Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JEAN RICHARD DE LA TOUR
esitatud 2. juunil 2022[1]

Kohtuasi C-241/21

I. L.
versus
Politsei- ja Piirivalveamet

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Riigikohus (Eesti))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2008/115/EÜ – Riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmine – Artikli 15 lõige 1 – Kinnipidamine väljasaatmise eesmärgil – Alused – Lisamine – Teadaolev oht, et võidakse panna toime kuritegu, millele järgnevad uurimine ja karistus, mis võivad väljasaatmise täideviimist märkimisväärselt takistada

I. Sissejuhatus

1. Riigikohtu (Eesti) esitatud eelotsuse küsimus puudutab direktiivi 2008/115/EÜ[2] artikli 15 lõike 1 tõlgendamist.

2. Taotlus on esitatud seoses kaebusega, mille Moldova kodanik I. L. – kellele Politsei- ja Piirivalveamet (Eesti, edaspidi „PPA“) oli teinud ettekirjutuse lahkuda Eesti territooriumilt – esitas otsuse peale teda väljasaatmise eesmärgil kinni pidada. Ta vaidlustab toodud põhjenduse õiguspärasuse, mille kohaselt juhul, kui ta jääks enne väljasaatmist vabadusse, oleks reaalne oht, et ta paneb toime kuriteo, mis võib oluliselt raskendada väljasaatmismenetlust kohtumenetluse ja sellele järgneva karistuse tõttu.

3. Käesolevas ettepanekus esitan põhjused, miks ma arvan, et liikmesriikidel ei ole lubatud tugineda riigis ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku kinnipidamiseks põhjendusele, mille aluseks on eesmärk tagada direktiivis 2008/115 ette nähtud tagasisaatmismenetluse tõhusus, ja põhjendada seda kinnipidamist ohuga, et see menetlus lükkub edasi, kuna on tõenäoline, et pannakse toime tegusid, mille eest on ette nähtud kriminaalkaristused.

[1] Algkeel: prantsuse.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98; parandus ELT 2019, L 240, lk 17).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

4. Direktiivi 2008/115 artikli 3 punkti 7 kohaselt on põgenemise oht määratletud kui „õigusaktides kehtestatud objektiivsetel kriteeriumitel rajanevate selliste põhjuste olemasolu üksikjuhul, mis annavad alust arvata, et kolmanda riigi kodanik, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmismenetlust, võib põgeneda“.

5. Direktiivi IV peatükis „Kinnipidamine väljasaatmise eesmärgil“ oleva artikli 15 lõige 1 sätestab:

„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 hoolsusega.“

B. Eesti õigus

6. 21. oktoobril 1998 vastu võetud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse[3] § 6[8] „Välismaalase põgenemise oht“ on sõnastatud järgmiselt:

„Lahkumisettekirjutuse tegemisel või välismaalase kinnipidamisel hinnatakse välismaalase põgenemise ohtu. Välismaalase põgenemise oht esineb, kui:

1) välismaalane ei ole Eestist või Schengeni konventsiooni liikmesriigist lahkunud pärast lahkumisettekirjutusega määratud lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaega;

2) välismaalane on esitanud valeandmeid või võltsitud dokumendi Eestis viibimise seadusliku aluse või selle pikendamise, Eesti kodakondsuse, rahvusvahelise kaitse või isikut tõendava dokumendi taotlemisel;

3) on põhjendatud kahtlus välismaalase isikusamasuses või tema kodakondsuses;

4) välismaalane on korduvalt toime pannud tahtlikke kuritegusid või toime pannud kuriteo, mille eest on talle mõistetud vangistus;

5) välismaalane ei ole järginud tema suhtes lahkumisettekirjutuse täitmise tagamiseks kohaldatud järelevalvemeetmeid;

[3] RT I 1998, 98, 1575; edaspidi „VSS“. Põhikohtuasjas on kohaldatav 27. juuni 2020. aasta redaktsioon (RT I, 17.6.2020, 3), mis kehtis kuni 14. juulini 2021.

6) välismaalane on [PPA-le] või Kaitsepolitseiametile teada andnud või haldusorgan järeldab tema hoiakutest ja käitumisest, et ta ei soovi lahkumiskohustust täita;

7) välismaalane on sisenenud Eestisse tema suhtes kohaldatud sissesõidukeelu kehtivusaja jooksul;

8) välismaalane on kinni peetud Eesti välispiiri ebaseadusliku ületamise tõttu ning ta ei ole saanud luba või õigust Eestis viibida;

9) välismaalane on loata lahkunud määratud elukohast või teisest Schengeni konventsiooni liikmesriigist;

10) välismaalase lahkumiskohustus on kohtulahendiga pööratud sundtäitmisele."

7. VSS § 7^2 „Lahkumiskohustuse täitmise tähtaja määramine" sätestab:

„[…]

(2) Lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaja võib jätta määramata ja lahkumisettekirjutuse kohe sundtäita, kui:

1) esineb välismaalase põgenemise oht;

[…]

4) välismaalane kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule;

[…]".

8. VSS § 7^3 lõige 2 näeb ette, et „[v]älismaalase lahkumiskohustus sundtäidetakse tema kinnipidamise ja Eestist väljasaatmise teel".

9. VSS § 15 „Välismaalase kinnipidamine ja väljasaatmise korraldamine" sätestab:

„(1) Välismaalast võib kinni pidada käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud alusel, kui käesolevas seaduses sätestatud järelevalvemeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada. Kinnipidamine peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ning kinnipidamisel peab arvestama igal üksikjuhtumil välismaalasega seotud olulisi asjaolusid.

(2) Välismaalast võib kinni pidada, kui käesolevas seaduses sätestatud järelevalvemeetmete kohaldamine ei taga lahkumiskohustuse täitmise tulemuslikkust ning eelkõige juhul, kui:

1) esineb välismaalase põgenemise oht;

2) välismaalane ei täida kaasaaitamiskohustust või

3) välismaalasel puuduvad tagasipöördumiseks vajalikud dokumendid või nende hankimine vastuvõtvast või transiidiriigist viibib.

[…]".

III. Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

10. Moldova kodanik I. L., kes on sündinud 1993. aastal Venemaal, viibis Eestis viisavabaduse alusel. 12. oktoobril 2020 peeti ta kinni kahtlustatuna füüsilise valu ja tervisekahjustuste põhjustamises oma elukaaslasele ja veel ühele naisele.

11. Harju Maakohus (Eesti) mõistis 13. oktoobri 2020. aasta kohtuotsusega I. L-i süüdi talle etteheidetavates tegudes, mis kvalifitseeriti kehaliseks väärkohtlemiseks Eesti karistusseadustiku tähenduses, mitte aga ähvardamises seisnevates tegudes, mille all väitis enda kannatavat tema elukaaslane. See kohus mõistis I. L-ile ühe aasta, ühe kuu ja kahekümne kaheksa päevase vangistuse kaheaastase katseajaga ning vabastas ta viivitamatult kinnipidamiselt.

12. Samal päeval lõpetas PPA enne tähtaega I. L-i viibimisaja ning pidas I. L-i seejärel Harju Maakohtu kohtumajas VSS § 15 lõike 2 punkti 1 alusel kinni.

13. See otsus tehti, arvestades I. L-i suhtumist toime pandud kuriteosse ja tema karistusjärgset käitumist, mille põhjal oli alust arvata, et ta võib väljasaatmisest kõrvale hoida vaatamata oma lubadusele lahkuda riigist vabatahtlikult ja palvele, et talle tehtaks vabatahtliku lahkumise ettekirjutus.

14. PPA tegi 13. oktoobril 2020 I. L-ile ka VSS § 7^2 lõigete 1 ja 4 alusel sundtäidetava ettekirjutuse viivitamata Eestist lahkuda põhjendusel, et ta viibis seal ebaseaduslikult.

15. Tallinna Halduskohus (Eesti) rahuldas 15. oktoobri 2020. aasta määrusega PPA taotluse ja andis loa I. L-i kinnipidamiseks kuni tema väljasaatmiseni, mis oli määratud hiljemalt 15. detsembriks 2020. I. L. saadeti Eestist välja Moldovasse 23. novembril 2020.

16. Tallinna Ringkonnakohus (Eesti) jättis selle kinnipidamismääruse muutmata oma 2. detsembri 2020. aasta määrusega, millega ta lahendas I. L-i määruskaebust selle määruse tühistamiseks ja tema vabastamiseks.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kellele esitati viimati nimetatud kohtumääruse peale määruskaebus, milles palutakse see määrus tühistada ja tuvastada, et kinnipidamine on ebaseaduslik, leiab esiteks, et kinnipidamist ei saa põhjendada I. L-i põgenemise ohuga VSS § 15 lõike 2 punkti 1 alusel. Ta meenutab, et sellise ohu kriteeriumid on ammendavalt loetletud selle seaduse §-s 6^8 ja neid analüüsitakse iga juhtumi eripära arvestades. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab aga, et selle paragrahvi punktides 1 ja 4 toodud kriteeriumide kohaldamise tingimused ei olnud käesoleval juhul täidetud. Sellega seoses tõdeb eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ühelt poolt ei ole puudutatud isikule kirjaliku lahkumisettekirjutusega määratud vabatahtlikuks lahkumiseks tähtaega ja teiselt poolt ei olnud kinnipidamiseks loa andmise ajal jõustunud süüdimõistvat kohtuotsust.

18. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab lisaks, et VSS § 6^8 punkt 6 ei ole kohaldatav ka põhjusel, et soovimatust haldusakti täita ei saa automaatselt järeldada sellest, mida puudutatud isik lahkumisettekirjutuse tegemise menetluses ärakuulamisel ütles, välja arvatud juhul, kui esinevad muud asjaolud, mis viitavad sellele, et ta võib väljasaatmisest kõrvale hoida. Põgenemise oht ei tulene ka asjaolust, et käesoleval juhul väljendas puudutatud isik halduskohtu istungil soovi saada kätte elukaaslase juurde jäänud asjad ja tööandjalt saadaolev töötasu.

19. Teiseks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ei ole välistatud, et kõnealune olukord võib vastata näiteks direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 1 punktis b nimetatud alusele, mida ei ole samas sõnastuses üle võetud VSS § 15 lõike 2 punktides 2 ja 3, kuid puudutatud isiku õigusi ei saa otse selle direktiivi alusel piirata, isegi kui direktiivil on vahetu õigusmõju.

20. Seetõttu leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et I. L-i kinnipidamise õiguspärasus sõltub sellest, kuidas tõlgendada VSS § 15 lõiget 2, mille punktides 1–3 sisaldub kinnipidamise aluste loetelu, millele eelneb väljend „eelkõige juhul, kui“. Leides selle sõnastuse tõttu, et tegemist on aluste näidisloeteluga, on see kohus arvamusel, et I. L-i kinnipidamist võib põhjendada VSS § 15 lõikes 2 sätestatud üldalusel. Seda kinnipidamist õigustab seega asjaolu, et „lahkumiskohustuse täitmise tulemuslikkus“ on ohustatud. Selle meetme õiguspärasust tuleb hinnata ka selle paragrahvi lõikes 1 sätestatud põhimõtete kohaselt.

21. Sellega seoses rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et võttes arvesse sündmuste ajalist lähedust kõnealuses kohtuasjas ja I. L-i toime pandud süüteo olemust, oli piisav alus arvata, et ta võib uuesti asuda elukaaslasega tekkinud konflikti lahendama. Seetõttu leiab see kohus, et oli reaalne oht, et I. L. paneb vabaduses viibides enne väljasaatmist toime kuriteo. Niisuguse kuriteo tuvastamine ja selle eest karistamine kohtuotsusega ning olenevalt olukorrast mõistetud karistuse täideviimine lükkavad väljasaatmise menetluse läbiviimise määramata ajaks edasi, raskendades seega seda menetlust oluliselt. Lisaks ei olnud VSS § 10 lõikes 2 ette nähtud järelevalvemeetmetega võimalik tagada väljasaatmise tulemuslikkust sama tõhusalt I. L.-i isikliku ja materiaalse olukorra tõttu.

22. Kuna aga VSS § 15 eesmärk on võtta üle direktiivi 2008/115 artikli 15 lõige 1, kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus selle tõlgenduses, kuna Euroopa Kohus ei ole veel võtnud seisukohta küsimuses, kas mõni selles sättes loetletud tingimustest peab olema täidetud või võib eesmärk tagada tulemuslik väljasaatmine olla piisav, et põhjendada kinnipidamist juhul, kui reaalne oht, et puudutatud isik paneb toime kuriteo, võib oluliselt raskendada seda menetlust.

23. Neil asjaoludel otsustas Riigikohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [direktiivi 2008/115] artikli 15 lõike 1 esimest lauset tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigid võivad kinni pidada kolmanda riigi kodaniku, kelle puhul esineb reaalne oht, et ta paneb vabaduses viibides enne väljasaatmist toime kuriteo, mille uurimine ja mille eest karistamine võivad oluliselt raskendada väljasaatmise läbiviimist?“

24. Oma kirjalikud seisukohad esitasid Eesti ja Hispaania valitsus ning Euroopa Komisjon. Samad menetlusosalised esitasid 17. märtsil 2022 peetud kohtuistungil ka suulised seisukohad.

IV. Analüüs

25. Oma eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine võib olla põhjendatud reaalse ohuga, et ta paneb toime kuriteo, mis võib takistada tema tulemuslikku väljasaatmist.

26. See küsimus tuleneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu järeldusest, et põhikohtuasjas kõne all olev olukord ei võimalda puudutatud isiku kinnipidamist põhjendada VSS-is ette nähtud alusel, et on põgenemise oht.

27. Arvestades Eesti [4] ja Hispaania [5] valitsuse kirjalikke seisukohti selles küsimuses, juhin ühelt poolt tähelepanu sellele, et Euroopa Kohtu ülesanne ei ole seada kahtluse alla faktide hindamist ja riigisisese õiguse tõlgendamist eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt [6].

28. Teiselt poolt ei saa arutelu puudutada ka direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 1 punkti b kohaldamist põhjusel, et õiguskindluse põhimõttega on vastuolus see, kui direktiivid ise võiksid tekitada eraõiguslikule isikule kohustusi [7]. Seega ei saa direktiivile kui sellisele tema vastu tugineda [8]. Selline järeldus ei mõjuta aga liikmesriigi kõikidele asutustele kehtestatud nõuet tõlgendada liikmesriigi õiguse kohaldamisel seda õigust võimalikult suures ulatuses direktiivide sõnastusest ja eesmärgist lähtudes, et saavutada direktiividega taotletav tulemus, ning need asutused võivad tugineda liikmesriigi õiguse kooskõlalisele tõlgendusele eraõiguslike isikute vastu [9].

29. Direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 1 esimese lõigu kohaldamisalaga seotud põhjustel, mille ma esitan, peavad liikmesriigid täpselt määratlema alused, mis õigustavad kinnipidamist, olenemata sellest, kas need on selles direktiivis ette nähtud või mitte.

A. Direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikes 1 sätestatud kinnipidamise aluste ammendavus või selle puudumine

30. Olen sarnaselt kõigi oma seisukohad esitanud menetlusosalistega arvamusel, et selle sätte sõnastusest tulenevalt tuleb asuda seisukohale, et alused, mis lubavad kinni pidada isikut, kelle suhtes on algatatud tagasisaatmismenetlus, on direktiivis 2008/115 esitatud näidisloeteluna. Need alused on põgenemise oht või tagasi- või väljasaatmise ettevalmistamisest kõrvalehoidmine või nende takistamine. Minu arvates piisab sellest, kui märkida, et väljend „eelkõige“ eelneb selle direktiivi artikli 15 lõike 1 punktides a ja b esitatud loetelule [10] ning näitab selgelt, et nimetatud aluste loetelu ei ole ammendav.

31. Liidu seadusandja valikut õigustab direktiivi 2008/115 eesmärk, mis paneb liikmesriikidele kohustuse võtta vajalikud meetmed, et tagada riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmine [11].

4 Eesti valitsus leiab, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsus asjaomase isiku põgenemise ohu puudumise kohta ei ole põhjendatud.

5 Hispaania valitsus pidas oluliseks rõhutada, et tema arvates võimaldab direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 1 punktis b nimetatud alus tegelikult käesoleva juhtumi asjaoludel kinnipidamist.

6 Vt 10. juuni 2021. aasta kohtuotsus Ultimo Portfolio Investment (Luksemburg) (C-303/20, EU:C:2021:479, punkt 25).

7 Vt seevastu seoses kõnealuse direktiivi artikli 16 lõike 1 esimese lausega 10. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, punkt 100, edaspidi „kohtuotsus Landkreis Gifhorn“).

8 Vt 26. veebruari 1986. aasta kohtuotsus Marshall (152/84, EU:C:1986:84, punkt 48) ning 5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Pfeiffer jt (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 108).

9 Vt 5. juuli 2007. aasta kohtuotsus Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, punktid 42 ja 45 ning seal viidatud kohtupraktika) ja 26. veebruari 2019. aasta kohtuotsus N Luxembourg 1 jt (C-115/16, C-118/16, C-119/16 ja C-299/16, EU:C:2019:134, punktid 114 ning 115).

10 Teiste keeleversioonide ja eestikeelse versiooni vastavuse kohta vt eelkõige saksa-, hispaania-, itaalia-, poola- ja ingliskeelne versioon, mida mul oli võimalik kontrollida. Vt ka 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; eelkõige punkt 14.1, lk 140, esimene ja teine lõik; edaspidi „tagasisaatmise käsiraamat“), milles on täpsustatud, et „need kaks [direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 1 punktides a ja b nimetatud] konkreetset juhtumit [kujutavad] endast peamisi praktikas ette tulevaid stsenaariume, kus kinnipidamine on õigustatud, et valmistada ette tagasisaatmine ja läbi viia väljasaatmisprotsess“.

11 Vt 24. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M jt (teisele liikmesriigile üleandmine) (C-673/19, EU:C:2021:127, punkt 28).

32. Selline direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 1 kohaldamisala analüüs on kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga, mis käsitleb direktiivi 2013/33/EL [12] artikli 8 lõike 3 esimese lõigu tõlgendamist, mille kohaselt vastab selles sättes ammendavalt loetletud alustest, mis võivad õigustada rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamist, igaüks konkreetsele vajadusele ja on teistest sõltumatu [13].

33. Sama kehtib ka määruse (EL) nr 604/2013 [14] artikli 28 lõigete 1 ja 2 kohta, milles on ette nähtud üksainus kinnipidamise alus, nimelt märkimisväärne asjaomase isiku põgenemise oht [15].

34. Järelikult on liikmesriikidel vabadus tugineda muudele kui direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikes 1 osutatud kinnipidamise alustele ja määratleda nende kohaldamise kriteeriumid, tingimusel et need vastavad selle direktiivi eesmärkidele.

35. Sellega seoses tuletab Euroopa Kohus järjekindlalt meelde, et kõnealuse direktiivi eesmärk on kehtestada tõhus väljasaatmis- ja repatrieerimispoliitika, austades täielikult asjaomaste isikute põhiõigusi ja väärikust [16].

36. Euroopa Kohus rõhutab ka, et sama direktiivi IV peatüki sätted reguleerivad rangelt kõiki selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluvaid kinnipidamisi, et tagada ühelt poolt proportsionaalsuse põhimõtte järgimine seoses võetud abinõude ja taotletavate eesmärkidega ning teiselt poolt asjaomaste kolmandate riikide kodanike põhiõiguste austamine [17].

37. Selles kontekstis küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult sisuliselt, kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 1 esimese lausega on kooskõlas riigisisesed õigusnormid, mis sätestavad kinnipidamise alusena üksnes eesmärgi tagada lahkumisettekirjutuse täitmise tulemuslikkus, nägemata seejuures ette täpseid kriteeriume.

B. Kinnipidamise aluste kindlaksmääramine iga liikmesriigi poolt

38. Kuna direktiivis 2008/115 ei ole täpsustatud, millistes piirides võivad liikmesriigid lisada kinnipidamise aluseid selle direktiivi artikli 15 lõikes 1 sätestatud alustele või neid kohandada, tuleneb vastus eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele selle sätte teleoloogilisest tõlgendusest, mis võimaldab välja tuua kohaldatavad põhimõtted ja nende rakendamise tingimused.

39. Minu arvates peavad liikmesriikide valikud lähtuma mitmest põhimõttest. Esiteks näitab direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 1 alguses väljendatud nõue, et eelkõige tuleb kasutada leebemaid sunnimeetmeid, liidu seadusandja tahet – mis on väljendatud selle direktiivi

[12] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96).

[13] Vt 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Ungari (rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 168 ja seal viidatud kohtupraktika).

[14] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (ELT 2013, L 180, lk 31); seda nimetatakse ka „Dublini III määruseks“.

[15] Vt 13. septembri 2017. aasta kohtuotsus Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punkt 25). Euroopa Kohus märkis, et liikmesriigid ei tohi pidada isikut üleandmismenetluse tagamiseks kinni üksnes põhjusel, et tema suhtes kohaldatakse selles määruses sätestatud menetlust.

[16] Vt eelkõige kohtuotsus Landkreis Gifhorn (punkt 39) ja minu 3. märtsi 2022. aasta ettepanek kohtuasjas Sofiyska rayonna prokuratura jt (menetlus riigi territooriumilt välja saadetud süüdistatava suhtes) (C-420/20, EU:C:2022:157, punktid 80 ja 81).

[17] Vt kohtuotsus Landkreis Gifhorn (punkt 40).

põhjenduses 16 – kinnipidamise juhtumeid rangelt piirata [18]. Euroopa Kohus otsustas sellega seoses, et „direktiivis 2008/115 kehtestatud tagasisaatmismenetluse etappide läbimise järjekord vastab tagasisaatmisotsuse täitmiseks meetmete võtmise järjestusele, mille kohaselt alustatakse meetmest, mis jätab asjaomasele isikule kõige rohkem vabadust, ehk andes talle tähtaja vabatahtlikuks lahkumiseks, ja liikudes edasi isiku jaoks kõige enam piiravate meetmeteni, nagu spetsiaalses asutuses kinnipidamine; kõigi nende etappide käigus peab olema tagatud proportsionaalsuse põhimõtte järgimine“ [19].

40. Seega võivad liikmesriigid isikult kinnipidamise teel vabaduse võtta [20] üksnes juhul, kui tagasisaatmisotsuse täitmine väljasaatmise teel võib konkreetsele olukorrale antud hinnangut arvestades asjaomase isiku käitumise tõttu ebaõnnestuda, ja nad peavad lähtuma objektiivsetest kriteeriumidest [21].

41. Sellega seoses rõhutas Euroopa Kohus, et „kui ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine on määratud väljasaatmise eesmärgil, on kinnipidamise eesmärk üksnes tagasisaatmismenetluse tõhususe tagamine ja sellel ei ole mingit karistuslikku eesmärki“ [22].

42. Teiseks, kuna kinnipidamisotsus kujutab endast Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 6 sätestatud õiguse vabadusele rasket riivet [23], siis tuleb järgida rangeid tagatisi: õigusliku aluse olemasolu, selle selgus, ettenähtavus, kättesaadavus ja kaitse omavoli eest [24]. Järelikult eeldab vabadust piirava meetme rakendamine nendele nõuetele vastamiseks eelkõige seda, et ametiasutused ei tegutse pahauskselt ega eksitavalt [25].

43. Euroopa Kohus on põgenemisohu osas otsustanud, et objektiivsed kriteeriumid, mis tuleb riigisiseses õiguses määratleda, et võimaldada asjaomastel ametiasutustel hinnata sellise ohu olemasolu, pakuvad vajalikke tagatisi, asetades selle hinnangu teatud varem kindlaks määratud piiridesse. Seega peavad need kriteeriumid olema määratletud siduvas aktis, mille kohaldamine on ettenähtav [26].

[18] Põhimõtte kohta, et kinnipidamine on viimane abinõu, vt Euroopa viited, mida ma meenutasin oma ettepanekus kohtuasjas Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2021:958, punkt 34). Vt ka ÜRO peaassamblee 19. detsembri 2018. aasta resolutsiooni 74/195 „Ülemaailmne turvalise, korrakohase ja seadusliku rände kokkulepe“ lisa, mida nimetatakse ka „Marrakechi rändekokkuleppeks“ ja milles kutsutakse riike üles „pidama rändajaid halduskorras kinni vaid viimase abinõuna ja otsima asenduslahendusi“ (eesmärk 13).

[19] Vt 28. aprilli 2011. aasta kohtuotsus El Dridi (C-60/11, EU:C:2017:268, punkt 41). Vt ka 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Ungari (rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punkt 248 ja seal viidatud kohtupraktika).

[20] Vt kohtuotsus Landkreis Gifhorn (punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

[21] Vt 2. juuli 2020. aasta kohtuotsus Stadt Frankfurt am Main (C-673/19, EU:C:2020:511, punkt 38).

[22] Kohtuotsus Landkreis Gifhorn (punkt 38).

[23] Vt kohtuotsus Landkreis Gifhorn (punkt 41).

[24] Vt 15. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punktid 38 ja 40) ning 17. septembri 2020. aasta kohtuotsus JZ (vangistus sisenemiskeelu korral) (C-806/18, EU:C:2020:724, punkt 41), mis on kõige hiljutisem kohtuotsustest, milles tsiteeritakse Euroopa Inimõiguste Kohtu 21. oktoobri 2013. aasta kohtuotsust Del Río Prada *vs*. Hispaania (CE:ECHR:2013:1021JUD 004275009, punkt 125), millele Euroopa Kohus tavaliselt viitab. Mis puudutab kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise menetlusega seotud Euroopa Kohtu praktikas sisalduvat järjepidevat viidet kinnipidamise rangele raamistikule eesmärgiga tagada nende kodanike põhiõiguste järgimine, vt eelkõige 28. aprilli 2011. aasta kohtuotsus El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 42); 5. juuni 2014. aasta kohtuotsus Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkt 55); 7. juuni 2016. aasta kohtuotsus Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, punkt 62) ning kohtuotsus Landkreis Gifhorn (punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

[25] Vt eelkõige 15. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punkt 39).

[26] Vt 15. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, punktid 41 ja 42), milles tõlgendatakse mõistet „põgenemisoht“ määruse nr 604/2013 artikli 2 punktis n toodud määratluse alusel, mis viitab põgenemisohu objektiivsete kriteeriumide määratlemiseks riigisisesele õigusele. Selle sõnastus on sisuliselt identne direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 7 esitatud määratlusega.

44. Kolmandaks leidis Euroopa Kohus 30. novembri 2009. aasta kohtuotsuses Kadzoev[27], et võimalus pidada isikut kinni avaliku korra ja avaliku julgeolekuga seonduvatel põhjustel ei saa rajaneda direktiivil 2008/115[28].

45. On tõsi, nagu rõhutas Eesti valitsus, et see tõlgendus on sõnastatud konkreetsel juhul seoses kinnipidamise kestusega olukorras, kus isiku väljasaatmine ei ole mõistlik, mistõttu langeb kinnipidamise põhjus ära. Euroopa Kohtu suurkoja otsus, milles sellised alused kõrvale jäeti, on sõnastatud siiski üldiselt. See põhineb isikult vabaduse võtmise võimaluste rangel piiramisel, mis on kooskõlas direktiivi 2008/115 teiste sätetega, mis erinevalt selle direktiivi artikli 15 lõikest 1 näevad ette avalikust korrast tuleneva aluse[29].

46. Minu arvates võib juba praegu järeldada üldisest siduvast raamistikust, mida ma meenutasin, et liikmesriigid võivad täiendada direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 1 sätteid, nähes ette muud seaduses täpselt määratletud kinnipidamise alused, mis põhinevad objektiivsetel, konkreetsetel, reaalsetel ja olemasolevatel asjaoludel[30].

47. Minu arvates saab neid tõendamisnõudeid tuletada ka selle direktiivi artikli 15 lõike 1 punktis a sätestatud kinnipidamise alusest ehk põgenemisohust, nagu see on määratletud direktiivi artikli 3 punktis 7, ja artikli 15 lõike 1 punktis b sätestatud alusest, st asjaolust, et asjaomane isik „hoiab kõrvale“ tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või „takistab“ neid. See sõnastus viitab sellele, et need ohud on teada ja tuvastatud. Seega ei ole konkreetsete asjaolude puudumisel kavatsetud arvesse võtta puudutatud isiku pelka kavatsust.

48. Nimelt ei oleks õiguskindluse põhimõttega kooskõlas lubada, et ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise võiks otsustada ebatäpsetel alustel, mis ei põhine objektiivsetel kriteeriumidel, mis on ette nähtud siduvas aktis ja mille kohaldamine on ettenähtav.

49. Seetõttu nõustun komisjoni analüüsiga, mille kohaselt ei ole VSS § 15 lõike 2 esimene lause piisav õiguslik alus kinnipidamise põhjendamiseks.

50. See säte on sõnastatud järgmiselt: „Välismaalast võib kinni pidada, kui käesolevas seaduses sätestatud järelevalvemeetmete kohaldamine *ei taga lahkumiskohustuse täitmise tulemuslikkust* ning eelkõige juhul, kui […]“[31]. See viide lahkumiskohustuse täitmise tulemuslikkuse tagamise puudumisele ei määratle seega konkreetset kinnipidamise alust kui põgenemisohtu või seda, et välismaalane ei täida kaasaaitamiskohustust, mis on näitena esitatud sellele esimesele lauseosale järgnevas osas, vastavalt punktides 1 ja 2. See viide üksnes kordab juba VSS § 15 lõikes 1 sätestatud kinnipidamismeetme kasutamise põhitingimust, nimelt et järelevalvemeetmed ei ole tagasisaatmisettekirjutuse täitmisel tulemuslikud.

51. Lisaks ei saa tõsise ohu, et puudutatud isik paneb enne tema väljasaatmist toime kuriteo, olemasolu korvata selle üldise kinnipidamisaluse ebatäpsust.

27 C-357/09 PPU, EU:C:2009:741.

28 Vt selle kohtuotsuse punkt 70.

29 Direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikes 2 viidatakse sõnaselgelt avaliku korra või riikliku julgeoleku kaalutlustele seoses tagasisaatmisotsusega, artikli 7 lõikes 4 seoses vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmise või selle tähtaja lühendamise tingimustega (vt 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punktid 50–52 ning punktid 60 ja 62)) ning artikli 11 lõigetes 2 ja 3 seoses sissesõidukeeldudega.

30 Vt selle kohta tagasisaatmise käsiraamat (lk 92 ja 93), milles on esitatud kriteeriumid, mis võivad osutada põgenemisohu olemasolule, ning kus on osutatud liikmesriikide võimalusele kvalifitseerida riigisisestes õigusnormides teatavad objektiivsed asjaolud ümberlükatava eeldusena.

31 Kohtujuristi kursiiv.

52. Ühelt poolt puudub sellisel kriteeriumil õiguslik alus. Nõustuda ei saa seisukohaga, et üksikjuhtumipõhine uurimine võib olla piisav, et õigustada kinnipidamist taotletava eesmärgi alusel, nagu soovitas Hispaania valitsus Eesti valitsuse argumentide toetuseks kohtuistungil, kuna see tähendaks, et direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 1 esimesele lõigule lisatakse uus kinnipidamise alus, ilma et see oleks kooskõlas õiguskindluse nõudega [32].

53. Teiselt poolt tekitab mõiste „kuriteo *toimepanemise oht*“, mis esineb enne väljasaatmist ja õigustab kinnipidamist, tõsiseid küsimusi.

54. Minu arvates tuleb rõhutada, et eelotsusetaotlus ei puuduta mitte kuritegu, mille puudutatud isik on toime pannud või väidetavalt toime pannud, vaid kuritegu, mis võidakse toime panna. Seega on tegemist tõenäosusega, et rikkumine võidakse lähitulevikus toime panna.

55. See juhtum on väga erinev nendest juhtumitest, mille alusel Euroopa Kohus on teinud otsuseid, kui kriminaalmenetlus on käimas kas uurimise või kohtumenetluse etapis, kehtestades ka ranged nõuded [33], ning mis eeldavad, et kuritegu on juba toime pandud. Minu arusaamise järgi ei ole kõnealuse hüpoteesi puhul tegemist ka sellega, et kriteeriumiks võetakse kuritegu ettevalmistavad teod või konkreetsed kaudsed tõendid selle kohta, et asjaomane isik kujutab endast suurt ohtu kolmandate isikute elule ja kehalisele puutumatusele või konkreetsele varale [34].

56. Märgin esiteks, et selle aluse, millele Eesti ametiasutused tuginevad, eesmärk ei ole vältida seda, et puudutatud isik hoiab väljasaatmismeetmest kõrvale, vaid üksnes seda, et see meede hilineb või on raskendatud kriminaalmenetluse läbiviimise tõttu, mis järgneb kuriteo toimepanemisele [35]. Sellisel juhul jääb puudutatud isik nimelt pädevate asutuste kontrolli alla. Lisaks on minu arvates raske ette kujutada – kuigi see ei ole võimatu –, et see isik väljendab kavatsust kuritegu toime panna üksnes eesmärgiga seada ohtu tema väljasaatmine. Ka sel põhjusel leian, et ei saa nõustuda Hispaania valitsuse kirjalikes seisukohtades esitatud ettepanekuga tugineda direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 1 punktile b.

57. Teiseks ei ole miski subjektiivsem kui *oht*, et rikutakse sotsiaalset normi, mille eest karistatakse kriminaalkaristusega ja millega iga üksikisik võib silmitsi seista, isegi kui varem on tehtud süüdimõistev otsus või see on täide viidud. Minu arvates on süüteo toimepanemise või isegi selle kordumise oht ennustamine, kui seda ei saa tuletada faktilistest asjaoludest, erinevalt näiteks põgenemise või väljasaatmise takistamise ohust. Kuriteo toimepanemise ohu tõenäosuse hindamine, nagu komisjon oma kirjalikes seisukohtades soovitas, või kuriteo raskusastme

[32] Kuigi kinnipidamisotsused tuleb teha juhtumipõhiselt, lähtudes puudutatud isiku käitumisest, tuleb neis siiski arvesse võtta objektiivseid kriteeriume. Vt 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 274 ja seal viidatud kohtupraktika) ning kohtuotsus Landkreis Gifhorn (punkt 37).

[33] Vt 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punktid 50–52 ning 60 ja 62), mis käsitleb direktiivi 2008/115 artikli 7 lõike 4 tõlgendamist seoses vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmise või selle tähtaja lühendamise tingimustega, sealhulgas ohu olemasoluga avalikule korrale. Euroopa Kohus on otsustanud, et mõiste „oht avalikule korrale“ eeldab *lisaks ühiskondliku korra häirimisele ehk igasugusele seadusrikkumisele* ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnda ühiskonna põhihuvi (punkt 60). Euroopa Kohus täpsustas lisaks, et selle ohu hindamisel võivad juhul, *kui asjaomast kolmanda riigi kodanikku kahtlustatakse* riigisisese õiguse alusel kuriteona *karistatava teo toimepanemises või on ta niisuguse teo toimepanemises süüdi mõistetud*, tähtsust omada selle teo laad ja raskusaste ning selle toimepanemisest möödunud aeg (punkt 62). Vt ka sellise ohu nõude kohta, et põhjendada väljasaatmise eesmärgil kinnipidamist vanglas, 2. juuli 2020. aasta kohtuotsus Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, punktid 45 ja 46).

[34] Vt näiteks rünnaku toimepanemise tõenäosuse kohta, mida hinnatakse väljasaatmisotsuse tegemise etapis, 2. juuli 2020. aasta kohtuotsus Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, punktid 14 ja 15).

[35] Selline loogika võib viia selleni, et kinnipidamist põhjendatakse muude korduvate põhjustega, näiteks enesetapuohuga või mis tahes muu prognoositava tõsise terviseriskiga, mistõttu võidakse puudutatud isik paigutada haiglasse pikemaks või lühemaks ajaks ja see lükkaks süstemaatiliselt edasi tema väljasaatmist.

hindamine vastavalt arvamusele, mille Hispaania valitsus esitas kohtuistungil, ei näi mulle olevat kooskõlas õiguskindluse nõuetega ja pole pealegi edukas, kui see ei põhine konkreetsetel kriteeriumidel ning olulistel ja kokkulangevatel tõenditel.

58. Pärast Euroopa Kohtu küsimustele kriteeriumide määratlemise kohta antud suuliste vastuste koondamist täheldasin ma samuti, kui keeruline on luua üldkohaldatavaid norme. Neil asjaoludel ei ole ohtliku olukorra või suure korduvkuriteo toimepanemise ohu hindamine väljasaatmise etapis minu arvates mitte tagasisaatmise eest vastutava asutuse, vaid selle asutuse pädevuses, kes viib läbi kriminaalmenetlusi.

59. Kolmandaks on valvsus vajalik, et vältida avaliku korra kaalutlustele rajaneva põhjenduse välistamisest kõrvalehoidmist, eriti kui see hinnang antakse pealegi hetkel, mil tehakse otsus anda tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks [36].

60. Käesolevas asjas oli see I. L-i puhul nii. Tema konkreetne olukord on ka näide sellest, milline segadus võib tekkida kinnipidamismenetluse ja kriminaalmenetluse oluliste elementide vahel. Nimelt põhines kinnipidamistaotlus I. L-i tapmisähvardustel oma elukaaslasele, kuigi teda ei olnud nende tegude eest süüdi mõistetud. Lisaks ei ole täpsustatud, kas kriminaalkohus on võtnud kannatanu kaitseks meetmeid, et teo kordumist ennetada.

61. Kõike eeltoodut arvestades olen seisukohal, et VSS § 15 lõike 2 selline tõlgendus, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus seda kirjeldab, ei ole direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikega 1 kooskõlas osas, milles see tugineb järeldusele, et esineb tõsine oht, et kolmanda riigi kodanik paneb enne väljasaatmist toime kuriteo.

62. Olles kohtuistungil ära kuulanud poolte väljendatud mureküsimused, olen täiesti teadlik sellise analüüsi, mis põhineb nõudel määratleda seaduses konkreetsed kriteeriumid, praktilistest tagajärgedest, kui juhul, kui kriminaalkohus ei ole teinud otsust, mis näeb ette asjaomase kolmanda riigi kodaniku tagasisaatmise või mille tulemuseks on tema tagasisaatmine [37], võivad kuriteod lõputult jätkuda. Minu arvates peaks liikmesriikidel olema võimalik sellised raskused ületada nii karistusõigusliku kui ka sotsiaalse järelevalve abil.

63. Mulle näib ühest küljest mõeldav, et kriminaalasjades võib kannatanut või ohustatud isikut kaitsvatel meetmetel olla heidutav mõju kuritegude toimepanijale, eriti juhul, kui esineb lähisuhtevägivalla juhtumeid, mille ennetusmeetmeid rakendatakse paljudes liikmesriikides.

[36] Vt käesoleva ettepaneku punktid 44 ja 45. Lisaks käsitles komisjon seda küsimuse aspekti tagasisaatmise käsiraamatus (lk 140, kolmas lõik). Selles on täpsustatud, et „[direktiivi 2008/115 a]rtikli 15 eesmärk ei ole kaitsta ühiskonda isikute eest, kes kujutavad endast ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Õiguspärast eesmärki kaitsta ühiskonda tuleks käsitleda muudes õigusaktides, eelkõige kriminaalõiguses, haldusõiguses ja õigusaktides, mis hõlmavad seadusliku riigis viibimise lõpetamist avaliku korraga seotud kaalutlustel. […] Kui isiku varasema käitumise põhjal võib eeldada, et isik ei kavatse tõenäoliselt järgida seadust ja ta kavatseb tõenäoliselt tagasisaatmisest kõrvale hoida, võib see õigustada hinnangut, et põgenemise oht on olemas“.

[37] Tuletan sellega seoses meelde, et direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punkti b kohaselt võivad liikmesriigid otsustada mitte kohaldada seda direktiivi kolmandate riikide kodanike suhtes, kelle suhtes kohaldatakse tagasisaatmist kriminaalkaristusena või kriminaalkaristuse tagajärjena vastavalt riigisisesele õigusele või kelle suhtes kohaldatakse väljaandmismenetlust. Suuliste seisukohtade ärakuulamiseks korraldatud kohtuistungil ei teatanud Eesti valitsus Euroopa Kohtule, et ta oleks seda võimalust kasutanud.

64. Teisest küljest on nende meetmete eeliseks üldiselt nende kombineerimine erinevate sotsiaalsete toetusmeetmetega, mis on alternatiivid kinnipidamisele [38]. Lisaks võib selline korraldus tagada, et tagasisaatmismenetlus viiakse läbi asjaomaste isikute põhiõigusi ja väärikust austades [39], kui – nagu käesolevas asjas – see isik väljendab vajadust saada kätte oma isiklikud asjad ja saamata jäänud töötasu.

V. Ettepanek

65. Kõiki eespool esitatud põhjendusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Riigikohtu (Eesti) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artikli 15 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus see, kui ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine võib olla põhjendatud vajadusega tagada tulemuslik väljasaatmine, kui puudub õigusnorm, mis vastaks selguse, ettenähtavuse, kättesaadavuse ning eelkõige omavoli vastu kaitsmise nõuetele, nähes ette, et see kinnipidamine võib olla põhjendatud vajadusega vältida kuriteo toimepanemist.

[38] Eesti valitsus ei ole aga vastuseks Euroopa Kohtu kirjalikule küsimusele selle kohta mingit teavet esitanud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et „kaebaja isikut (vanus, terviseseisund), käitumist ja olukorda (seosed Eestiga, püsiva elukoha puudumine) iseloomustavaid asjaolusid arvestades ei olnud muude järelevalvemeetmetega (VSS § 10 lõige 2) võimalik sama tõhusalt tagada väljasaatmise tulemuslikkust“.

[39] Selle nõude kohta vt direktiivi 2008/115 põhjendus 2 ja eelkõige kohtuotsus Landkreis Gifhorn (punkt 39 ning seal viidatud kohtupraktika).