



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

30. mai 2013\*

Vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajanev ala — Direktiiv 2008/115/EÜ — Ühised nõuded ja kord liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel — Kohaldatavus varjupaigataotlejatele — Kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise võimalikkus pärast varjupaigataotluse esitamist

Kohtuasjas C-534/11,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Nejvyšší správní soud'i (Tšehhi Vabariik) 22. septembri 2011. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 20. oktoobril 2011, menetluses

**Mehmet Arslan**

*versus*

**Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie,**

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič (ettekandja), kohtunikud E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, C. Toader ja C. G. Fernlund,

kohtujurist: M. Wathelet,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikus menetluses ja 7. novembri 2012. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke seisukohti, mille esitasid:

- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja J. Vlácil,
- Saksamaa valitsus, esindaja: N. Graf Vitzthum,
- Prantsuse valitsus, esindajad: G. de Bergues ja S. Menez,
- Slovaki valitsus, esindaja: B. Ricziová,
- Šveitsi valitsus, esindaja D. Klingele,
- Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande ja M. Šimerdová,

\* Kohtumenetluse keel: tšehhi.

olles 31. jaanuari 2013. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,  
on teinud järgmise

### otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT L 348, lk 98) artikli 2 lõiget 1, koostoimes selle direktiivi põhjendusega 9.
- 2 See eelotsusetaotlus esitati ühelt poolt Türgi kodaniku M. Arslani, kes oli Tšehhi Vabariigis kinni peetud ja väljasaatmise eesmärgil paigutatud kinnipidamisasutusse ning kes oli selle kinnipidamise käigus esitanud siseriiklike varjupaigaõigust reguleerivate normide alusel taotluse rahvusvaheliseks kaitseks, ja teiselt poolt Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Tšehhi Vabariigi politsei Ústí maakonna osakonna välismaalaste politsei allüksus) vahelises vaidluses, mille ese on viimase 25. märtsi 2011. aasta otsus pikendada esialgset 60-päevalist kinnipidamist veel 120 päeva võrra.

### Õiguslik raamistik

#### *Liidu õigus*

Direktiiv 2008/115

- 3 Direktiivi põhjendustes 2, 4, 8, 9 ja 16 on kirjas:
  - „(2) [...] Euroopa Ülemkogu [nõudis] tõhusat väljasaatmis- ja repatrieerimispoliitikat, mis põhineks ühistel nõuetel, et isikuid saaks tagasi saata inimlikult ja austades täielikult nende põhiõigusi ja väärikust.
  - [...]
  - (4) Tuleb kehtestada selged, läbipaistvad ja õiglased eeskirjad, millega nähakse ette tõhus tagasisaatmispoliitika, mis on hästihallatava rändepoliitika vajalik osa.
  - [...]
  - (8) Tõdetakse, et liikmesriikidel on seaduslik õigus ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmiseks, tingimusel et on olemas õiglased ja tõhusad varjupaigasüsteemid, mis täielikult järgivad mittetagasisaatmise põhimõtet.
  - (9) 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.
  - [...]

(16) Väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise kasutamist tuleks piirata ja selle suhtes tuleks kohaldada proportsionaalsuse põhimõtet seoses võetud abinõude ja taotletavate eesmärkidega. Kinnipidamine on õigustatud ainult tagasisaatmise ettevalmistamiseks või väljasaatmise läbiviimiseks ja kui leebemate sunnimeetmete võtmine ei oleks piisav.”

4 Direktiivi 2008/115 artikkel 1 „Sisu” sätestab:

„Käesolevas direktiivis sätestatakse ühised nõuded ja kord, mida tuleb kohaldada liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, kooskõlas ühenduse õiguse üldpõhimõtete hulka kuuluvatele põhiõigustega ja rahvusvahelise õigusega, kaasa arvatud pagulaste kaitse ja inimõigustega seotud kohustustega.”

5 Selle direktiivi artikli 2 lõige 1 „Reguleerimisala” sätestab:

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

6 Nimetatud direktiivi artikli 3 lõikes 2 on mõiste „ebaseaduslik riigisviibimine” määratletud kui „kolmanda riigi kodaniku viibimine liikmesriigi territooriumil, kui ta ei vasta või enam ei vasta [...] asjaomasesse liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele”.

7 Direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 1 kohaselt „[...] väljastavad liikmesriigid tagasisaatmisotsuse iga kolmanda riigi kodaniku kohta, kes viibib nende territooriumil ebaseaduslikult”.

8 Nimetatud direktiivi artikkel 15 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 tagasisaatmisenetlust 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.

[...]

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.”

Direktiiv 2005/85

9 Direktiivi 2005/85 artikli 1 kohaselt on selle eesmärgiks kehtestada liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuded. Sellega reguleeritakse peamiselt varjupaigataotluste esitamist, nende taotluste läbivaatamise menetlust ning varjupaigataotlejate õigusi ja kohustusi.

10 Nimetatud direktiivi artikkel 2 näeb ette, et selles direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

„[...]

b) *taotlus või varjupaigataotlus* – kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud taotlus, mida võidakse käsitada mõnelt liikmesriigilt rahvusvahelise kaitse taotlemisena [pagulasseisundit käsitleva 28. juuli 1951. aasta] Genfi konventsiooni [*Recueil des traités des Nations unies*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)], mis jõustus 22. aprillil 1954] alusel. Rahvusvahelise kaitse taotlemist käsitletakse varjupaigataotlusena, välja arvatud juhul, kui asjaomane isik selgesõnaliselt taotleb mõnda muud liiki kaitset, mida saab taotleda eraldi;

c) *taotleja või varjupaigataotleja* – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud varjupaigataotluse, mille suhtes ei ole lõplikku otsust veel tehtud;

d) *lõplik otsus* – otsus selle kohta, kas kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule antakse pagulasseisund [...] ning mille suhtes ei kohaldata enam käesoleva direktiivi V peatükist tulenevat õiguskaitsevahendit, olenemata sellest, kas õiguskaitsevahendil on toime, mis võimaldab taotlejal jääda asjaomasesse liikmesriiki kuni otsuse saamiseni, arvestades käesoleva direktiivi III lisa;

e) *tuvastav asutus* – liikmesriigi kohtulaadne asutus või haldusorgan, mis vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest ning on pädev võtma vastu esimese astme otsuseid, kui I lisast ei tulene teisiti;

[...]

k) *liikmesriiki jäämine* – jäämine selle liikmesriigi territooriumile, kaasa arvatud piirile või transiiditsoonile, kus varjupaigataotlus esitati või kus seda läbi vaadatakse.”

11 Nimetatud direktiivi artikkel 7 näeb ette:

„1. Taotluse esitajal lubatakse jääda liikmesriiki üksnes menetluse eesmärgil kuni tuvastav asutus on vastu võtnud otsuse vastavalt III peatükis sätestatud esimese astme menetlusele. Kõnealune õigus riiki jääda ei anna õigust saada elamisluba.

2. Liikmesriigid võivad teha erandi ainult juhul, kui vastavalt artiklitele 32 ja 34 korduvat taotlust enam läbi ei vaadata või kui liikmesriigid annavad isiku kas üle või välja teisele liikmesriigile kooskõlas Euroopa vahistamismääruses [...] sätestatud kohustustega või kolmandale riigile või rahvusvahelisele kriminaalkohtule või tribunalile.”

12 Sama direktiivi artikkel 18 sätestab:

„1. Liikmesriigid ei pea isikut kinni ainult sel põhjusel, et viimane on varjupaigataotleja.

2. Kui varjupaigataotlejat peetakse kinni, tagavad liikmesriigid võimaluse asja kiireks kohtulikuks läbivaatamiseks.”

13 Direktiivi 2005/85 artikli 23 lõige 4 näeb ette:

„Samuti võivad liikmesriigid ette näha, et taotluse läbivaatamist [...] võib korraldada eelisjärjekorras või seda kiirendada, kui:

[...]

j) taotleja esitab taotluse üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema tagasisaatmist käsitleva varasema või vältimatu otsuse täideviimist [...]

[...]”.

14 Selle direktiivi artikli 39 lõige 1 paneb liikmesriikidele kohustuse tagada varjupaigataotlejatele õigus tõhusale õiguskaitsevahendile. Selle artikli lõige 3 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid sätestavad vajadusel eeskirjad kooskõlas rahvusvaheliste kohustustega, mis käsitlevad:

a) küsimust, kas lõike 1 kohasel õiguskaitsevahendil on toime, mis võimaldab taotlejal jääda asjaomasesse liikmesriiki kuni selgub selle kasutamise tulemus;

b) õiguskaitsevahendi või kaitsemeetmete rakendamise võimalikkust, kui lõike 1 kohasel õiguskaitsevahendil pole toimet, mis võimaldaks taotlejal jääda asjaomasesse liikmesriiki kuni tulemuse selgumiseni. [...]

[...]”.

Direktiiv 2003/9

15 Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiiv 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (EÜT L 31, lk 18; ELT eriväljaanne 19/06, lk 101), määrab kindlaks eelkõige varjupaigataotlejate riigis viibimise ja liikumise tingimused. Selle direktiivi artikkel 7 sätestab:

„1. Varjupaigataotlejad võivad liikuda vabalt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil või selle poolt kindlaksmääratud alal. See kindlaksmääratud ala ei mõjuta eraelu puutumatust ning lubab tagada piisava juurdepääsu kõikidele käesolevast direktiivist tulenevatele hüvitistele.

2. Liikmesriigid võivad üldsuse, avaliku korra või vastava vajaduse korral määrata varjupaigataotlejate kiire ja tõhusa läbivaatamise huvides kindlaks varjupaigataotlejate elukoha.

3. Vajaduse korral, näiteks avaliku korraga seotud õiguslikel põhjustel, võivad liikmesriigid paigutada taotluse esitaja teatavasse kohta vastavalt oma siseriiklikule õigusele.

[...]”.

16 Selle direktiivi artikli 21 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid tagavad, et käesolevast direktiivist tulenevate hüvitiste andmisega seotud eitavate otsuste või artikli 7 järgsete otsuste vastu, mis mõjutavad varjupaigataotlejaid isiklikult, võib esitada edasikaebuse siseriiklikus õiguses ettenähtud korra kohaselt. Vähemalt viimases astmes tagatakse võimalus esitada kohtule edasikaebus või taotleda kohtu kaudu asja uut läbivaatamist.”

### *Tšehhi õigus*

- 17 Direktiiv 2008/115 võeti Tšehhi õigusesse üle peamiselt nii, et muudeti seadust nr 326/1999 välismaalaste viibimise kohta Tšehhi Vabariigi territooriumil (edaspidi „seadus nr 326/1999“).
- 18 Seaduse nr 326/1999 § 124 lõike 1 kohaselt on politseil „õigus pidada kinni vanemat kui 15-aastast välismaalast, kelle suhtes on alustatud väljasaatmise menetlust, kelle väljasaatmise suhtes on langetatud lõplik otsus või kelle suhtes on mõni teine Euroopa Liidu liikmesriik rakendanud sisenemiskeeldu, mis on kohaldatav Euroopa Liidu liikmesriikide territooriumil, ja erimeetme rakendamine väljasaatmise eesmärgil on ebapiisav”, kui täidetud on vähemalt üks nimetatud sätte punktides b ja e sätestatud tingimustest, mis on järgmised: „välismaalane võib takistada väljasaatmise otsuse täitmist” ja „välismaalane on registreeritud liikmesriikide infosüsteemis”.
- 19 Selle seaduse § 125 lõike 1 kohaselt ei tohi kinnipidamise kestus põhimõtteliselt ületada 180 päeva.
- 20 Nimetatud seaduse §-is 127 on sätestatud:
- „1. Kinnipidamine tuleb viivitamatult lõpetada, kui:
- a) kinnipidamise alused on ära langenud,
- [...]
- d) välismaalasele anti varjupaik või täiendav kaitse või
  - e) välismaalasele anti pikaajaline elamisloa tema kaitseks riigi territooriumil.
2. Rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine kinnipidamise kestel ei kujuta endast põhjust, mis annab alust kinnipidamine lõpetada.”
- 21 Direktiiv 2005/85 võeti Tšehhi õigusesse üle peamiselt nii, et muudeti seadust nr 325/1999 varjupaiga kohta. Selle seaduse § 85a näeb ette:
- „1. Rahvusvahelise kaitse deklaratsioon lõpetab kohaldatavate erinormide alusel antud pikaajalise viisa ja pikaajalise elamisloa kehtivuse.
2. Välismaalase õiguslikku seisundit, mis tuleneb tema paigutamisest kinnipidamiskeskusesse, ei mõjuta tema võimalik rahvusvahelise kaitse deklaratsioon või võimalik rahvusvahelise kaitse taotlus (§ 10).
3. Välismaalane, kes teeb rahvusvahelise kaitse deklaratsiooni või esitab rahvusvahelise kaitse taotluse, peab – tingimusel, et kohaldatavates erinormides sätestatud tingimused on täidetud – jääma kinnipidamiskeskusesse.”

### **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

- 22 Tšehhi politsei patrull pidas M. Arslani 1. veebruaril 2011 kinni ja paigutas kinnipidamisasutusse. 2. veebruaril 2011 tehti tema suhtes väljasaatmisotsus.
- 23 8. veebruari 2011. aasta otsusega pikendati M. Arslani kinnipidamise kestust 60 päevani eelkõige seepärast, et arvestades tema käitumist minevikus, võis eeldada, et ta püüab väljasaatmisotsuse täideviimist takistada. Otsuses oli märgitud, et asjaomane isik oli piirikontrolli vältides sisenenud ebaseaduslikult Schengeni alale ning elanud seejärel Austrias ja siis Tšehhi Vabariigis reisidokumendi ja

viisata. Lisaks oli selles otsuses märgitud, et M. Arslan oli juba 2009. aastal valepassiga kinni võetud Kreeka Vabariigi territooriumil, saadetud seejärel tagasi päritoluriiki ja sisestatud Schengeni infosüsteemi isikuna, kellel on keelatud siseneda Schengeni ala riikidesse ajavahemikul 26. jaanuarist 2010 kuni 26. jaanuarini 2013.

- 24 Samal kuupäeval, mil võeti vastu see viimati nimetatud otsus, esitas M. Arslan Tšehhi ametiasutustele rahvusvahelise kaitse taotluse.
- 25 25. märtsi 2011. aasta otsusega pikendati M. Arslani kinnipidamist 120 päevani põhjendusel, et pikendamine on vajalik, et teha ettevalmistusi asjaomase isiku väljasaatmise otsuse täideviimiseks, võttes eriti arvesse asjaolu, et M. Arslani esitatud rahvusvahelise kaitse taotlust puudutav menetlus oli veel pooleli ning et selle taotluse läbivaatamise ajal ei saa väljasaatmisotsust täide viia. 25. märtsi 2011. aasta otsuses oli märgitud, et rahvusvahelise kaitse taotlus oli esitatud eesmärgiga raskendada väljasaatmisotsuse täideviimist. Sellest otsusest ilmnis lisaks, et selleks ajaks ei olnud Türgi Vabariigi saatkond veel vormistanud M. Arslani asendusreisidokumenti, mis omakorda takistas väljasaatmisotsuse täideviimist.
- 26 M. Arslan esitas oma kinnipidamise pikendamise otsuse peale kaebuse, väites muu hulgas, et selle otsuse tegemise hetkel ei olnud tema rahvusvahelise kaitse taotlust arvestades enam mõistlik saata ta välja seaduses nr 326/1999 ette nähtud kinnipidamise maksimaalkestuse, s.o 180 päeva jooksul. Selles kontekstis andis M. Arslan teada, et juhul kui tema rahvusvahelise kaitse taotlus jäetakse rahuldamata, kavatseb ta kasutada kõiki teisi õiguskaitselahendusi. Võttes arvesse kohtumenetluste tavalist pikkust seda tüüpi kohtuasjades, oli tema arvates ebareaalne, et väljasaatmisotsus suudetakse täide viia eespool nimetatud kinnipidamise maksimaalkestuse jooksul. Neil asjaoludel leiab M. Arslan, et 25. märtsi 2011. aasta pikendamisotsus on vastuolus direktiivi 2008/115 artikli 15 lõigetega 1 ja 4 ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga.
- 27 Kuna esimese astme kohus jättis selle kaebuse 27. aprilli 2011. aasta kohtuotsusega rahuldamata, leides muu hulgas, et M. Arslani argumendid on täiesti omakasupüüdlid ja spekulatiivsed, esitas M. Arslan eelotsusetaotluse esitanud kohtule kassatsioonkaebuse, tuginedes sisuliselt samadele argumentidele, millele ta oli tuginenud esimeses kohtuastmes.
- 28 Vahepeal jättis Tšehhi siseministerium M. Arslani rahvusvahelise kaitse taotluse 12. aprilli 2011. aasta otsusega rahuldamata ning viimane esitas selle otsuse peale kaebuse.
- 29 Asjaomase isiku kinnipidamine lõpetati 27. juulil 2011, kuna see meede oli saavutanud siseriiklikus õiguses ette nähtud maksimaalkestuse.
- 30 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlused seoses küsimusega, kas rahvusvahelist kaitset taotlevat isikut võib direktiivi 2008/115 alusel seaduslikult kinnipidamisasutuses hoida. Täpsemalt arutleb ta selle üle, kas seda direktiivi ei tule tõlgendada mitte nii, et välismaalase kinnipidamine tagasisaatmise eesmärgil tuleb lõpetada niipea, kui viimane on taotlenud rahvusvahelist kaitset. Ta leiab eelkõige, et asjaomaste õigusnormide süstemaatilise ja teleoloogilise tõlgendusest tuleneb, et kui esitatakse varjupaigataotlus, võib kinnipidamist pikendada üksnes tingimusel, et tehakse uus otsus, mis ei põhine siiski direktiivil 2008/115, vaid mõnel muul õigusnormil, mis võimaldab konkreetselt varjupaigataotleja kinnipidamisasutusse paigutada. Sellegipoolest väljendab see kohus arvamust, et niisugune tõlgendus võib soodustada varjupaigamenetluste kuritarvitamist.
- 31 Neil asjaoludel otsustas Nejvyšší správní soud (kõrgem halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas [direktiivi 2008/115] artikli 2 lõiget 1 tuleb koostoimes direktiivi põhjendusega 9 tõlgendada nii, et seda direktiivi ei kohaldata kolmanda riigi kodanikule, kes on taotlenud rahvusvahelist kaitset vastavalt [direktiivile 2005/85]?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas välismaalase kinnipidamine tagasisaatmise eesmärgil tuleb lõpetada, kui ta taotleb rahvusvahelist kaitset [direktiivi 2005/85] tähenduses ega esine muid aluseid tema kinnipidamise jätkamiseks?”

### **Eelotsusetaotluse vastuvõetavus**

- 32 Prantsuse valitsus avaldab kahtlust seoses eelotsusetaotluse vastuvõetavusega, kuna eelotsusetaotlusest ei ilmne, et M. Arslan oleks vaidlustanud asjaolu, et pärast varjupaigataotluse esitamist on direktiiv 2008/115 tema suhtes kohaldatav. Neil asjaoludel on eelotsusetaotlus hüpoteetiline.
- 33 Sellega seoses tuleb kõigepealt meenutada, et ELTL artiklis 267 sätestatud menetluses on üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval liikmesriigi kohtul kohtuasja eripära arvesse võttes õigus hinnata eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks ning Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Järelikult, kui esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus reeglina kohustatud otsuse langetama (vt eelkõige 26. veebruari 2013. aasta otsus kohtuasjas C-399/11: Melloni, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 34 Eeldades liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimuste asjakohasust, võib neile vastamast keelduda vaid erandlikel juhtudel, siis kui on ilmne, et neis küsimustes osutatud liidu õigusnormide tõlgendusel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Melloni, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 35 Tuleb aga märkida, et käesoleval juhul ei ilmne Euroopa Kohtule esitatud toimikust selgelt, et taotletaval liidu õiguse tõlgendusel puuduks igasugune seos tegelikkuse või põhikohtuasja esemega, või et eelotsusetaotluse teinud kohtuniku tõstatatud küsimus oleks hüpoteetiline.
- 36 Nimelt, esiteks näib kindlalt, et M. Arslan vaidlustas oma kinnipidamise pikendamise mitte direktiivi 2008/115 kohaldamata tõttu, vaid eelkõige põhjendusel, et see pikendamise oli vastuolus selle direktiivi artikliga 15, kuna varjupaigataotluse läbivaatamise menetluse pikkust arvestades oli ebareaalne, et väljasaatmisotsus suudetakse täide viia Tšehhi õiguses ette nähtud kinnipidamise maksimaalkestuse jooksul. Sellegipoolest on selge, et tegemaks kindlaks, kas nimetatud pikendamine rikub direktiivi 2008/115 artiklit 15 või mitte, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus eelnevalt välja selgitama, kas see direktiiv on M. Arslani olukorras jätkuvalt kohaldatav pärast seda, kui ta on esitanud varjupaigataotluse. Vastust esimesele küsimusele on vaja järelikult selleks, et nimetatud kohus saaks langetada otsuse talle esitatud argumendi põhjendatuse suhtes.
- 37 Järgmiseks tuleneb eelotsusetaotlusest, et selle esitanud kohus leiab, et juhul kui direktiiv 2008/115 ei ole pärast varjupaigataotluse esitamist enam kohaldatav, võib M. Arslani kinnipidamine jätkuda üksnes uue otsuse alusel, mis põhineb õigusnormil, mis võimaldab konkreetselt varjupaigataotleja kinnipidamisasutusse paigutada, mistõttu oleks vaidlusalune otsus juba sel põhjusel õigusvastane. Ei saa aga välistada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on pädev, vajadusel kas või omal algatusel, niisugusele puudusele viitama.
- 38 Lõpetuseks, kui eelotsusetaotluses mainitakse asjaolu, et 27. juulil 2011 lõpetati M. Arslani kinnipidamine, ja kui Tšehhi valitsuse poolt esitatud täiendava teabe kohaselt asjaomane isik oma vabanemisele järgnenud päeval põgenes, siis tuleb tunnistada, et ükski neist kahest asjaolust ei võimalda järeldada – ilma et toimikus või eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt või isegi Euroopa Kohtu menetluse poolte poolt oleks seda kuidagigi mainitud –, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole siseriikliku õiguse alusel enam pädev talle esitatud kohtuasja lahendama.
- 39 Neil asjaoludel tuleb eelotsusetaotlus tunnistada vastuvõetavaks.



## Eelotsuse küsimuste analüüs

### *Esimene küsimus*

- 40 Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi 2008/115 artikli 2 lõiget 1 koostoimes selle direktiivi põhjendusega 9 tuleb tõlgendada nii, et seda direktiivi ei kohaldata kolmanda riigi kodanikule, kes on taotlenud rahvusvahelist kaitset vastavalt direktiivile 2008/115.
- 41 Saksamaa ja Šveitsi valitsus ning Euroopa Komisjon pooldavad sellele küsimusele jaatavat vastust, samas kui Tšehhi, Prantsuse ja Slovaki valitsus leiavad sisuliselt, et nimetatud direktiiv on teatavatel tingimustel kohaldatav ka varjupaigataotlejatele.
- 42 Esmalt tuleb meenutada, et vastavalt direktiivi 2008/115 põhjendusele 2 on direktiivi eesmärk rakendada tõhusat väljasaatmis- ja repatrieerimispoliitikat, mis põhineks ühistel nõuetel, et isikuid saaks tagasi saata inimlikult ja austades täielikult nende põhiõigusi ning väärikust. Nagu nähtub nii direktiivi pealkirjast kui artiklist 1, sätestatakse direktiiviga 2008/115 selleks otstarbeks „ühised nõuded ja kord”, mida tuleb kohaldada liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (28. aprilli 2011. aasta otsus kohtuasjas C-61/11 PPU: El Dridi, EKL 2011, lk I-3015, punktid 31 ja 32).
- 43 Mis puudutab direktiivi 2008/115 kohaldamisala, siis vastavalt selle artikli 2 lõikele 1 kohaldatakse seda direktiivi liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike suhtes. Mõiste „ebaseaduslik viibimine” on määratletud selle direktiivi artikli 3 punktis 2 kui „kolmanda riigi kodaniku viibimine liikmesriigi territooriumil, kui ta ei vasta või enam ei vasta [...] asjaomasesse liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele”.
- 44 Direktiivi 2008/115 põhjendus 9 täpsustab selles osas, et „[k]ooskõlas [direktiiviga 2005/85] ei tohiks kolmanda riigi kodanikku, kes on liikmesriigis varjupaika taotlenud, käsitleda liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibiva isikuna seni, kuni jõustunud taotluse kohta on tehtud eitav otsus või otsus, millega lõpetatakse tema õigus viibida riigis varjupaigataotlejana”.
- 45 Direktiiv 2005/85, mille eesmärk artikli 1 kohaselt on kehtestada pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuded, annab nimelt oma artikli 7 lõikes 1 varjupaigataotlejatele õiguse jääda üksnes varjupaigamenetluse eesmärkidel liikmesriiki, kus nende varjupaigataotlus on esitatud või kus seda menetletakse, ning seda kuni läbivaatamise eest vastutav asutus on selle taotluse osas esimesel võimalusel vastu võtnud otsuse.
- 46 Nimetatud direktiivi artikli 7 lõige 2 võimaldab sama artikli lõikes 1 sisalduvast reeglist teha erandi ainult piiravatel tingimustel, nimelt juhul, kui tegemist ei ole mitte esmakordse, vaid korduva taotlusega, mida enam läbi ei vaadata või kui taotluse esitaja antakse kas üle või välja teisele liikmesriigile või kolmandale riigile või rahvusvahelisele kriminaalkohtule või tribunalile.
- 47 Lisaks annab direktiivi 2005/85 artikli 39 lõige 3 liikmesriikidele võimaluse selle artikli 7 lõikes 1 sätestatud õigust laiendada, nähes ette, et esimeses astmes vastutava ametiasutuse otsuse peale kaebuse esitamisel on toime, mis võimaldab varjupaigataotlejatel jääda nimetatud liikmesriigi territooriumile kuni selgub selle kaebuse tulemus.
- 48 Seetõttu, isegi kui nimetatud artikli 7 lõige 1 ei anna sõnaselgelt õigust saada elamisloa, vaid jätab selle loa väljastamise küsimuse iga liikmesriigi enda otsustada, tuleneb direktiivide 2005/85 ja 2008/115 sõnastusest, ülesehitusest ja eesmärkidest, et varjupaigataotlejal, sõltumata elamisloa

andmisest, on õigus elada asjaomase liikmesriigi territooriumil vähemalt niikaua, kuni tema taotlus esimeses astmes rahuldamata jäetakse, ning senikaua ei saa teda käsitleda „ebaseadusliku viibijana” direktiivi 2008/115 tähenduses, mille alusel saaks teda nimetatud territooriumilt välja saata.

49 Eeltoodust järeldub, et esimesele küsimusele tuleb vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 2 lõiget 1 koostoides selle direktiivi põhjendusega 9 tuleb tõlgendada nii, et seda direktiivi ei kohaldata kolmanda riigi kodanikule, kes on taotlenud rahvusvahelist kaitset vastavalt direktiivile 2005/85, niikaua kuni kulgeb ajavahemik nimetatud taotluse esitamise kuni selle taotluse osas esimese astme otsuse langetamiseni või vajadusel kuni nimetatud otsuse peale esitatud kaebuse tulemuse selgumiseni.

### *Teine küsimus*

50 Oma teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas vaatamata direktiivi 2008/115 kohaldamatusele kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on taotlenud rahvusvahelist kaitset direktiivi 2005/85 tähenduses, on võimalik hoida kinnipidamisasutuses niisugust kodanikku, kes on esitanud nimetatud taotluse pärast seda, kui ta on tagasi- või väljasaatmise eesmärgil paigutatud kinnipidamisasutusse direktiivi 2008/115 artikli 15 alusel.

51 Saksamaa ja Šveitsi valitsus ning komisjon leiavad, et niisugusel juhul võib kinnipidamine jätkuda, kui see on kooskõlas varjupaigaõiguse normidega. Kuigi Tšehhi, Prantsuse ja Slovaki valitsus ei ole esimesele küsimusele nende poolt pakutud vastust arvestades sellele teisele küsimusele vastanud, tuleneb nende kirjalikest seisukohtadest, et nende arvates ei saa varjupaigataotluse esitamine tuua kaasa kohustust kinnipidamine lõpetada.

52 Nagu Euroopa Kohus on juba selgitanud, kehtib direktiiviga 2008/115 reguleeritud kinnipidamisele väljasaatmise eesmärgil ning eelkõige direktiividega 2003/9 ja 2005/85 ja kohaldatavate siseriiklike sätetega reguleeritud varjupaigataotleja kinnipidamisele niisiis erinev õiguslik režiim (vt 30. novembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-357/09 PPU: Kadzoev, EKL 2009, lk I-11189, punkt 45).

53 Mis puudutab varjupaigataotlejatele kohaldatavat korda, siis tuleb meeles pidada, et direktiivi 2003/9 artikli 7 lõige 1 sätestab põhimõtte, et varjupaigataotlejad võivad liikuda vabalt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil või selle poolt kindlaksmääratud alal. Nimetatud artikli 7 lõige 3 täpsustab siiski, et vajaduse korral, näiteks õiguslikel või avaliku korraga seotud põhjustel, võivad liikmesriigid paigutada taotluse esitaja teatavasse kohta vastavalt oma siseriiklikule õigusele.

54 Direktiivi 2005/85 artikli 18 lõike 1 kohaselt ei pea liikmesriigid isikut kinni ainult sel põhjusel, et viimane on varjupaigataotleja, ja selle artikli lõige 2 näeb ette, et kui varjupaigataotlejat peetakse kinni, tagavad liikmesriigid võimaluse asja kiireks kohtulikuks läbivaatamiseks. Kohtulik läbivaatamine on ette nähtud ka direktiivi 2003/9 artiklis 21 selle direktiivi artikli 7 alusel tehtud otsuste suhtes.

55 Sellegipoolest ei ühtlusta ei direktiiv 2003/9 ega direktiiv 2005/85 praeguse seisuga neid põhjuseid, mille alusel võib määrata varjupaigataotleja kinnipidamise. Nimelt, nagu Saksamaa valitsus on märkinud, jäeti nende õiguslike aluste ammendava loetelu osas tehtud ettepanek direktiivi 2005/85 vastuvõtmisele eelnenud läbirääkimiste käigus kõrvale ning alles praegu käimasoleva direktiivi 2003/9 uuestisõnastamise käigus nähti ette niisuguse nimekirja kehtestamine liidu tasandil.

56 Sellest tulenevalt on praegusel hetkel liikmesriikide ülesanne nii rahvusvahelisest kui liidu õigusest tulenevaid kohustusi järgides kehtestada õiguslikud alused varjupaigataotlejate kinnipidamisasutusse paigutamiseks või seal hoidmiseks.

57 Mis puudutab niisugust olukorda nagu põhikohtuasjas, kus ühelt poolt on kolmanda riigi kodanik paigutatud kinnipidamisasutusse direktiivi 2008/115 artikli 15 alusel, kuna tema käitumine võis tekitada kahtlust, et kinnipidamisasutusse paigutamata jätmisel ta põgeneks ja takistaks enda väljasaatmist, ja

teiselt poolt näib varjupaigataotlus olevat esitatud üksnes selleks, et lükata edasi või isegi nurjata tema suhtes tehtud väljasaatmisotsuse täideviimist, siis tuleb märkida, et niisugustel asjaoludel on nimetatud kodaniku kinnipidamine tõepoolest õigustatud, isegi pärast varjupaigataotluse esitamist.

- 58 Nimelt on siseriiklik õigusnorm, mis lubab niisugustel tingimustel jätkata varjupaigataotleja kinnipidamist, kooskõlas direktiivi 2005/85 artikli 18 lõikega 1, kuna see kinnipidamine ei tulene mitte varjupaigataotluse esitamisest, vaid selle taotleja isikliku käitumise üksikasjadest varjupaigataotluse eelsel ja selle esitamise ajal.
- 59 Lisaks, kuivõrd kinnipidamisasutuses hoidmine näib niisugustel tingimustel objektiivselt vajalik vältimaks seda, et asjaomane isik oma tagasisaatmisest lõplikult kõrvale hoiaks, siis on kinnipidamisasutuses hoidmine lubatud ka direktiivi 2003/9 artikli 7 lõike 3 alusel.
- 60 Selles osas tuleb märkida, et kuigi direktiivi 2008/115 ei saa varjupaigataotluse läbivaatamise menetluse ajal kohaldada, ei tähenda see seda, et see seetõttu tagasisaatmismenetluse lõplikult lõpetaks, kuna see võib jätkuda juhul, kui varjupaigataotlus tagasi lükatakse. Nagu märkisid Tšehhi, Saksamaa, Prantsuse ja Slovaki valitsus, kahjustaks nimetatud direktiivi eesmärki, nimelt riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tõhusat tagasisaatmist, kui liikmesriikidel ei oleks võimalik niisugustel tingimustel, nagu on nimetatud käesoleva kohtuotsuse punktis 57, vältida olukorda, et asjaomane isik varjupaigataotluse esitamisega automaatselt vabastataks (vt analoogia alusel 6. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-329/11: Achughabian, EKL 2011, lk I-12695, punkt 30).
- 61 Lisaks näeb direktiivi 2005/85 artikli 23 lõike 4 punkt j sõnaselgelt ette, et asjaolu, et taotleja esitab taotluse üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema tagasisaatmist käsitleva varasema või vältimatu otsuse täideviimist, võib nimetatud taotluse läbivaatamise raames samuti võtta arvesse, kuna see asjaolu võib õigustada selle taotluse kiirendatud või eelisjärjekorras läbivaatamist. Direktiiv 2005/85 hoolitseb niisiis selle eest, et liikmesriikide käsutuses oleksid vajalikud instrumendid tagasisaatmismenetluse tõhususe tagamiseks, vältides seda, et nimetatud menetlus kujuneks pikemaks kui taotluse läbivaatamiseks vajalik.
- 62 Siiski on oluline täpsustada, et üksnes see asjaolu, et varjupaigataotleja suhtes on tema taotluse esitamise ajal tehtud tagasisaatmisotsus ning ta on paigutatud kinnipidamisasutusse direktiivi 2008/115 artikli 15 alusel, ei anna õigust kõiki asjasepuutuvaid tegureid üksikasjalikult hindamata oletada, et see isik esitas taotluse üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema tagasisaatmist käsitleva otsuse täideviimist ning et kinnipidamismeetme jätkamine on objektiivselt vajalik ja proportsionaalne.
- 63 Kõigist eeltoodud kaalutlustest järeldub, et teisele küsimusele tuleb vastata, et direktiividega 2003/9 ja 2005/85 ei ole vastuolus see, kui kolmanda riigi kodanikku, kes on taotlenud rahvusvahelist kaitset vastavalt direktiivile 2005/85 pärast seda, kui ta on paigutatud kinnipidamisasutusse direktiivi 2008/115 artikli 15 alusel, hoitaks siseriikliku õigusnormi alusel kinnipidamisasutuses seni, kuni kõiki asjasepuutuvaid tegureid üksikasjalikult hinnates on ilmne, et see taotlus esitati üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema tagasisaatmist käsitleva otsuse täideviimist ning et kinnipidamismeetme jätkamine on objektiivselt vajalik, vältimaks, et asjaomane isik oma tagasisaatmisest lõplikult kõrvale hoiaks.

## Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artikli 2 lõiget 1 koostoimes selle direktiivi põhjendusega 9 tuleb tõlgendada nii, et seda direktiivi ei kohaldata kolmanda riigi kodanikule, kes on taotlenud rahvusvahelist kaitset vastavalt nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivile 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, niikaua kuni kulgeb ajavahemik nimetatud taotluse esitamisest kuni selle taotluse osas esimese astme otsuse langetamiseni või vajadusel kuni nimetatud otsuse peale esitatud kaebuse tulemuse selgumiseni.
2. Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiiviga 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded, ja direktiiviga 2005/85 ei ole vastuolus see, kui kolmanda riigi kodanikku, kes on taotlenud rahvusvahelist kaitset vastavalt direktiivile 2005/85 pärast seda, kui ta on paigutatud kinnipidamisasutusse direktiivi 2008/115 artikli 15 alusel, hoitaks siseriikliku õigusnormi alusel kinnipidamisasutuses seni, kuni kõiki asjassepuutuvaid tegureid üksikasjalikult hinnates on ilmne, et see taotlus esitati üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema tagasisaatmist käsitleva otsuse täideviimist ning et kinnipidamismeetme jätkamine on objektiivselt vajalik, vältimaks, et asjaomane isik oma tagasisaatmisest lõplikult kõrvale hoiaks.

Allkirjad