Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

1. august 2025 *

Eelotsusetaotlus – Piirikontroll, varjupaik ja sisseränne – Sisserändepoliitika – Direktiiv 2008/115/EÜ – Ühised nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel – Artikli 3 punktid 4 ja 6, artikli 7 lõiked 1 ja 4, artikli 8 lõiked 1 ja 2, artikli 11 lõige 1 ja artikkel 13 – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 – Tagasisaatmisotsus – Vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmine – Sisenemiskeeld – Vaidlustatav haldusakt – Tagasisaatmisotsuse täidetavus ilma nimetatud tähtaega määramata – Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile – Pärast arvestatava aja möödumist tehtud sissesõidukeelu otsus

Liidetud kohtuasjades C-636/23 [Al Hoceima][i] ja C-637/23 [Boghni] [i],

mille ese on ELTL artikli 267 alusel vastavalt Raad voor Vreemdelingenbetwistingeni (välismaalaste asjade halduskohus, Belgia) ja Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste asjade halduskohus, Belgia) 16. oktoobri 2023. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse 24. oktoobril 2023, menetlustes

W

versus

Belgische Staat (C-636/23)

ja

X

versus

État belge, keda esindab Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (C-637/23),

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president M. L. Arastey Sahún, kohtunikud D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (ettekandja) ja B. Smulders,

kohtujurist: D. Spielmann,

* Kohtumenetluse keeled: prantsuse ja hollandi.

[i] Kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– X, esindaja: *avocat* M. Demol,

– Belgia valitsus, esindajad: M. Jacobs, C. Pochet ja M. Van Regemorter, keda abistas *avocate* T. Bricout,

– Tšehhi valitsus, esindajad: A. Edelmannová, M. Smolek ja J. Vláčil,

– Saksamaa valitsus, esindajad: J. Möller ja A. Hoesch,

– Euroopa Komisjon, esindajad: A. Katsimerou ja S. Noë,

olles 30. jaanuari 2025. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlustes palutakse 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 2008, L 348, lk 98) artikli 3 punkte 4 ja 6, artikli 7 lõikeid 1 ja 4, artikli 8 lõikeid 1 ja 2, artikli 11 lõiget 1 ja artiklit 13, arvestades Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklit 47.

2 Taotlused on esitatud kahes vaidluses, mille üheks pooleks on kolmanda riigi kodanik W (C-636/23) ja kolmanda riigi kodanik X (C-637/23) ning teiseks pooleks vastavalt Belgische Staat (Belgia riik) ja État belge (Belgia riik); vaidlused puudutavad lahkumisettekirjutust ja sissesõidukeeldu.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2008/115 põhjendused 2, 6, 10, 11 ja 14 on sõnastatud järgmiselt:

„(2) 4. ja 5. novembril 2004 Brüsselis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel nõuti tõhusat väljasaatmis- ja repatrieerimispoliitikat, mis põhineks ühistel nõuetel, et isikuid saaks tagasi saata inimlikult ja austades täielikult nende põhiõigusi ja väärikust.

[…]

(6) Liikmesriigid peaksid tagama, et kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku riigisviibimise lõpetamine toimub õiglase ja läbipaistva korra kohaselt. Vastavalt ELi õiguse üldistele põhimõtetele tuleks käesoleva direktiivi alusel tehtavad otsused võtta vastu juhtumipõhiselt ja lähtudes objektiivsetest kriteeriumitest, mis tähendab, et arvesse tuleks võtta muud kui üksnes ebaseadusliku riigisviibimise asjaolu. […]

[…]

(10) Sunniviisilisele tagasisaatmisele tuleks eelistada vabatahtlikku tagasipöördumist, kui ei ole põhjust arvata, et see kahjustaks tagasisaatmiskorra eesmärki, ning tuleks võimaldada tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks. Vabatahtliku lahkumise tähtaega tuleks pikendada, kui seda peetakse üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid arvesse võttes vajalikuks. Vabatahtliku tagasipöördumise edendamiseks peaksid liikmesriigid pakkuma tõhustatud tagasipöördumisalast abi ja nõustamist ning kasutama parimal viisil ära Euroopa tagasisaatmisfondi poolt pakutavad asjakohased rahastamisvõimalused.

(11) Tuleks kehtestada üldised minimaalsed õiguslikud tagatised tagasisaatmisega seotud otsuste puhul, et tagada asjaomaste isikute huvide tõhus kaitse. […]

[…]

(14) Siseriiklikel tagasisaatmismeetmetel peaks olema üleeuroopaline mõju, kehtestades sisenemiskeelu, mis keelaks sisenemise ja viibimise kõigi liikmesriikide territooriumidel. […]“

4 Direktiivi artiklis 3 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

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;

[…]

6) „sisenemiskeeld“ – haldus- või kohtuotsus või haldus- või kohtuakt, millega keelatakse sisenemine liikmesriigi territooriumile ja viibimine liikmesriigi territooriumil kindla tähtaja jooksul ning millega on kaasas tagasisaatmisotsus;

[…]“.

5 Direktiivi artikli 6 lõikes 1 on sätestatud:

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

6 Direktiivi artikli 7 „Vabatahtlik lahkumine“ lõigetes 1–4 on ette nähtud:

„1. Tagasisaatmisotsusega nähakse ette sobiv, seitsme kuni kolmekümne päeva pikkune tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks, ilma et see piiraks lõigetes 2 ja 4 osutatud erandite tegemist. Liikmesriigid võivad oma siseriiklikes õigusaktides sätestada, et nimetatud tähtaeg võimaldatakse ainult asjaomase kolmanda riigi kodaniku taotlusel. Sellisel juhul teavitavad liikmesriigid asjaomaseid kolmandate riikide kodanikke sellise taotluse esitamise võimalusest.

Esimeses lõigus ette nähtud tähtaeg ei välista võimalust, et asjaomased kolmanda riigi kodanikud lahkuvad varem.

[…]

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.“

7 Direktiivi 2008/115 artikli 8 „Väljasaatmine“ lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„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.

2. Kui liikmesriik on määranud artikli 7 kohase tähtaja vabatahtlikuks lahkumiseks, võib tagasisaatmisotsuse täita üksnes pärast kõnealuse tähtaja lõppu, kui selle tähtaja jooksul ei ilmne artikli 7 lõikes 4 osutatud ohtu.“

8 Direktiivi artikli 11 „Sisenemiskeeld“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Tagasisaatmisotsustele lisatakse sisenemiskeeld:

a) kui tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud või

b) kui tagasipöördumiskohustust ei ole täidetud.

Teistel juhtudel võib tagasisaatmisotsustele lisada sissesõidukeelu.“

9 Direktiivi artikli 12 „Vorm“ lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Tagasisaatmisotsused ja sisenemiskeelud – kui need on väljastatud ning väljasaatmisotsused väljastatakse kirjalikult ning nendes põhjendatakse otsuse aluseks olevaid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid ja esitatakse teave kättesaadavate õiguskaitsevahendite kohta.“

10 Direktiivi artiklis 13 „Õiguskaitsevahendid“ on ette nähtud:

„1. Kolmanda riigi kodanikule võimaldatakse tõhusad õiguskaitsevahendid artikli 12 lõikes 1 osutatud tagasisaatmisega seotud otsuste vaidlustamiseks või nende läbivaatamise taotlemiseks pädevas kohtu- või haldusasutuses või pädevas organis, mis koosneb liikmetest, kes on erapooletud ja kelle sõltumatus on tagatud.

2. Lõikes 1 nimetatud pädeval asutusel või organil on volitused vaadata läbi artikli 12 lõikes 1 osutatud tagasisaatmisega seotud otsused, sealhulgas võimalus nende täitmine ajutiselt peatada, välja arvatud juhul, kui siseriikliku õiguse kohaselt juba kohaldatakse ajutist peatamist.

3. Kolmanda riigi kodanikul on võimalus saada õigusalast nõu, määrata oma seaduslik esindaja ja saada vajadusel keelelist abi.

4. Liikmesriigid tagavad, et taotlusel võimaldatakse vajalik tasuta õigusabi ja/või esindaja teenuseid kooskõlas asjaomaste õigusabiga seotud siseriiklike õigusaktide või eeskirjadega, milles võidakse sätestada, et sellise tasuta õigusabi ja/või esindaja teenuse osas kehtivad [nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivi 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT 2005, L 326, lk 13)] artikli 15 lõigetes 3 kuni 6 sätestatud tingimused.“

11 Direktiivi 2008/115 artikli 14 „Tagasisaatmiseni antavad tagatised“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad (välja arvatud artiklitega 16 ja 17 hõlmatud olukorra puhul), et artikli 7 kohaselt vabatahtlikuks lahkumiseks võimaldatud tähtaja jooksul ja tähtaegade jooksul, millal väljasaatmine on artikli 9 kohaselt edasi lükatud, võetakse kolmanda riigi kodanike suhtes võimaluste piires arvesse järgmisi põhimõtteid:

a) säilitatakse perekonna ühtsus nende territooriumil asuvate pereliikmetega;

b) võimaldatakse esmaabi ja haiguste põhiravi;

c) alaealistele tagatakse juurdepääs põhiharidussüsteemile olenevalt nende riigisviibimise kestusest;

d) võetakse arvesse haavatavate isikute erivajadusi.“

Belgia õigus

12 15. detsembri 1980. aasta seaduse välismaalaste riiki sisenemise, riigis viibimise ja sinna elama asumise ning riigist väljasaatmise kohta (loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers) (*Moniteur belge*, 31.12.1980, lk 14584; edaspidi „15. detsembri 1980. aasta seadus") artikli 1 lõike 1 punktid 6 ja 8, millega võetakse üle direktiivi 2008/115 artikli 3 punktid 4 ja 6, on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas seaduses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

6° väljasaatmisotsus – otsus, millega tuvastatakse välismaalase riigisviibimise ebaseaduslikkus ja kehtestatakse tagasipöördumiskohustus;

[…]

8° sissesõidukeeld – otsus, mis võib kaasneda väljasaatmisotsusega ja mis keelab teatud aja jooksul siseneda [Belgia] Kuningriigi territooriumile või kõigi liikmesriikide, sealhulgas [Belgia] Kuningriigi territooriumile ja seal viibida".

13 Selle seaduse artikli 7 esimese lõigu punktides 1 ja 3, millega võetakse üle direktiivi 2008/115 artikli 6 lõige 1, on sätestatud:

„Ilma et see piiraks rahvusvahelises lepingus sisalduvate soodsamate sätete kohaldamist, võib minister või tema volitatud isik teha – või punktides 1, 2, 5, 9, 11 või 12 nimetatud juhtudel peab tegema – välismaalasele, kellel ei ole luba ega õigust viibida [Belgia] Kuningriigis kauem kui kolm kuud või kellel ei ole õigust asuda [Belgia] Kuningriiki elama, ettekirjutuse lahkuda riigist kindlaksmääratud tähtaja jooksul:

1° kui ta viibib [Belgia] Kuningriigis ilma artiklis 2 nõutud dokumentideta;

[…]

3° kui leitakse, et ta võib oma käitumise tõttu ohustada avalikku korda või riigi julgeolekut".

14 Selle seaduse artikli 39/56 esimeses lõigus on ette nähtud:

„Artiklis 39/2 nimetatud kaebused võib halduskohtule esitada välismaalane, kes põhjendab kahju või huvi olemasolu."

15 Sama seaduse artikliga 74/11 on üle võetud direktiivi 2008/115 artikli 11 lõige 1 ja selles on muu hulgas ette nähtud, et sissesõidukeelu kestus määratakse kindlaks iga juhtumi kõiki konkreetseid asjaolusid arvesse võttes.

16 15. detsembri 1980. aasta seaduse artiklis 74/14 on sätestatud:

„1. Väljasaatmisotsuses on riigi territooriumilt lahkumiseks ette nähtud 30-päevane tähtaeg.

[…]

Kolmanda riigi kodaniku poolt ministrile või tema volitatud isikule esitatud põhjendatud taotluse alusel pikendatakse lõikes 1 nimetatud tähtaega, kui esitatakse tõendid selle kohta, et vabatahtlik tagasipöördumine ei ole ettenähtud tähtaja jooksul võimalik.

Vajaduse korral võib seda tähtaega pikendada, kui kolmanda riigi kodanik esitab ministrile või tema volitatud isikule põhjendatud taotluse, et võtta arvesse tema olukorrale omaseid asjaolusid, nagu riigisviibimise kestus, koolis käivate laste olemasolu, vabatahtliku lahkumise korraldamise lõpuleviimine ning muud perekondlikud ja sotsiaalsed sidemed.

[…]

2. Kuni vabatahtliku lahkumise tähtaja saabumiseni kaitstakse kolmanda riigi kodanikku sunniviisilise väljasaatmise eest.

Selleks et vältida põgenemise ohtu selle tähtaja jooksul, võib kolmanda riigi kodanikku kohustada täitma ennetusmeetmeid.

[…]

3. Lõikes 1 ette nähtud tähtajast võib kõrvale kalduda, kui:

1° on olemas põgenemise oht või

2° kolmanda riigi kodanik ei ole järginud kehtestatud ennetusmeedet või

3° kolmanda riigi kodanik kujutab endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule või,

[…].

Sellisel juhul nähakse väljasaatmisotsuses ette kas lühem tähtaeg kui seitse päeva või tähtaega ei määrata.“

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

Kohtuasi C-636/23

17 W kinnitab, et ta on Maroko kodanik. Varjupaiga, rände ja halduse lihtsustamise riigisekretäri volitatud esindaja tegi 3. jaanuaril 2015 W-le lahkumisettekirjutuse ja kohaldas tema suhtes kolme aasta pikkust sissesõidukeeldu. W esitas 22. mail 2019 Belgia ametiasutustele rahvusvahelise kaitse taotluse. Correctionele rechtbank Antwerpen (Antwerpeni kriminaalkohus, Belgia) mõistis W-le 7. juunil 2019 narkootiliste ainete seaduse rikkumise eest 18 kuu pikkuse vangistuse, millest üheksa kuud tingimisi viieaastase katseajaga. Pagulaste ja kodakondsuseta isikute üldvoliniku 9. juuli 2019. aasta otsusega keelduti W-le pagulasseisundi ja täiendava kaitse andmisest.

18 Belgia ametiasutused tegid 18. juulil 2019 W-le lahkumisettekirjutuse ja kohaldasid tema suhtes kaheksa aasta pikkust sissesõidukeeldu – mõlemad tehti talle teatavaks samal kuupäeval. W-le ei määratud tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks, kuna esineb põgenemise oht ning W kujutab endast ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule.

19 W esitas 19. augustil 2019 eelotsusetaotluse esitanud kohtule Raad voor Vreemdelingenbetwistingenile (välismaalaste asjade halduskohus, Belgia) kaebuse lahkumisettekirjutuse ja sissesõidukeelu peatamise ja tühistamise nõudes.

20 See kohus tühistas 19. novembri 2019. aasta otsusega kõnealuse lahkumisettekirjutuse ja sissesõidukeelu ning leidis, et W väitis õigesti, et vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmise otsuse põhjused on õigusvastased. Viidates Euroopa Kohtu praktikale, leidis kohus muu hulgas, et igasugune põgenemisohu hindamine peab põhinema asjaomase isiku olukorra individuaalsel hindamisel ning et ohu olemasolu avalikule korrale ei ole piisavalt põhjendatud. Kohtu arvates on vabatahtliku lahkumise tähtaja äramärkimine lahkumisettekirjutuse koostisosa või oluline element. Seetõttu tühistas ta lahkumisettekirjutuse tervikuna.

21 Belgia riik esitas Raad van Statele (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) nimetatud kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse osas, mis puudutab lahkumisettekirjutust, kuid ei vaidlustanud seda sissesõidukeeldu puudutavas osas.

22 Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tühistas 1. septembri 2022. aasta otsusega osaliselt käesoleva otsuse punktis 20 nimetatud 19. novembri 2019. aasta kohtuotsuse, tuues muu hulgas põhjuseks, et vabatahtliku lahkumise tähtaja määramine või määramata jätmine on lihtsalt rakendusmeede, mis ei muuda asjaomase välismaalase õiguslikku olukorda, kuna see ei mõjuta ebaseadusliku riigis viibimise tuvastamist.

23 Järelikult peab eelotsusetaotluse esitanud kohus tegema kaebuse kohta, mille W esitas talle tehtud lahkumisettekirjutuse peale, uue otsuse. Selles kontekstis on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud küsimus, kas tagasisaatmisotsuse raames vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmist tuleb tõepoolest pidada lihtsalt lahkumisettekirjutuse rakendusmeetmeks, mida ei saa vaidlustada ja mis ei muuda asjaomase välismaalase õiguslikku olukorda. Kohus leiab eelkõige, et kuna vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmine sisaldub tagasisaatmisotsuses ja on selles põhjendatud, tundub tarvilik näha ette tõhus õiguskaitsevahend tagasisaatmisotsuse selle aspekti vaidlustamiseks. Sama kohtu hinnangul võib vastupidine lahendus viia olukordadeni, kus sissesõidukeelu kohaldamise õiguslikku alust ennast, st asjaolu, et vabatahtliku lahkumise tähtaega ei ole määratud, ei saa vaidlustada, sest Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) ei aktsepteeri ka seda, et ainult sissesõidukeelu peale esitatud kaebuse raames saab esitada väite vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmise vastu, eelkõige seetõttu, et tegemist on teise otsuse vastu esitatud väitega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, et direktiivi 2008/115 artikli 11 lõike 1 kohaselt lisatakse tagasisaatmisotsustele sissesõidukeeld, kui tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud.

24 Leides, et pärast Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 1. septembri 2022. aasta kohtuotsust on ta olukorras, kus ainus tema menetletav vaidlustatud akt on lahkumisettekirjutus, millega ei määrata tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks, tekkis eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas pädeval asutusel on kohustus või võimalus teha uus sissesõidukeelu otsus ning seega kas sellise otsuse saab teha ka pärast arvestatava aja möödumist. Kohus soovib muu hulgas teada ka seda, kas tagasisaatmisotsusega kehtestatud või sätestatud tagasipöördumiskohustuse raames vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmine on tagasisaatmisotsuse oluline element, mistõttu juhul, kui tuvastatakse selle tähtajaga seoses õigusvastasus, kaotab tagasisaatmisotsus tervikuna kehtivuse ja tuleb teha uus tagasisaatmisotsus.

25 Neil asjaoludel otsustas Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (välismaalaste asjade halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi 2008/115 artikli 7 lõiget 4, artikli 8 lõikeid 1 ja 2 ning artikli 11 lõiget 1 koostoimes või eraldi tuleb direktiivi 2008/115 artiklit 13 ja [harta] artiklit 47 arvestades tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmist käsitatakse pelgalt rakendusmeetmena, mis ei muuda asjaomase välismaalase õiguslikku olukorda, kuna vabatahtliku lahkumise tähtaja määramine või määramata jätmine ei muuda mingil moel esialgset järeldust, et riigis viibimine on ebaseaduslik?

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

   Kui sellele küsimusele vastatakse eitavalt, siis kas kõnealused väljendid tähendavad sellisel juhul seda, et tagasisaatmisotsusele, milles ei ole seatud tähtaega riigist vabatahtlikuks lahkumiseks, tuleb samal ajal või sobivalt lühikese aja jooksul lisada sissesõidukeeld?

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

3. Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas direktiivi 2008/115 artikli 7 lõikes 1 sisalduvat väljendit „nähakse ette sobiv tähtaeg“ ja artikli 3 punktis 4 sisalduvat väljendit „ja tagasipöördumiskohustus“ tuleb tõlgendada nii, et tähtaega käsitlev säte või igal juhul tähtaja määramata jätmine seoses kohustusega lahkuda on tagasisaatmisotsuse oluline element, mistõttu kui tuvastatakse, et kõnealune tähtaeg on õigusvastane, muutub tagasisaatmisotsus tervikuna kehtetuks ja tuleb teha uus tagasisaatmisotsus?

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

Kohtuasi C-637/23

26 X kinnitab, et ta saabus kaks aastat tagasi Belgiasse, kus ta elab oma venna juures, ning et ta on Alžeeria kodanik.

27 Pärast välismaalase halduskontrolli aruannet võeti X-ilt 27. jaanuaril 2023 vabadus.

28 X-ile tehti 28. jaanuaril 2023 teatavaks lahkumisettekirjutus koos tema piiripunkti toimetamise ja väljasaatmiseks kinnipidamisega ning kaheaastane sissesõidukeeld. Tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei määratud.

29 Põhjusena, miks X-ile ei määratud tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks, märgitakse, et esineb põgenemisoht 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 74/14 lõike 3 punkti 1 tähenduses. Tähtaja andmata jätmist põhjendatakse eelkõige järgmiselt:

„1° Puudutatud isik ei ole ebaseadusliku riiki sisenemise järel või ebaseadusliku riigis viibimise ajal või käesolevas seaduses sätestatud tähtaja jooksul esitanud elamisloa või rahvusvahelise kaitse taotlust.

Isik väidab, et ta on elanud Belgias kaks aastat. Haldustoimikust ei nähtu, et ta püüdis oma riigisviibimist seaduses ette nähtud viisil seadustada.

3° Puudutatud isik ei tee või ei ole teinud oma suhetes ametiasutustega koostööd.

Puudutatud isik ei ole kohaliku omavalitsuse üksusele endast [seaduses ette nähtud] tähtaja jooksul teada andnud ega esitanud tõendeid selle kohta, et ta elab hotellis.“

30 X vabastati tribunal de première instance du Hainaut, division de Monsi (Hainaut’ esimese astme kohus, Monsi kohtumaja, Belgia) 6. veebruari 2023. aasta otsusega, mis jäeti apellatsiooniastmes cour d’appel de Monsi (Monsi apellatsioonikohus, Belgia) kriminaalasjade kolleegiumi 21. veebruari 2023. aasta otsusega muutmata.

31 X esitas 6. veebruaril 2023 eelotsusetaotluse esitanud kohtule Conseil du contentieux des étrangers’le (välismaalaste asjade halduskohus, Belgia) kaebuse, milles palus talle 28. jaanuaril 2023 tehtud lahkumisettekirjutus piiripunkti toimetamisega ja sissesõidukeeld peatada ja tühistada.

32 Lahkumisettekirjutuse kohta koos piiripunkti toimetamisega väidab X selles kohtus sisuliselt, et Belgia riik ei ole järginud kohustust viia enne põgenemisohu tuvastamist läbi individuaalne hindamine. X väidab samuti, et ei piisa viitamisest 15. detsembri 1980. aasta seaduse artikli 1 lõikes 2 sätestatud kriteeriumidele, vaid tuleb ka põhjendada, miks need kriteeriumid on igal üksikjuhul kohaldatavad. X-i sõnul ei võimalda miski lahkumisettekirjutuse põhjendustes ega haldustoimikus mõista, miks tugines Belgia riik põgenemisohule, et välistada selles seaduses ette nähtud tavaline 30-päevane tähtaeg. Sissesõidukeelu kohta väidab X, et ka see ei ole sobivalt ja piisavalt põhjendatud osas, milles see põhineb X-i põgenemise ohule.

33 Kui X-ile esitati eelotsusetaotluse esitanud kohtu istungil küsimus, mis laadi on otsus jätta Belgiast lahkumise tähtaeg määramata, siis väitis X, et kuna see otsus tekitab õiguslikke tagajärgi, eelkõige seoses kinnipidamise ja sissesõidukeeluga, siis ei ole see pelgalt rakendusmeede ja seda peab seega saama kohtus vaidlustada. Belgia riik väidab omakorda, et kõnealust otsust ei saa edasi kaevata.

34 Kui Belgia riigile samal kohtuistungil esitatud küsimuse peale, kas tal on jätkuvalt huvi piiripunkti toimetamise otsuse vaidlustamiseks, vastas Belgia riik, et X-i vabastamist arvestades on see huvi kadunud. X jätab selle küsimuse eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsustada, kes leiab, et kuna X on vabastatud, ei ole vaja lahendada kaebust osas, mis puudutab nimetatud otsust.

35 Selles kontekstis on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud seega küsimus, kas tagasisaatmisotsuse raames vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmist tuleb pidada lihtsalt lahkumisettekirjutuse rakendusmeetmeks, mis ei muuda asjaomase välismaalase õiguslikku olukorda. Lisaks ei ole ta kindel, kas õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, mis on tagatud direktiivi 2008/115 artikliga 13 ja harta artikliga 47, tähendab seda, et tagasisaatmisotsuse peale esitatud kaebuse raames on võimalik vaidlustada vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmise otsuse õiguspärasust, kui vastasel korral ei saa tagasisaatmisotsusega kaasneva

sissesõidukeelu õigusliku aluse õiguspärasust enam tõhusalt vaidlustada. Viimasena soovib see kohus muu hulgas teada seda, kas tagasisaatmisotsusega tagasipöördumiskohustuse kehtestamisel või sätestamisel on vabatahtliku lahkumise tähtaega käsitlev säte tagasisaatmisotsuse oluline element, mis tähendab, et juhul, kui tuvastatakse selle tähtajaga seoses õigusvastasus, kaotab tagasisaatmisotsus tervikuna kehtivuse ja tuleb teha uus tagasisaatmisotsus.

36 Neil asjaoludel otsustas Conseil du contentieux des étrangers (välismaalaste asjade halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi 2008/115 artikli 7 lõiget 4, artikli 8 lõikeid 1 ja 2 ning artikli 11 lõiget 1 koostoimes või eraldi tuleb direktiivi 2008/115 artiklit 13 ja [harta] artiklit 47 arvestades tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmist käsitatakse pelgalt rakendusmeetmena, mis ei muuda asjaomase välismaalase õiguslikku olukorda, kuna vabatahtliku lahkumise tähtaja määramine või määramata jätmine ei muuda mingil moel esialgset järeldust, et riigis viibimine on ebaseaduslik?

Lisaks, kas õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, mis on tagatud direktiivi 2008/115 artikliga 13 ja [harta] artikliga 47, tähendab seda, et tagasisaatmisotsuse peale esitatud kaebuse raames on võimalik vaidlustada sellise otsuse õiguspärasus, millega jäeti tähtaeg riigist vabatahtlikuks lahkumiseks määramata, kui vastasel korral ei saa sissesõidukeelu õigusliku aluse õiguspärasust enam tõhusalt vaidlustada?

2. Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis kas direktiivi 2008/115 artikli 7 lõikes 1 sisalduvat väljendit „nähakse ette sobiv […] tähtaeg“ ja artikli 3 punktis 4 sisalduvat väljendit „ja […] tagasipöördumiskohustus“ tuleb tõlgendada nii, et tähtaega käsitlev säte või igal juhul tähtaja määramata jätmine seoses kohustusega lahkuda, on tagasisaatmisotsuse oluline element, nii et kui tuvastatakse, et kõnealune tähtaeg on õigusvastane, muutub tagasisaatmisotsus tervikuna kehtetuks ja tuleb teha uus tagasisaatmisotsus?

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

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus kohtuasjas C-636/23 ning esimese küsimuse esimene osa kohtuasjas C-637/23

37 Kohtuasjas C-636/23 esitatud esimese küsimusega ning kohtuasjas C-637/23 esitatud esimese küsimuse esimese osaga, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2008/115 artikli 7 lõiget 4, artikli 8 lõikeid 1 ja 2 ning artikli 11 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmist käsitatakse pelgalt rakendusmeetmena, mis ei muuda asjaomase kolmanda riigi kodaniku õiguslikku olukorda, kuna selle tähtaja määramine või määramata jätmine ei mõjuta järeldust, et see isik viibib asjaomase liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult.

38 Vabatahtliku lahkumise tähtaja määramise otsuse õigusliku laadi kohta tuleb meenutada, et direktiiv 2008/115 kehtestab täpselt menetluse, mida kõik liikmesriigid peavad riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel kohaldama, ning määrab kindlaks, millises järjekorras tuleb selles menetluses üksteise järel läbi viia erinevad etapid (28. aprilli 2011. aasta kohtuotsus El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 34).

39 Direktiivi artikli 6 lõikes 1 on esimese võimalusena sätestatud, et liikmesriigid on kohustatud tegema tagasisaatmisotsuse iga kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes viibib nende territooriumil ebaseaduslikult. Nagu direktiivi põhjendusest 10 nähtub, tuleb selles tagasisaatmismenetluse algetapis eelistada tagasisaatmisotsusest tuleneva kohustuse vabatahtlikku täitmist, välja arvatud erandjuhtudel. Sellega seoses on direktiivi 2008/115 artikli 7 lõikes 1 sätestatud, et selle otsusega nähakse ette sobiv, seitsme kuni kolmekümne päeva pikkune tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks (vt selle kohta 28. aprilli 2011. aasta kohtuotsus El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punktid 35 ja 36).

40 Liikmesriigid võivad siiski jätta sellise tähtaja määramata või määrata lühema tähtaja kui seitse päeva, kui esinevad artikli 7 lõikes 4 sõnaselgelt loetletud konkreetsed asjaolud, see tähendab juhul, kui esineb põgenemisoht, kui elamisloa taotlus on jäetud ilmselge põhjendamatuse või pettuse tõttu rahuldamata või kui asjaomane isik kujutab endast ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule (vt selle kohta 28. aprilli 2011. aasta kohtuotsus El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 37).

41 Kui liikmesriik ei ole määranud tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ja olukorras, kus tagasipöördumiskohustust ei ole vabatahtlikuks lahkumiseks määratud tähtaja jooksul täidetud, panevad direktiivi 2008/115 artikli 8 lõiked 1 ja 4 liikmesriigile kohustuse viia läbi väljasaatmine, võttes proportsionaalselt ja põhiõigusi järgides kõik vajalikud meetmed, sealhulgas vajaduse korral sunnimeetmed (vt selle kohta 28. aprilli 2011. aasta kohtuotsus El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 38).

42 Seevastu nähtub direktiivi 2008/115 artikli 8 lõike 2 sõnastusest, et kui liikmesriik on määranud artikli 7 kohase tähtaja vabatahtlikuks lahkumiseks, võib tagasisaatmisotsuse täita üksnes pärast kõnealuse tähtaja lõppu, kui selle tähtaja jooksul ei ilmne artikli 7 lõikes 4 osutatud ohtu.

43 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 (vt selle kohta 28. aprilli 2011. aasta kohtuotsus El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 41).

44 Eeltoodust tuleneb, et tagasisaatmisotsust ei tohi viivitamata täitmisele pöörata üksnes põhjusel, et isik viibib asjaomases liikmesriigis ebaseaduslikult, välja arvatud direktiivi 2008/115 artikli 7 lõikes 4 nimetatud juhtudel.

45 Seega toob otsus vabatahtliku lahkumise tähtaja määramise või määramata jätmise kohta kaasa viivitamatud õiguslikud tagajärjed, mida pädevad liikmesriigi asutused peavad rakendama.

46 Lisaks on direktiivi 2008/115 artikli 11 lõike 1 esimeses lõigus ette nähtud, et ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku suhtes kohaldatakse sissesõidukeeldu, kui tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud või kui tagasipöördumiskohustust ei ole täidetud.

47 Nende õiguslike tagajärgede tuvastamine otsuse puhul, mis puudutab vabatahtliku lahkumise tähtaja määramist või määramata jätmist, kuulub direktiivi 2008/115 artikli 7 eesmärgi alla, sest nähes ette, et liikmesriigid on üldjuhul kohustatud määrama ebaseaduslikult riigis viibivatele kolmandate riikide kodanikele tähtaja vabatahtlikuks lahkumiseks, on selle artikli eesmärk muu hulgas tagada nende kodanike põhiõiguste järgimine direktiivi artikli 6 alusel tehtud tagasisaatmisotsuse rakendamisel. Nimelt on ELTL artikli 79 lõike 2 kohaselt kõnealuse direktiivi eesmärk – nagu ilmneb selle põhjendustest 2 ja 11 – kehtestada tõhus väljasaatmis- ja repatrieerimispoliitika, mis põhineks ühistel nõuetel ja õiguslikel tagatistel, et asjaomaseid isikuid saaks tagasi saata inimlikult ja austades täielikult nende põhiõigusi ja väärikust (vt selle kohta 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 47).

48 Asjaolu, et vabatahtlikuks lahkumiseks tähtaja andmine ei muuda seda, et asjaomase liikmesriigi territooriumil viibimine on ebaseaduslik, ei lükka seda tõlgendust kuidagi ümber. Kuigi kolmanda riigi kodanik viibib talle vabatahtlikuks tagasipöördumiseks antud ajavahemiku jooksul riigis ebaseaduslikult, on siiski tõsi, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 53 sisuliselt märkis, et vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmisel on, nagu on käesoleva kohtuotsuse punktis 45 tõdeti, selle isiku õiguslikule olukorrale oluliselt tagajärjed.

49 Lõpuks tuleneb direktiivi 2008/115 artikli 14 lõike 1 sõnastusest, et liikmesriigid tagavad (välja arvatud artiklitega 16 ja 17 hõlmatud olukorra puhul), et vabatahtlikuks lahkumiseks võimaldatud tähtaja jooksul võetakse kolmanda riigi kodanike suhtes võimaluste piires arvesse põhimõtteid, mille kohaselt säilitatakse perekonna ühtsus asjaomasel territooriumil asuvate pereliikmetega, võimaldatakse esmaabi ja haiguste põhiravi, alaealistele tagatakse juurdepääs põhiharidussüsteemile olenevalt nende riigisviibimise kestusest ning võetakse arvesse haavatavate isikute erivajadusi.

50 Järelikult ei saa otsust selle kohta, kas anda tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks või mitte, pidada pelgalt rakendusmeetmeks, mis ei muuda asjaomase kolmanda riigi kodaniku õiguslikku olukorda.

51 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele kohtuasjas C-636/23 ja esimese küsimuse esimesele osale kohtuasjas C-637/23 vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 7 lõiget 4, artikli 8 lõikeid 1 ja 2 ning artikli 11 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmist käsitatakse pelgalt rakendusmeetmena, mis ei muuda asjaomase kolmanda riigi kodaniku õiguslikku olukorda.

Teise küsimuse kolmas osa kohtuasjas C-636/23 ning esimese küsimuse teine osa kohtuasjas C-637/23

52 Kohtuasjas C-636/23 esitatud teise küsimuse kolmanda osaga ja kohtuasjas C-637/23 esitatud esimese küsimuse teise osaga palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2008/115 artiklit 13 tuleb harta artiklit 47 arvestades tõlgendada nii, et see nõuab, et vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmise otsust saaks kohtus vaidlustada.

53 Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et direktiivi 2008/115 artikli 13 lõige 1 tagab asjaomasele kolmanda riigi kodanikule tõhusa õiguskaitsevahendi tagasisaatmise otsuste, liikmesriikide territooriumile sisenemist keelavate otsuste ja väljasaatmisotsuste vaidlustamiseks pädevas kohtu- või haldusasutuses või pädevas organis, mis koosneb liikmetest, kes on erapooletud ja kelle sõltumatus on tagatud.

54 Need menetluslikud tagatised koostoimes direktiivi 2008/115 artikli 12 lõikes 1 ette nähtud tagatistega, nimelt liikmesriikide kohustus väljastada tagasisaatmisotsused kirjalikult, tuues ära otsuse aluseks olevaid faktilised ja õiguslikud asjaolud ja esitades teabe õiguskaitsevahendite kohta, kindlustavad asjaomase isiku kaitstuse teda kahjustava otsuse eest ja kaitse selle vastu (vt selle kohta 11. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 58).

55 Eeskätt juhul, kui pädev liikmesriigi asutus kavatseb teha tagasisaatmisotsuse, peab ta asjaomase isiku selles küsimuses ära kuulama. Õigusest olla ära kuulatud enne tagasisaatmisotsuse vastuvõtmist tuleneb pädevate liikmesriigi asutuste kohustus lasta asjaomasel isikul esitada oma seisukoht tema tagasipöördumise tingimuste kohta, st lahkumise tähtaja ja tagasipöördumise vabatahtliku või kohustusliku laadi kohta. Ebaseaduslikult riigis viibiv asjaomane kolmanda riigi kodanik saab seega soovi korral vaidlustada kohtus hinnangu, mille haldusasutus tema olukorrale annab (vt selle kohta 11. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punktid 49, 51 ja 57).

56 Neil asjaoludel peab olema tagatud tõhus õiguskaitsevahend nii osas, mis puudutab vabatahtliku lahkumise tähtaja määramise või määramata jätmise otsust, kui ka osas, mis puudutab selle tähtaja pikkust. Nimelt peab asjaomasel kolmanda riigi kodanikul olema võimalik vaidlustada kohtus või sarnases erapooletus organis direktiivi 2008/115 artikli 7 lõike 4 alusel tehtud otsus, millega ei määrata talle tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks, samuti peab ta saama väita, et talle artikli 7 lõike 1 kohaselt määratud lahkumistähtaeg ei ole sobiv.

57 Kohtuasjas C-636/23 esitatud teise küsimuse kolmandale osale ja kohtuasjas C-637/23 esitatud esimese küsimuse teisele osale tuleb vastata, et direktiivi 2008/115 artiklit 13 tuleb harta artiklit 47 arvestades tõlgendada nii, et otsust jätta vabatahtliku lahkumise tähtaeg määramata peab saama kohtus vaidlustada.

Teise küsimuse esimene ja teine osa kohtuasjas C-636/23

58 Kohtuasjas C-636/23 esitatud teise küsimuse esimese ja teise osaga palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas juhul, kui vastus selles kohtuasjas esitatud esimesele küsimusele on jaatav, tuleb direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 6 sisalduvat väljendit „millega on kaasas“ ja artikli 11 lõikes 1 sisalduvat väljendit „lisatakse“ tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui liikmesriigi pädev asutus kohaldab ka pärast märkimisväärse aja möödumist sissesõidukeeldu tagasisaatmisotsuse alusel, milles ei ole määratud tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks.

59 Tuleb märkida, et direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 6 on „sisenemiskeeld“ määratletud kui „haldus- või kohtuotsus või haldus- või kohtuakt, millega keelatakse sisenemine liikmesriigi territooriumile ja viibimine liikmesriigi territooriumil kindla tähtaja jooksul ning millega on kaasas tagasisaatmisotsus“. Nimetatud otsus on määratletud selle direktiivi artikli 3 punktis 4 kui „haldus- või kohtuotsus või -akt, millega sätestatakse, et kolmanda riigi kodaniku riigisviibimine on ebaseaduslik ja kehtestatakse või sätestatakse tagasipöördumiskohustus“.

60 Direktiivi 2008/115 põhjenduse 14 kohaselt on sissesõidukeelu eesmärk keelata adressaadil siseneda kõikide liikmesriikide territooriumile ja seal viibida ning see annab riigisisestele tagasisaatmismeetmetele „üleeuroopalise mõõtme“.

61 Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 46, on direktiivi 2008/115 artikli 11 lõikes 1 sätestatud, et „[t]agasisaatmisotsustele lisatakse sisenemiskeeld, kui tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud või kui tagasipöördumiskohustust ei ole täidetud. Teistel juhtudel võib tagasisaatmisotsustele lisada sisenemiskeelu“.

62 Direktiivi 2008/115 artikli 3 punktide 4 ja 6 ning artikli 11 lõike 1 sõnastusest tuleneb, et „sisenemiskeeld“ täiendab tagasisaatmisotsust, keelates asjaomasel isikul tema „tagasisaatmisele“ (nagu see mõiste on määratletud direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 3) järgneva konkreetse ajavahemiku jooksul ja seega pärast tema lahkumist liikmesriikide territooriumilt, sellele territooriumile uuesti siseneda ja seal viibida. Sissesõidukeelul on seega mõju alles hetkest, mil isik tegelikult sellelt territooriumilt lahkub (3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

63 Sellest järeldub, et direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 6 sisalduvat väljendit „millega on kaasas“ ja artikli 11 lõikes 1 sisalduvat väljendit „lisatakse“ võib samastada väljendiga „täiendab“ käesoleva kohtuotsuse punktis 62 viidatud kohtupraktika tähenduses.

64 Ent nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 66–68 sisuliselt märkis, ei ole Euroopa Kohus kasutanud tegusõna „täiendama“ selliselt, et sissesõidukeeldu saab ainult samal ajal või lühikese aja jooksul siduda tagasisaatmisotsusega, milles ei määrata tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks, vaid on seda kasutanud nii, et see „täiendab“ kõnealust otsust, ning viitab sisulisele seosele, mille kohaselt on see otsus põhimõtteliselt sissesõidukeelu kehtivuse vajalik eeltingimus.

65 Seda tõlgendust kinnitab direktiivi 2008/115 artikli 11 lõike 1 sõnastus. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud ja artikli 11 lõike 1 punktis a nimetatud sissesõidukeeld, mida on kohaldatud seetõttu, et vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole tähtaega määratud, mitte üksnes ei eelda samaaegsuse seost tagasisaatmisotsuse ja sissesõidukeelu vahel, vaid artikli 11 lõike 1 punktis b nimetatud hüpotees sõnaselgelt välistab sellise seose, arvestades et see puudutab pärast tagasisaatmisotsust kohaldatud sissesõidukeeldu.

66 Järelikult ei ole liikmesriigi asutus, kes on pädev kohaldama sissesõidukeeldu, mis on lisatud tagasisaatmisotsusele, millega ei ole määratud tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks, kohustatud tegema seda otsust ja kohaldama sissesõidukeeldu samal ajal ega ka lühikese aja jooksul pärast tagasisaatmisotsuse tegemist.

67 Kohtuasjas C-636/23 esitatud teise küsimuse esimesele ja teisele osale tuleb vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 3 punkti 6 ja artikli 11 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus see, kui liikmesriigi pädev asutus kohaldab ka pärast märkimisväärse aja möödumist sissesõidukeeldu tagasisaatmisotsuse alusel, millega ei ole määratud tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks.

Kolmas küsimus kohtuasjas C-636/23 ja teine küsimus kohtuasjas C-637/23

68 Kohtuasjas C-636/23 esitatud kolmanda küsimusega ja kohtuasjas C-637/23 esitatud teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2008/115 artikli 3 punkti 4 ja artiklit 7 tuleb tõlgendada nii, et tagasisaatmisotsuses sisalduva vabatahtliku

lahkumise tähtaega käsitleva sätte õigusvastasus toob kaasa tagasisaatmisotsuse tühistamise tervikuna. Eitava vastuse korral ja juhul, kui asjaomane liikmesriik ei ole kasutanud artikli 7 lõikes 1 ette nähtud võimalust määrata see tähtaeg ainult asjaomase kolmanda riigi kodaniku taotlusel, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus, milline on sellise tagasisaatmisotsuse praktiline ulatus ja täidetavus, milles puudub vabatahtliku lahkumise tähtaega käsitlev säte.

69 Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et direktiivi 2008/115 artikli 3 punkti 4 kohaselt on „tagasisaatmisotsus“ haldus- või kohtuotsus või -akt, milles sätestatakse, et kolmanda riigi kodaniku riigisviibimine on ebaseaduslik ja kehtestatakse või sätestatakse tagasipöördumiskohustus. Vastavalt direktiivi artikli 3 punktile 3 paneb see tagasipöördumiskohustus asjaomasele isikule kohustuse naasta kas oma päritoluriiki, transiidiriiki või muusse kolmandasse riiki, kuhu ta otsustab vabatahtlikult tagasi pöörduda ja mille territooriumile ta lubatakse (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 114).

70 Seega nähtub artikli 3 punkti 4 sõnastusest endast, et tagasipöördumiskohustuse kehtestamine või sätestamine on üks tagasisaatmisotsuse kahest osast, kuna selle artikli punkti 3 kohaselt ei saa tagasipöördumiskohustust ette näha, määramata kindlaks sihtkohta, mis peab olema üks punktis 3 nimetatud riikidest (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 115).

71 Sellest järeldub, et kui liikmesriigi pädev asutus muudab varasemas tagasisaatmisotsuses nimetatud sihtriiki, teeb ta selles tagasisaatmisotsuses niivõrd olulise muudatuse, et seda tuleb pidada uue tagasisaatmisotsuse vastuvõtmiseks direktiivi 2008/115 artikli 3 punkti 4 tähenduses (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 116).

72 Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas analoogia alusel käesoleva kohtuotsuse punktides 69–71 viidatud kohtupraktikaga on tagasisaatmisotsuses sisalduv vabatahtliku lahkumise tähtaega käsitlev säte selle otsusega kehtestatud või sätestatud tagasipöördumiskohustuse lahutamatu osa, mistõttu selle sätte õigusvastasus toob kaasa selle, et nimetatud otsus muutub tervikuna tühiseks.

73 Sellega seoses tuleb märkida, et direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 3 esitatud mõiste „tagasisaatmine“ määratlus viitab sõnaselgelt tagasisaatmise vabatahtlikkusele või siduvusele. Selle määratluse kohaselt on tagasipöördumiskohustuse eesmärk see, et kolmanda riigi kodanik pöörduks vabatahtlikult või sunniviisiliselt tagasi mõnda selles sättes nimetatud riiki. Järelikult on otsus, millega liikmesriigi pädev asutus teeb otsuse vabatahtliku lahkumise tähtaja määramise või määramata jätmise kohta, selle kohustuse lahutamatu osa.

74 Lisaks nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 56, et tõhus õiguskaitsevahend peab olema tagatud nii osas, mis puudutab vabatahtliku lahkumise tähtaja määramise või määramata jätmise otsust, kui ka osas, mis puudutab selle tähtaja pikkust.

75 Sellest tuleneb, et kui tuvastatakse, et vabatahtliku lahkumise tähtaja määramise või määramata jätmise otsus või selle tähtaja pikkus on õigusvastane, tuleb asjaomane tagasisaatmisotsus tervikuna tühistada.

76 Seda tõlgendust kinnitab käesoleva kohtuotsuse punktis 47 meenutatud direktiivi 2008/115 eesmärk kehtestada tõhus väljasaatmis- ja repatrieerimispoliitika, mis põhineks ühistel nõuetel ja õiguslikel tagatistel, et asjaomaseid isikuid saaks tagasi saata inimlikult ja austades täielikult nende põhiõigusi ja väärikust.

77 Samuti on see kooskõlas direktiivi 2008/115 põhjendusega 6, mille kohaselt peaksid liikmesriigid tagama, et kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku riigisviibimise lõpetamine toimub õiglase ja läbipaistva korra kohaselt. Selles põhjenduses on ühtlasi märgitud, et kooskõlas liidu õiguse üldiste põhimõtetega tuleks kõnealuse direktiivi alusel tehtavad otsused võtta vastu juhtumipõhiselt ja lähtudes objektiivsetest kriteeriumidest, mis tähendab, et arvesse tuleks võtta muud kui üksnes ebaseadusliku riigisviibimise asjaolu. Euroopa Kohus on varem otsustanud, et eelkõige peab proportsionaalsuse põhimõtte järgimine olema tagatud kõigi direktiivis ette nähtud tagasisaatmismenetluse etappide käigus, kaasa arvatud tagasisaatmisotsusega seotud etapp, mille raames peab vastav liikmesriik tegema direktiivi artikli 7 alusel otsuse vabatahtliku lahkumise tähtaja määramise kohta (11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Zh. ja O., C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 49).

78 Järelikult tuleb mõistet „tagasipöördumiskohustus“ kui tagasisaatmisotsuse koostisosa mõista nii, et see kajastab tasakaalu väljasaatmispoliitika tõhususe ja asjaomaste isikute põhiõiguste austamise vahel, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 81 märkis. Mis tahes tõlgendus, mille kohaselt tagasisaatmisotsuses sisalduv vabatahtliku lahkumise tähtaega käsitlev säte ei ole selle otsusega kehtestatud või sätestatud tagasipöördumiskohustuse lahutamatu osa, kahjustaks sellist tasakaalu ja läheks seega vastuollu direktiivi 2008/115 eesmärgiga.

79 Lisaks tuleb märkida, et käesoleva kohtuotsuse punktis 75 esitatud tõlgendust ei sea kahtluse alla asjaolu, et selle direktiivi artikli 7 lõige 1 annab liikmesriikidele võimaluse näha oma riigisiseses õiguses ette, et tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks võimaldatakse ainult asjaomase kolmanda riigi kodaniku taotlusel.

80 Sellisel juhul annab see säte teavet otsuse kohta tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks mitte määrata, kuna ei ole järgitud menetlustingimust, millest sellise tähtaja hindamine sõltub. Kõnealuse sätte kohaldamine pädevate asutuste poolt on samuti kohtulikult kontrollitav vastavalt direktiivi 2008/115 artiklile 13, arvestades direktiivi põhjendusi 6 ja 10 ning harta artiklit 47. Sellest järeldub, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 83, et sama sätte õigusvastasus mõjutab asjaomase tagasisaatmisotsusega kehtestatud või sätestatud tagasipöördumiskohustust ja sellest tulenevalt seda otsust tervikuna.

81 Lõpuks tuleb rõhutada, et tagasisaatmisotsuse tervikuna tühistamine ei mõjuta väljasaatmispoliitika tõhususe eesmärki, mida taotletakse direktiiviga 2008/115, sest selline tühistamine ei tähenda tingimata, et selle direktiivi alusel algatatud menetlust tuleks otsast peale alustada (vt selle kohta 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsus N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 75) ega takista vajaduse korral pädeval asutusel teha uut tagasisaatmisotsust, mis sisaldab vajalikke meetmeid tuvastatud rikkumiste kõrvaldamiseks (vt analoogia alusel 28. jaanuari 2016. aasta kohtuotsus CM Eurologistik ja GLS, C-283/14 ja C-284/14, EU:C:2016:57, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).

82 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kolmandale küsimusele kohtuasjas C-636/23 ja teisele küsimusele kohtuasjas C-637/23 vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 3 punkti 4 ja artiklit 7 tuleb tõlgendada nii, et tagasisaatmisotsuses sisalduv vabatahtliku lahkumise tähtaega käsitlev säte on

selle otsusega kehtestatud või sätestatud tagasipöördumiskohustuse lahutamatu osa, mistõttu juhul, kui tuvastatakse, et vabatahtliku lahkumise tähtaega käsitlev säte on õigusvastane, tuleb nimetatud otsus tervikuna tühistada.

Kohtukulud

83 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 (viies koda) otsustab:

1. **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 7 lõiget 4, artikli 8 lõikeid 1 ja 2 ning artikli 11 lõiget 1**

   tuleb tõlgendada nii, et

   nendega on vastuolus see, kui vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata jätmist käsitatakse pelgalt rakendusmeetmena, mis ei muuda asjaomase kolmanda riigi kodaniku õiguslikku olukorda.

2. **Direktiivi 2008/115 artiklit 13, arvestades Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 47,**

   tuleb tõlgendada nii, et

   otsust jätta vabatahtliku lahkumise tähtaeg määramata peab saama kohtus vaidlustada.

3. **Direktiivi 2008/115 artikli 3 punkti 6 ja artikli 11 lõiget 1**

   tuleb tõlgendada nii, et

   nendega ei ole vastuolus see, kui liikmesriigi pädev asutus kohaldab isegi pärast märkimisväärse aja möödumist sissesõidukeeldu tagasisaatmisotsuse alusel, millega ei ole määratud tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks.

4. **Direktiivi 2008/115 artikli 3 punkti 4 ja artiklit 7**

   tuleb tõlgendada nii, et

   tagasisaatmisotsuses sisalduv vabatahtliku lahkumise tähtaega käsitlev säte on selle otsusega kehtestatud või sätestatud tagasipöördumiskohustuse lahutamatu osa, mistõttu juhul, kui tuvastatakse, et vabatahtliku lahkumise tähtaega käsitlev säte on õigusvastane, tuleb nimetatud otsus tervikuna tühistada.

Allkirjad