Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

14. märts 2024*

Eelotsusetaotlus – Sisserändepoliitika – Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatus – Direktiiv 2003/109/EÜ – Artiklid 12 ja 22 – Tugevdatud kaitse väljasaatmise eest – Kohaldatavus – Kolmanda riigi kodanik, kes elab muu liikmesriigi territooriumil kui see, kus talle on antud pikaajalise elaniku staatus – Selle teise liikmesriigi otsus saata ta avaliku korra ja julgeoleku kaalutlustel välja liikmesriiki, kes oli andnud talle selle staatuse – Nimetatud teise liikmesriigi kehtestatud ajutine riigi territooriumile sisenemise keeld – Sellele teisele liikmesriigile direktiivi 2003/109 III peatüki sätete kohaselt elamisloa taotluse esitamata jätmine – Viimasena nimetatud liikmesriigi poolt samadel põhjustel tehtud otsus saata see kolmanda riigi kodanik välja tema päritoluriiki

Kohtuasjas C-752/22,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Korkein hallinto-oikeuse (Soome kõrgeim halduskohus) 2. detsembri 2022. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 9. detsembril 2022, menetluses

EP

versus

Maahanmuuttovirasto,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president A. Prechal (ettekandja), kohtunikud F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer ja M. L. Arastey Sahún,

kohtujurist: J. Richard de la Tour,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Soome valitsus, esindajad: A. Laine ja H. Leppo,

– Euroopa Komisjon, esindajad: A. Katsimerou ja T. Sevón,

* Kohtumenetluse keel: soome.

olles 26. oktoobri 2023. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta direktiiviga 2011/51/EL (ELT 2011, L 132, lk 1) (edaspidi „direktiiv 2003/109“), artikli 12 lõikeid 1 ja 3 ning artikli 22 lõiget 3.

2 Taotlus on esitatud Venemaa kodaniku EP, kellel on Eesti Vabariigi antud pikaajalise elaniku staatus, ja Maahanmuuttovirasto (Soome sisserändeamet; edaspidi „amet“) vahelises kohtuvaidluses selle ameti otsuse üle saata ta avaliku korra ja julgeoleku kaalutlustel Soomest välja Venemaale.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2003/109

3 Direktiivi 2003/109 põhjendustes 4, 6, 16 ja 21 on märgitud:

„(4) Liikmesriigis pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike integratsioon edendab oluliselt majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, mis on asutamislepingus sätestatud põhieesmärk.

[…]

(6) Pikaajalise elaniku staatuse saamise põhikriteeriumiks peaks olema liikmesriigi territooriumil elamise kestus. Elamine peaks olema seaduslik ja pidev, et isik võiks näidata, et ta on riigiga püsivad sidemed loonud. […]

[…]

(16) Pikaajalistel elanikel peaks olema tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu. See kaitse põhineb Euroopa Inimõiguste Kohtu otsustes kindlaks määratud kriteeriumidele. Selleks et tagada kaitse väljasaatmise vastu, peaksid liikmesriigid ette nägema tõhusad õiguskaitsevahendid.

[…]

(21) Liikmesriigil, kus pikaajaline elanik kavatseb oma elamise õigust kasutada, peaks olema võimalik kontrollida, kas asjaomane isik täidab tema territooriumil elamise tingimusi. Tal peab olema ka võimalus kontrollida, kas asjaomane isik ohustab avalikku korda või julgeolekut või rahva tervist.“

4 Direktiivi artiklis 1 „Objekt“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis määratletakse:

a) tingimused, mille kohaselt liikmesriik võib tema territooriumil seaduslikult elavale kolmanda riigi kodanikule anda pikaajalise elaniku staatuse või selle staatuse tühistada, ja selle staatusega kaasnevad õigused; ning

b) seda staatust omavate kolmandate riikide kodanike elamise tingimused muudes liikmesriikides kui see, kus talle pikaajalise elaniku staatus anti.“

5 Direktiivi artikkel 2 „Mõisted“ on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

b) *pikaajaline elanik* – mis tahes kolmanda riigi kodanik, kellel on artiklites 4–7 sätestatud pikaajalise elaniku staatus;

c) *esimene liikmesriik* – liikmesriik, kes esimesena andis kolmanda riigi kodanikule pikaajalise elaniku staatuse;

d) *teine liikmesriik* – mis tahes muu liikmesriik kui see, kes esimesena andis kolmanda riigi kodanikule pikaajalise elaniku staatuse, ning kus see pikaajaline elanik kasutab oma elamise õigust;

[…]“.

6 Direktiivi artikli 3 „Reguleerimisala“ lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse liikmesriigi territooriumil seaduslikult elavate kolmanda riigi kodanike suhtes.“

7 Direktiivi 2003/109 II peatükk, mis hõlmab artikleid 4–13, sisaldab eeskirju, mis käsitlevad pikaajalise elaniku staatust liikmesriigis, eelkõige selle staatuse saamist ja kaotamist.

8 Direktiivi artiklis 12 „Kaitse väljasaatmise eest“ on sätestatud:

„1. Liikmesriik võib teha otsuse pikaajaline elanik välja saata üksnes siis, kui isik kujutab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule.

[…]

3. Enne kui liikmesriik teeb otsuse pikaajaline elanik välja saata, peab ta arvestama järgmiste teguritega:

a) elamise kestus tema territooriumil;

b) asjaomase isiku vanus;

c) tagajärjed asjaomase isiku ja tema pereliikmete jaoks;

d) sidemed elukohariigiga ja sidemete puudumine päritoluriigiga.

[…]“.

9 Direktiivi III peatükk „Elamine teistes liikmesriikides“ hõlmab artikleid 14–23.

10 Direktiivi artikli 14 lõikes 1 on ette nähtud:

„Pikaajaline elanik saab õiguse elada muu liikmesriigi kui selle liikmesriigi territooriumil, kus talle anti pikaajalise elaniku staatus, kauem kui kolm kuud, tingimusel et käesolevas peatükis sätestatud tingimused on täidetud.“

11 Direktiivi 2003/109 artikli 15 „Tingimused teises liikmesriigis elamiseks“ lõikes 1 on sätestatud:

„Võimalikult kiiresti ja hiljemalt kolme kuu jooksul pärast teise liikmesriigi territooriumile saabumist peab pikaajaline elanik taotlema selle liikmesriigi pädevalt asutuselt elamisluba.

[…]“.

12 Direktiivi artikli 17 „Avalik kord ja avalik julgeolek“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriik võib pikaajalise elaniku või tema pereliikme elamisloa taotluse tagasi lükata, kui asjaomane isik kujutab ohtu avalikule korrale ja julgeolekule.

Asjaomast otsust tehes kaalub liikmesriik pikaajalise elaniku või tema pereliikme poolt avaliku korra või julgeoleku vastu sooritatud õiguserikkumise raskust või laadi või asjaomase isikuga seotud ohte.“

13 Direktiivi artiklis 22 „Elamisloa tühistamine ja tagasivõtmise kohustus“ on ette nähtud:

„1. Kuni kolmanda riigi kodanikul ei ole pikaajalise elaniku staatust, võib teine liikmesriik otsustada elamisluba mitte pikendada või see tühistada ning kohustada asjaomast isikut ja tema pereliikmeid kooskõlas siseriiklikus õiguses ettenähtud menetlusega, sh riigist lahkumise kord, lahkuma tema territooriumilt järgmistel juhtudel:

a) avaliku korra ja julgeoleku põhjustel, nagu see on määratletud artiklis 17;

b) artiklites 14, 15 ja 16 sätestatud tingimused ei ole enam täidetud;

c) kolmanda riigi kodanik ei ela asjaomase liikmesriigi territooriumil seaduslikult.

2. Kui teine liikmesriik võtab ühe lõikes 1 osutatud meetmetest, peab esimene liikmesriik pikaajalise elaniku ja tema pereliikmed viivitamata ja ilma formaalsusteta tagasi võtma. Teine liikmesriik teatab oma otsusest esimesele liikmesriigile.

3. Kuni kolmanda riigi kodanikul ei ole pikaajalise elaniku staatust ja ilma et see piiraks lõikes 2 osutatud tagasivõtmise kohustust, võib teine liikmesriik teha avaliku korra ja julgeoleku kaalutlustel otsuse kolmanda riigi kodanik liidu territooriumilt välja saata kooskõlas artikliga 12 ja seal sätestatud tagatisi kohaldades.

Sellistel juhtudel konsulteerib teine liikmesriik otsust tehes esimese liikmesriigiga.

Kui teine liikmesriik teeb otsuse asjaomane kolmanda riigi kodanik välja saata, võtab ta asjakohased meetmed otsuse tõhusaks rakendamiseks. Sellistel juhtudel esitab teine liikmesriik esimesele liikmesriigile asjakohase teabe väljasaatmisotsuse rakendamise kohta.

[…]

4. Lõike 1 punktides b ja c osutatud juhtudel ei kaasne väljasaatmisotsusega alaline elamiskeeld.

5. Lõikes 2 osutatud tagasivõtmiskohustus ei piira võimalust, et pikaajaline elanik ja tema pereliikmed lähevad kolmandasse liikmesriiki.“

Direktiiv 2008/115/EÜ

14 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98) artikli 2 „Reguleerimisala“ lõikes 1 on ette nähtud:

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

15 Direktiivi artiklis 3 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

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

3) „tagasisaatmine“ – kolmanda riigi kodaniku naasmine kas vabatahtlikult tagasipöördumiskohustust täites või sunniviisiliselt:

   – tema päritoluriiki või

   – transiidiriiki 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;

[…]“.

16 Nimetatud direktiivi artikli 4 „Soodsamad sätted“ lõikes 2 on sätestatud:

„Käesolev direktiiv ei piira ühegi sellise sätte kohaldamist, mis võib olla soodsam kolmanda riigi kodaniku suhtes ja mis on sätestatud ühenduse sisserände- ja varjupaigaalases õigustikus.“

Soome õigus

17 30. aprilli 2004. aasta välismaalaste seaduse 301/2004 (Ulkomaalaislaki 301/2004) § 11 esimeses lõigus on sätestatud, et välismaalane võib riiki siseneda muu hulgas tingimusel, et talle ei ole määratud riiki sisenemise keeldu ning ta ei kujuta endast ohtu avalikule korrale ja julgeolekule.

18 Selle seaduse § 146a kohaselt tähendab mõiste „tagasisaatmine“ väljasaatmismenetlust, mille käigus kolmanda riigi kodanik, kelle suhtes on tehtud sisenemiskeelu, tagasisaatmise või väljasaatmise otsus, lahkub riigist vabatahtlikult või ta saadetakse riigist välja oma päritoluriiki, transiidiriiki vastavalt liidu või Soome ja kolmanda riigi vahelisele tagasivõtulepingule või muule kokkuleppele, või muusse kolmandasse riiki, kuhu asjaomane kolmanda riigi kodanik otsustab vabatahtlikult tagasi pöörduda või kus ta vastu võetakse.

19 Nimetatud seaduse § 148 esimese lõigu kohaselt võib välismaalase välja saata muu hulgas juhul, kui ta ei täida sama seaduse § 11 esimese lõigu sätestatud riiki sisenemise tingimusi või kui talle mõistetud vabadusekaotusliku karistuse tõttu või muul mõjuval põhjusel esineb kahtlus, et ta paneb toime kuriteo, mille eest Soomes karistatakse vangistusega, või paneb toime korduvaid kuritegusid.

20 Välismaalaste seaduse § 148 teise lõigu kohaselt võib välja saata ka ilma elamisloata riiki sisenenud välismaalase, kui tema Soomes viibimiseks on nõutav viisa või elamisluba, kuid ta ei ole seda taotletud või talle ei ole seda antud.

21 Selle seaduse § 149 neljandas lõigus on ette nähtud, et välismaalase, kellele on Soomes antud pikaajalise elaniku ELi elamisluba, võib välja saata ainult siis, kui ta kujutab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule.

22 Nimetatud seaduse § 149b kohaselt on kolmanda riigi kodanik, kes viibib riigis ebaseaduslikult või kelle elamisloa taotlus on rahuldamata jäetud ja kellel on teise liidu liikmesriigi väljastatud kehtiv elamisluba või muu riigis viibimise õiguse andev dokument, kohustatud viivitamatult suunduma selle teise liikmesriigi territooriumile. Kui kolmanda riigi kodanik seda nõuet ei täida või kui tema viivitamatu lahkumine on vajalik avaliku korra või julgeoleku huvides, tehakse otsus tema riigist väljasaatmiseks.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

23 Venemaa kodanikul EP-l on Eesti Vabariigi välja antud pikaajalise elaniku ELi elamisluba ajavahemikuks 12. juulist 2019 kuni 12. juulini 2024, mis tõendab, et tal on selles liikmesriigis pikaajalise elaniku staatus. Tal on ka Venemaa pass, mis kehtib kuni 26. detsembrini 2024.

24 EP saadeti esimest korda Soomest välja Eestisse 9. veebruaril 2017. Väljasaatmisotsusega määrati talle kaheks aastaks Soome sisenemise keeld.

25 Ta saadeti uuesti Soomest välja Eestisse 16. märtsil 2017 ja seejärel 26. novembril 2018. Viimati nimetatud kuupäeval kehtestas amet talle veel kaheks aastaks Soome sisenemise keelu.

26 Neljandat korda saadeti ta Soomest välja Eestisse ameti 8. juuli 2019. aasta otsuse täitmiseks, millega kaasnes neljaks aastaks Soome sisenemise keeld.

27 Soomes mõisteti EP-le rahalised karistused välismaalaste seaduse alusel toime pandud kahe õigusrikkumise eest, tingimisi 80päevane vangistus mootorsõiduki juhtimise eest raske joobe seisundis ja ilma juhtimisõiguseta ning rahaline karistus riiki sisenemise keelu rikkumise eest. Teda kahtlustatakse ka muudes õigusrikkumistes.

28 18. novembril 2019 toimunud kohtuistungil teatas EP ametile, et ta ei ole nõus enda väljasaatmisega Venemaa Föderatsiooni kui riiki, millega tal ei ole muid sidemeid kui kodakondsus, kuid ta ei ole vastu enda väljasaatmisele oma elukohariiki Eestisse, kus ta on peaaegu kogu oma elu elanud. Ta märkis, et elab ajutiselt Soomes ja töötab Soomes kahe ettevõtja juures. Tema ütluste kohaselt ei ole tal muid sidemeid Soomega. Ta märkis, et tema alaealine laps elab tema endise elukaaslase juures Eestis.

29 19. novembri 2019. aasta otsuses otsustas amet saata EP välja tema pärioluriiki, Vene Föderatsiooni, muu hulgas põhjendusega, et ta kujutab endast ohtu avalikule korrale ja julgeolekule Soomes (edaspidi „põhikohtuasjas kõne all olev otsus“). Selle otsusega kehtestati EP-le ka nelja-aastane Schengeni alale sisenemise keeld. Nimetatud otsuse põhjenduste kohaselt ei olnud EP esitanud dokumente oma väidetavate perekondlike sidemete kohta Eestis ning tal ei olnud elamisluba, mis oleks andnud talle õiguse Soomes töötada.

30 Samal kuupäeval palus amet Eesti ametiasutustel kaaluda nende poolt EP-le välja antud pikaajalise elaniku ELi elamisloa kehtetuks tunnistamist.

31 Kuna Eesti Vabariik teatas 9. detsembril 2019, et tal ei ole kavatsust seda elamisluba kehtetuks tunnistada, muutis amet põhikohtuasjas kõne all olevat otsust, piirates Soome territooriumile sisenemise keeldu.

32 Selle otsuse alusel saadeti EP välja Venemaale 24. märtsil 2020.

33 Kuna EP oli pärast seda uuesti sisenenud Soome territooriumile, saadeti ta sealt välja Eestisse 8. augustil 2020 ja 16. novembril 2020.

34 Pärast seda, kui Helsingin hallinto-oikeus (Helsingi halduskohus, Soome) jättis põhikohtuasjas kõne all oleva otsuse peale esitatud kaebuse rahuldamata, esitas EP selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse Korkein hallinto-oikeusele (Soome kõrgeim halduskohus), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.

35 Viimasena nimetatud kohus märgib, et amet väitis talle eelkõige, et direktiiv 2003/109 ja eelkõige selle artikkel 17 ja artikli 22 lõige 3, ei ole käesoleval juhul kohaldatavad, kuna EP ei ela seaduslikult Soome territooriumil, nagu on nõutud selle direktiivi artikli 3 lõikes 1. Nimelt oli EP-le määratud Soome territooriumile sisenemise keeld ning ta ei olnud taotlenud elamisluba Soomes pärast sinna sisenemist pikaajalise elaniku ELi elamisloaga, mille oli välja andnud teine liikmesriik.

36 Amet leiab, et järelikult tuleb kohaldada direktiivi 2008/115. Kuna EP viivitamatu lahkumine oli vajalik avaliku korra ja julgeolekuga seotud kaalutlustel, tehti tema suhtes selle direktiivi alusel tagasisaatmisotsus. Viimati nimetatud direktiivi kohaselt saab aga niisuguse tagasisaatmisotsuse ese olla üksnes tagasisaatmine kolmandasse riiki, mitte teise liikmesriiki.

37 Ameti neid argumente arvestades leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks, et direktiivi 2003/109 sätted ei võimalda ühemõtteliselt kindlaks teha, kuidas tuleb selle direktiivi artikli 3 lõiget 1 tõlgendada niisugusel juhul, nagu on kõne all tema menetluses olevas kohtuasjas.

38 Nimelt, kuigi EP Eestis elamine on talle selle liikmesriigi poolt antud pikaajalise elaniku staatuse alusel seaduslik, ei ole see nii tema Soomes elamise puhul, kuna ta ei ole taotlenud elamisluba viimati nimetatud liikmesriigis direktiivi 2003/109 III peatüki sätete alusel ja talle on kehtestatud Soome territooriumile sisenemise keeld.

39 Teiseks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et välismaalaste seaduses ei ole sätteid, millega oleks otsesõnu üle võetud direktiivi 2003/109 artikli 22 lõige 3 osas, mis puudutab liidu territooriumilt niisuguse kolmanda riigi kodaniku väljasaatmist, kellele teine liikmesriik on välja anud pikaajalise elaniku ELi elamisloa.

40 Niisiis kohaldatakse välismaalaste seaduse § 149 neljanda lõigu sõnastuse kohaselt seda seadust üksnes nende välismaalase suhtes, kellele on niisugune elamisluba välja antud Soomes.

41 Seega on tekkinud küsimus, kas direktiivi 2003/109 artikli 12 lõiked 1 ja 3 ning artikli 22 lõige 3 on Euroopa Kohtu praktika tähenduses tingimusteta ja oma sisu poolest piisavalt täpsed selleks, et kolmanda riigi kodanik saaks neile liikmesriigi suhtes tugineda.

42 Nendel asjaoludel otsustas Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiiv 2003/109 on kohaldatav sellise isiku liidu territooriumilt väljasaatmise suhtes, kes sisenes liikmesriigi territooriumile ajal, mil kehtis tema suhtes kehtestatud riiki sisenemise keeld, ja kelle viibimine selles liikmesriigis oli riigisisese õiguse kohaselt seega ebaseaduslik ning kes ei taotlenud nimetatud liikmesriigis elamisluba, kui kõnealusele isikule on kolmanda riigi kodanikuna teises liikmesriigis väljastatud pikaajalise elaniku elamisluba?

Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt:

2. Kas direktiivi 2003/109 artikli 12 lõiked 1 ja 3 ning artikli 22 lõige 3 on tingimusteta ja oma sisu poolest piisavalt täpsed, et kolmanda riigi kodanik saaks neile liikmesriigi vastu tugineda?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

43 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2003/109 artikli 22 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu, mis on selle sätte alusel tagatud pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikele, on kohaldatav olukorras, kus teine liikmesriik selle direktiivi artikli 2 punkti d tähenduses teeb avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel otsuse niisugune kolmanda riigi kodanik liidu

territooriumilt välja saata, kui esiteks viibib see isik viibib selle liikmesriigi territooriumil riiki sisenemise keeldu rikkudes ja teiseks ei ole ta esitanud nimetatud liikmesriigi pädevatele asutustele elamisloa taotlust kõnealuse direktiivi III peatüki sätete alusel.

44 Kõigepealt olgu märgitud, et õigus elada „teises liikmesriigis“ direktiivi 2003/109 artikli 2 punkti d tähenduses on õigus, mis on tuletatud pikaajalise elaniku staatusest „esimeses liikmesriigis“ selle direktiivi artikli 2 punkti c tähenduses (vt selle kohta 29. juuni 2023. aasta kohtuotsus Stadt Frankfurt am Main ja Stadt Offenbach am Main (elamisloa pikendamine teises liikmesriigis), C-829/21 ja C-129/22, EU:C:2023:525, punkt 44).

45 Teiseks on oluline märkida, et nagu nähtub direktiivi 2003/109 põhjendusest 16, peaks pikaajalistel elanikel olema „tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu“, mis lähtub Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas kindlaks määratud kriteeriumidest.

46 Kolmandaks on tõesti tõsi, nagu amet muu hulgas eelotsusetaotluse esitanud kohtus väitis, et kuivõrd käesoleval juhul on EP-le määratud Soome territooriumile sisenemise keeld ja ta ei ole taotlenud elamisluba Soomes pärast seda, kui ta sisenes sellesse riiki pikaajalise elaniku ELi elamisloaga, mille oli välja andnud teine liikmesriik, siis Soome õiguse kohaselt oli tema viibimine Soome territooriumil ebaseaduslik.

47 Sellest siiski ei tulene, et käesoleval juhul ei ole direktiiv 2003/109 kohaldatav põhjusel, et asjaomane kolmanda riigi kodanik ei ela liikmesriigi territooriumil seaduslikult vastavalt selle direktiivi artikli 3 lõikele 1, ja seega ei kuulu ta direktiivi kohaldamisalasse.

48 Nimelt, kui asjaomasel kolmanda riigi kodanikul on Eesti Vabariigis pikaajalise elaniku staatus, on tal õigus elada „liikmesriigi territooriumil“ artikli 3 lõike 1 tähenduses ehk Eesti territooriumil.

49 Neljandaks, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 37–39 sisuliselt märkis, kuulub pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku liidu territooriumilt väljasaatmine, nagu on kõne all põhikohtuasjas, direktiivi 2003/109 ja mitte direktiivi 2008/115 kohaldamisalasse.

50 Nimelt, kuna direktiivi 2003/109 sätted, millega on ette nähtud tugevdatud kaitse pikaajalistest elanikest kolmanda riigi kodanike väljasaatmise vastu, on niisuguste kolmanda riigi kodanike jaoks kahtlemata „soodsamad“ kui direktiivis 2008/115 ette nähtud väljasaatmist käsitlevad sätted, siis just esimesena nimetatud sätted on need, mida direktiivi 2008/115 artikli 4 lõike 2 alusel kohaldatakse põhikohtuasjas kõne all oleva pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku liidu territooriumilt väljasaatmisele.

51 Nende sissejuhatavate märkuste järel tuleb meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tule liidu õigusnormi tõlgendamisel arvesse võtta mitte ainult normi sõnastust, vaid ka selle konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa õigusnorm on (21. septembri 2023. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (diplomaatiline isikutunnistus), C-568/21, EU:C:2023:683, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).

52 Mis puudutab kõigepealt direktiivi 2003/109 artikli 22 lõike 3 sõnastust, siis tuleneb sellest, et kõnealuses sättes on kehtestatud neli tingimust teisele liikmesriigile juhuks, kui ta kavatseb teha otsuse saata liidu territooriumilt välja kolmanda riigi kodanik, kellel on teises liikmesriigis pikaajalise elaniku staatus.

53 Esiteks ei tohi see kolmanda riigi kodanik olla saanud pikaajalise elaniku staatust teises liikmesriigis. Nimelt juhul, kui tal on see staatus teises liikmesriigis, tuleb kohaldada eelkõige väljasaatmise valdkonnas direktiivi 2003/109 II peatüki sätteid. Teiseks on see liikmesriik kohustatud tegutsema kooskõlas „[selle direktiivi] artikliga 12 ja seal sätestatud tagatisi kohaldades“. Kolmandaks võib niisuguse väljasaatmisotsuse teha üksnes „avaliku korra või julgeoleku kaalutustel“. Neljandaks ja viimaseks peab teine liikmesriik niisugust väljasaatmisotsust tehes konsulteerima esimese liikmesriigiga ja võtma kõik vajalikud meetmed selle otsuse tõhusaks rakendamiseks ning esitama esimesele liikmesriigile selle rakendamise kohta asjakohast teavet.

54 Tuleb tõdeda, et direktiivi 2003/109 artikli 22 lõike 3 sõnastus ei saa olla aluseks kõnealuse sätte tõlgendusele, mille kohaselt selles sättes ette nähtud tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu ei ole kohaldatav juhul, kui kolmanda riigi kodanik, kellel on esimeses liikmesriigis pikaajalise elaniku staatus, viibib teise liikmesriigi territooriumil sisenemiskeeldu rikkudes ja juhul, kui see kolmanda riigi kodanik ei ole esitanud kõnealuse teise liikmesriigi pädevatele asutustele elamisloa taotlust selle direktiivi III peatüki sätete alusel.

55 Selles osas vastab tõele, et direktiivi 2003/109 artikli 22 pealkirjast „Elamisloa tühistamine ja tagasivõtmise kohustus“ ja artikli 22 lõikes 1 sisalduvast viitest sellele, et teine liikmesriik võib selle direktiivi III peatüki sätete alusel antud elamisloa pikendamisest keelduda või selle kehtetuks tunnistada, võib aru saada nii, et nimetatud artikkel 22 puudutab üksnes olukorda, kus tegemist on niisuguse elamisloa kehtetuks tunnistamise või pikendamata jätmisega.

56 Tuleb aga tõdeda, et direktiivi 2003/109 artikli 22 lõike 3 sõnastus ei viita teises liikmesriigis elamisloa saamisele ning on piisavalt lai, et hõlmata niisugust olukorda, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kus teine liikmesriik teeb otsuse saata liidu territooriumilt välja pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik, kuigi viimane ei ole temalt taotlenud elamisluba selle direktiivi III peatüki sätete alusel ja niisugust elamisluba tal seega ei ole.

57 Mis järgmiseks puudutab direktiivi 2003/109 artikli 22 lõike 3 konteksti, siis tuleb märkida, et seda sätet tuleb mõista lähtuvalt väljasaatmise vastu ette nähtud tugevdatud kaitse korrast, mida artikli 22 alusel kohaldatakse pikaajalistest elanikest kolmanda riigi kodanikele.

58 Tugevdatud kaitse korra moodustab esiteks direktiivi 2003/109 artikli 22 lõige 1, milles on ette nähtud eeskirjad muu hulgas pikaajalise elaniku staatusega kolmanda riigi kodaniku teise liikmesriigi territooriumilt väljasaatmiseks selles sättes loetletud põhjustel.

59 Teiseks moodustab selle korra direktiivi artikli 22 lõige 3, milles – nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 52 ja 53 – on ette nähtud neli tingimust, mis juhul, kui need on täidetud, võimaldavad sellel liikmesriigil teha otsuse niisugune kolmanda riigi kodanik liidu territooriumilt välja saata.

60 Kolmandaks sisaldab kõnealune tugevdatud kaitse kord horisontaalseid sätteid – nimelt ühelt poolt selle direktiivi artikli 22 lõikeid 2 ja 5 –, millega juhul, kui teine liikmesriik saadab välja asjaomase pikaajalise elaniku ja tema pereliikmed, kohustatakse esimest liikmesriiki võtma nad tagasi „viivitamata ja ilma formaalsusteta“, võimaldades neil siiski asuda elama „kolmandasse liikmesriiki“, ning teiselt poolt sama direktiivi artikli 22 lõiget 4, mille kohaselt ei tohi artikli 22 lõike 1 punktides b ja c nimetatud väljasaatmisotsustega kaasneda „alaline elamiskeeld“.

61 On aga tõsi – nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 54 –, et direktiivi 2003/109 artikli 22 lõike 3 sõnastus ei saa olla aluseks tõlgendusele, mille kohaselt selles sättes ette nähtud tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu ei ole kohaldatav niisugusele olukorrale, nagu on kõne all põhikohtuasjas. Kõnealuse direktiivi artikli 22 lõike 1 punktide b ja c sõnastuse puhul on see siiski teisiti, kuna nendes viidatakse otsesõnu nendele kahele asjaolule kui sellistele, millega saab põhjendada otsust saata kolmanda riigi kodanik selle liikmesriigi territooriumilt välja.

62 Nimelt on esiteks direktiivi 2003/109 artikli 22 lõike 1 punktis b – kuivõrd selles on muu hulgas silmas peetud selle direktiivi artiklis 15 ette nähtud tingimuste rikkumist – lubatud teha niisugune väljasaatmisotsus juhul, kui ei ole täidetud artikli 15 lõikes 1 ette nähtud kohustust, st pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku kohustust võimalikult kiiresti ja hiljemalt kolme kuu jooksul pärast teise liikmesriigi territooriumile saabumist taotleda selle liikmesriigi pädevatelt asutustelt elamisluba.

63 Teiseks, kuivõrd direktiivi 2003/109 artikli 22 lõike 1 punkt c viitab olukorrale, kus kolmanda riigi kodanik „ei ela seaduslikult“ teises liikmesriigis, kui asjaolule, millega saab põhjendada selle liikmesriigi otsust asjaomane kolmanda riigi kodanik tema territooriumilt välja saata, hõlmab see säte olukorda, kus riigi territooriumil viibitakse sellesse riiki sisenemise keedu rikkudes.

64 Direktiivi 2003/109 artikli 22 lõikes 1 sisalduv sõnaselge viide neile kahele artikli 22 lõike 1 punktides b ja c nimetatud kahele asjaolule kui sellistele, millega saab põhjendada pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku suhtes teise liikmesriigi territooriumilt väljasaatmise otsuse tegemist, kinnitab lisaks direktiivi artikli 22 lõike 3 sõnastusest juba tehtud järeldust, et nende asjaolude esinemine ei muuda viimati nimetatud sätet kohaldamatuks.

65 Mis puudutab eelkõige põhjendust, et pikaajaline elanik ei ole direktiivi 2003/109 artikli 15 lõiget 1 rikkudes esitanud teise liikmesriigi pädevatele asutustele elamisloa taotlust, siis on tõsi, nagu on juba märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 55, et selle direktiivi artikli 22 lõikes 1 kasutatud sõnastusest, st viimati nimetatud sättes sisalduvast viitest sellele, et teine liikmesriik võib nimetatud direktiivi III peatüki sätete alusel antud elamisloa pikendamisest keelduda või selle kehtetuks tunnistada, võib aru saada nii, et artikli 22 lõige 1 puudutab üksnes olukorda, kus tegemist on niisuguse elamisloa kehtetuks tunnistamise või pikendamata jätmisega.

66 Siiski ei puuduta nimetatud artikli 22 lõige 1 sõnaselgelt mitte ainult meetmeid, millega teine liikmesriik keeldub III peatüki sätete alusel välja antud elamisloa pikendamisest või tunnistab selle kehtetuks, vaid ka muid meetmeid nagu eeskätt selle liikmesriigi territooriumilt väljasaatmise otsus.

67 Need erinevad kontekstuaalsed asjaolud kinnitavad järeldust, mis on juba tehtud direktiivi 2003/109 artikli 22 lõike 3 sõnastuse põhjal ja mille kohaselt ei ole sellest sättest tuleneva liidu territooriumilt väljasaatmise vastu tugevdatud kaitse kohaldatavus välistatud seetõttu, et asjaomane isik viibib teise liikmesriigi territooriumil ajal, mil tema suhtes kehtib sellele territooriumile sisenemise keeld, ja et ta ei ole määratud tähtaja jooksul esitanud selle liikmesriigi pädevatele asutustele elamisloataotlust selle direktiivi III peatüki sätete alusel.

68 Lõpuks kinnitab direktiivi 2003/109 artikli 22 lõike 3 niisugust grammatilist ja kontekstipõhist tõlgendust ka selle sätte eesmärk.

69 Nimelt, kuna selline tõlgendus lähtub direktiivi 2003/109 artikli 22 lõigete 1 ja 3 kohaldamisala piiritlemisest vastavalt sellele, kas tegemist on teise liikmesriigi territooriumilt või liidu territooriumilt väljasaatmisega, ning sellest tulenevast geograafiliselt ulatuselt varieeruvast tugevdatud kaitsest väljasaatmise vastu, siis võimaldab see vältida lünka „tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu“ korras, mille tagamine on selle direktiivi artikli 22 eesmärk, nagu nähtub direktiivi põhjendusest 16, ning seega tagada selle korra tõhusus.

70 Nimetatud tõlgendus tagab seega, et kolmanda riigi kodaniku suhtes on tugevdatud kaitse korra kohaldamine tagatud isegi siis, kui ta viibib teise liikmesriigi territooriumil sellesse riiki sisenemise keeldu rikkudes ja ta ei ole esitanud selle liikmesriigi pädevatele asutustele elamisloa taotlust kõnealuse direktiivi III peatüki sätete alusel.

71 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2003/109 artikli 22 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu, mis on selle sätte alusel tagatud pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanikule, on kohaldatav olukorras, kus selle direktiivi artikli 2 punkti d tähenduses teine liikmesriik teeb avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel otsuse niisugune kolmanda riigi kodanik liidu territooriumilt välja saata, kui esiteks viibib kõnealune isik selle liikmesriigi territooriumil riiki sisenemise keeldu rikkudes ja teiseks ei ole ta esitanud nimetatud liikmesriigi pädevatele asutustele elamisloa taotlust kõnealuse direktiivi III peatüki sätete alusel.

Teine küsimus

72 Teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2003/109 artikli 12 lõiget 3 ja artikli 22 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik saab neile sätetele tugineda selle direktiivi artikli 2 punkti d tähenduses teise liikmesriigi vastu, kui viimane kavatseb avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel teha otsuse niisugune kolmanda riigi kodanik liidu territooriumilt välja saata.

73 Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et kõigil juhtudel, kui direktiivi sätted on nende sisu silmas pidades tingimusteta ja piisavalt täpsed, võivad eraõiguslikud isikud neile liikmesriigi kohtus liikmesriigi vastu tugineda nii juhul, kui see liikmesriik on jätnud direktiivi riigisisesesse õigusesse ettenähtud tähtaja jooksul üle võtmata, kui ka juhul, kui direktiiv ei ole nõuetekohaselt üle võetud (20. aprilli 2023. aasta kohtuotsus Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, punkt 62 ja seal viidatud kohtupraktika).

74 Euroopa Kohus on täpsustanud, et liidu õigusnorm on ühelt poolt tingimusteta siis, kui selles sätestatud kohustusega ei kaasne ühtegi tingimust ja selle täitmine või tagajärgede tekkimine ei eelda ühegi õigusakti vastuvõtmist liidu institutsioonide ega liikmesriikide poolt peale seda õigusnormi riigisisesesse õigusesse ülevõtva õigusakti, ning teiselt poolt piisavalt täpne, et õigussubjekt saaks sellele tugineda ning kohus seda kohaldada siis, kui selle õigusnormiga kehtestatakse üheselt mõistetavalt kohustus (20. aprilli 2023. aasta kohtuotsus Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika).

75 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et direktiivi 2003/109 artikli 12 lõiget 3 ja artikli 22 lõiget 3 ei ole Soome õigusesse otsesõnu üle võetud.

76 Arvestades siiski käesoleva kohtuotsuse punktides 73 ja 74 meenutatud kohtupraktikat, tuleb tõdeda, et neil sätetel võib olla asjaomaste kolmanda riigi kodanike kasuks vahetu õigusmõju. Nimelt on need sätted tingimusteta ja piisavalt täpsed, kuna ilma tingimusi kehtestamata ja täiendavate meetmete võtmise vajaduseta kohustavad need teist liikmesriiki – kui ta teeb avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel otsuse saata liidu territooriumilt välja pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik – tagama, et järgitakse erinevaid tingimusi ja tagatisi, mis on samades sätetes niisuguse kolmanda riigi kodaniku kasuks ette nähtud ja mis kuuluvad direktiiviga 2003/109 taotletava tugevdatud kaitse eesmärgi alla.

77 Nõnda on see nii direktiivi 2003/109 artikli 22 lõike 3 puhul – millega, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktides 52 ja 53, on kehtestatud sisuliselt neli eritingimust teisele liikmesriigile, kui ta teeb otsuse saata liidu territooriumilt välja pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik – kui ka selle direktiivi artikli 12 lõike 3 puhul, kuna viimati nimetatud sättes on loetletud neli elementi, mis artikli 22 lõikes 3 on määratletud „tagatistena“ ja mida asjaomased liikmesriigid peavad niisuguse väljasaatmisotsuse tegemisel arvesse võtma, nimelt elamise kestus nende territooriumil, asjaomase isiku vanus, tagajärjed asjaomase isiku ja tema pereliikmete jaoks ning sidemed elukohariigiga või sidemete puudumine päritoluriigiga.

78 Kuna need tingimused ja tagatised on ette nähtud sätetega, mida tuleb nende sisu silmas pidades lugeda tingimusetuteks ja piisavalt täpseteks, siis järelikult vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 73 meenutatud kohtupraktikast tulenevale põhimõttele saavad isikud tugineda neile liikmesriigi vastu.

79 Eeltoodust lähtudes tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2003/109 artikli 12 lõiget 3 ja artikli 22 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik saab neile sätetele tugineda selle direktiivi artikli 2 punkti d tähenduses teise liikmesriigi vastu, kui viimane kavatseb avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel teha otsuse niisugune kolmanda riigi kodanik liidu territooriumilt välja saata.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta, mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2011. aasta direktiiviga 2011/51/EL, artikli 22 lõiget 3

tuleb tõlgendada nii, et

tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu, mis on selle sätte alusel tagatud pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikele, on kohaldatav olukorras, kus selle direktiivi artikli 2 punkti d tähenduses teine liikmesriik teeb avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel otsuse niisugune kolmanda riigi kodanik liidu territooriumilt välja saata, kui esiteks viibib kõnealune isik selle liikmesriigi territooriumil riiki sisenemise keeldu

rikkudes ja teiseks ei ole ta esitanud nimetatud liikmesriigi pädevatele asutustele elamisloa taotlust kõnealuse direktiivi III peatüki sätete alusel.

2. Direktiivi 2003/109, mida on muudetud direktiiviga 2011/51, artikli 12 lõiget 3 ja artikli 22 lõiget 3

tuleb tõlgendada nii, et

pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik saab neile sätetele tugineda selle direktiivi artikli 2 punkti d tähenduses teise liikmesriigi vastu, kui viimane kavatseb avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel teha otsuse niisugune kolmanda riigi kodanik Euroopa Liidu territooriumilt välja saata.

Allkirjad