

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

6. detsember 2011 *

Kohtuasjas C-329/11,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Cour d'appel de Paris' (Prantsusmaa) 29. juuni 2011. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 5. juulil 2011, menetluses

Alexandre Achughbalian

versus

Préfet du Val-de-Marne,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský, U. Lõhmus ja M. Safjan, kohtunikud A. Borg Barthet, M. Ilešič (ettekandja), A. Arabadjiev, C. Toader ja J.-J. Kasel,

kohtujurist: J. Mazák,
kohtusekretär: ametnik R. Șereș,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

arvestades Euroopa Kohtu presidendi 30. septembri 2011. aasta määrust, millega otsustati kohaldada eelotsusetaotluse suhtes kiirendatud menetlust vastavalt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklile 23a ja Euroopa Kohtu kodukorra artikli 104a esimesele lõigule,

arvestades kirjalikus menetluses ja 25. oktoobri 2011. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- A. Achughbabian, esindajad: advokaadid C. Papazian ja P. Spinosi,
- Prantsuse valitsus, esindajad: E. Belliard, G. de Bergues ja B. Beaupère-Manokha,
- Taani valitsus, esindaja: C. Vang,
- Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja N. Graf Vitzthum,
- Eesti valitsus, esindaja: M. Linntam,
- Euroopa Komisjon, esindaja: M. Condou-Durande,

olles kohtujuristi ära kuulanud,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada 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 L 348, lk 98).
- 2 Eelotsusetaotlus esitati A. Achughbabiani ja préfet du Val-de-Marne (Val-de-Marne'i prefekt) vahelises kohtuvaidluses, milles käsitletakse A. Achughbabiani ebaseaduslikku viibimist Prantsusmaa territooriumil.

Õiguslik raamistik

Direktiiv 2008/115

- 3 Direktiivi 2008/115 põhjendused 4, 5 ja 17 on sõnastatud järgmiselt:

„(4) Tuleb kehtestada selged, läbipaistvad ja õiglased eeskirjad, millega nähakse ette tõhus tagasisaatmispoliitika, mis on hästihallatava rändepoliitika vajalik osa.

- (5) Käesoleva direktiiviga tuleks luua horisontaalsed eeskirjad, mis on kohaldatavad kõigi kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei vasta või enam ei vasta liikmesriiki sisenemise, liikmesriigis viibimise või elamise tingimustele.

[...]

- (17) [...] Ilma et see piiraks siseriiklike õigusaktidega reguleeritud esialgset kinnipidamist õiguskaitseorganite poolt, tuleks kinnipidamist teostada üldjuhul spetsiaalsetes kinnipidamisasutustes.”

4 Direktiivi 2008/115 artikkel 1 „Sisu” näeb ette:

„Käesolevas direktiivis sätestatakse ühised nõuded ja kord, mida tuleb kohaldada liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaamisel, kooskõlas ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluvatele põhiõigustega ja rahvusvahelise õigusega, kaasa arvatud pagulaste kaitse ja inimõigustega seotud kohustustega.”

5 Selle direktiivi artikkel 2 „Reguleerimisala” sätestab:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike suhtes.

2. Liikmesriigid võivad otsustada mitte kohalda käesolevat direktiivi kolmandate riikide kodanike suhtes:

- a) kelle suhtes rakendatakse sisenemiskeeldu [...] või kelle pädevad asutused on tabanud või kinni pidanud seoses liikmesriigi maismaa-, mere- või õhuvälispiiri ebaseadusliku ületamisega [...];
- b) kelle suhtes rakendatakse tagasisaatmist kriminaalkaristusena või kriminaalkaristuse tagajärjena vastavalt siseriiklikule õigusele või kelle suhtes rakendatakse väljaandmismenetlust.

[...]"

6 Nimetatud direktiivi artikkel 3 „Mõisted” näeb ette:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

- 2) „ebaseaduslik riigisviibimine” – kolmanda riigi kodaniku viibimine liikmesriigi territooriumil, kui ta ei vasta või enam ei vasta [...] asjaomasesse liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele;

- 3) „tagasisaatmine” – kolmanda riigi kodaniku naasmine kas vabatahtlikult tagasipöördumiskohustust täites või sunniviisiliselt:
- tema päritoluriiki või
 - transiidi riiki vastavalt ühenduse või kahepoolsetele tagasivõtulepingutele või muudele kokkulepetele või
 - muusse kolmandasse riiki, millesse asjaomane kolmanda riigi kodanik otsustab vabatahtlikult tagasi pöörduda ning milles ta vastu võetakse;
- 4) „tagasisaatmisotsus” – haldus- või kohtuotsus või -akt, millega sätestatakse, et kolmanda riigi kodaniku riigisviibimine on ebaseaduslik ja kehtestatakse või sätestatakse tagasipöördumiskohustus;
- 5) „väljasaatmine” – tagasipöördumiskohustuse täitmine, eelkõige füüsiline transport liikmesriigist välja;

[...]

7 Direktiivi 2008/115 artiklid 6–9 sätestavad:

„Artikkel 6

Tagasisaatmisotsus

1. Ilma et see piiraks lõigetes 2 kuni 5 sätestatud erandite kohaldamist, väljastavad liikmesriigid tagasisaatmisotsuse iga kolmanda riigi kodaniku kohta, kes viibib nende territooriumil ebaseaduslikult.

2. Liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivad kolmanda riigi kodanikud, kellele on mõnes muus liikmesriigis väljastatud kehtiv elamisloa või muu riigisviibimise õigust andev luba, peavad viivitamatult minema kõnealuse liikmesriigi territooriumile. [...]

3. Liikmesriigid võivad loobuda tagasisaatmisotsuse väljastamisest nende territooriumil ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku suhtes, kui mõni teine liikmesriik võtab kõnealuse kolmanda riigi kodaniku tagasi [...].

4. Liikmesriigid võivad igal ajal otsustada väljastada nende territooriumil ebaseaduslikult viibivale kolmanda riigi kodanikule kaastundlikel, humanitaar- või muudel põhjustel sõltumatu elamisloa või muu loa riigis viibida. Sellisel juhul tagasisaatmisotsust ei väljastata. [...]

5. Kui seoses kolmanda riigi kodanikuga, kes viibib liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult, on pooleli elamisloa või muu riigisviibimist lubava loa uuendamise menetlus, kaalub kõnealune liikmesriik tagasisaatmisotsuse väljastamisest hoidumist, kuni pooleliolev menetlus on lõppenud [...].

[...]

Artikkel 7

Vabatahtlik lahkumine

1. Tagasisaatmisotsusega nähakse ette sobiv, seitsme kuni kolmekümne päeva pikkune tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks, ilma et see piiraks lõigetes 2 ja 4 osutatud erandite tegemist. [...]

[...]

2. Vajaduse korral pikendavad peavad liikmesriigid vabatahtliku lahkumise tähtaega sobiva ajavahemiku võrra, võttes arvesse iga üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid, nagu viibimise kestus, koolis käivad lapsed ning muude perekonna- ja sotsiaalsete sidemete olemasolu.

3. Vabatahtliku lahkumise tähtaja jooksul võib kehtestada teatavaid kohustusi, mille eesmärk on vältida põgenemise ohtu, nagu korrapärane ilmumine ametiasutustesse, piisava rahalise tagatise määramine, dokumentide loovutamine või kohustus viibida kindlaksmääratud kohas.

4. Liikmesriigid võivad jätta vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata või määrata alla seitsmepäevase tähtaja, kui esineb põgenemise oht või kui elamisloa taotlus on jäetud rahuldamata, kuna see osutus selgelt põhjendamatuks või pettusel põhinevaks, või kui asjaomane isik kujutab endast ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule.

Artikkel 8

Väljasaatmine

1. Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed tagasisaatmisotsuse täitmiseks juhul, kui artikli 7 lõike 4 kohast tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud või kui tagasipöördumiskohustust ei ole artikli 7 kohaselt vabatahtlikuks lahkumiseks määratud tähtaja jooksul täidetud.

[...]

4. Kui liikmesriik võtab väljasaatmisel vastupanu avaldava kolmanda riigi kodaniku väljasaatmiseks viimase võimalusena sunnimeetmeid, on sellised meetmed proportsionaalsed ega ületa mõistliku jõu piire. Neid rakendatakse siseriikliku õiguse kohaselt kooskõlas põhiõigustega ja asjaomase kolmanda riigi kodaniku vääriskust ja füüsilist puutumatust austades.

[...]

Artikkel 9

Väljasaatmise edasilükkamine

1. Liikmesriigid lükkavad väljasaatmise edasi, kui:

- a) see oleks vastuolus mittetagasisaatmise põhimõttega või
- b) kui [tagasisaatmisega seotud otsuse peale esitatud kaebuse tulemusel] on tehtud peatava mõjuga korraldus.

2. Liikmesriigid võivad väljasaatmise sobiva ajavahemiku võrra edasi lükata, võttes arvesse iga üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid. Liikmesriigid võtavad eelkõige arvesse:

- a) kolmanda riigi kodaniku füüsilist või vaimset seisundit;
- b) tehnilisi põhjuseid, nagu transpordivõimaluste puudumine või väljasaatmise ebaõnnestumine, kui väljasaadetavat ei ole võimalik kindlaks teha.

3. Kui väljasaatmine lükatakse edasi vastavalt lõigetele 1 ja 2, võib asjaomase kolmanda riigi kodaniku suhtes kehtestada artikli 7 lõikes 3 sätestatud kohustusi.”

8 Direktiivi 2008/115 artiklid 15 ja 16 on sõnastatud järgmiselt:

„Artikkel 15

Kinnipidamine

1. Kui muid piisavaid, kuid leebemaid sunnimeetmeid ei ole konkreetsel juhul võimalik tulemuslikult kohaldada, võivad liikmesriigid kinni pidada ainult kolmanda riigi kodaniku, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks, eelkõige kui:

- a) on olemas põgenemise oht või
- b) asjaomane kolmanda riigi kodanik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid.

Iga kinnipidamine on võimalikult lühike ja see kestab ainult seni, kuni kestab väljasaatmise korraldamine, ning see viiakse ellu nõuetekohase hooldsusega.

[...]

4. Kui ilmneb, et väljasaatmine ei ole enam mõistlik õiguslikel või muudel kaalutlustel või lõikes 1 sätestatud tingimused enam ei kehti, ei ole kinnipidamine enam õigustatud ning asjaomane isik vabastatakse viivitamatult.

5. Kinnipidamine kestab seni, kuni on täidetud lõikes 1 sätestatud tingimused ning kuni see on vajalik eduka väljasaatmise tagamiseks. Iga liikmesriik sätestab kinnipidamise piiratud kestuse, mis ei tohi ületada kuut kuud.

6. Liikmesriigid ei tohi lõikes 5 osutatud ajavahemikku pikendada, välja arvatud piiratud ajavahemiku puhul, mis ei ületa siseriikliku õiguse kohaselt veel kahteteist kuud, kui hoolimata nende mõistlikest jõupingutustest on tõenäoline, et väljasaatmise viibimise põhjuseks on:

- a) asjaomase kolmanda riigi kodaniku koostöö puudumine või
- b) kolmandatest riikidest vajalike dokumentide hankimise viibimine.

Artikkel 16

Kinnipidamistingimused

1. Kinnipidamist teostatakse üldjuhul spetsiaalses kinnipidamisasutustes. Kui liikmesriigil ei ole võimalik pakkuda majutust spetsiaalses kinnipidamisasutuses ja ta peab kasutama majutamist vanglas, eraldatakse kinni peetud kolmanda riigi kodanikud tavalistest vangidest.

[...]"

- 9 Direktiivi 2008/115 artikkel 20 näeb ette, et liikmesriigid jõustavad direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 24. detsembril 2010.

Siseriiklik õigus

Välismaalaste riiki sisenemist ja riigis viibimist ning varjupaigaõigust käsitlev seadustik

- 10 Prantsusmaa välismaalaste riiki sisenemist ja riigis viibimist ning varjupaigaõigust käsitleva seadustiku (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, edaspidi „Ceseda”) artikkel L. 211-1 näeb ette, et „Prantsusmaale sisenemiseks peavad välismaalasel olema [...] rahvusvahelistes lepingutes ja kehtivates eeskirjades nõutud dokumendid ja viisad [...]”
- 11 Seadustiku artikkel L. 311-1 näeb ette, et „[...] üle 18-aastaselt välismaalasel, kes soovib viibida Prantsusmaa territooriumil, peab pärast kolmekuuse tähtaja möödumist alates tema Prantsusmaale sisenemisest olema elamisluba”.
- 12 Ceseda artikkel L. 551-1 oli põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal kehtinud redaktsioonis sõnastatud järgmiselt:

„Välismaalase kinnipidamise vanglate administratsiooni alla mittekuuluv asutuses võib määrata, kui see välismaalane:

[...]

3° ei saa viivitatult lahkuda Prantsusmaa territooriumilt, kuigi tema suhtes on eelnevalt vähem kui ühe aasta jooksul [...] tehtud piiripunkti toimetamise korraldus [...] või ta tuleb välja saata karistusseadustikus ette nähtud lisakaristuse, väljasaatmise täitmiseks; või

[...]

6° ei saa viivitatult lahkuda Prantsuse territooriumilt, kuigi talle on tehtud eelnevalt vähem kui ühe aasta jooksul [...] ettekirjutus Prantsusmaa territooriumilt lahkumiseks, mille osas on territooriumilt vabatahtlikult lahkumise ühekuune tähtaeg möödunud.”

13 Ceseda artikli L. 552-1 esimene lause nägi põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal kehtinud redaktsioonis ette, et „kui kinnipidamise otsustamisest on möödunud 48 tundi, tuleb esitada taotlus eelvangistuse küsimusi arutavale kohtunikule [*juge des libertés et de la détention*] kinnipidamise pikendamiseks.”

14 Ceseda artikkel L. 621-1 sätestab:

„Välismaalast, kes on artiklite L. 211-1 ja L. 311-1 sätteid rikkudes Prantsusmaale sisenenud või seal viibinud või kes on Prantsusmaale jäänud kauemaks kui tema viisaga lubatud periood, karistatakse üheaastase vangistusega ja trahviga summas 3750 eurot.

Kohus võib lisaks keelata süüdimõistetud välismaalasel ajavahemiku jooksul, mis ei või ületada kolme aastat, siseneda Prantsusmaale või seal viibida. Väljasaatmine lisakaristusena toob automaatselt kaasa süüdimõistetu piiripunkti toimetamise, vajaduse korral pärast vanglakaristuse lõppemist.”

- 15 Teatavaid Ceseda sätteid muudeti 16. juuni 2011. aasta sisserännet, integratsiooni ja kodakondsust käsitleva seadusega nr 2011-672 (loi nr 2011-672 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité; *JORF*, 17.7.2011, lk 10290), mis jõustus 18. juulil 2011. Ceseda artiklit L. 621-1 ei muudetud.

Kriminaalmenetluse seadustik

- 16 Kriminaalmenetluse seadustiku (Code de procédure pénale) artikkel 62-2 nägi põhi-kohtuasja asjaolude toimumise ajal kehtinud redaktsioonis ette:

„Politsei valve alla paigutamine on sunnimeede, mille määramise otsustab kriminaalpolitseinik kohtu kontrolli all ning millega jäetakse uurijate käsutusse isik, kelle suhtes on ühe või mitme usutavasti tõese põhjuse tõttu alust kahtlustada, et ta pani toime või üritas toime panna süütegu, mille eest on ette nähtud vanglakaristus.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 17 Politsei teostas 24. juunil 2011 Maisons-Alfort'is (Prantsusmaa) avalikul teel isikute kontrollimist. Üks nende kontrollide käigus küsitatud isikutest väitis, et tema nimi on Alexandre Achughbabian ja ta on sündinud 9. juulil 1990 Armeenias.
- 18 Politsei koostatud protokollis kohaselt väitis A. Achughbabian, et tal on Armeenia kodakondsus. Viimati nimetatut siiski eitab sellise ütluse andmist.

- 19 Kuivõrd A. Achughbabiani kahtlustati Ceseda artiklis L. 621-1 sätestatud süüteo toimepanemises ja selle toimepanemise jätkamises, paigutati ta politsei valve alla.
- 20 A. Achughbabiani olukorra lähemal uurimisel selgus, et viimati nimetatu oli saabunud 9. aprillil 2008 Prantsusmaale ning taotlenud seal elamisluba, mille andmisest keelduti 28. novembril 2008, kusjuures seda keeldumist kinnitas 27. jaanuaril 2009 Val-d'Oise'i prefekt, kes väljastas ettekirjutuse, millest A. Achughbabiani teavitati 14. veebruaril 2009 ja millega viimasele pandi kohustus lahkuda Prantsusmaa territooriumilt ühekuuse tähtaja jooksul.
- 21 Val-de-Marne'i prefekt andis 25. juunil 2011 piiripunkti toimetamise korralduse ja halduskorras kinnipidamise korralduse, millest teavitati ka A. Achughbabiani.
- 22 Tribunal de grande instance de Créteil' (Créteil' esimese astme kohus) eelvangistuse küsimusi arutav kohtunik, kelle poole pöörduti Ceseda artikli L. 552-1 alusel kinnipidamise pikendamiseks üle 48 tunni, otsustas 27. juuni 2011. aasta määrusega kinnipidamise tähtaega pikendada ning jättis rahuldamata tühisuse vastuväited, mille A. Achughbabian esitas muu hulgas tema paigutamise peale politsei valve alla.
- 23 Üks neist vastuväidetest põhines 28. aprilli 2011. aasta otsusel kohtuasjas C-61/11 PPU: El Dridi (EKL 2011, lk I-3015), milles Euroopa Kohus leidis, et direktiiviga 2008/115 on vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ebaseaduslikult riigis viibivale kolmanda riigi kodanikule vanglakaristuse ette üksnes põhjusel, et see isik viibib ilma mõjuva põhjuseta edasi liikmesriigi territooriumil, rikkudes sellega ettekirjutust lahkuda asjaomase riigi territooriumilt määratud tähtaja jooksul. A. Achughbabiani sõnul tuleneb sellest kohtuotsusest, et Ceseda artiklis L. 621-1 ette nähtud vanglakaristus ei ole liidu õigusega kooskõlas. Nimetatud vastuolu silmas pidades ning võttes arvesse reeglit, mille kohaselt saab isiku paigutada politsei valve alla

üksnes sellise süüteo toimepanemise kahtluse korral, mille eest karistatakse vangistusega, leiab A. Achughbabian, et selles asjas peetud menetlus on ebaseaduslik.

24 A. Achughbabian esitas 28. juunil 2011 Tribunal de grande instance de Créteil' eelvangistuse küsimusi arutava kohtuniku määruse peale määruskaebuse Cour d'appel de Paris'le (Pariisi apellatsioonikohus). Viimati nimetatud kohus tuvastas, et A. Achughbabianil on Armeenia kodakondsus, et ta paigutati politsei valve alla ning seejärel peeti teda kinni riigis ebaseadusliku viibimise tõttu ning et A. Achughbabian väidab, et Ceseda artikkel L. 621-1 on vastuolus direktiiviga 2008/115, nagu seda on tõlgendatud eespool viidatud kohtuotsuses El Dridi.

25 Neil asjaoludel otsustas Cour d'appel de Paris menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas arvestades [direktiivi 2008/115] kohaldamisala, on selle direktiiviga vastuolus niisugune siseriiklik õigusnorm nagu [Ceseda] artikkel L. 621-1, milles on ette nähtud kolmanda riigi kodaniku vangistusega karistamine ainuüksi põhjusel, et tema sisene mine riigi territooriumile või seal viibimine on ebaseaduslik?”

26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus lõpetas ka A. Achughbabiani kinnipidamise.

27 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotlusel uuris määratud koda vajadust kohaldada käesolevas asjas kodukorra artiklis 104b ette nähtud kiirmenetlust. Nimetatud koda otsustas pärast kohtujuristi ärakuulamist jätta see taotlus rahuldamata.

Eelotsuse küsimus

- 28 Kõigepealt tuleb märkida, et direktiiv 2008/115 käsitleb üksnes liikmesriigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmist ja seega ei ole selle eesmärk ühtlustada kõiki välismaalaste liikmesriigis viibimist reguleerivaid siseriiklike norme. Järelikult ei ole selle direktiiviga vastuolus see, kui liikmesriigi õiguses kvalifitseeritakse ebaseaduslik riigis viibimine süüteona ning nähakse ette kriminaalkaristused, et siseriiklike riigis viibimise õigust puudutavate eeskirjade sellist rikkumist ära hoida ja selle eest karistada.
- 29 Kuivõrd direktiiviga 2008/115 kehtestatud ühised nõuded ja kord puudutavad üksnes tagasisaatmisotsuste vastuvõtmist ja nende otsuste täitmist, siis tuleb samuti märkida, et selle direktiiviga ei ole vastuolus kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine, selleks et teha kindlaks, kas ta viibib riigis seaduslikult või mitte.
- 30 Seda järeldust toetab nimetatud direktiivi põhjendus 17, millest tuleneb, et liikmesriigis ebaseaduslikus viibimises kahtlustatavate kolmanda riigi kodanike esialgse kinnipidamise tingimusi reguleerib jätkuvalt siseriiklik õigus. Peale selle, nagu märkis Prantsuse valitsus, kahjustaks direktiivi 2008/115 eesmärki saata tõhusalt tagasi liikmesriigis ebaseaduslikult viibivad kolmandate riikide kodanikud see, kui liikmesriikidel ei oleks võimalik niisuguse vabaduse võtmisega nagu politsei valve alla paigutamine vältida seda, et ebaseaduslikus viibimises kahtlustatav isik põgeneb veel enne, kui on õnnestunud tuua selgust tema olukorda.
- 31 Siinkohal tuleb arvestada sellega, et pädevatel asutustel peab olema küll lühike, kuid siiski mõistlik tähtaeg, et tuvastada kontrollitav isik ja uurida välja andmed, mille alusel saab kindlaks määrata, kas see isik on riigis ebaseaduslikult viibiv kolmanda riigi kodanik. Nime ja kodakondsuse väljaselgitamine võib osutuda keeruliseks, kui

puudutatud isik ei soovi koostööd teha. Selle kontrollimine, kas isik viibib riigis ebaseaduslikult, võib samuti olla vaevanõudev iseäranis siis, kui puudutatud isik tugineb varjupaigataotleja või põgeniku seisundile. Seetõttu on pädevad asutused selleks, et vältida direktiivi 2008/115 eelmises kohtuotsuse punktis välja toodud eesmärgi kahjustamist, kohustatud hoolsalt tegutsema ning kujundama ilma viivitusega välja oma seisukoha selle suhtes, kas puudutatud isik viibib riigis seaduslikult või ebaseaduslikult. Kui tuvastatud on viibimise ebaseaduslikkus, siis peavad nimetatud asutused direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 1 alusel ning ilma samas direktiivis sätestatud erandeid piiramata väljastama tagasisaatmisotsuse.

- 32 Kuigi eeltoodust nähtub, et direktiiviga 2008/115 ei ole vastuolus niisugune siseriiklik õigusnorm nagu Ceseda artikkel L. 621-1 osas, milles see kvalifitseerib kolmanda riigi kodaniku ebaseadusliku riigis viibimise süüteona ning näeb sellise riigis viibimise eest karistusena ette kriminaalkaristused, sealhulgas vangistuse, ega ka kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine tema viibimise seaduslikkuse või ebaseaduslikkuse väljaselgitamiseks, tuleb järgmiseks siiski kontrollida, kas selle direktiiviga on vastuolus niisugune õigusnorm nagu Ceseda artikkel L. 621-1, kuna see võib kaasa tuua vangistuse nimetatud direktiiviga reguleeritud tagasisaatmismenetluse ajal.

- 33 Sellega seoses on Euroopa Kohus juba märkinud, et kuigi karistusõiguse ja kriminaalmenetluse normid kuuluvad põhimõtteliselt liikmesriikide pädevusse, võib liidu õigus seda õigusvaldkonda siiski mõjutada. Sellest järeldub, et vaatamata asjaolule, et EÜ artikli 63 esimese lõigu punkti 3 alapunkti b, mida on korratud ELTL artikli 79 lõike 2 punktis c, ega ka EÜ asutamislepingu osutatud sätte alusel vastu võetud direktiiv 2008/115 ei välista liikmesriikide karistusõiguslikku pädevust ebaseadusliku sisserände ja ebaseadusliku riigis elamise valdkonnas, peavad liikmesriigid kohandama oma selle valdkonna õigusakte, et tagada liidu õiguse järgimine. Nimetatud liikmesriigid ei tohi kohaldada karistusõigusnorme, mis võiksid ohustada direktiivi eesmäärke

ja võtta seega direktiivilt selle kasuliku mõju (eespool viidatud kohtuotsus El Dridi, punktid 53–55 ja viidatud kohtupraktika).

- 34 Selleks et vastata küsimusele, kas direktiiviga 2008/115 on Euroopa Kohtu poolt eespool viidatud kohtuotsuses El Dridi välja toodud põhjustega analoogsetel põhjustel vastuolus niisugune õigusnorm nagu Ceseda artikkel L. 621-1, tuleb kõigepealt tuvastada, et põhikohtuasja kaebuse esitaja olukord kuulub selle direktiivi artikli 8 lõike 1 alla.
- 35 Nimelt nähtub toimikust ja eelotsusetaotluse esitanud kohtu vastusest talle Euroopa Kohtu poolt esitatud täpsustavale küsimusele, et A. Achughbabiani teavitati 14. veebruaril 2009 ettekirjutusest lahkuda vabatahtlikult Prantsusmaa territooriumilt ühekuuse tähtaja jooksul ning et viimane ei järginud seda ettekirjutust. Kuna see tagasisaatmisotsus ei olnud enam kehtiv 24. juunil 2011, kui A. Achughbabiani kontrolliti ja ta politsei valve alla paigutati, tehti 25. juunil 2011 uus tagasisaatmisotsus, mis oli sel korral piiripunkti toimetamise korralduse vormis ega sisaldanud lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaega. Sellest järeldub, et sõltumata sellest, kas põhikohtuasja kaebuse esitaja olukorda tuleb vaadelda kui niisuguse isiku olukorda, kes ei täitnud tagasipöördumiskohustust vabatahtlikuks lahkumiseks määratud tähtaja jooksul või kui niisuguse isiku olukorda, kelles suhtes on tehtud tagasisaatmisotsus ilma, et oleks määratud lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaega, kuulub nimetatud olukord igal juhul direktiivi 2008/115 artikli 8 lõike 1 alla, millest tulenevalt on asjaomasel liikmesriigil seega selle artikli kohaselt kohustus võtta kõik väljasaatmiseks vajalikud meetmed, see tähendab vastavalt nimetatud direktiivi artikli 3 punktile 5 puudutatud isiku füüsilist transporti sellest liikmesriigist välja.
- 36 Järgmiseks tuleb märkida, et direktiivi 2008/115 artikli 8 lõigetest 1 ja 4 nähtub selgesti, et neis esinevad terminid „meetmed” ja „sunnimeetmed” viitavad mis tahes sekumisele, mille tulemusel saadetakse puudutatud isik tõhusalt ja proportsionaalselt välja. Nimetatud direktiivi artikkel 15 näeb ette, et puudutatud isiku kinnipidamine on lubatud üksnes väljasaatmise ettevalmistamiseks ja võimaldamiseks, et niisugune

vabaduse võtmine võib kesta maksimaalselt kuus kuud ning et sellele võib lisanduda täiendav 12-kuuline kinnipidamine ainult juhul, kui tagasisaatmisotsuse täitmata jätmine nende kuue kuu jooksul on tingitud asjaomase isiku koostöö puudumisest või kolmandatest riikidest vajalike dokumentide hankimise viibimisest.

³⁷ Vanglakaristuse määramine ja täideviimine direktiivis 2008/115 ette nähtud tagasisaatmismenetluse ajal ei aita samas ilmselgelt kaasa selle menetlusega taotletava väljasaatmise täideviimisele, nimelt puudutatud isiku füüsilisele transpordile sellest liikmesriigist välja. Niisugune karistus ei ole seega „meede” ega „sunnimeede” direktiivi 2008/115 artikli 8 tähenduses.

³⁸ Viimaks ei ole vaidlust selles, et põhikohtuasjas käsitletav siseriiklik õigusnorm võib tuua kaasa vangistuse, kuivõrd see näeb ette vanglakaristuse igale üle 18-aastasele kolmanda riigi kodanikule, kes viibib Prantsusmaal ebaseaduslikult pärast kolmekuulise tähtaja möödumist alates Prantsusmaa territooriumile sisenemisest, samas kui direktiivi 2008/115 artiklites 6, 8, 15, ja 16 sätestatud ühiste nõuete ja korra kohaselt tuleb selline kolmanda riigi kodanik eelkõige tagasi saata ning seoses võimaliku vabaduse võtmisega võib teda äärmisel juhul kinni pidada.

³⁹ Niisugune siseriiklik õigusnorm nagu põhikohtuasjas käsitletav võib järelikult takistada direktiiviga 2008/115 kehtestatud ühiste nõuete ja korra kohaldamist ning põhjustada tagasisaatmise viibimist, kahjustades seega, nagu eespool viidatud kohtuotsuse El Dridi aluseks olnud kohtuasjas käsitletud õigusnormid, nimetatud direktiivi kasulikku mõju.

- 40 Eespool mainitud järeldust ei sea kahtluse alla Prantsuse valitsuse nimetatud asjaolu, et põhikohtuasjas käsitletavas õigusnormis ette nähtud karistusi – kui välja arvata juhtumid, kus ebaseaduslikult riigis viibiv isik on lisaks ebaseadusliku viibimise süüteo toime pannud muu süüteo – määratakse kohtutele saadetud ringkirjade kohaldamise tõttu harva, ega ka sama valitsuse esitatud asjaolu, et A. Achughbabianile ei määratud nimetatud karistusi.
- 41 Sellega seoses tuleb kõigepealt märkida, et kolmandate riikide kodanikud, kes on lisaks ebaseadusliku viibimise süüteo toime pannud ühe või mitu muud süütegu, võib vajaduse korral jätta direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punkti b alusel selle direktiivi kohaldamisalast välja. Euroopa Kohtule esitatud toimikus ei leidu siiski ühtegi viidet sellele, et A. Achughbabian oleks toime pannud muid süütegusid peale ebaseadusliku Prantsusmaa territooriumil viibimise. Põhikohtuasja kaebaja olukorda ei saa seega jätta välja direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punkti b kohaldamisalast, võtmata sellelt direktiivilt tema sisu ja siduvat toimet, kuna kõnealust sätet ei saa ilmselgelt tõlgendada nii, et liikmesriikidel on lubatud jätta nimetatud direktiivis sätestatud ühised nõuded ja kord kohaldamata nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on toime pannud üksnes selle rikkumise, et nad viibivad riigis ebaseaduslikult.
- 42 Mis puudutab asjaolu, et A. Achughbabiani ei ole käesoleva ajani karistatud Ceseda artiklis L. 621-1 ette nähtud vangistusega ja trahviga, siis tuleb märkida, et vaidlus puudub selle üle, et A. Achughbabiani suhtes väljastatud piiripunkti toimetamise korraldus põhines nimetatud artiklis sätestatud süüteo – ebaseaduslik riigis viibimine – tuvastamisel ning et sõltumata Prantsuse valitsuse mainitud ringkirjade sisust võib selle artikli alusel määrata nimetatud karistused. Seega on nii Ceseda artikkel L. 621-1 kui ka küsimus selle kooskõla kohta liidu õigusega põhikohtuasja seisukohalt olulised, kusjuures eelotsusetaotluse esitanud kohus ega Prantsuse valitsus ei ole maininud

menetluse lõpetamist ega üldisemalt otsust, mis välistaks lõplikult võimaluse, et A. Achughbabiani suhtes alustatakse nimetatud süüteo eest menetlust.

- ⁴³ Lisaks sellele ja nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 33, tuleb rõhutada liikmesriikide kohustust (mis tuleneb ELL artikli 4 lõikest 3 ja mida on meenutatud eespool viidatud kohtuotsuse El Dridi punktis 56) võtta kõik meetmed, et tagada direktiivist 2008/115 tulenevate kohustuste täitmine ning hoiduda kõigist meetmetest, mis võivad ohustada direktiivi eesmärkide saavutamist. Oluline on, et kohaldatavad siseriiklikud sätted ei saaks ohustada kõnealuse direktiiviga kehtestatud ühiste nõuete ja korra nõuetekohast kohaldamist.
- ⁴⁴ Lõpuks ei saa nõustuda Saksamaa ja Eesti valitsuse argumentidega, mille kohaselt direktiivi 2008/115 artiklid 8, 15 ja 16 takistavad küll vanglakaristuse määramist neis artiklites ette nähtud väljasaatmismenetluse ajal, kuid nende artiklitega ei ole siiski vastuolus see, kui liikmesriik määrab riigis ebaseaduslikult viibivale kolmanda riigi kodanikule vanglakaristuse enne selle isiku väljasaatmist vastavalt direktiivis sätestatud tingimustele.
- ⁴⁵ Selles osas piisab tõdemusest, et nii liikmesriikide lojaalsuskohustusest kui ka tõhususe nõuetest, mis on muu hulgas sätestatud direktiivi 2008/115 põhjenduses 4, tuleneb, et selle direktiivi artiklis 8 liikmesriikidele pandud kohustus alustada nimetatud artikli lõikes 1 sätestatud juhtudel väljasaatmist tuleb täita võimalikult kiiresti. See ei oleks ilmselgelt niimoodi siis, kui asjaomane liikmesriik pärast seda, kui ta on tuvastanud kolmanda riigi kodaniku ebaseadusliku viibimise riigis, viiks enne tagasisaatmisotsuse täitmist või lausa enne selle otsuse tegemist läbi kriminaalmenetluse, millega võib teatavatel juhtudel kaasneda vanglakaristus. Selline tegevus lükkaks väljasaatmist edasi (eespool viidatud kohtuotsus El Dridi, punkt 59) ning pealegi ei kuulu see direktiivi 2008/115 artiklis 9 nimetatud põhjuste hulka, mille korral on väljasaatmise edasilükkamine õigustatud.

- 46 Kuigi eeltoodud kaalutlustest tuleneb kogumis, et direktiiviga 2008/115 seotud liikmesriigid ei saa ette näha vanglakaristust riigis ebaseaduslikult viibivatele kolmandale riigi kodanikele olukorras, kus viimased tuleb selle direktiiviga kehtestatud ühiste nõuete ja korra kohaselt välja saata ning neid võib väljasaatmise ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks äärmisel juhul kinni pidada, ei välista see siiski liikmesriikide õigust võtta või säilitada direktiivi põhimõtteid ja eesmärki järgides sätteid – vajaduse korral karistusõiguslikke – sellise olukorra reguleerimiseks, kus sunnimeetmete abil ei ole õnnestunud asjaomase liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivat kolmanda riigi kodanikku välja saata (eespool viidatud kohtuotsus El Dridi, punktid 52 ja 60).
- 47 Seda õigust arvesse võttes tuleb sedastada, et Euroopa Kohtule märkused esitanud valitsuste seisukoht, mille kohaselt võtaks niisugune tõlgendus nagu eespool esitatu liikmesriikidelt võimaluse hoida ära ebaseaduslikku riigis viibimist, ei ole põhjendatud.
- 48 Eelkõige ei ole direktiiviga 2008/115 vastuolus, kui siseriiklikke kriminaalmenetluse norme järgides ja põhiõigusi austades määratakse kriminaalkaristusi kolmandate riikide kodanikele, kelle suhtes kohaldatakse selle direktiiviga kehtestatud tagasisaatmismenetlust ning kes viibivad liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult, ilma et neil oleks mõjuv põhjus tagasipöördumisest keeldumiseks.
- 49 Sellega seoses tuleb rõhutada, et eelmises punktis nimetatud kriminaalkaristuste määramine nende kriminaalmenetluse normide kohaldamise raames eeldab, et austatakse täies ulatuses põhiõigusi – eeskätt neid, mis on tagatud 4. novembril 1950 Roomas alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel.

50 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esitatud küsimusele vastata, et direktiivi 2008/115 tuleb tõlgendada selliselt, et sellega:

- on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ebaseadusliku riigis viibimise eest ette kriminaalkaristuse, kuivõrd need õigusnormid lubavad vangistada kolmanda riigi kodaniku, kes küll viibib asjaomase liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult ega ole valmis sellelt territooriumilt vabatahtlikult lahkuma, kuid kelle suhtes ei ole kohaldatud selle direktiivi artiklis 8 osutatud sunnimeetmeid ning kelle puhul ei ole tema väljasaatmise ettevalmistamise ja läbiviimise eesmärgil kinnipidamise korral sellise kinnipidamise maksimaalne kestus ületatud; ja
- ei ole vastuolus sellised õigusnormid, kuivõrd need lubavad vangistada kolmanda riigi kodaniku, kelle suhtes kohaldata nimetatud direktiiviga kehtestatud tagasisaatmismenetlust ning kes viibib nimetatud territooriumil ilma mõjuva põhjuseta tagasipöördumisest keeldumiseks.

Kohtukulud

51 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel tuleb tõlgendada nii, et sellega

- on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ebaseadusliku riigis viibimise eest ette kriminaalkaristuse, kuivõrd need õigusnormid lubavad vangistada kolmanda riigi kodaniku, kes küll viibib asjaomase liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult ega ole valmis sellelt territooriumilt vabatahtlikult lahkuma, kuid kelle suhtes ei ole kohaldatud selle direktiivi artiklis 8 osutatud sunnimeetmeid ning kelle puhul ei ole tema väljasaatmise ettevalmistamise ja läbiviimise eesmärgil kinnipidamise korral sellise kinnipidamise maksimaalne kestus ületatud; ja
- ei ole vastuolus sellised õigusnormid, kuivõrd need lubavad vangistada kolmanda riigi kodaniku, kelle suhtes kohaldata nimetatud direktiiviga kehtestatud tagasisaatmismenetlust ning kes viibib nimetatud territooriumil ilma mõjuva põhjuseta tagasipöördumisest keeldumiseks.

Allkirjad