

Kohtuasi C-636/23**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

24. oktoober 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (välismaalaste asjade halduskohus, Belgia)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

16. oktoober 2023

Kaebaja:

W

Vastustaja:

Belgische Staat

Põhikohtuasja ese

Kaebaja esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse tagasisaatmisotsuse tühistamiseks. Kohus rahuldaskäebuse, kuna tagasisaatmisotsuse põhjendustes oli tehtud viga, nimelt ei olnud määratud tähtaega riigist vabatahtlikuks lahkumiseks. Vastustaja esitas selle peale kassatsioonkaebuse kõrgeimale halduskohtule Raad van Statele (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Pärast esimese otsuse tühistamist peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tegema tagasisaatmisotsuse kohta uue otsuse.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib vastust küsimusele, kas riigist lahkumise tähtaja määramine on üksnes tagasisaatmisotsuse rakendusmeede või selle otsuse oluline osa, mille peale peab olema võimalik kasutada õiguskaitsevahendit ja mille tühisus toob kaasa kogu tagasisaatmisotsuse tühisuse. Vastus sellele

küsimusele mõjutab ka tingimusi, mille täidetuse korral saab olenevalt asjaoludest määrata riiki sisenemise keelu. ELTL artikkel 267.

Eelotsuse küsimused

1. Kas direktiivi 2008/115 artikli 7 lõiget 4, artikli 8 lõikeid 1 ja 2 ning artikli 11 lõiget 1 tuleb eraldi või koostoimes, arvestades selle direktiivi artiklit 13 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47, tõlgendada nii, et need ei luba käsitada riigist vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmist üksnes rakendustingimusena, mis ei muuda asjaomase välismaalase õiguslikku seisundit, kuna riigist vabatahtliku lahkumise tähtaja määramine või määramata jätmine ei mõjuta aluseks olevat järeldust, et riigi territooriumil viibitakse ebaseaduslikult?

2. Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt: Kas direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 6 sisalduvat väljendit „millega on kaasas“ ja artikli 11 lõikes 1 sisalduvat väljendit „lisatakse“ tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus, et ka veel märkimisväärse aja möödudes võib pädev asutus määrata sisenemiskeelu või peab määrama sisenemiskeelu, mis põhineb tagasisaatmisotsusel, milles ei ole seatud tähtaega riigist vabatahtlikuks lahkumiseks?

Kui sellele küsimusele vastatakse eitavalt: Kas kõnealused väljendid tähendavad sellisel juhul seda, et tagasisaatmisotsusele, milles ei ole seatud tähtaega riigist vabatahtlikuks lahkumiseks, tuleb kohe või sobivalt lühikese aja jooksul lisada sisenemiskeeld?

Kui sellele küsimusele vastatakse jaatavalt: Kas direktiivi 2008/115 artiklis 13 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47 tagatud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile hõlmab ka võimalust vaidlustada tagasisaatmisotsuse peale esitatud kaebuse raames sellise otsuse õiguspärasus, millega jäeti tähtaeg riigist vabatahtlikuks lahkumiseks määramata, kui vastasel korral ei saa sisenemiskeelu õigusliku aluse õiguspärasust enam tõhusalt vaidlustada?

3. Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt: Kas direktiivi 2008/115 artikli 7 [lõike 1 esimeses lõigus] sisalduvat väljendit „näha ette sobiv [...] tähtaeg“ ja artikli 3 punktis 4 sisalduvat väljendit „ja [...] tagasipöördumiskohustus“ tuleb tõlgendada nii, et riigist lahkumise kohustuse täitmiseks määratud tähtaeg on tagasisaatmisotsuse oluline osa, millest tulenevalt saab teha järelduse, et juhul kui tuvastatakse, et kõnealune tähtaeg on õigusvastane, muutub tagasisaatmisotsus tervikuna tühiseks ja tuleb teha uus tagasisaatmisotsus?

Kui Euroopa Kohus peaks leidma, et tähtaja määramata jätmine ei ole tagasisaatmisotsuse oluline osa, siis milline on direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 4 viidatud ilma tähtajata tagasisaatmisotsuse tegelik ulatus ja täidetavus juhul, kui asjaomane liikmesriik ei ole kasutanud direktiivi artikli 7 [lõike 1] kohast võimalust määrata tähtaeg ainult asjaomase kolmanda riigi kodaniku taotlusel?

Viidatud liidu õigusnormid ja kohtupraktika

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (edaspidi „direktiiv 2008/115“), artikli 3 punktid 4, 6 ja 8, artikli 6 lõige 1, artikli 7 lõiked 1 ja 4, artikli 8 lõiked 1, 2 ja 4, artikli 11 lõige 1 ja artikkel 13

Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artikkel 47

Euroopa Kohtu 11. juuni 2015. aasta otsus Zh. ja O. (C-554/13, punktid 46, 47, 49, 50 ja 54), 28. aprilli 2011. aasta otsus El Dridi (C-61/11 PPU, punktid 35–38 ja punkt 51), 11. detsembri 2014. aasta otsus Boudjlida (C-249/13, punkt 51) ja 14. mai 2020. aasta otsus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, punkt 115)

Viidatud riigisisesed õigusnormid

Seadus välismaalaste riigi territooriumile sisenemise, riigi territooriumil viibimise ja sinna elama asumise ning välismaalaste väljasaatmise kohta (Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen., edaspidi „Vreemdelingenwet“):

Artikli 1 § 1 punktid 6 ja 8, milles on direktiivi 2008/115 artikli 3 punkte 4 ja 6 üle võttes määratletud mõisted „väljasaatmisotsus“ ja „sisenemiskeeld“.

Artikli 7 punktid 1 ja 3, mille kohaselt võivad riigi ametiasutused teha välismaalasele Belgia territooriumilt lahkumise ettekirjutuse, kui välismaalasel puuduvad vajalikud dokumendid ja kui tema käitumine võib kahjustada avalikku korda või riigi julgeolekut.

Artikli 74/11 § 1: „Sisenemiskeelu kestus määratakse kindlaks iga juhtumi asjaolusid arvestades. Väljasaatmisotsusega kaasneb [...] kuni kolmeaastane sisenemiskeeld [...], kui tähtaega riigist vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud, [...] [ja] rohkem kui viieaastane sisenemiskeeld [...], kui kolmanda riigi kodanik kujutab endast tõsist ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule.“

Artikkel 74/14: „§ 1. Väljasaatmisotsuses on riigist lahkumiseks ette nähtud 30päevane tähtaeg. [...] § 2. Riigist vabatahtlikuks lahkumiseks määratud tähtaja jooksul ei saadeta kolmanda riigi kodanikku riigist sunniviisiliselt välja. [...] § 3. §-s 1 määratud tähtajast võib kõrvale kalduda, kui [...] esineb põgenemise oht [või] [...] kolmanda riigi kodanik kujutab endast tõsist ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule [...]. Sellisel juhul on väljasaatmisotsuses ette nähtud lühem kui seitsmepäevane tähtaeg või ei ole tähtaega üldse ette nähtud.“

Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 1. septembri 2022. aasta kassatsiooniootsus nr 254.377

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Maroko kodanikust kaebajale mõisteti 7. juunil 2019 narkokuriteo eest vabadusekaotuslik karistus. 18. juulil 2019 esitas Belgia kaebajale nõude lahkuda Belgia territooriumilt (edaspidi „tagasisaatmisotsus“) ja määras talle kaheksa-aastase riiki sisenemise keelu.
- 2 Tagasisaatmisotsuse põhjendustes on märgitud, et kaebajal ei ole kehtivat elamisluba ja tema käitumisest tuleneb avaliku korra kahjustamise ja põgenemise oht. Selle ohu tõttu ei määratud talle tähtaega riigist vabatahtlikuks lahkumiseks.
- 3 Kaebaja esitas Raad voor Vreemdelingenbetwistingenile (välismaalaste asjade halduskohus, Belgia, edaspidi „Raad“) nõude tagasisaatmisotsus ja sisenemiskeeld peatada ning tühistada; nõue rahuldati. Seepeale esitas vastustaja Raad van Statele (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kassatsioonkaebuse tagasisaatmisotsuse tühistamise peale, kuid mitte sisenemiskeelu tühistamise peale. Arvestades kassatsioonkaebuse eset, tühistas Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kohtuotsuse üksnes osas, mis puudutab tagasisaatmisotsust. Tagasisaatmisotsuse kohta peab Raad (välismaalaste asjade halduskohus) tegema uue otsuse.
- 4 Raad (välismaalaste asjade halduskohus) tühistas tagasisaatmisotsuse algul seetõttu, et riigist vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmine oli vääralt põhjendatud. Avaliku korra rikkumise ohtu ja põgenemisohtu ei olnud kaebaja puhul individuaalselt hinnatud, mis on vastuolus Euroopa Kohtu praktikaga. Kuna otsus jätta riigist vabatahtliku lahkumise tähtaeg määramata on tagasisaatmisotsuse oluline või põhimõttelise tähtsusega osa, tuli tagasisaatmisotsus seega tervikuna tühistada.
- 5 Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) sedastas kassatsioonikohtuotsuses seevastu, et vabatahtliku lahkumise tähtaeg on vaid rakendusmeede, kuna kaebajal oli kõnealune õiguslik seisund juba tagasisaatmisotsuse tegemise ajal ja igal juhul ei viibinud ta riigis seaduslikult. Seetõttu ei ole tähtaeg tagasisaatmisotsuse põhimõttelise tähtsusega osa. Vastupidisele seisukohale asumisega rikkus Raad (välismaalaste asjade halduskohus) seega Vreemdelingenweti artikleid 7 ja 74/14.

Põhikohtuasja poolte peamised väited

- 6 Kaebaja hinnangul kujutab tagasisaatmisotsus endast jagamatut haldusotsust, mis peab sisaldama kahte osa, nimelt riigi territooriumilt lahkumise ettekirjutuse alust ja täitmise tähtaega. Seejuures viitab kaebaja direktiivi 2008/115 artikli 3 punktidele 4 ja 8. Vabatahtlikuks lahkumiseks tähtaja määramata jätmise otsuse põhjenduste ilmne õigusvastasus muudab õigusvastaseks tagasisaatmisotsuse tervikuna. Vastavalt Euroopa Kohtu 11. juuni 2015. aasta otsusele Zh. ja O. (C-554/13) võib vabatahtliku lahkumise tähtaega lühendada või selle määramata

jätta üksnes erandlikel asjaoludel ja sellisel juhul peab olema võimalik kasutada tõhusat õiguskaitsevahendit.

- 7 Vastustaja hinnangul on tagasisaatmisotsuse täitmise tähtaeg üksnes selle otsuse rakendusmeede, mis ei muuda kaebaja õiguslikku seisundit. Direktiivi 2008/115 artikli 7 lõike 1 kohaselt võivad liikmesriigid ette näha, et nimetatud tähtaeg võimaldatakse ainult asjaomase kolmanda riigi kodaniku taotlusel. Seega ei saa see tähtaeg olla tagasisaatmisotsuse oluline osa. Selle tähtaja vaidlustamine või selle puudumine ei saa seega muuta tagasisaatmisotsust õigusvastaseks.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 8 Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsus käesolevas asjas ei mõjuta mitte ainult ühte konkreetset kohtuasja. Belgia õiguse kohaselt on Raad (välismaalaste asjade halduskohus) kohustatud järgima kõrgeima halduskohtu praktikat. Raad (välismaalaste asjade halduskohus), kellel on Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsuseid arvestades kahtlusi Euroopa Kohtu praktika tõlgendamise suhtes, peab liidu õiguse esimust silmas pidades selgeks tegema, kas Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsus on liidu õigusega kooskõlas.
- 9 Esimene küsimus puudutab seda, milline olemus on riigist vabatahtlikuks lahkumiseks tähtaja määramisel. Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) hinnangul on see tähtaeg pelgalt rakendusmeede – mida ei saa vaidlustada –, kuid Raad (välismaalaste asjade halduskohus) leiab, et see on oluline osa, mida saab igal juhul vaidlustada.
- 10 Raad (välismaalaste asjade halduskohus) hinnangul toetavad tema seisukohta kohtuotsused El Dridi (C-61/11 PPU), Zh. ja O. (C-554/13) ning Boudjlida (C-249/13). Olgugi et Euroopa Kohus viitab „tagasisaatmisotsuse täitmise“ meetmetele, peavad need meetmed olema siiski kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, neid tuleb võtta objektiivsete kriteeriumide alusel ja iga üksikjuhtumi puhul eraldi ning need peavad võimaldama asjaomasel isikul olla enne otsuse vastuvõtmist ära kuulatud. Selle põhjal võib järeldada, et direktiivi 2008/115 artikli 7 lõike 4 soovitava toime tagamiseks peab välisriigi kodanikul olema võimalik kasutada otsuse puhul, millega ei määrata tähtaega riigist vabatahtlikuks lahkumiseks, tõhusat õiguskaitsevahendit.
- 11 Peale selle võiks Euroopa Kohtu praktika põhjal teha järelduse, et selline otsus ei too kaasa mitte ainult õiguslikku tagajärge, et direktiivi 2008/115 artikli 8 lõike 2 kohaselt võib otsuse kohe täita, vaid et see otsus sisaldab vastavalt direktiivi artikli 11 lõike 1 punktile a ka kohustust lisada tagasisaatmisotsusele sisenemiskeeld. Järelikult kui puudub õiguskaitsevahend sisenemiskeelu aluseks oleva tagasisaatmistähtaja määramata jätmise peale, siis puudub ka võimalus vaidlustada sisenemiskeeldu.

- 12 Raad (välismaalaste asjade halduskohus) esitab teise küsimuse, sest kassatsioonkaebuse alusel peab ta tegema otsuse ainult tagasisaatmisotsuse kohta ja mitte sellel põhineva – tühistatud – algse sisenemiskeelu kohta. Hinnates kaebuse väidet, mis on esitatud riigist vabatahtlikuks lahkumiseks tähtaja määramata jätmise vastu, on vaja selgust, kuidas tuleb tõlgendada direktiivi 2008/115 artikli 11 lõikes 1 sisalduvat väljendit „lisatakse“ ning artikli 3 lõikes 6 esitatud mõiste „sisenemiskeeld“ määratluses sisalduvat väljendit „millega on kaasas tagasisaatmisotsus“. See on oluline selleks, et teada saada, kas pädeval asutusel on pärast algse sisenemiskeelu tühistamist endiselt võimalus või koguni kohustus kehtestada tagasisaatmisotsuse kehtima jäänud osa raames uus sisenemiskeeld või kas varasema tagasisaatmisotsuse raames ei saa uut sisenemiskeeldu määrata.
- 13 Direktiiv 2008/115 ega Euroopa Kohtu praktika ei anna üheti mõistetavat teavet selle kohta, kui palju aega võib jääda tagasisaatmisotsuse tegemise ja sisenemiskeelu kehtestamise vahele.
- 14 Euroopa Kohus on korduvalt kinnitanud direktiivi 2008/115 artikli 11 lõikest 1 tulenevat kohustust siduda sisenemiskeeld tagasisaatmisotsusega, milles ei ole määratud tähtaega riigist vabatahtlikuks lahkumiseks. Komisjoni koostatud tagasisaatmise käsiraamatu (ELT 2017, L 339, lk 83) kohaselt võib juba tehtud tagasisaatmisotsust täiendava meetmena kehtestada sisenemiskeelu hilisemas etapis.
- 15 Raad (välismaalaste asjade halduskohus) teeb 3. juuni 2021. aasta otsuse BZ (C-546/19) alusel siiski järelduse, et direktiivi 2008/115 artikli 11 lõike 1 sõnastusest nähtub, et „sisenemiskeeld“ on mõeldud tagasisaatmisotsuse „täiendamiseks“. Tegusõna „täiendama“ näib viitavat sellele, et sisenemiskeelu võib lisada tagasisaatmisotsusele kohe või lühikese aja möödudes.
- 16 Kui väljenditega „lisatakse“ ja „millega on kaasas“ peaks olema vastuolus, et veel mõni aeg pärast tagasisaatmisotsuse tegemist saab kehtestada sisenemiskeelu või tuleb kehtestada sisenemiskeeld, tekib küsimus, kas sisenemiskeeld tuleb kehtestada tagasisaatmisotsuse tegemise ajal või sobivalt lühikese aja jooksul pärast tagasisaatmisotsuse tegemist.
- 17 Kui see kõnealuste väljenditega vastuolus ei ole, on vaja vastata küsimusele, kas õigus tõhusale õiguskaitsevahendile tähendab, et vabatahtlikuks lahkumiseks tähtaja määramata jätmise otsuse õiguspärasust peab olema võimalik vaidlustada, kui sisenemiskeelu õigusliku aluse õiguspärasust ei saa muul viisil enam kahtluse alla seada.
- 18 Kolmas küsimus on esitatud selleks, et anda hinnang kaebuse alusele, mis puudutab vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmist. Kas juhul, kui esimesele küsimusele vastatakse nii, et tähtaja määramine tagasisaatmisotsuses on vaidlustatav akt, ja tuvastatakse, et see tähtaeg on direktiivi 2008/115 artikli 7 lõike 4 rikkumise tõttu õigusvastane, toob see kaasa kogu tagasisaatmisotsuse

tühisuse? Teisisõnu – kas tagasisaatmisotsus koosneb riigi territooriumil ebaseadusliku viibimise tuvastamisest ja vabatahtlikuks lahkumiseks tähtaja määramise (määramata jätmise) otsusest ning kas need osad on omavahel lahutamatult seotud?

- 19 Sidesõna „ja“ direktiivi 2008/115 artikli 3 lõikes 4 sisalduvas mõiste „tagasisaatmisotsus“ määratluses annab alust järeldada, et lahkumise ettekirjutus, sealhulgas tähtaja määramine, mille jooksul peab isik riigist lahkuma, on sellise otsuse oluline või põhimõttelise tähtsusega osa. Kohtuotsuse Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU) kohaselt on tagasipöördumiskohustuse kehtestamine või sätestamine üks tagasisaatmisotsuse teokoosseisu kahest osast. Kas kohtu võimalik järeldus, et tähtaja määramine oli õigusvastane, muudab tagasisaatmisotsuse mõnda olulist punkti?
- 20 Direktiivi 2008/115 artikli 7 lõike 1 sõnastusest „nähaakse ette sobiv [...] tähtaeg“ näib tulenevat, et tagasisaatmisotsus peab alati sisaldama tähtaega, samal ajal kui artikli 7 lõike 1 täiendavast sõnastusest, mille kohaselt „[l]iikmesriigid võivad oma siseriiklikes õigusaktides sätestada, et nimetatud tähtaeg võimaldatakse ainult asjaomase kolmanda riigi kodaniku taotlusel“, tuleneb, et tagasisaatmisotsuse täitmise tähtaja määramine ei ole oluline ega põhimõttelise tähtsusega osa.
- 21 Tuleb märkida, et Belgia ei ole kasutanud eespool punktis 20 nimetatud liikmesriikide võimalust ja Raad (välismaalaste asjade halduskohus) ei ole volitatud ise tähtaega määrama ega uut tagasisaatmisotsust tegema.
- 22 Kui tähtaja määramata jätmine ei ole tagasisaatmisotsuse oluline osa, tekib Raadi (välismaalaste asjade halduskohus) arvates küsimus, milline on ilma tähtaja määramiseta tehtud tagasisaatmisotsuse tegelik ulatus ja täidetavus.