

KADZOEV

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

30. november 2009*

Kohtuasjas C-357/09 PPU,

mille ese on EÜ artiklite 68 ja 234 alusel Administrativen sad Sofia-gradi (Bulgaaria) 10. augusti 2009. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 7. septembril 2009, menetluses

Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov),

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, C. Toader, kohtunikud C. W. A. Timmermans, P. Küris, E. Juhász, G. Arestis, L. Bay Larsen (ettekandja), T. von Danwitz ja A. Arabadjiev,

kohtujurist: J. Mazák,
kohtusekretär: ametnik N.anchev,

* Kohtumenetluse keel: bulgaaria.

arvestades eelotsusetaotluse esitanud kohtu 10. augusti 2009. aasta taotlust, mis saabus Euroopa Kohtusse 7. septembril 2009 ja mida täiendati 10. septembril 2009, lahendada eelotsusetaotlus kodukorra artikli 104b alusel kiirmenetluses,

arvestades teise koja 22. septembri 2009. aasta otsust see taotlus rahuldada,

arvestades kirjalikus menetluses ja 27. oktoobri 2009. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- S. S. Kadzoev, esindajad: advokaadid D. Daskalova ja V. Ilareva,

- Bulgaaria valitsus, esindajad: T. Ivanov ja E. Petranova,

- Leedu valitsus, esindaja: R. Mackevičienė,

- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: S. Petrova ja M. Condou-Durande,

olles ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- ¹ Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT L 348, lk 98) artikli 15 lõigete 4–6 tõlgendamist.
- ² See taotlus esitati halduskohtumenetluses, mis algatati pärast seda, kui Direktsia „Migratsia” pri Ministerstvo na vatreshnite raboti (siseministeriumi migratsiooni-osakond) juhataja oli esitanud taotluse, et Administrativen sad Sofia-grad (Sofia halduskohus) teeks omal algatusel otsuse pikendada S. S. Kadzoevi (Huchbarovi) kinnipidamist migratsiooniosakonna välismaalaste ajutise majutamise erikeskuses (edaspidi „väljasaatmiskeskus”) Busmantsi külas, mis asub Sofia piirkonnas.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

- 3 Direktiiv 2008/115 võeti vastu eelkõige EÜ artikli 63 esimese lõigu punkti 3 alapunkti b alusel. Direktiivi põhjendus 9 on sõnastatud järgmiselt:

„Kooskõlas nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiviga 2005/85/EÜ (liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta) [(ELT L 326, lk 13)] ei tohiks kolmanda riigi kodanikku, kes on liikmesriigis varjupaika taotlenud, käsitleda liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibiva isikuna seni, kuni on jõustunud taotluse kohta tehtud eitav otsus või otsus, millega lõpetatakse tema õigus viibida riigis varjupaigataotlejana.”

- 4 Direktiivi 2008/115 artikkel 15, mis paikneb väljasaatmise eesmärgil kinnipidamist käsitlevas peatükis, on sõnastatud järgmiselt:

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

a) on olemas põgenemise oht või

- b) asjaomane kolmanda riigi kodanik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid.

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

- 2. Kinnipidamise rakendamise otsustavad haldusasutused või kohtuorganid.

Kinnipidamine otsustatakse kirjalikult koos faktiliste ja õiguslike asjaolude esitamisega.

Kui kinnipidamise on otsustanud haldusasutused, liikmesriigid:

- a) näevad ette kas kinnipidamise õiguspärasuse kiire kohtuliku läbivaatamise võimalikult kiiresti alates kinnipidamise algusest,
- b) või annavad asjaomasele kolmanda riigi kodanikule õiguse taotleda menetlust, mille kohaselt tema kinnipidamise õiguspärasus vaadatakse võimalikult kiiresti kohtulikult läbi alates vastava menetluse käivitamisest. Sellisel juhul teavitavad liikmesriigid asjaomast kolmanda riigi kodanikku viivitamatult sellise menetluse taotlemise võimalusest.

Kui kinnipidamine on seadusevastane, vabastatakse asjaomane kolmanda riigi kodanik viivitamatult.

3. Igal juhul vaadatakse kinnipidamine läbi mõistlike ajavahemike möödudes kas asjaomase kolmanda riigi kodaniku taotlusel või *ex officio*. Pikaajalise kinnipidamise korral toimub läbivaatamine kohtuasutuse järelevalve all.

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

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

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

a) asjaomase kolmanda riigi kodaniku koostöö puudumine või

b) kolmandatest riikidest vajalike dokumentide hankimise viibimine.”

- 5 Direktiivi 2008/115 artikli 20 kohaselt peavad liikmesriigid jõustama direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 24. detsembril 2010, arvestades artikli 13 lõiget 4 puudutavat erandit.
- 6 Vastavalt direktiivi artiklile 22 jõustus direktiiv 13. jaanuaril 2009.

Siseriiklikud õigusnormid

- 7 Direktiiv 2008/115 võeti Bulgaaria õigusesse üle Bulgaaria Vabariigi välismaalaste seadusega (DV nr 153, 1998), mida muudeti 15. mail 2009 (DV nr 36, 2009, edaspidi „välismaalaste seadus”).
- 8 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnutsi ei ole direktiivi artikli 15 lõiget 4 siiski veel Bulgaaria õigusesse üle võetud.
- 9 Välismaalaste seaduse artikli 44 lõige 6 sätestab, et juhul, kui välismaalase suhtes ei saa haldussunnimeedet kohaldada, kuna tema isik ei ole tuvastatud või esineb ilmne põgenemise oht, võib korralduse andnud asutus näha ette välismaalase sunniviisilise paigutamise väljasaatmiskeskusesse, selleks et korraldada välismaalase toimetamine piiripunkti või väljasaatmine Bulgaaria Vabariigist.

10 Enne direktiivi 2008/115 ülevõtmist ei olnud sellisesse keskusesse paigutamine tähtajaliselt piiratud.

11 Praegu näeb välismaalaste seaduse artikli 44 lõige 8 ette, et „[m]ajutamine kestab kuni lõikes 6 nimetatud asjaolude kadumiseni, kuid mitte kauem kui kuus kuud. Majutamise kestust võib erandkorras pikendada veel kuni kaheteistkümneks kuuks, kui asjaomane isik keeldub pädevate asutustega koostööst, kui väljasaatmiseks vajalike dokumentide edastamine viibib või kui asjaomane isik ohustab riigi julgeolekut või avalikku korda”.

12 Välismaalaste seaduse artikli 46a lõiked 3–5 sätestavad:

„(3) Väljasaatmiskeskuse juhataja esitab iga kuue kuu tagant nimekirja välismaalastest, kes on viibinud väljasaatmiskeskuses kauem kui kuus kuud, kuna esinevad riigist väljasaatmist takistavad asjaolud. Nimekiri saadetakse väljasaatmiskoha asukoha halduskohtule.

(4) Pärast kuuekuulist majutamist väljasaatmiskeskuses otsustab kohus omal algatusel kinnisel istungil määrusega majutamise jätkumise, asendamise või lõpetamise üle. Kohtu määrus ei kuulu edasikaebamisele.

(5) Kui kohus tunnustab vaidlustatud sunniviisilise majutamise korralduse kehtetuks või annab korralduse välismaalase vabastamiseks, vabastatakse viimane väljasaatmiskeskusest viivitamatult.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 13 21. oktoobril 2006 pidasid Bulgaaria piirivalveasutuste töötajad Türgi piiri lähedal kinni isikut tõendavate dokumentideta isiku, kes väitis, et ta on Said Shamilovich Huchbarov, sündinud 11. veebruaril 1979 Groznõis (Tšetšeenia). Ta teatas, et ta ei soovi, et tema kinnipidamisest teavitataks Venemaa konsulaati.
- 14 Pädevate politseiasutuste 22. oktoobri 2006. aasta korraldusega võeti selle isiku suhtes vastu piiripunkti toimetamise haldussunnimeede.
- 15 3. novembril 2006 paigutati asjassepuutuv isik väljasaatmiskeskusesse, kuni osutub võimalikuks korralduse täitmine, st kuni välisreisiks õigust andva reisidokumendi väljastamiseni ja Tšetšeeniasse sõidupileti ostmiseks vajalike rahaliste vahendite eraldamiseni. Kõnesolev korraldus muutus pärast kohtulikku kontrollimist täitmisele pööratavaks 17. aprillil 2008.
- 16 14. detsembril 2006 teatas asjassepuutuv isik väljasaatmiskeskuse ametiisikutele, et tema tegelik perekonnanimi on Kadzoev, mitte Huchbarov.
- 17 Administrativen sad Sofia-gradis menetletava kahe halduskohtuasja käigus esitati sünnitunnistus, millest nähtub, et Kadzoev sündis 11. veebruaril 1979 Moskvas (endine Nõukogude Liit) ning tema isa oli tšetšeen Shamil Kadzoev ja ema grusiinlanna Loli Elihvari. Kuid esitati ka Tšetšeeni Itškeeria Vabariigi ajutine isikutunnistus, mis kehtis kuni 3. veebruarini 2001 ja mis oli välja antud 11. veebruaril 1979 Groznõis sündinud Said Shamilovich Kadzoevi nimele. Sellele vaatamata jätkas asjassepuutuv isik ametiasutustega suhtlemisel nii Kadzoevi kui ka Huchbarovi nime kasutamist.

- 18 Ajavahemikul 2007. aasta jaanuarist kuni 2008. aasta aprillini vahetasid Bulgaaria ja Venemaa ametiasutused kirju. Vastupidi Bulgaaria ametiasutuste veendumusele kinnitasid Venemaa ametiasutused, et Said Shamilovich Kadzoevi nimele väljastatud ajutise isikutunnistuse on välja andnud Vene Föderatsioonile tundmatud isikud ja asutus ning seda ei saa käsitada dokumendina, mis tõendaks, et isik on Venemaa kodanik.
- 19 Väljasaatmiskeskuses viibides esitas Kadzoev 31. mail 2007 varjupaigataotluse. 9. oktoobri 2007. aasta otsusega jättis Administrativen sad Sofia-grad rahuldamata Kadzoevi kaebuse Bulgaaria haldusasutuste keeldumise peale seda taotlust rahuldada, samuti varjupaigataotluse. Kadzoev esitas 21. märtsil 2008 teise varjupaigataotluse, mis võeti 2. aprillil 2008 siiski tagasi. 24. märtsil 2009 esitas Kadzoev kolmandat korda varjupaigataotluse. Administrativen sad Sofia-grad jättis 10. juuli 2009. aasta lahendiga Kadzoevi taotluse rahuldamata ja keeldus talle varjupaika andmast. Seda kohtulahendit ei saa edasi kaevata.
- 20 Kadzoevi advokaat esitas 20. juunil 2008 taotluse asendada kinnipidamine leebema meetmega ehk kohustada Kadzoevit andma regulaarselt allkiri oma elukohajärgsesse politseiregistrisse. Pädevad asutused tegid kindlaks, et Kadzoevil puudus Bulgaarias kehtiv aadress, ning jätsid selle taotluse rahuldamata põhjendusel, et nõutavad tingimused ei ole täidetud.
- 21 22. oktoobril 2008 esitati samasugune taotlus, mis jäeti samuti rahuldamata.
- 22 Pärast Kadzoevi taotlusel diskrimineerimisvastases komisjonis algatatud haldusmenetlust, mis sai aluseks menetlusele Varhoven administrativen sadis (kõrgem

halduskohus), leidis see kohus oma 12. märtsi 2009. aasta otsuses nagu komisjongi, et Kadzoevi isikut ja kodakondsust ei ole võimalik kindlalt tuvastada ning käsitas teda seetõttu kodakondsuseta isikuna.

- 23 Eelotsusetaotlusest nähtuvalt peavad piinamisi kannatanud inimeste tugikeskus, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Büroo ja Amnesty International usutavaks, et Kadzoev on oma päritoluriigis olnud piinamise ning alandava ja ebainimliku kohtlemise ohver.
- 24 Hoolimata Bulgaaria ametiasutuste, valitsusväliste organisatsioonide ja Kadzoevi enda pingutustest leida turvaline kolmas riik, mis võtaks Kadzoevi vastu, ei ole mingit kokkulepet saavutatud ning Kadzoev ei ole siiani saanud reisidokumente. Austria Vabariik ja Gruusia, kellele Bulgaaria ametiasutused esitasid vastava taotluse, keeldusid Kadzoevit vastu võtmast. Bulgaaria ametiasutused pöördusid ka Türgi Vabariigi poole, kes ei vastanud.
- 25 Administrativen sad Sofia-grad täpsustab, et Kadzoevit peetakse jätkuvalt kinni väljasaatmiskeskuses.
- 26 Põhikohtuasja algatamise aluseks oli siseministeriumi migratsiooniosakonna juhataja haldusakt, millega taotleti, et kohus teeks omal algatusel välismaalaste seaduse artikli 46a lõike 3 alusel otsuse pikendada Kadzoevi kinnipidamist.
- 27 Nimetatud kohus märgib, et enne direktiivi 2008/115 ülevõtmise eesmärgil Bulgaaria Vabariigi välismaalaste seaduse muutmist ei olnud väljasaatmiskeskuses kinnipidamise kestus ajaliselt piiratud. Ta märgib, et puuduvad üleminekusätted, mis reguleeriksid olukordi, kus otsus on tehtud enne seadusemuudatust. Seetõttu on tähtaegu ja nende pikendamise põhjusi käsitlevate direktiivist tulenevate uute sätete kohaldatavus

küsimus, mis vajab tõlgendamist, eriti kuna põhikohtuasjas oli direktiiviga ette nähtud kinnipidamise maksimaalne kestus enne direktiivi vastuvõtmist juba ületatud.

- 28 Pealegi ei täpsusta ükski sätte sõnaselgelt, kas sellises olukorras nagu põhikohtuasjas tuleb direktiivi 2008/115 artikli 15 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud tähtaegu mõista nii, et need hõlmavad ajavahemikku, mil välismaalast peeti kinni, kuid sundkorras piiripunkti toimetamine oli seadusest tulenevalt keelatud, sest Kadzoev oli algatanud menetluse pagulasseisundi ja täiendava kaitse seisundi saamiseks.
- 29 Viimaseks märgib see kohus, et kui nõustuda sellega, et „väljasaatmine ei ole enam mõistlik” direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 4 mõttes, kerkib üles küsimus, kas Kadzoev tuleks selle sätte kohaselt viivitamatult vabastada.
- 30 Neil asjaoludel otsustas Administrativen sad Sofia-grad menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [...] direktiivi 2008/115 [...] artikli 15 lõikeid 5 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et:

- a) kui liikmesriigi siseriiklik õigus ei näinud kuni kõnealuse direktiivi ülevõtmiseni ette ei kinnipidamise maksimaalset kestust ega kestuse pikendamise

põhjusi ja direktiivi ülevõtmisel ei nähtud ette uute sätete tagasiulatuvat kohaldamist, on direktiivi nimetatud sätted kohaldatavad alles alates direktiivi liikmesriigi õigusesse ülevõtmise ajast ja hõlmavad vaid seda aega?

- b) väljasaatmise eesmärgil eriasutuses kinnipidamise ajavahemikud nimetatud direktiivi tähenduses ei hõlma aega, mil liikmesriigist väljasaatmise otsuse täideviimine oli sõnaselge õigusnormi alusel keelatud, kuna kolmanda riigi kodaniku taotluse alusel oli algatatud varjupaigamenetlus, kuigi asjaomane isik viibis kõnealuse menetluse toimumise ajal endistviisi nimetatud kinnipidamisasutuses, kui seda lubab siseriiklik õigus?
2. Kas [...] direktiivi 2008/115 [...] artikli 15 lõikeid 5 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et väljasaatmise eesmärgil eriasutuses kinnipidamise ajavahemikud nimetatud direktiivi tähenduses ei hõlma aega, mil liikmesriigist väljasaatmise otsuse täideviimine oli sõnaselge õigusnormi alusel keelatud, kuna tulenevalt kõnealuse otsuse peale esitatud kaebusest oli algatatud menetlus, kuigi asjaomane isik viibis kõnealuse menetluse toimumise ajal endistviisi nimetatud spetsiaalses kinnipidamisasutuses, tal ei olnud kehtivaid isikut tõendavaid dokumente, mistõttu esinevad kahtlused tema isiku osas, tal puuduvad elatusvahendid ja ta käitub agressiivselt?
3. Kas [...] direktiivi 2008/115 [...] artikli 15 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et väljasaatmine ei ole enam mõistlik, kui:
- a) riik, kelle kodanik asjaomane isik on, keeldus kinnipidamise kohtuliku kontrolli ajal väljastamast asjaomasele isikule tagasipöördumise eesmärgil reisisidokumenti ja käesoleval ajal ei ole isiku suhtes sõlmitud tagasivõtulepingut kolmanda riigiga, kuigi liikmesriigi haldusasutused sellesuunalisi jõupingutusi jätkavad?

- b) kinnipidamise kohtuliku kontrolli ajal oli olemas leping Euroopa Ühenduse ja selle riigi vahel, kelle kodanik asjaomane isik on, kuid liikmesriik ei tuginenud uue tõendi – asjaomase isiku sünnitunnistus – olemasolu tõttu kõnealuse lepingu klauslitele, kusjuures asjaomane isik ei soovi tagasi pöörduda?

 - c) direktiivi [2008/115] artikli 15 lõikes 6 ette nähtud võimalused kinnipidamise tähtaegade pikendamiseks on ammendatud ja kui asjaomase isiku kinnipidamise kohtuliku kontrolli ajal vastavalt direktiivi artikli 15 lõike 6 punktile b ei ole tema suhtes sõlmitud tagasivõtulepingut kolmanda riigiga?
4. Kas [...] direktiivi 2008/115 [...] artikli 15 lõikeid 4 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et kui kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise kontrollimisel tuvastatakse, et tema väljasaatmine ei ole mõistlik ja kinnipidamise kestuse pikendamise võimalused on ammendatud,
- a) ei tule teda viivitamatult vabastada, kui kumulatiivselt on täidetud järgmised tingimused: asjaomasel isikul puuduvad kehtivad isikut tõendavad dokumendid, olenemata kehtivuse tähtajast, mistõttu esinevad kahtlused tema isiku osas, ta käitub agressiivselt, tal puuduvad elatusvahendid ja ükski kolmas isik ei ole kohustunud teda ülal pidama?

 - b) tuleb tema vabastamise otsuse tegemisel kontrollida, kas kolmanda riigi kodanikul on vastavalt liikmesriigi siseriikliku õiguse nõuetele vajalikud elatusvahendid liikmesriigi territooriumil toimetulekuks ja kindel elukoht?”

Kiirmenetlus

- 31 Administrativen sad Sofia-grad esitas taotluse lahendada eelotsusetaotlus kodukorra artikli 104b alusel kiirmenetluses.
- 32 Eelotsusetaotluse esitanud kohus põhjendas seda väitega, et kohtuasjas on kerkinud üles küsimus, kas tuleks jätkata Kadzoevi kinnipidamist väljasaatmiskeskuses või tuleks ta vabastada. Mainitud isiku olukorda arvesse võttes märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et menetlust ei tohiks pikaks ajaks peatada.
- 33 Euroopa Kohtu teine koda otsustas pärast kohtujuristi ärakuulamist rahuldada eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotluse lahendada eelotsusetaotlus kiirmenetluses ning suunata kohtuasja Euroopa Kohtusse, et see määrataks suurkojale.

Eelotsuse küsimused

Esimese küsimuse punkt a

- 34 Selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 5 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et nendes sätestatud kinnipidamise maksimaalne kestus peab hõlmama ka kinnipidamisega enne direktiiviga kehtestatud korra kohaldatavaks muutumist.

- 35 Olgu meenutatud, et direktiivi 2008/115 artikli 15 lõiked 5 ja 6 määravad kindlaks väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise maksimaalse kestuse.
- 36 Kui kinnipidamise maksimaalse kestuse arvutamisel ei võetaks arvesse väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise aega, mis möödus enne direktiivi 2008/115 kohaldatavaks muutumist, võiks Kadzoevi olukorras olevaid isikuid pidada kinni üle direktiivi artikli 15 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud maksimaalsete tähtaegade.
- 37 Niisugune olukord ei oleks kooskõlas kõnesolevate direktiivi 2008/115 sätete eesmärgiga tagada, et väljasaatmise eesmärgil kinnipidamine ei kesta ühelgi juhul kauem kui 18 kuud.
- 38 Liiatigi kohaldatakse varasemate õigusnormide kehtivusajal tekkinud olukorra edaspidiste tagajärgede suhtes vahetult direktiivi 2008/115 artikli 15 lõiked 5 ja 6.
- 39 Seetõttu tuleb esimese küsimuse punktile a vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 5 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et nendes sätestatud kinnipidamise maksimaalne kestus peab hõlmama ka kinnipidamisega väljasaatmismenetluses, mis on algatatud enne direktiiviga kehtestatud korra kohaldatavaks muutumist.

Esimese küsimuse punkt b

- 40 Selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise tähtaja arvutamisel tuleb arvesse võtta ka ajavahemikku, mil väljasaatmisotsuse täideviimine oli kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise tõttu peatatud, kuigi ta viibis varjupaigataotlusega seotud menetluse ajal endistviisi väljasaatmiskeskuses.
- 41 Olgu meenutatud, et direktiivi 2008/115 põhjenduses 9 on märgitud, et „[k]ooskõlas [...] direktiiviga 2005/85 [...] ei tohiks kolmanda riigi kodanikku, kes on liikmesriigis varjupaika taotlenud, käsitleda liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibiva isikuna seni, kuni on jõustunud taotluse kohta tehtud eitav otsus või otsus, millega lõpetatakse tema õigus viibida riigis varjupaigataotlejana”.
- 42 Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (ELT L 31, lk 18; ELT eriväljaanne 19/06, lk 101), artikli 7 lõigete 1 ja 3 kohaselt võivad varjupaigataotlejad vabalt liikuda vastuvõtva liikmesriigi territooriumil või selle poolt kindlaksmääratud alal, kuid vajaduse korral, näiteks avaliku korraga seotud või õiguslikel põhjustel, võivad liikmesriigid paigutada taotluse esitaja teatavasse kohta vastavalt oma siseriiklikule õigusele.
- 43 Vastavalt direktiivi 2003/9 artiklile 21 tagavad liikmesriigid, et sellest direktiivist tulenevate hüvitiste andmisega seotud eitavate otsuste või artikli 7 järgsete otsuste vastu, mis mõjutavad varjupaigataotlejaid isiklikult, võib esitada edasikaebuse siseriiklikus õiguses ette nähtud korra kohaselt. Vähemalt viimases astmes tagatakse võimalus esitada kohtule edasikaebus või taotleda kohtu kaudu asja uut läbivaatamist.

- 44 Direktiivi 2005/85 artikli 18 lõige 1 sätestab, et liikmesriigid ei pea isikut kinni ainult sel põhjusel, et viimane on varjupaigataotleja, ning sama artikli lõige 2 sätestab, et kui varjupaigataotlejat peetakse kinni, tagavad liikmesriigid võimaluse asja kiireks kohtulikuks läbivaatamiseks.
- 45 Niisiis kehtib direktiiviga 2008/115 reguleeritud kinnipidamisele väljasaatmise eesmärgil ning eelkõige direktiividega 2003/9 ja 2005/85 ja kohaldatavate siseriiklike sätetega reguleeritud varjupaigataotleja kinnipidamisele erinev õiguslik režiim.
- 46 Siseriikliku kohtu ülesanne on kindlaks teha, kas Kadzoevi viibimine väljasaatmiskeskuses ajal, kui ta oli varjupaigataotleja, on kooskõlas tingimustega, mis on ette nähtud varjupaigapoliitikat käsitlevates ühenduse ja siseriiklikes sätetes.
- 47 Kui peaks selguma, et ei ole tehtud ühtegi otsust Kadzoevi paigutamiseks väljasaatmiskeskusesse seoses menetlusega, mis algatati tema varjupaigataotluste alusel, mida on mainitud käesoleva otsuse punktis 19, ning tema kinnipidamise aluseks on varasem väljasaatmise eesmärgil kinnipidamist reguleeriv siseriiklik kord või direktiivist 2008/115 tulenev kord, siis tuleb direktiivi 2008/115 artikli 15 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise kestuse arvutamisel võtta arvesse Kadzoevi kinnipidamise aega, mis vastab ajale, mil kõnesolev varjupaigamenetlus oli pooleli.
- 48 Seetõttu tuleb esimese küsimuse punktile b vastata, et ajavahemikku, mis isik oli paigutatud väljasaatmiskeskusesse vastavalt otsusele, mis tehti varjupaigataotlejaid käsitlevate siseriiklike ja ühenduse sätete alusel, ei tule käsitada kui kinnipidamist väljasaatmise eesmärgil direktiivi 2008/115 artikli 15 mõttes.

Teine küsimus

- 49 Selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 5 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et ajavahemikku, mil sundkorras piiripunkti toimetamise korralduse täideviimine oli peatatud seetõttu, et asjassepuutuv isik oli esitanud selle korralduse peale kohtusse kaebuse, võetakse arvesse väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise aja arvutamisel, kui isik viibis kohtumenetluse ajal endistviisi väljasaatmiskeskuses.
- 50 Sellega seoses olgu meenutatud, et direktiivi 2008/115 artikli 13 lõiked 1 ja 2 näevad ette, et kolmanda riigi kodanikule võimaldatakse tõhusad õiguskaitsevahendid 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. Nimetatud pädeval asutusel või organil on volitused vaadata läbi tagasisaatmisega seotud otsused, sealhulgas võimalus nende täitmine ajutiselt peatada, välja arvatud juhul, kui siseriikliku õiguse kohaselt juba kohaldatakse ajutist peatamist.
- 51 Direktiivi 2008/115 artikli 15 lõiked 5 ja 6 ega ükski muu selle direktiivi säte ei võimalda asuda seisukohale, et väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise ajavahemikke ei tuleks arvata artikli 15 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud kinnipidamise maksimaalse kestuse hulka seetõttu, et väljasaatmisotsus on peatatud.
- 52 Eelkõige tuleb märkida, et väljasaatmisotsuse peatamine selle otsuse kohtusse edasikaebamise tõttu ei esine kinnipidamisaja pikendamise põhjuste hulgas, mis on loetletud direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikes 6.

- 53 Niisiis tuleb ajavahemikku, mil asjassepuutuv isik oli kinnipeetav väljasaatmisotsuse õiguspärasuse kohtuliku kontrollimise menetluse ajal, võtta arvesse direktiivi 2008/115 artikli 15 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud kinnipidamise maksimaalse kestuse arvutamisel.
- 54 Kui see nii ei oleks, võiks väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise kestus ühes liikmesriigis eri juhtudel või erinevates liikmesriikides võib-olla oluliselt varieeruda, tingituna siseriiklike kohtumenetluste eripärasest ja asjaoludest, ning see läheks vastuollu direktiivi 2008/115 artikli 15 lõigete 5 ja 6 eesmärgiga tagada, et kinnipidamise maksimaalne kestus on liikmesriikides ühesugune.
- 55 Seda järeldust ei kummuta 29. jaanuari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-19/08: Petrosian jt (EKL 2009, lk I-495), millele Bulgaaria valitsus viitab. Mainitud kohtuasjas oli tõlgendamisel nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrus (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (EÜT L 50, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 109), ning Euroopa Kohus otsustas selles kohtuasjas, et kui üleandmise menetluse puhul näevad palve esitanud liikmesriigi õigusnormid ette kaebuse peatava toime, hakkab määruse artikli 20 lõike 1 punktis d ette nähtud üleandmise tähtaeg kulgema mitte alates üleandmise menetlust peatavast esialgse õiguskaitse määrusest, vaid alles alates sisulisest lahendist, millega tuvastatakse menetluse õiguspärasus ning mis ei tee üleandmisele takistusi.
- 56 Niisugust määruse nr 343/2003 artikli 20 lõike 1 punkti d tõlgendust ei saa üle võtta direktiivi 2008/115 artikli 15 lõigete 5 ja 6 tõlgendamisel. Eespool viidatud Petrosiani kohtuotsuses kõne all olev tähtaeg määrab kindlaks aja, mis on palve esitanud liikmesriigi käsutuses, et anda varjupaigataotleja üle tema tagasivõtmiseks kohustatud riigile, samas kui direktiivi 2008/115 artikli 15 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud maksimaalse tähtaja eesmärgiks on piirata isikult vabaduse võtmist. Pealegi piiravad viimati mainitud tähtajad väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise kestust, mitte väljasaatmismenetluse kui sellise läbiviimist.

- 57 Seetõttu tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 5 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et ajavahemikku, mil sundkorras piiripunkti toimetamise korralduse täideviimine oli peatatud seetõttu, et asjassepuutuv isik oli esitanud selle korralduse peale kohtusse kaebuse, võetakse arvesse väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise aja arvutamisel, kui isik viibis kohtumenetluse ajal endistviisi väljasaatmiskeskuses.

Kolmas küsimus

- 58 Selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus saada selgust direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 4 ja eelkõige mõiste „väljasaatmine on mõistlik” tähenduses, pidades silmas põhikohtuasja faktilisi asjaolusid.

Kolmanda küsimuse punkt c

- 59 Kolmanda küsimuse punktiga c soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et väljasaatmine ei ole mõistlik, kui sama artikli lõikes 6 ette nähtud võimalused kinnipidamise tähtaegade pikendamiseks on ammendatud ning asjassepuutuva isiku kinnipidamise kohtuliku kontrollimise ajaks ei ole sõlmitud kolmanda riigiga tagasivõtulepingut.
- 60 Olgu märgitud, et kui direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikes 6 ette nähtud kinnipidamise maksimaalne kestus on saavutatud, ei kerki üles küsimust, kas „väljasaatmine ei ole enam mõistlik” sama artikli lõike 4 tähenduses. Niisugusel juhtumil tuleb asjassepuutuv isik igal juhul kohe vabastada.

61 Niisiis saab direktiivi 2008/115 artikli 15 lõige 4 olla kohaldatav üksnes siis, kui direktiivi artikli 15 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud maksimaalsed kinnipidamise tähtajad ei ole möödunud.

62 Seetõttu tuleb kolmanda küsimuse punktile c vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 15 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et see ei ole kohaldatav, kui artikli 15 lõikes 6 ette nähtud võimalused kinnipidamise tähtaegade pikendamiseks on asjassepuutuva isiku kinnipidamise kohtuliku kontrollimise ajal ammendatud.

Kolmanda küsimuse punktid a ja b

63 Kolmanda küsimuse punktidega a ja b seoses tuleb toonitada, et direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 4 kohaselt ei ole kinnipidamine enam õigustatud ning asjaomane isik vabastatakse viivitamatult, kui ilmneb, et väljasaatmine ei ole enam mõistlik õiguslikel või muudel kaalutlustel.

64 Direktiivi 2008/115 artikli 15 lõigetest 1 ja 5 nähtuvalt võib isiku kinnipidamine väljasaatmise eesmärgil kesta ainult seni, kuni kestab nõuetekohase hooldusega väljasaatmise korraldamine ning kuni see on vajalik eduka väljasaatmise tagamiseks.

65 Selleks et väljasaatmist saaks pidada jätkuvalt mõistlikuks direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 4 tähenduses, on veel vaja, et ajal, mil siseriiklik kohus kontrollib kinnipidamise

õiguspärasust, tunduks reaalne korraldada väljasaatmine direktiivi 2008/115 artikli 15 lõigetes 5 ja 6 ette nähtud tähtaegade piires.

66 Väljasaatmine ei ole mõistlik, kui on ebatõenäoline, et asjassepuutuv isik võetaks vastu kolmandasse riiki nende tähtaegade piires.

67 Seetõttu tuleb kolmanda küsimuse punktidele a ja b vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 15 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et väljasaatmine on mõistlik ainult siis, kui on reaalne korraldada väljasaatmine sama artikli lõigetes 5 ja 6 ette nähtud tähtaegade piires, ning väljasaatmine ei ole mõistlik, kui on ebatõenäoline, et asjassepuutuv isik võetaks vastu kolmandasse riiki nende tähtaegade piires.

Neljas küsimus

68 Selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2008/115 artikli 15 lõiked 4 ja 6 lubavad seda, et direktiivis ette nähtud maksimaalse kinnipidamisaja möödumisele vaatamata ei vabastata asjassepuutuvat isikut viivitamatult põhjusel, et tal puuduvad kehtivad dokumendid, ta käitub agressiivselt ning tal puuduvad vajalikud elatusvahendid ja eluase või selleotstarbelised liikmesriigi antud vahendid.

69 Sellega seoses tuleb rõhutada, et eelkõige käesoleva otsuse punktidest 35, 52 ja 59 nähtuvalt ei luba direktiivi 2008/115 artikli 15 lõige 6 ühelgi juhul ületada selles sättes ette nähtud maksimaalset tähtaega.

- 70 Võimalus pidada isikut kinni avaliku korra ja julgeolekuga seonduvatel põhjustel ei saa rajaneda direktiivil 2008/115. Seetõttu ei saa ükski eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud asjaoludest olla iseenesest põhjuseks pidada isikut kinni selle direktiivi sätete alusel.
- 71 Järelikult tuleb neljandale küsimusele vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 4 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et need ei luba seda, et pärast direktiivis ette nähtud maksimaalse kinnipidamisaja möödumist ei vabastata asjassepuutuvat isikut viivitamatult põhjusel, et tal puuduvad kehtivad dokumendid, ta käitub agressiivselt ning tal puuduvad vajalikud elatusvahendid ja eluase või selleotstarbelised liikmesriigi antud vahendid.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 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 15 lõikeid 5 ja 6**

tuleb tõlgendada nii, et nendes sätestatud kinnipidamise maksimaalne kestus peab hõlmama ka kinnipidamisega väljasaatmismenetluses, mis on algatatud enne selle direktiiviga kehtestatud korra kohaldatavaks muutumist.

2. Ajavahemikku, mil isik oli paigutatud väljasaatmiskeskusesse vastavalt otsusele, mis tehti varjupaigataotlejaid käsitlevate siseriiklike ja ühenduse sätete alusel, ei tule käsitada kui kinnipidamist väljasaatmise eesmärgil direktiivi 2008/115 artikli 15 mõttes.

3. Direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 5 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et ajavahemikku, mil sundkorras piiripunkti toimetamise korralduse täideviimine oli peatatud seetõttu, et asjassepuutuv isik oli esitanud selle korralduse peale kohtusse kaebuse, võetakse arvesse väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise aja arvutamisel, kui isik viibis kohtumenetluse ajal endistviisi väljasaatmiskeskuses.

4. Direktiivi 2008/115 artikli 15 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et see ei ole kohaldatav, kui direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikes 6 ette nähtud võimalused kinnipidamise tähtaegade pikendamiseks on asjassepuutuva isiku kinnipidamise kohtuliku kontrollimise ajal ammendatud.

5. Direktiivi 2008/115 artikli 15 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et väljasaatmine on mõistlik ainult siis, kui on reaalne korraldada väljasaatmine sama artikli lõigetes 5 ja 6 ette nähtud tähtaegade piires, ning väljasaatmine ei ole mõistlik, kui on ebatõenäoline, et asjassepuutuv isik võetaks vastu kolmandasse riiki nende tähtaegade piires.

- 6. Direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikeid 4 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et need ei luba seda, et pärast direktiivis ette nähtud maksimaalse kinnipidamisaja möödumist ei vabastata asjassepuutuvat isikut viivitamatult põhjusel, et tal puuduvad kehtivad dokumendid, ta käitub agressiivselt ning tal puuduvad vajalikud elatusvahendid ja eluase või selleotstarbelised liikmesriigi antud vahendid.**

Allkirjad