Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

27. aprill 2023 *

Eelotsusetaotlus – Sisserändepoliitika – ELTL artikkel 20 – Liidu kodaniku staatusega kaasnevate põhiliste õiguste tegelik kasutamine – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 – Direktiiv 2008/115/EÜ – Liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel kohaldatavad ühised nõuded ja kord – Artiklid 5, 11 ja 13 – Vahetu õigusmõju – Õigus tõhusale kohtulikule kaitsele – Alaealise liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodaniku suhtes tehtud sissesõidu- ja viibimiskeelu otsus – Oht riigi julgeolekule – Selle kolmanda riigi kodaniku individuaalse olukorra arvesse võtmata jätmine – Selle keeluotsuse täitmise peatamise kohta tehtud kohtuotsuse täitmata jätmine – Tagajärjed

Kohtuasjas C-528/21,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Fővárosi Törvényszéki (Pealinna Budapesti kohus, Ungari) 19. juuli 2021. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 26. augustil 2021, menetluses

M. D.

versus

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president C. Lycourgos (ettekandja), Euroopa Kohtu asepresident L. Bay Larsen neljanda koja kohtuniku ülesannetes, kohtunikud L. S. Rossi, S. Rodin ja O. Spineanu-Matei,

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: ametnik I. Illéssy,

arvestades kirjalikku menetlust ja 21. septembri 2022. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Ungari valitsus, esindajad: M. Z. Fehér ja M. M. Tátrai, keda abistas ekspert K. A. Jáger,

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

* Kohtumenetluse keel: ungari.

– Euroopa Komisjon, esindajad: C. Cattabriga, A. Katsimerou, E. Montaguti, Zs. Teleki ja A. Tokár,

olles 24. novembri 2022. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada ELTL artiklit 20, Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklit 47 ning 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) artikleid 5, 11 ja 13.

2. Taotlus on esitatud M. D. ja Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (välismaalaste politsei peadirektoraadi Budapesti ja Pesti komitaadi kohalik direktoraat, Ungari) (edaspidi „välismaalaste politsei“) vahelises kohtuvaidluses selle üle, kas otsus, millega see asutus võttis M. D. suhtes vastu sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse, on õiguspärane.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Schengeni lepingu rakendamise konventsioon

3. Schengenis 19. juunil 1990 allkirjastatud ja 26. märtsil 1995 jõustunud konventsiooni, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta (EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. märtsi 2010. aasta määrusega (EL) nr 265/2010 (ELT 2010, L 85, lk 1) (edaspidi „Schengeni lepingu rakendamise konventsioon“), artiklis 25 on sätestatud:

„1. Kui konventsiooniosaline menetleb elamisloa andmist välismaalasele, kellele on kehtestatud sissesõidukeeld, siis konsulteerib ta kõigepealt keelu kehtestanud konventsiooniosalisega ja võtab arvesse tema huve; elamisluba antakse ainult kaalukatel põhjustel, eelkõige humanitaarsetel kaalutlustel või rahvusvaheliste kohustuste tõttu.

Kui elamisluba on antud, siis sissesõidukeelu kehtestanud konventsiooniosaline tühistab keelu, kuid võib võtta asjaomase välismaalase siseriiklikku sissesõidukeeluregistrisse.

2. Juhul kui välismaalasele, kellel on ühe konventsiooniosalise antud kehtiv elamisluba, on kehtestatud sissesõidukeeld, konsulteerib sissesõidukeelu kehtestanud konventsiooniosaline elamisloa andnud konventsiooniosalisega, et teha kindlaks, kas elamisloa tühistamiseks on piisav alus.

Kui elamisluba pole tühistatud, siis sissesõidukeelu kehtestanud konventsiooniosaline tühistab selle keelu, kuid võib siiski võtta asjaomase välismaalase siseriiklikku sissesõidukeeluregistrisse.“

Määrus (EÜ) nr 1987/2006

4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1987/2006, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist (ELT 2006, L 381, lk 4), artiklis 34 on sätestatud:

„1. Hoiatusteate sisestanud liikmesriik vastutab selle eest, et andmed on täpsed, ajakohased ja õiguspäraselt SIS II-te sisestatud.

2. Ainult hoiatusteate sisestanud liikmesriigil on lubatud muuta, täiendada, parandada, ajakohastada või kustutada enda sisestatud andmeid.

[…]“.

Direktiiv 2008/115

5. Direktiivi 2008/115 põhjendustes 2, 22 ja 24 on märgitud järgmist:

„(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.

[…]

(22) Vastavalt [ÜRO Peaassamblee 20. novembril 1989 vastu võetud] 1989. aasta ÜRO lapse õiguste konventsioonile peaksid liikmesriigid käesoleva direktiivi rakendamisel esmatähtsaks pidama lapse parimaid huvisid. Vastavalt [Roomas 4. novembril 1950 alla kirjutatud] Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile peaksid liikmesriigid käesoleva direktiivi rakendamisel esmatähtsaks pidama austust perekonnaelu vastu.

[…]

(24) Käesolevas direktiivis austatakse põhiõigusi ja järgitakse iseäranis [hartas] tunnustatud põhimõtteid.“

6. Direktiivi artikli 2 lõikes 2 on sätestatud:

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

a) kelle suhtes rakendatakse sisenemiskeeldu vastavalt Schengeni piirieeskirjade artiklile 13 või kelle pädevad asutused on tabanud või kinni pidanud seoses liikmesriigi maismaa-, mere- või õhuvälispiiri ebaseadusliku ületamisega ning kes ei ole hiljem saanud luba või õigust kõnealuses liikmesriigis viibimiseks;

b) kelle suhtes rakendatakse tagasisaatmist kriminaalkaristusena või kriminaalkaristuse tagajärjena vastavalt siseriiklikule õigusele või kelle suhtes rakendatakse väljaandmismenetlust.“

7. Direktiivi artikli 3 punktides 3 ja 6 on ette nähtud:

„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;

[…]

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

8. Direktiivi artikkel 5 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesoleva direktiivi rakendamisel võtavad liikmesriigid nõuetekohaselt arvesse:

a) lapse parimaid huve,

b) perekonnaelu,

c) asjaomase kolmanda riigi kodaniku tervislikku seisundit

ning järgivad mittetagasisaatmise põhimõtet.“

9. Direktiivi 2008/115 artiklis 6 on sätestatud:

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

2. Liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivad kolmanda riigi kodanikud, kellele on mõnes muus liikmesriigis väljastatud kehtiv elamisluba või muu riigisviibimise õigust andev luba, peavad viivitamatult minema kõnealuse liikmesriigi territooriumile. Kui asjaomane kolmanda riigi kodanik seda nõuet ei täida või kui kolmanda riigi kodaniku viivitamatut lahkumist nõutakse avaliku korra või riikliku julgeoleku huvides, kohaldatakse lõiget 1.

[…]

6. Käesolev direktiiv ei takista liikmesriikidel võtta vastu otsust seadusliku riigisviibimise lõpetamise kohta koos tagasisaatmis- ja/või väljasaatmisotsusega ja/või sisenemiskeeluga oma siseriiklikus õiguses ettenähtud haldus- või kohtuotsuse või haldus- või kohtuaktiga, ilma et see piiraks III peatükis ning ühenduse ja siseriikliku õiguse muude asjakohaste sätete kohaselt sätestatud menetluslikke tagatisi.“

10. Direktiivi artikli 7 lõikes 4 on sätestatud:

„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.“

11. Direktiivi artikli 8 lõikes 1 on ette nähtud:

„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.“

12. Direktiivi artikli 11 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 sisenemiskeelu.“

13. Direktiivi 2008/115 artikli 13 lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

„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.“

Ungari õigus

I seadus

14. 18. detsembri 2006. aasta I seaduse nende isikute riiki sissesõidu ja seal viibimise kohta, kellel on õigus vabalt liikuda ja riigis elada (a 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról) (*Magyar Közlöny* 2007/1) (edaspidi „I seadus“), §-s 33 on sätestatud:

„Käesoleva seaduse kohaldamisalasse kuuluvate isikute riiki sissesõidu ja seal elamise õigust võib vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele piirata üksnes asjaomase isiku isikliku käitumise põhjal, mis kujutab endast tõelist, otsest ja tõsist ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule, riigi julgeolekule või rahvatervisele.“

15. Selle seaduse § 42 lõikes 1 on ette nähtud:

„Välismaalaste politsei ei või anda korraldust välja saata Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) liikmesriigi kodanikku või tema pereliiget, kes:

a) on elanud Ungari territooriumil seaduslikult üle kümne aasta,

b) on alaealine, välja arvatud juhul, kui väljasaatmine on alaealise huvides.“

II seadus

16. 18. detsembri 2006. aasta II seaduse kolmandate riikide kodanike riiki sissesõidu ja riigis viibimise kohta (a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény) (*Magyar Közlöny* 2007/1) (edaspidi „II seadus“) §-s 43 on ette nähtud:

„1. Välismaalaste politsei kehtestab iseseisva sissesõidu- ja viibimiskeelu tundmatus kohas või välisriigis viibivale kolmanda riigi kodanikule,

a) kelle puhul Ungari on võtnud rahvusvahelise õiguse alusel kohustuse tagada sissesõidu- ja viibimiskeelu järgimine;

b) kelle sissesõidu- ja viibimiskeelu on kehtestanud Euroopa Liidu Nõukogu;

c) kelle riiki sissesõit ja riigis viibimine ohustavad riigi julgeolekut, avalikku julgeolekut või avalikku korda;

[…]

3. Algatus iseseisva sissesõidu- ja viibimiskeelu kehtestamiseks võib lõike 1 punktis c sätestatud põhjusel […] tulla ka valitsuse määruses nimetatud korrakaitseorganitelt nende pädevusalas, et täita seaduses määratletud huvide kaitsega seotud ülesandeid. Kui välismaalaste politsei kehtestab sissesõidu- ja viibimiskeelu ning annab väljasaatmise korralduse lõike 1 punktis c nimetatud põhjustel, […] teevad valitsuse dekreedis nimetatud korrakaitseorganid juhtudel, mis on seotud nende ülesannete ja pädevusega, ettepaneku sissesõidu- ja viibimiskeelu kestuse kohta. Välismaalaste politsei ei või ettepaneku sisust kõrvale kalduda.“

17. Selle seaduse § 44 lõikes 1 on sätestatud:

„§ 43 lõike 1 punktides a ja b sätestatud iseseisva sissesõidu- ja viibimiskeelu kestus on kooskõlas otsuse aluseks oleva kohustuse või keelu kestusega. § 43 lõike 1 punktides c–f sätestatud iseseisva sissesõidu- ja viibimiskeelu kestuse määrab kindlaks välismaalaste politsei, kes teeb otsuse, ning selle maksimaalne kestus on kuni kolm aastat, mida võib vajaduse korral pikendada veel kuni kolme aasta võrra. Sissesõidu- ja viibimiskeeld lõpetatakse kohe, kui selle kehtestamise põhjus on ära langenud."

18. Nimetatud seaduse § 45 lõikes 1 on sätestatud:

„1. Enne kui välismaalaste politsei teeb kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellel on elamisluba tema perekondlikke sidemeid arvesse võttes, väljasaatmisotsuse, võtab välismaalaste politsei arvesse järgmisi aspekte:

a) riigis viibimise kestus;

b) kolmanda riigi kodaniku vanus ja perekondlik olukord ning tema väljasaatmise võimalikud tagajärjed tema pereliikmetele;

c) kolmanda riigi kodaniku sidemed Ungariga ja nende puudumine päritoluriigiga."

19. Sama seaduse § 87/B lõikes 4 on sätestatud:

„Asjaomase ekspertiisi küsimuses antud eriasutuse arvamus on asja menetlevale välismaalaste politseile siduv."

Muutmisseadus

20. 21. detsembri 2018. aasta CXXXIII seaduse teatavate rändeõiguse valdkonna ja sellega seotud seaduste muutmise kohta (2018. évi CXXXIII. törvény az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról) (*Magyar Közlöny* 2018/208) (edaspidi „muutmisseadus") § 17 jõustus 1. jaanuaril 2019. Selles on märgitud:

„I seadust täiendatakse järgmise §-ga 94:

„§ 94. 1. Menetlustes, mis puudutavad Ungari kodanike kolmanda riigi kodanikust pereliikmeid ja mis on alustatud või mida alustatakse uuesti pärast [muutmisseaduse] jõustumist, tuleb kohaldada II seaduse sätteid.

[…]

4. Ungari kodaniku pereliikmena kehtivat elamisluba või alalist elamisluba omava kolmanda riigi kodaniku elamisluba või alaline elamisluba tunnistatakse kehtetuks:

[…]

b) kui kolmanda riigi kodaniku riigis elamine ohustab Ungari avalikku korda, avalikku julgeolekut või riigi julgeolekut.

5. Lõike 4 punktis b määratletud ekspertiisiküsimustes tuleb eksperdiarvamuse saamiseks võtta ühendust selleks määratud eriasutustega vastavalt II seaduse eeskirjadele, mis käsitlevad tegevusloa väljastamist.

[…]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

21. M. D. on kolmanda riigi kodanik, kes saabus Ungarisse 2002. aastal. Ta kolis sellesse liikmesriiki koos oma ema ning oma elukaaslase ja nende 2016. aastal sündinud alaealise lapsega, kes mõlemad on Ungari kodanikud. Need kolm isikut on M. D. ülalpeetavad. Viimane töötas pagaritöökojas, mille omanik ta oli. Tal on veel neli pagaritöökoda Ungaris ja oma äriühingu on ta asutanud Slovakkias.

22. 31. mail 2003 anti M. D-le Ungari territooriumil elamiseks elamisluba. Seda elamisluba on mitu korda pikendatud.

23. M. D. esitas 12. juunil 2018 alalise elamisloa taotluse, mille välismaalaste politsei jättis esimese astme haldusasutusena rahuldamata. Kuivõrd M. D-le mõisteti sisserändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise eest, mis pandi toime ebaseaduslikule piiriületusele kaasa aidates, karistusena vangistus, alustas see asutus uurimist riigi julgeoleku küsimuses, mille tulemusel Alkotmányvédelmi Hivatal (põhiseaduse kaitse amet, Ungari) leidis, et M. D. käitumist tuleb lugeda tõeliseks, otseseks ja tõsiseks ohuks riigi julgeolekule.

24. Välismaalaste politsei tuvastas 27. augusti 2018. aasta otsusega, et M. D. elamisluba on kehtivuse kaotanud. Sama asutus jättis teise astme haldusasutusena selle otsuse 26. novembri 2018. aasta otsusega muutmata. Need kaks otsust põhinesid põhiseaduse kaitse ameti arvamusel, mida on mainitud eelmises punktis.

25. Välismaalaste politsei tegi 3. jaanuaril 2019 M. D. suhtes tagasisaatmisotsuse ning kehtestas talle viieaastase sissesõidu- ja viibimiskeelu. See otsus võeti siiski 18. veebruaril 2019 vastuolu tõttu I seaduse § 42 lõikega 1 tagasi.

26. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Pealinna Budapesti haldus- ja töökohus, Ungari) tühistas 28. mai 2019. aasta otsusega välismaalaste politsei 26. novembri 2018. aasta otsuse ja laiendas selle tühistamise tagajärgi 27. augusti 2018. aasta otsusele põhjendusel, et see asutus ei olnud tõendanud, et I seaduse §-s 33 ette nähtud kumulatiivsed tingimused on täidetud, kuna ta tugines oma otsuses põhiseaduse kaitse ameti arvamusele, kes ei olnud asjaomases menetluses eriasutusena menetlusse astunud. Lisaks ei hinnanud välismaalaste politsei kõiki juhtumi asjaolusid, mida ta oleks pidanud tegema, isegi kui M. D. kujutaks endast tõelist, otsest ja tõsist ohtu avalikule julgeolekule või avalikule korrale. Lisaks kohustas see kohus sama asutust hindama uues menetluses kõiki juhtumi asjaolusid ning eelkõige asjaolu, et M. D. ja tema elukaaslane olid loonud oma Ungari kodanikust alaealise lapsega Ungaris pereelu.

27. Uue menetluse tulemusel tunnistas välismaalaste politsei 29. augusti 2019. aasta otsusega M. D. elamisloa kehtetuks, tuginedes põhiseaduse kaitse ameti ja Pest Megyei Rendőr-főkapitánysági (Pesti komitaadi politsei peaprefektuur, Ungari) arvamusele, mille kohaselt M. D. isiklik käitumine kujutas endast tõelist, otsest ja tõsist ohtu riigi julgeolekule. Välismaalaste politsei

jättis teise astme haldusasutusena selle otsuse muutmata, rõhutades eelkõige, et alates muutmisseaduse jõustumisest kohaldatava II seaduse § 87/B lõike 4 kohaselt ei tohi ta sellest otsusest kõrvale kalduda.

28. Fővárosi Törvényszék (Pealinna Budapesti kohus, Ungari) jättis rahuldamata M. D. kaebuse selle otsuse peale.

29. Kúria (Ungari kõrgeim kohus) kinnitas seda kohtuotsust, leides, et esitatud andmed on piisavad tõendamaks, et M. D. viibimine Ungaris kujutab endast tõelist ja otsest ohtu selle liikmesriigi julgeolekule, ning et selle ohu olemasolu arvestades ei saa M. D. isikliku olukorra hindamine viia tema taotlusele positiivse hinnangu andmiseni.

30. Välismaalaste politsei tegi 14. oktoobril 2020 M. D. suhtes kolmeaastase sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse ning kandis Schengeni infosüsteemi (edaspidi „SIS“) selle keelu kohta hoiatusteate.

31. See asutus leidis, et vastavalt I seaduse § 94 lõikele 1, mis on sellesse seadusse lisatud muutmisseadusega, kuulus M. D. II seaduse kohaldamisalasse. Ta märkis samuti, et põhiseaduse kaitse amet on teinud ettepaneku M. D. väljasaatmiseks ning tema suhtes kümneaastase sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse vastuvõtmiseks. Nimetatud asutus märkis samuti, et Slovaki asutused on alates 26. veebruarist 2019 andnud M. D-le kaheaastase elamisloa.

32. Neid asjaolusid arvestades leidis välismaalaste politsei, et M. D. käitumine kujutab endast ohtu Ungari riigi julgeolekule.

33. M. D. suhtes vastu võetud käesoleva kohtuotsuse punktis 30 nimetatud sissesõidu- ja viibimiskeelu otsusele ei eelnenud tagasisaatmisotsust, kuna M. D. lahkus Ungari territooriumilt 24. septembril 2020.

34. Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kellele M. D. esitas sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse peale kaebuse, rõhutab esimesena, et kuigi nimetatud otsus tehti ajal, mil M. D. ei viibinud enam Ungaris, tuleb seda pidada direktiivi 2008/115 artikli 11 tähenduses sissesõidukeeluks.

35. See kohus märgib ühest küljest, et M. D-le Slovaki asutuste antud elamisluba ei olnud sama otsuse ja M. D. kohta SIS-i kantud hoiatusteate tõttu võimalik pikendada, ning teisest küljest, et käesoleva eelotsusetaotluse esitamise kuupäeval elas M. D. Austrias ega saanud Ungarisse tagasi pöörduda, kuna välismaalaste politsei keeldus täitmast lõplikku kohtumäärust, millega nimetatud kohus peatas kõnealuse sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse täitmise.

36. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib teisena, et I seaduse, millega võeti üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), kohaldamisala laienes muu hulgas kolmandate riikide kodanikele, kes on sellise Ungari kodaniku pereliikmed, kes ei ole kasutanud oma liikumisvabadust. See seadus võimaldas nii neil kolmandate riikide kodanikel elada Ungaris samadel tingimustel kui kolmandate riikide kodanikud, kes on liikumisvabadust kasutanud EMP liikmesriikide kodanike pereliikmed. 1. jaanuaril 2019 jõustunud muutmisseadusega jäeti Ungari kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliikmed siiski

I seaduse kohaldamisalast välja ning loeti nende riiki sisenemise ja seal elamise suhtes kohaldatavaks II seadus, mis seni reguleeris üksnes selliste kolmandate riikide kodanike riiki sisenemist ja seal elamist, kes ei olnud EMP liikmesriigi kodaniku pereliikmed.

37. Muutmisseaduse § 17 kohaselt on II seadus kohaldatav ka menetlustele, mis – nagu käesoleval juhul – alustati uuesti pärast nimetatud muutmisseaduse jõustumist. Selle II seaduse kohaselt on kolmanda riigi kodaniku elamisluba või alalist elamisluba kehtetuks tunnistada lihtsam kui I seaduse kehtivusajal, eelkõige juhul, kui kolmanda riigi kodaniku käitumine ohustab Ungari avalikku korda, avalikku julgeolekut või riigi julgeolekut. Sellisel juhul tuleb teha asjaomase kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise korraldus, ilma et oleks vaja arvesse võtta selle kodaniku perekondlikke või isiklikke asjaolusid.

38. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib aga eelkõige, et Euroopa Kohus otsustas 11. märtsi 2021. aasta kohtuotsuses État belge (alaealise vanema tagasisaatmine) (C-112/20, EU:C:2021:197), et direktiivi 2008/115 artikkel 5 koostoimes harta artikliga 24 kohustab liikmesriike enne, kui võetakse vastu tagasisaatmisotsus, millele on lisatud sissesõidukeeld, nõuetekohaselt arvesse võtma lapse huve, isegi kui selle otsuse adressaat ei ole alaealine, vaid tema isa.

39. Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab kolmandana, et Ungari kodanikud, kes on M. D. pereliikmed, ei ole kasutanud oma õigust Euroopa Liidus vabalt liikuda ning seetõttu ei saa M. D. ei direktiivi 2004/38 ega ELTL artikli 21 alusel tugineda tuletatud elamisõigusele.

40. Nimetatud kohus märgib siiski, et riigi julgeolekuga seotud põhjustel määratud kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise viivitamatu täitmise korral peavad selle kodaniku pereliikmed, kellel on – nagu käesoleval juhul – liidu kodakondsus, samuti Ungari territooriumilt lahkuma, sest vastasel juhul kaoks perekonna ühtsus püsivalt, kuna riigi julgeolekuga seotud põhjus välistab ka viisa andmise. Nimetatud kohus tuletab meelde, et kolmanda riigi kodanikule elamisloa andmisest keeldumine võib aga kahjustada liidu kodakondsuse soovitavat toimet, kui kolmanda riigi kodaniku ja tema pereliikmest liidu kodaniku vahel on sõltuvussuhe, mille tulemusel oleks liidu kodanik sunnitud tema pereliikmest kolmanda riigi kodanikuga kaasa minema ja liidu territooriumilt lahkuma.

41. Sama kohus leiab, et üheski Ungari õigusnormi sättes ei ole ette nähtud, et enne elamisloata kolmanda riigi kodaniku suhtes sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse vastuvõtmist tuleb uurida isiklikke ja perekondlikke asjaolusid. M. D. olukord on seega vähem soodne mitte ainult liikumisvabadust kasutanud liidu kodaniku pereliikmetest kolmandate riikide kodanike omast, vaid ka nende kolmandate riikide kodanike omast, kes ei ole liidu kodaniku pereliikmed, kuivõrd viimati nimetatud kolmandate riikide kodanike olukorda reguleerivad direktiivid, mis on üle võetud II seadusega, kuid mis ei ole kohaldatavad neile kolmandate riikide kodanikele, nagu M. D., kes on liidu kodaniku pereliikmed.

42. Neljandana on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud küsimus, kas juhul, kui Ungari uued õigusnormid on liidu õigusega vastuolus ja kui puuduvad muud riigisisesed erinormid, võib arvesse võtta I seaduse § 42 lõiget 1, mis oli M. D. suhtes kohaldatav kuni 1. jaanuarini 2019, või võib ta jätta riigisisese õiguse kohaldamata ja tugineda oma otsuses vahetult direktiivile 2008/115.

43. Viimasena leiab see kohus, et puudub Euroopa Kohtu praktika, mis käsitleks välismaalaste politsei keeldumist täita sellist kohtumäärust nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 30 viidatud määrus, millega ta määras M. D. suhtes vastu võetud sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse täitmise peatamise.

44. Neil asjaoludel otsustas Fővárosi Törvényszék (Pealinna Budapesti kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi 2008/115 artikleid 5 ja 11 ning ELTL artiklit 20 koostoimes harta artiklitega 7, 20, 24 ja 47 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi praktika, millega kohustatakse kohaldama ka varem alustatud menetlustes kohtu määratud uue menetluse läbiviimisel õigusnormi muudatust, mille tagajärjel kohaldatakse liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikule palju ebasoodsamaid menetluseeskirju, nii et ta kaotab selle ajani riigis elamise kestuse alusel omandatud niisuguse isiku staatuse, keda ei saa tagasi saata isegi mitte avaliku korra, avaliku julgeoleku või riigi julgeolekuga seotud põhjustel, seejärel jäetakse sama faktilise olukorra alusel ja riigi julgeolekuga seotud põhjustel rahuldamata tema alalise elamisloa taotlus ning tunnistatakse kehtetuks temale antud elamisluba, pärast mida kehtestatakse tema suhtes sissesõidu- ja viibimiskeeld, ilma et üheski menetluses oleks kaalutud tema isiklikke ja perekondlikke asjaolusid ega selles kontekstis eelkõige asjaolu, et tema ülalpidamisel on ka alaealine Ungari kodanik, kusjuures selle otsuse tõttu kas lõhutakse perekonna ühtsus või on kolmanda riigi kodaniku pereliikmed, kes on liidu kodanikud, kelle hulgas on alaealine laps, kohustatud liikmesriigi territooriumilt lahkuma?

2. Kas direktiivi 2008/115 artikleid 5 ja 11 ning ELTL artiklit 20 koostoimes harta artiklitega 7 ja 24 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi praktika, mille kohaselt enne kolmanda riigi kodanikule sissesõidu- ja viibimiskeelu kehtestamist põhjendusel, et selle kolmanda riigi kodaniku, kes on liidu kodaniku pereliige, riigis elamine kujutab endast tõelist, otsest ja tõsist ohtu riigi julgeolekule, ei uurita tema isiklikke ja perekondlikke asjaolusid?“

Kui vastus esimesele ja teisele küsimusele on jaatav:

3. Kas [direktiivi 2008/115] artikleid 5 ja 13 ning ELTL artiklit 20 koostoimes harta artiklitega 20 ja 47 ning direktiivi 2008/115 põhjendusega 22, mis näeb ette kohustuse seada esikohale lapse huvid, ning sama direktiivi põhjendusega 24, mille kohaselt tuleb tagada hartas tunnustatud põhiõigused ja põhimõtted, tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriigi kohus tuvastab Euroopa Liidu Kohtu otsusele tuginedes, et liikmesriigi õigus või sellel põhinev välismaalaste politsei praktika on liidu õigusega vastuolus, võib ta sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse õigusliku aluse analüüsimisel võtta arvesse käesolevas kohtuasjas kaebaja tuletatud õigust, kuna kaebaja vastab [I seadusega] kehtestatud süsteemis [selle seaduse] § 42 kohaldamiseks vajalikele tingimustele, see tähendab, et ta on elanud Ungaris seaduslikult üle kümne aasta, või peab see kohus sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse põhjendamatuse hindamisel lähtuma isikliku ja perekondliku olukorra hindamise osas direktiivi 2008/115 artiklist 5, kui [II seaduses] sellekohased sätted puuduvad?

4. Kas liidu õigusega, eelkõige direktiivi 2008/115 artiklis 13 tagatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile ja harta artiklis 47 sätestatud õigusega erapooletule kohtulikule arutamisele, on kooskõlas liikmesriigi selline praktika, mille kohaselt välismaalaste politsei jätab menetluses, mille on oma edasikaebeõigust teostades algatanud liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanik, täitmata lõpliku kohtulahendi, millega kohustatakse andma viivitamatu kohtulik kaitse selle asutuse otsuse täitmise vastu, põhjendusel, et ta on Schengeni infosüsteemi [(SIS)] juba kandnud sissesõidu- ja viibimiskeelu hoiatusteate, mille tagajärjel ei saa liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanik teostada isiklikult edasikaebeõigust ega Ungarisse menetluse läbiviimise ajal siseneda, enne kui tema asjas tehakse lõplik otsus?“

Menetlus Euroopa Kohtus

45. Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitas taotluse lahendada käesolev eelotsusetaotlus Euroopa Kohtu kodukorra artikli 107 alusel eelotsuse kiirmenetluses.

46. Viies koda otsustas 16. septembri 2021. aasta otsusega ettekandja-kohtuniku ettepanekul ja pärast kohtujuristi ärakuulamist jätta taotlus lahendada käesolev kohtuasi eelotsuse kiirmenetluses rahuldamata.

47. Euroopa Kohtu president otsustas 1. oktoobril 2021, et käesolevat kohtuasja menetletakse eelisjärjekorras vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 53 lõikele 3.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Vastuvõetavus

48. Ungari valitsuse arvates tuleb eelotsuse küsimused tunnistada vastuvõetamatuks, kuna nendega soovitakse esiteks kindlaks teha, kas M. D. Ungari territooriumil elamise õiguse äravõtmine on liidu õigusega vastuolus, samas kui see elamisloa kehtetuks tunnistamine ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva kohtuasja ese, ning teiseks tõlgendada direktiivi 2008/115, samas kui põhikohtuasjas kõne all olev sissesõidu- ja viibimiskeelu otsus ei kuulu selle direktiivi reguleerimisalasse, sest see võeti vastu pärast seda, kui M. D. Ungari territooriumilt lahkus.

49. Seoses sellega eeldatakse väljakujunenud kohtupraktikas, et liidu õiguse tõlgendamist puudutavad küsimused, mille liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille paikapidavuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne, on asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotlusele vastamast üksnes juhul, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda talle esitatud küsimustele tarvilik vastus (8. novembri 2022. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (kinnipidamise kontroll omal algatusel), C-704/20 ja C-39/21, EU:C:2022:858, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).

50. Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest ja eelotsusetaotluse esitanud kohtu vastusest talle saadetud selgituste küsimisele esiteks, et see kohus peab kontrollima üksnes M. D. suhtes tehtud sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse õiguspärasust, kuna otsus, millega tunnistati kehtetuks selle kolmanda riigi kodaniku elamisluba Ungari territooriumil elamiseks, on jõustunud, ning teiseks, et sissesõidu- ja viibimiskeeld kehtib kogu liidu territooriumil.

51. Sellest järeldub, nagu väidab Ungari valitsus, et eelotsuse küsimused on põhikohtuasja lahendamiseks tarvilikud üksnes osas, milles need puudutavad M. D. suhtes tehtud sissesõidu- ja viibimiskeelu otsust, ning seega on need vastuvõetavad ainult selles osas.

52. Mis puudutab seevastu direktiivi 2008/115 tõlgendamise tarvilikkust põhikohtuasjas, siis tuleb korrata, et kui ei ole ilmne – nagu ka käesolevas kohtuasjas –, et liidu õigusnormi tõlgendus ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude ega esemega, ei puuduta väide, et säte ei ole

põhikohtuasjas kohaldatav, eelotsusetaotluse vastuvõetavust, vaid sisulisi küsimusi (vt selle kohta 14. juuli 2022. aasta kohtuotsus ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

Sisulised küsimused

Esimene ja teine küsimus

53. Esimese ja teise küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artiklit 20 ja direktiivi 2008/115 artikleid 5 ja 11 koostoimes harta artiklitega 7, 20, 24 ja 47 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus, kui liikmesriik teeb sellise liidu kodaniku, kes on selle liikmesriigi kodanik ja kes ei ole kunagi kasutanud oma liikumisvabadust, pereliikmest kolmanda riigi kodaniku suhtes liidu territooriumile sissesõidu keelu otsuse, põhjendusel, et selle kolmanda riigi kodaniku käitumine kujutab endast tõelist, otsest ja tõsist ohtu selle liikmesriigi julgeolekule, analüüsimata kolmanda riigi kodaniku isiklikku ja perekondlikku olukorda.

54. Kõigepealt tuleb märkida, et Ungari valitsuse väitel võimaldavad kohaldatavad Ungari õigusnormid sellises olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, võtta enne, kui tema suhtes tehakse liidu territooriumile sissesõidu keelu otsus, arvesse asjaomase kolmanda riigi kodaniku isiklikku ja perekondlikku olukorda.

55. Samas, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 49, on liikmesriigi kohus esitanud liidu õiguse tõlgendamise küsimused õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille paikapidavuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne. Seega tuleb eelotsusetaotluse analüüsimisel lähtuda riigisisese õiguse tõlgendusest, mille on andnud eelotsusetaotluse esitanud kohus, mitte tõlgendusest, millele on tuginenud liikmesriigi valitsus (20. oktoobri 2022. aasta kohtuotsus Centre public d'action sociale de Liège (tagasisaatmisotsuse kehtetuks tunnistamine või peatamine), C-825/21, EU:C:2022:810, punkt 35).

56. Sellest järeldub, et esimesele ja teisele küsimusele tuleb vastata, lähtudes eeldusest – mida peab siiski kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus –, et liikmesriigi õigus ei võimalda sellises olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, võtta enne, kui tema suhtes tehakse liidu territooriumile sissesõidu keelu otsus, arvesse asjaomase kolmanda riigi kodaniku isiklikku ja perekondlikku olukorda.

– *ELTL artikkel 20*

57. Esimesena tuleb märkida, et ELTL artikliga 20 on vastuolus riigisisesed meetmed, mille tagajärjel jäävad liidu kodanikud ilma võimalusest tegelikult kasutada põhilisi liidu kodakondsusest tulenevaid õigusi (8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42, ja 27. veebruari 2020. aasta kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (liidu kodaniku abikaasa), C-836/18, EU:C:2020:119, punkt 37).

58. Sellega seoses on Euroopa Kohus juba leidnud, et esineb väga erilisi olukordi, kus hoolimata sellest, et kolmandate riikide kodanike elamisõigust käsitlev teisene õigus ei ole kohaldatav ja asjaomane liidu kodanik ei ole kasutanud oma liikumisvabadust, tuleb elamisluba siiski anda kolmanda riigi kodanikule, kes on nimetatud liidu kodaniku pereliige, kuna muidu kaotaks liidu

kodakondsus oma soovitava toime, sest elamisloa andmisest keeldumise tagajärjena oleks see kodanik tegelikult kohustatud lahkuma kogu liidu territooriumilt, mille tagajärjel jääks ta ilma võimalusest tegelikult kasutada põhilisi liidu kodakondsusest tulenevaid õigusi (vt selle kohta 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, punktid 43 ja 44, ning 5. mai 2022. aasta kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Toledo (pereliikme elamisõigus – ebapiisavad vahendid), C-451/19 ja C-532/19, EU:C:2022:354, punkt 45).

59. Kolmanda riigi kodanikule elamisloa andmisest keeldumine võib liidu kodakondsuse soovitava toime kahtluse alla seada siiski üksnes juhul, kui kolmanda riigi kodaniku ja tema liidu kodanikust pereliikme vahel on sõltuvussuhe, mille tõttu oleks liidu kodanik sunnitud asjaomase kolmanda riigi kodanikuga kaasa minema ja lahkuma kogu liidu territooriumilt (8. mai 2018. aasta kohtuotsus K. A. jt (perekonna taasühinemine Belgias), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 5. mai 2022. aasta kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Toledo (pereliikme elamisõigus – ebapiisavad vahendid), C-451/19 ja C-532/19, EU:C:2022:354, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

60. Teisena, sarnaselt liikmesriigi territooriumil elamise õiguse andmisest keeldumisele või selle kaotamisele võib liidu kodaniku pereliikmest kolmanda riigi kodanikule kehtestatud liidu territooriumile sissesõidu keeld viia selleni, et liidu kodanik jääb ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mida tema staatus talle annab, kui sissesõidukeeld sunnib nende isikute vahelise sõltuvussuhte tõttu tegelikult seda kodanikku lahkuma kogu liidu territooriumilt, et minna kaasa oma kolmanda riigi kodanikust pereliikmega, kelle suhtes see keeld kehtib (vt analoogia alusel 13. septembri 2016. aasta kohtuotsus CS, C-304/14, EU:C:2016:674, punkt 32).

61. Käesoleval juhul on nii M. D. alaealisel lapsel kui ka tema emal liidu kodanikuna ELTL artiklis 20 sätestatud õigused. Seega ei saa *a priori* välistada, et M. D. suhtes kehtestatud sissesõidu- ja viibimiskeeld toob kaasa selle, et liidu kodanikud jäävad tegelikult ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mida nende liidu kodaniku staatus neile annab. Nii oleks see juhul, kui M. D. ja tema alaealise lapse või elukaaslase vahel oleks ELTL artikli 20 tähenduses sõltuvussuhe, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, mis sunniks seda alaealist last või elukaaslast tegelikult samuti lahkuma liidu territooriumilt (vt eelkõige 8. mai 2018. aasta kohtuotsus K. A. jt (perekonna taasühinemine Belgias), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 65 ja 71–75, ning 5. mai 2022. aasta kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Toledo (pereliikme elamisõigus – ebapiisavad vahendid), C-451/19 ja C-532/19, EU:C:2022:354, punktid 56 ja 64–69).

62. Sellega seoses tuleb täpsustada, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukohast oli M. D-l kuupäeval, mil tema elamisluba Ungari territooriumil elamiseks kehtetuks tunnitati, õigus elada Slovakkias. Seega näib, et niisugune kehtetuks tunnistamine ei saanud tegelikult sundida M. D. alaealist last ja tema abikaasat, kes on selle lapse ema, lahkuma kogu liidu territooriumilt, kuna miski ei viita sellele, et neil liidu kodanikel ei oleks olnud võimalik Slovakkias seaduslikult elada.

63. Euroopa kohtu käsutuses oleva teabe põhjal ei ole seega selge, et M. D. elamisloa kehtetuks tunnistamine Ungari asutuste poolt oleks rikkunud ELTL artiklit 20 (vt analoogia alusel 10. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Alokpa ja Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, punktid 34 ja 35).

64. Seevastu, võttes vastu põhikohtuasjas vaadeldava sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse, mille tagajärgedel on üleeuroopaline mõju, jätsid Ungari asutused M. D. ilma igasugusest kogu liidu territooriumil elamise õigusest (vt selle kohta 16. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus E, C-240/17, EU:C:2018:8, punkt 42).

65. Eespool esitatud kaalutlustest tuleneb, et liikmesriik ei või keelata selle liikmesriigi kodaniku ja liidu kodaniku, kes ei ole kasutanud oma liikumisvabadust, pereliikmest kolmanda riigi kodanikul liidu territooriumile sisenemast, ilma et oleks kontrollitud, kas kolmanda riigi kodaniku ja selle pereliikme vahel on sõltuvussuhe, nagu kirjeldatud käesoleva otsuse punktis 61. Liikmesriigi asutused peavad vastupidi eelkõige nende tõendite alusel, mida asjaomane kolmanda riigi kodanik ja liidu kodanik peavad saama talle vabalt esitada, ja vajaduse korral vajalikke uurimisi läbi viies hindama, kas nende kahe isiku vahel on selline sõltuvussuhe (vt selle kohta 27. veebruari 2020. aasta kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (liidu kodaniku abikaasa), C-836/18, EU:C:2020:119, punkt 53).

66. Kolmandana on oluline märkida, et M. D. jäeti ilma oma õigusest elada Ungari territooriumil põhjusel, et tema käitumine kujutab endast tõelist, otsest ja tõsist ohtu riigi julgeolekule ning et tema suhtes tehti samal põhjendusel liitu sissesõidu ja seal viibimise keelu otsus.

67. Selles osas tuleb korrata, et liikmesriigid võivad teha teatavatel tingimustel erandeid ELTL artiklist 20 tulenevast tuletatud elamisõigusest käesoleva kohtuotsuse punktis 58 nimetatud liidu kodaniku pereliikme puhul, et tagada avaliku korra säilimine või avaliku julgeoleku kaitse. Sellega võib olla tegemist, kui see kolmanda riigi kodanik kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule (vt selle kohta 8. mai 2018. aasta kohtuotsus K.A. jt (perekonna taasühinemine Belgias), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 92 ja seal viidatud kohtupraktika).

68. Ent nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 103 märkis, ei saa sellise erandi kohaldamine põhineda üksnes asjaomase kolmanda riigi kodaniku varasematel kriminaalkaristustel. See saab vajaduse korral tuleneda üksnes konkreetse juhtumi kõigi asjasse puutuvate asjaolude konkreetsest hindamisest, lähtudes proportsionaalsuse põhimõttest, põhiõigustest, mille järgimise tagab Euroopa Kohus, ja muu hulgas sellest, mis on liidu kodanikust alaealise lapse huvides. Niisiis võib pädev asutus muu hulgas võtta arvesse toimepandud süüteo raskust ja nende karistuste rangust, samuti ajavahemikku, mis jääb nende määramise ja selle kuupäeva vahele, millal nimetatud asutus otsuse teeb. Kui selle kolmanda riigi kodaniku ja alaealise liidu kodaniku sõltuvussuhe tuleneb sellest, et esimene on teise vanem, siis tuleb samuti võtta arvesse selle alaealise liidu kodaniku vanust ja tervislikku seisundit ning tema perekondlikku ja majanduslikku olukorda (vt selle kohta 5. mai 2022. aasta kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Toledo (pereliikme elamisõigus – ebapiisavad vahendid), C-451/19 ja C-532/19, EU:C:2022:354, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

69. Seega, kui asjaomase kolmanda riigi kodaniku ja tema liidu kodanikust pereliikme vahel on tekkinud selline sõltuvussuhe, nagu on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 61, võib asjaomane liikmesriik keelata sellel kodanikul liidu territooriumile siseneda ja seal elada avaliku korra või riigi julgeoleku huvides üksnes pärast seda, kui ta on võtnud arvesse kõiki asjakohaseid asjaolusid ja vajaduse korral eelkõige seda, mis on tema liidu kodanikust alaealise lapse huvides parim.

70. Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et ELTL artikliga 20 on vastuolus, kui liikmesriik teeb sellise liidu kodaniku, kes on selle liikmesriigi kodanik ja kes ei ole kunagi kasutanud oma liikumisvabadust, pereliikmest kolmanda riigi kodaniku suhtes liidu territooriumile sissesõidu keelu otsuse, ilma et ta oleks enne kontrollinud, kas nende isikute vahel on sõltuvussuhe, mis faktiliselt sunnib seda liidu kodanikku lahkuma kogu liidu territooriumilt, et olla koos selle oma pereliikmega, ning kui see on nii, siis kas selle otsuse tegemise põhjused lubavad teha erandi selle kolmanda riigi kodaniku tuletatud elamisõigusest.

– *Direktiiv 2008/115*

71. Esimesena tuleb analüüsida, kas kogu liidu territooriumile sissesõidu keelu otsus, mille liikmesriik on teinud kolmanda riigi kodaniku suhtes, kuulub direktiivi 2008/115 reguleerimisalasse, kui – nagu käesoleval juhul – see otsus tehakse pärast seda, kui see kodanik on lahkunud selle liikmesriigi territooriumilt, ilma et tema suhtes oleks tehtud tagasisaatmisotsust.

72. Esiteks on direktiivi 2008/115 põhjenduse 2 kohaselt selle direktiivi eesmärk rakendada tõhusat väljasaatmis- ja repatrieerimispoliitikat, mis põhineks ühistel nõuetel, et asjaomaseid isikuid saaks tagasi saata inimlikult ja austades täielikult nende põhiõigusi ja väärikust. Nagu nähtub nii direktiivi 2008/115 pealkirjast kui ka artiklist 1, on direktiiviga selleks kehtestatud „ühised nõuded ja kord“, mida iga liikmesriik peab kohaldama ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (8. mai 2018. aasta kohtuotsus K. A. jt (perekonna taasühinemine Belgias), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 100 ja seal viidatud kohtupraktika).

73. Välja arvatud direktiivi 2008/115 artikli 2 lõikes 2 ette nähtud erandid, mis ei näi olevat kohaldatavad niisuguses olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, on direktiiv kohaldatav iga kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes viibib liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult. Lisaks, kui kolmanda riigi kodaniku suhtes kuulub see direktiiv kohaldamisele, peab tema tagasisaatmise suhtes seni, kuni tema riigis viibimine ei ole seaduslik, rakendama direktiivis ette nähtud ühiseid nõudeid ja korda (22. novembri 2022. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (väljasaatmine – meditsiiniline kanep), C-69/21, EU:C:2022:913, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

74. Direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikest 1 tuleneb omakorda, et kui riigis viibimise ebaseaduslikkus on kindlaks tehtud, tuleb iga kolmanda riigi kodaniku suhtes teha tagasisaatmisotsus, ilma et see piiraks nimetatud artikli lõigetes 2–5 ette nähtud erandite kohaldamist ja järgides rangelt direktiivi artiklis 5 sätestatud nõudeid, ning tagasisaatmisotsuses peab olema direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 3 osutatud kolmandate riikide seas määratud kindlaks see riik, kuhu ta tuleb välja saata (22. novembri 2022. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (väljasaatmine – meditsiiniline kanep), C-69/21, EU:C:2022:913, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

75. Nimetatud artikli 6 lõikest 2 tuleneb siiski, et kolmanda riigi kodanikul, kes viibib liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult, kuid kellel on teises liikmesriigis elamise õigus, tuleb lubada naasta talle elamisloa andnud liikmesriiki, selle asemel et teha kohe tema suhtes tagasisaatmisotsus, välja arvatud juhul, kui see on vajalik avaliku korra või riigi julgeoleku huvides (24. veebruari 2021. aasta kohtuotsus M jt (teisele liikmesriigile üleandmine), C-673/19, EU:C:2021:127, punkt 35).

76. Lõpuks on liikmesriigid vastavalt direktiivi 2008/115 artikli 11 lõikele 1 kohustatud vastu võtma sissesõidukeelu otsuse, kui kolmanda riigi kodanik, kelle suhtes on tehtud tagasisaatmisotsus, ei ole oma tagasipöördumiskohustust täitnud või kui talle ei ole antud tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks, mis võib direktiivi artikli 7 lõike 4 kohaselt olla nii juhul, kui asjaomane isik kujutab endast ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule (8. mai 2018. aasta kohtuotsus K. A. jt (perekonna taasühinemine Belgias), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 86). Muudel juhtudel tuleneb artikli 11 lõikest 1, et liikmesriigid võivad sellise sissesõidukeelu lisada tagasisaatmisotsustele.

77. Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et sissesõidukeeld kujutab endast liidu tagasisaatmispoliitika tõhususe suurendamise vahendit, tagades, et teatava ajavahemiku jooksul pärast riigis ebaseaduslikult viibinud kolmanda riigi kodaniku väljasaatmist ei saa viimane naasta seaduslikult liikmesriikide territooriumile (17. septembri 2020. aasta kohtuotsus JZ (vangistus sisenemiskeelu korral), C-806/18, EU:C:2020:724, punkt 32).

78. Teiseks ei tähenda asjaolu, et kolmanda riigi kodaniku suhtes on kehtestatud sissesõidukeeld, ilma et tema suhtes oleks enne tehtud tagasisaatmisotsust – nagu käesoleval juhul –, tingimata seda, et sissesõidukeeld ei kuulu direktiivi 2008/115 reguleerimisalasse.

79. On tõsi, et direktiivi 2008/115 artikli 3 punktist 6 ja artikli 11 lõikest 1 tuleneb, et üldjuhul ei saa kolmanda riigi kodaniku suhtes sissesõidukeelu otsust teha ilma, et selle kodaniku suhtes oleks tehtud tagasisaatmisotsus.

80. Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest siiski, et otsus, millega Ungari keelas M. D-l siseneda liidu territooriumile, põhjendusel et tema käitumine kujutab endast tõelist, otsest ja tõsist ohtu selle liikmesriigi julgeolekule, tehti jätkuks otsusele, millega see liikmesriik tunnistas samal põhjusel kehtetuks tema elamisloa sama liikmesriigi territooriumil elamiseks.

81. Direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 2 sõnastusest nähtub aga, et sellisel juhul on liikmesriik, kus kolmanda riigi kodanik ebaseaduslikult viibib, kohustatud tegema tema suhtes tagasisaatmisotsuse, isegi kui tal on õigus viibida teises liikmesriigis (vt selle kohta 16. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus E, C-240/17, EU:C:2018:8, punkt 48).

82. Sellega seoses ei ole oluline, et sellise tagasisaatmisotsuse puudumine on käesoleval juhul seletatav riigisiseste õigusnormidega kehtestatud otsustamisprotsessi keerukusega, nagu väitis Ungari valitsus. Nimelt ei saa Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt liikmesriik tugineda oma õiguskorras kehtivatele sätetele, tavadele või olukordadele, et õigustada talle liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmata jätmist (8. septembri 2010. aasta kohtuotsus Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punkt 69, ja 25. veebruari 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (isikuandmete direktiiv – karistusõiguse valdkond), C-658/19, EU:C:2021:138, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika).

83. Seega oleks direktiivi 2008/115 eesmärgi ja üldise ülesehitusega vastuolus seisukoht, et kolmanda riigi kodaniku suhtes riigi julgeoleku kaitse eesmärgil tehtud liidu territooriumile sissesõidu keelu otsus ei kuulu selle direktiivi reguleerimisalasse, kuna kolmanda riigi kodaniku suhtes ei ole enne tehtud tagasisaatmisotsust.

84. Kui asuda sellisel juhul seisukohale, et direktiiv 2008/115 ei ole sissesõidukeelu otsuse suhtes kohaldatav, jäetaks see kolmanda riigi kodanik põhjendamatult ilma sisulistest ja menetluslikest tagatistest, mida liikmesriigid peavad selle direktiivi alusel järgima, kui nad kavatsevad sellise sissesõidukeelu otsuse vastu võtta.

85. Seda järeldust ei sea kahtluse alla 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432), kuna selle kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasjas kõne all olnud olukord erines põhikohtuasjas käsitletavast olukorrast. Nimelt jäeti nimetatud kohtuotsuses kõne all olnud sissesõidukeelu otsus jõusse, kuigi tagasisaatmisotsus, millele see sissesõidukeelu otsus oli lisatud, oli kehtetuks tunnistatud.

86. Kolmandaks ei piisa selle otsuse direktiivi 2008/115 reguleerimisalast väljajätmiseks ka asjaolust, et kuupäeval, mil kolmanda riigi kodaniku suhtes tehti sissesõidu- ja viibimiskeelu otsus, ei viibinud viimane enam ebaseaduslikult selle otsuse vastu võtnud liikmesriigi territooriumil.

87. Nimelt, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 77, on sellise keeluotsuse eesmärk ühest küljest takistada asjaomasel kolmanda riigi kodanikul naasta liidu territooriumile pärast sealt lahkumist. Teisest küljest, kuigi direktiivi 2008/115 artikli 6 lõige 6 lubab vastu võtta tagasisaatmisotsuse ja sissesõidukeelu otsuse samal ajal, ei ole selles sättes kusagil sellist kohustust kehtestatud. Järelikult ei piisa sellest, kui sissesõidukeelu otsus tehakse pärast kolmanda riigi kodaniku lahkumist liikmesriigi territooriumilt, et see keeluotsus jääks automaatselt selle direktiivi reguleerimisalast välja.

88. Seega tuleb asuda seisukohale, et niisugust sissesõidukeelu otsust, nagu on kõne all põhikohtuasjas, tuleb käsitada sissesõidukeeluna direktiivi 2008/115 artikli 11 tähenduses ning et selle vastuvõtmisel tuleb järgida selles direktiivis ette nähtud tagatisi.

89. Teisena kohustab direktiivi 2008/115 artikkel 5, mis on liikmesriikidele siduv üldreegel alates selle direktiivi rakendamisest (22. novembri 2022. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (väljasaatmine – meditsiiniline kanep), C-69/21, EU:C:2022:913, punkt 55), neid nõuetekohaselt arvesse võtma seda, mis on lapse huvides parim, perekonnaelu ning asjaomase kolmanda riigi kodaniku tervislikku seisundit. Seega kehtib selline kohustus neile ka siis, kui nad kavatsevad vastu võtta sissesõidukeelu otsuse nimetatud direktiivi artikli 11 tähenduses.

90. Samuti sobib täpsustada, et selle artikli 5 kohaselt on liikmesriigid kohustatud enne seda, kui nad teevad tagasisaatmisotsuse, millele on lisatud sissesõidukeeld, nõuetekohaselt arvesse võtma lapse parimaid huve ka siis, kui selle otsuse adressaat ei ole alaealine laps, vaid tema isa (vt selle kohta 11. märtsi 2021. aasta kohtuotsus État belge (alaealise lapse vanema tagasisaatmine), C-112/20, EU:C:2021:197, punkt 43).

91. Järelikult on nimetatud artikliga 5 vastuolus, kui sissesõidukeelu otsus direktiivi 2008/115 artikli 11 tähenduses tehakse kolmanda riigi kodaniku suhtes ilma, et enne oleks arvesse võetud tema tervislikku seisundit ning vajaduse korral tema perekonnaelu ja seda, mis on tema alaealise lapse huvides parim.

92. Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et esimesele ja teisele küsimusele tuleb vastata järgmiselt:

– ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui liikmesriik teeb sellise liidu kodaniku, kes on selle liikmesriigi kodanik ja kes ei ole kunagi kasutanud oma liikumisvabadust, pereliikmest kolmanda riigi kodaniku suhtes liidu territooriumile sissesõidu keelu otsuse, ilma et ta oleks enne kontrollinud, kas nende isikute vahel on sõltuvussuhe, mis faktiliselt sunnib seda liidu kodanikku lahkuma kogu liidu territooriumilt, et olla koos selle oma pereliikmega, ning kui see on nii, siis kas selle otsuse tegemise põhjused lubavad teha erandi selle kolmanda riigi kodaniku tuletatud elamisõigusest;

– direktiivi 2008/115 artiklit 5 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui sellise kolmanda riigi kodaniku suhtes, kelle suhtes oleks pidanud tegema tagasisaatmisotsuse, tehakse vahetu jätkuna otsusele, millega tunnistati riigi julgeolekuga seotud põhjendustel kehtetuks tema elamisluba asjaomase liikmesriigi territooriumil elamiseks, samadel põhjendustel liidu territooriumile sissesõidu keelu otsus ilma, et enne oleks arvesse võetud tema tervislikku

seisundit ning vajaduse korral tema perekonnaelu ja seda, mis on tema alaealise lapse huvides parim.

Kolmas küsimus

93. Kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artiklit 20 ja direktiivi 2008/115 artikleid 5 ja 13 koostoimes harta artiklitega 20 ja 47 tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriigi kohtule on esitatud kaebus sissesõidukeelu otsuse peale, mis on vastu võetud selle artikliga 5 vastuolus olevate riigisiseste õigusnormide alusel, võib see kohus tugineda varasematele riigisisestele õigusnormidele või peab ta vahetult kohaldama nimetatud artiklit 5.

94. Esimesena tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et kõigil juhtudel, kui direktiivi sätted on nende sisu silmas pidades tingimusteta ja piisavalt täpsed, võivad eraõiguslikud isikud neile liikmesriigi kohtus riigi vastu tugineda nii juhul, kui viimane on jätnud direktiivi riigisisesesse õigusesse ettenähtud tähtaja jooksul üle võtmata, kui ka juhul, kui direktiiv ei ole nõuetekohaselt üle võetud (5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Pfeiffer jt, C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 103, ja 8. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (vahetu õigusmõju), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 17 ja seal viidatud kohtupraktika).

95. Liidu õigusnorm on ühelt poolt tingimusteta siis, kui selles sätestatud kohustus ei ole seotud ühegi tingimusega ja selle rakendamine või mõju ei ole seatud sõltuvusse ühegi õigusakti vastuvõtmisest liidu institutsioonide või liikmesriikide poolt, ja teiselt poolt piisavalt täpne, et õigussubjekt saaks sellele tugineda ja kohus seda kohaldada, kui selles on sätestatud kohustus üheselt mõistetavalt. Lisaks, isegi kui mõne direktiivi puhul on liikmesriikidele selle rakendamise üksikasjade kehtestamisel jäetud teatud kaalutlusruum, võib selle direktiivi sätet pidada tingimusteta ja täpseks siis, kui see paneb liikmesriikidele üheselt mõistetavalt konkreetse tulemuse saavutamise kohustuse, millega ei kaasne ühtegi tingimust selles sätestatud normi kohaldamiseks (19. jaanuari 1982. aasta kohtuotsus Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punkt 25, ja 8. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (vahetu õigusmõju), C-205/20, EU:C:2022:168, punktid 18 ja 19 ning seal viidatud kohtupraktika).

96. Käesoleval juhul põhineb eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimus eeldusel, et Ungari seadusandja eiras direktiivi 2008/115 artiklis 5 ette nähtud tagatisi, kui ta ei nõudnud, et liikmesriigi pädev asutus võtaks nõuetekohaselt arvesse asjaomase kolmanda riigi kodaniku tervislikku seisundit ning vajaduse korral tema perekonnaelu ja seda, mis on tema alaealise lapse huvides parim, enne kui ta kehtestas selle kodaniku suhtes riigi julgeolekuga seotud põhjustel sissesõidukeelu.

97. Sellega seoses tuleb märkida, et kuivõrd direktiivi 2008/115 artikkel 5 kohustab liikmesriike neid asjaolusid selle direktiivi rakendamisel nõuetekohaselt arvesse võtma, on see artikkel 5 piisavalt täpne ja tingimusteta, et seda saaks pidada vahetu õigusmõjuga sätteks. Nimetatud artiklile võib eraõiguslik isik seega tugineda ning seda võivad kohaldada nii liikmesriikide haldusasutused kui ka kohtud.

98. Täpsemalt juhul, kui liikmesriik ületab oma kaalutlusõigust, võttes vastu riigisisesed õigusnormid, mis ei taga, et liikmesriigi pädev asutus võtab nõuetekohaselt arvesse asjaomase kolmanda riigi kodaniku tervislikku seisundit ning vajaduse korral tema perekonnaelu ja seda, mis on tema lapse huvides parim, peab sellel kodanikul olema võimalik selliste õigusnormide vastu tugineda vahetult

nimetatud direktiivi artiklile 5 (vt analoogia alusel 8. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (vahetu õigusmõju), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 30).

99. Teisena tuleb korrata, et kõigi liidu õigusnormide tõhususe tagamiseks paneb esimuse põhimõte liikmesriikide kohtutele eelkõige kohustuse tõlgendada riigisisest õigust võimalikult suures ulatuses kooskõlas liidu õigusega. Riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise kohustusel on siiski teatud piirid ja muu hulgas ei või see olla aluseks riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamisele (16. juuni 2005. aasta kohtuotsus Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, punkt 47, ja 8. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (vahetu õigusmõju), C-205/20, EU:C:2022:168, punktid 35 ja 36 ning seal viidatud kohtupraktika).

100. Samuti tuleb meeles pidada, et esimuse põhimõte paneb liikmesriigi kohtule, kelle ülesanne on oma pädevuse raames kohaldada liidu õiguse sätteid, kohustuse – kui ta ei saa tõlgendada riigisiseseid õigusnorme kooskõlas liidu õiguse nõuetega – tagada selle õiguse nõuete täielik õigusmõju tema menetluses olevas kohtuasjas, jättes vajaduse korral omal algatusel kohaldamata kõik riigisisesed õigusnormid või praktika – isegi kui need on ajaliselt hilisemad –, mis on vastuolus liidu õigusnormiga, millel on vahetu õigusmõju, ja tal ei ole vaja taotleda või oodata nende riigisiseste õigusnormide või praktika eelnevat kõrvaldamist seadusandliku või muu põhiseadusliku menetluse teel (24. juuni 2019. aasta kohtuotsus Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punktid 58 ja 61, ning 8. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (vahetu õigusmõju), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

101. Seega, kui eraõiguslik isik tugineb riigisiseses kohtus direktiivi 2008/115 artiklile 5 liikmesriigi vastu, kes ei ole seda sätet nõuetekohaselt üle võtnud, peab see kohus tagama selle vahetu õigusmõjuga liidu õigusnormi täieliku toime ning juhul, kui riigisiseseid õigusnorme ei ole võimalik tõlgendada kooskõlas artikliga 5, jätma omal algatusel kohaldamata riigisisesed õigusnormid, mis on nimetatud artikliga 5 vastuolus.

102. Selleks et tagada kohustuse võtta arvesse asjaomase kolmanda riigi kodaniku tervislikku seisundit ning vajaduse korral tema perekonnaelu ja seda, mis on tema alaealise lapse huvides parim, täielik toime, peab liikmesriigi kohus, kellele on esitatud kaebus sissesõidukeelu otsuse peale, mis on vastu võetud riigisiseste õigusnormide alusel, mida ei saa tõlgendada kooskõlas direktiivi 2008/115 artiklist 5 tulenevate nõuetega, analüüsima, kas ta võib jätta kohaldamata üksnes nende õigusnormide selle osa, millest tuleneb, et neid nõudeid ei ole võimalik nõuetekohaselt arvesse võtta. Vastasel juhul peab liikmesriigi kohus jätma need õigusnormid tervikuna kohaldamata ja tuginema oma otsuses vahetult sellele artiklile 5.

103. Direktiivi 2008/115 artikli 5 vahetu õigusmõjuga ei saa seevastu kehtestada liikmesriigi kohtule, kes on jätnud kohaldamata artikliga 5 vastuolus olevad riigisisesed õigusnormid, kohustust kohaldada varasemaid riigisiseseid õigusnorme, mis annavad täiendavaid tagatisi võrreldes nendega, mis tulenevad nimetatud artiklist 5.

104. Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et direktiivi 2008/115 artiklit 5 tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriigi kohtule on esitatud kaebus sissesõidukeelu otsuse peale, mis on vastu võetud selle artikliga 5 vastuolus olevate riigisiseste õigusnormide alusel ja mida ei saa kooskõlaliselt tõlgendada, peab see kohus jätma need õigusnormid kohaldamata, kui need on nimetatud artikliga vastuolus, ja juhul, kui see on vajalik selle artikli täieliku toime tagamiseks, kohaldama tema menetluses olevas kohtuasjas vahetult sama artiklit.

Neljas küsimus

105. Neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2008/115 artiklit 13 koostoimes harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi halduspraktika, mille kohaselt liikmesriigi haldusasutused keelduvad täitmast lõplikku kohtulahendit, millega määratakse sissesõidukeelu otsuse täitmise peatamine põhjusel, et viimati nimetatud otsuse kohta on SIS-i juba kantud hoiatusteade.

106. Käesoleval juhul nähtub täpsemalt Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peatas 31. märtsil 2021 põhikohtuasjas kõne all oleva sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse täitmise, kuna see kohus kavatses esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse ning kuna selle keeluotsuse täitmisel on ebasoodsad tagajärjed M. D-le ning tema alaealisele lapsele ja elukaaslasele.

107. Seda sissejuhatavat täpsustust arvestades tuleb esimesena märkida, et direktiivi 2008/115 artikli 13 lõike 1 kohaselt on asjaomasel kolmanda riigi kodanikul tõhus õiguskaitsevahend tema suhtes tehtud sissesõidukeelu otsuse õiguspärasuse vaidlustamiseks. Selle artikli lõike 2 kohaselt peab pädeval asutusel või organil, kellele selline kaebus on esitatud, olema võimalik sellise sissesõidukeelu otsuse täitmine ajutiselt peatada, välja arvatud juhul, kui liikmesriigi õiguse alusel on selle otsuse peatamine juba kohaldatav.

108. Seega, kuigi direktiivi 2008/115 artikli 13 lõige 2 ei nõua, et sissesõidukeelu otsuse peale esitatud kaebusel oleks peatav toime, peab juhul, kui liikmesriik ei näe sellist automaatset peatamist ette, olema kaebuse läbivaatamiseks pädeval asutusel või organil siiski võimalus selle otsuse täitmine peatada (vt selle kohta 5. mai 2021. aasta kohtuotsus CPAS de Liège, C-641/20, ei avaldata, EU:C:2021:374, punkt 22).

109. Selle sätte soovitava toimega oleks aga vastuolus, kui haldusasutusel oleks lubatud keelduda täitmast otsust, millega kohus, kellele on esitatud kaebus sissesõidukeelu otsuse peale, määras viimati nimetatud otsuse täitmise peatamise (vt analoogia alusel 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punktid 55–59 ja 66). Muus osas oleks õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, millele on pühendatud harta artikkel 47 ja mida on konkretiseeritud direktiivi 2008/115 artiklis 13, illusoorne, kui mõne liikmesriigi õiguskorras oleks lubatud, et lõplik ja kohustuslik kohtulahend jääks mõne poole kahjuks täide viimata (vt selle kohta 19. juuni 2018. aasta kohtuotsus Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 52, ja 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, punktid 35 ja 36).

110. Asjaolu, et asjaomane liikmesriik on põhikohtuasjas kõne all oleva sissesõidu- ja viibimiskeelu otsuse kohta SIS-i hoiatusteate juba sisestanud, ei lükka ümber käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis esitatud järeldust. Nimelt on sellel liikmesriigil vastavalt määruse nr 1987/2006 artikli 34 lõikele 2 vabadus kustutada SIS-i kantud andmed eelkõige pärast seda, kui on tehtud kohtulahend, millega määratakse hoiatusteate aluseks olnud sissesõidukeelu otsuse täitmise peatamine.

111. Lisaks on oluline korrata, et Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et liidu õiguse täielik toime nõuab, et kohus, kelle lahendada on liidu õiguse reguleerimisalasse kuuluv kohtuvaidlus, saaks kohaldada esialgset õiguskaitset selleks, et tagada tehtava kohtulahendi täielik toime. Nimelt väheneks ELTL artiklis 267 loodud süsteemi soovitav toime, kui eelkõige selle liikmesriigi asutustel, kus need meetmed on võetud, oleks lubatud õõnestada nende esialgse õiguskaitse meetmete autoriteeti (vt selle kohta 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus W.Ż. (kõrgeima kohtu erakorralise kontrolli ja avalike asjade kolleegium – ametisse nimetamine), C-487/19, EU:C:2021:798, punkt 142).

112. Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et direktiivi 2008/115 artiklit 13 koostoimes harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi halduspraktika, mille kohaselt liikmesriigi haldusasutused keelduvad täitmast lõplikku kohtulahendit, millega määratakse sissesõidukeelu otsuse täitmise peatamine põhjusel, et viimati nimetatud otsuse kohta on SIS-i juba kantud hoiatusteade.

Kohtukulud

113. 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 (neljas koda) otsustab:

1. ELTL artiklit 20

tuleb tõlgendada nii, et

sellega on vastuolus, kui liikmesriik teeb sellise liidu kodaniku, kes on selle liikmesriigi kodanik ja kes ei ole kunagi kasutanud oma liikumisvabadust, pereliikmest kolmanda riigi kodaniku suhtes Euroopa Liidu territooriumile sissesõidu keelu otsuse, ilma et ta oleks enne kontrollinud, kas nende isikute vahel on sõltuvussuhe, mis faktiliselt sunnib seda liidu kodanikku lahkuma kogu liidu territooriumilt, et olla koos selle oma pereliikmega, ning kui see on nii, siis kas selle otsuse tegemise põhjused lubavad teha erandi selle kolmanda riigi kodaniku tuletatud elamisõigusest.

2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artiklit 5

tuleb tõlgendada nii, et

sellega on vastuolus, kui sellise kolmanda riigi kodaniku suhtes, kelle suhtes oleks pidanud tegema tagasisaatmisotsuse, tehakse vahetu jätkuna otsusele, millega tunnistati riigi julgeolekuga seotud põhjendustel kehtetuks tema elamisluba asjaomase liikmesriigi territooriumil elamiseks, samadel põhjendustel Euroopa Liidu territooriumile sissesõidu keelu otsus, ilma et enne oleks arvesse võetud tema tervislikku seisundit ja vajaduse korral tema perekonnaelu ja seda, mis on tema alaealise lapse huvides parim.

3. Direktiivi 2008/115 artiklit 5

tuleb tõlgendada nii, et

kui liikmesriigi kohtule on esitatud kaebus sissesõidukeelu otsuse peale, mis on vastu võetud selle artikliga 5 vastuolus olevate riigisiseste õigusnormide alusel ja mida ei saa kooskõlaliselt tõlgendada, peab see kohus jätma need õigusnormid kohaldamata, kui need on nimetatud artikliga vastuolus, ja juhul, kui see on vajalik selle artikli täieliku toime tagamiseks, kohaldama tema menetluses olevas kohtuasjas vahetult sama artiklit.

4. Direktiivi 2008/115 artiklit 13 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47

tuleb tõlgendada nii, et

sellega on vastuolus liikmesriigi halduspraktika, mille kohaselt liikmesriigi haldusasutused keelduvad täitmast lõplikku kohtulahendit, millega määratakse sissesõidukeelu otsuse täitmise peatamine põhjusel, et viimati nimetatud otsuse kohta on SIS-i juba kantud hoiatusteade.

Allkirjad