalutusruumita.
- 7 Kaebaja lahkus 24. septembril 2020 Ungari territooriumilt. Vastustaja kehtestas talle kolme aasta pikkuse sisenemis- ja viibimiskeelu ning andis korralduse sisestada selle keelu teade Schengeni infosüsteemi (SIS II). Vastustaja märkis, et 2007. aasta II seaduse kohaselt kujutab kolmanda riigi kodanikus kaebaja viibimine ohtu Ungari riigi julgeolekule, mistõttu loetakse tema tagasisaatmise korralduse andmine proportsionaalseks piiranguks, vaatamata sellele, et kaebajal on olemas ka kehtiv Slovaki elamisluba.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 8 Kaebaja leiab, et kui vastustaja tugines üksnes põhiseaduskaitseameti ettepanekule, võtmata arvesse direktiivi 2008/115 artiklit 11 ja 2007. aasta

II seaduse § 45 lõiget 1, mis nõuavad isiklike ja perekondlike asjaolude kaalumist, siis rikkus ta oma kohustust kaaluda isiklikke ja perekondlikke asjaolusid.

- 9 Vastustaja palub kaebuse rahuldamata jätta, väites, et ta tegi oma otsuse 2007. aasta II seaduse § 43 imperatiivsete sätete alusel, mis nõuavad, et välisriigis elavale kolmanda riigi kodanikule, kelle riiki sisenemine ja seal viibimine ohustab riigi julgeolekut, tuleb kehtestada eraldi sisenemis- ja viibimiskeeld, ning et see näeb samuti ette, et riigi julgeoleku eest vastutavate asutuste ettepanekud on kohustuslikud. Lisaks, kuna kaebaja elamisluba, mis oli talle antud tema perekondlikke suhteid arvestades, oli juba kehtetuks tunnistatud, ei olnud vastustajal ka seadusest tulenevat kohustust kaaluda kaebaja perekondlikke asjaolusid.

Eelotsusetaotluse põhjenduste kokkuvõte

- 10 2007. aasta I seadus, mis kehtis enne 1. jaanuarit 2019, lubas kolmandate riikide kodanikel, kes on Ungari kodanike pereliikmed, kes ei ole kasutanud oma õigust vabalt liikuda, elada Ungaris samadel tingimustel nagu need kolmandate riikide kodanikud, kes on Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) kodanike pereliikmed, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda.
- 11 1. jaanuari 2019. aasta õigusakti muudatuses oli siiski ette nähtud, et menetlustele, mis on algatatud ja korduvad pärast kolmandate riikide kodanike, kes on Ungari kodanike pereliikmed, riiki sisenemist ja riigis viibimist käsitleva muutmisseaduse jõustumist, kohaldatakse 2007. aasta I seaduse sätete asemel siiski 2007. aasta II seaduse sätteid. Sellest ajast alates kehtivad seega nende pereliikmete suhtes ebasoodsamad eeskirjad ning nad on võrdsustatud kolmandate riikide kodanikega, kellel ei ole pereliikmeid, kes on Ungari või EMP liikmesriigi kodanikud.
- 12 Seadusandliku reformiga oli lisaks lubatud riigi julgeoleku või avaliku korra ja julgeoleku põhjustel määrusega tagasi saata kolmanda riigi kodanikke, kes on Ungari kodanike pereliikmed ja kes on pikka aega elanud Ungaris, võtmata arvesse nende perekondlikke ja isiklike asjaolusid, ilma et võetaks arvesse Euroopa Liidu Kohtu praktikat, sealhulgas 11. märtsi 2021. aasta kohtuotsust *M.A. vs. Belgia riik (alaealise lapse vanema tagasisaatmine)* (C-112/20, EU:C:2021:197).
- 13 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas seadusandliku reformi sisu või selle kohaldamise viis on selliste kolmandate riikide kodanike puhul, kes on Ungari kodanike pereliikmed ja kes elavad Ungaris juba pikemat aega, kooskõlas liidu kodanikele tagatud vabalt liikumise ja elamise õigusega, mis on ette nähtud ELTL artiklis 20, ning sellest tuleneva pereliikmete õigusega, samuti harta artiklitega 7, 21, 24 ja 47 koostoimes Euroopa Kohtu 8. mai 2018. aasta kohtuotsusega *K.A. jt (perekonna taasühinemine Belgias)* (C-82/16, EU:C:2018:308).
- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on muutmisseaduse kohaldamine korduvate menetluste suhtes vastuolus liidu õigusega, kuid käesolevas asjas ei ole

Kúria (Ungari kõrgeim kohus) kohtupraktika tõttu riigisisest õigusest võimalik kõrvale kalduda.

- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib samuti, kas võib arvesse võtta asjaolu, et kaebaja elas 2007. aasta I seaduse § 42 lõike 1 kohaselt, mis on asjakohane kuni 1. jaanuarini 2019, seaduslikult riigis kauem kui kümme aastat, ning kas direktiivi 2008/115 tuleb tõlgendada nii, et juhul kui sisenemis- ja viibimiskeeld on vastu võetud eraldi, võib see kohus perekondlike ja isiklike asjaolude arvessevõtmiseks riigisiseste õigusnormide puudumise korral lisaks sellele, et ta jätab riigisisese õiguse kohaldamata, teha otsuse vahetult direktiivi artikli 5 alusel.
- 16 Kuna liikmesriigi kohtute praktika on nendes küsimustes märkimisväärselt erinev, mis tähendab, et liikmesriigi õiguspraktika tõttu ei ole liidu õiguse õige kohaldamine nii ilmne, et see ei tekita põhjendatud kahtlust, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et liidu õiguse tõlgendamine on vastavalt selge õigusakti doktriinile kohtuasja lahendamiseks vajalik.
- 17 Kuna kaebaja, kes viibib praegu Austrias, ei saa sisenemis- ja viibimiskeelu tõttu Ungarisse reisida ning arvestades tema alaealise lapse parimaid huve, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus lahendada esitatud küsimused kiirmenetluses.