



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

1. oktoober 2015*

Eelotsusetaotlus — Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala — Direktiiv 2008/115/EÜ —
Liikmesriigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmine —
Tagasisaatmisotsus, millele on lisatud kolmeaastane sisenemiskeeld — Sisenemiskeelu rikkumine —
Kolmanda riigi kodanik, kes on olnud varem välja saadetud — Vangistus uuesti ebaseaduslikult riiki
sisenemise korral — Kooskõla

Kohtuasjas C-290/14,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale di Firenze (Itaalia) 22. mai 2014. aasta otsusega esitatud
eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 12. juunil 2014, kriminaalasjas, milles süüdistatav on

Skerdjan Celaj,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president L. Bay Larsen (ettekandja), kohtunikud K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan
ja A. Prechal,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* L. D'Ascia,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja J. Vlácil,
- Saksamaa valitsus, esindaja: T. Henze,
- Kreeka valitsus, esindaja: M. Michelogiannaki,
- Norra valitsus, esindajad: E. Widsteen ja K. B. Moen,
- Šveitsi valitsus, esindaja: E. Bichet,
- Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande ja A. Aresu,

olles 28. aprilli 2015. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

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).
- 2 Taotlus on esitatud kriminaalmenetluse raames, mida alustati S. Celaj vastu pärast seda, kui ta sisenes Itaalia territooriumile, rikkudes kolmeaastast keeldu sinna siseneda.

Õiguslik raamistik

Pagulasseisundi konventsioon

- 3 Genfis 28. juulil 1951 alla kirjutatud pagulasseisundi konventsioon (*Recueil des traités des Nations unies*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954)) jõustus 22. aprillil 1954. Seda on täiendatud 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967 (edaspidi „Genfi konventsioon”).
- 4 Genfi konventsiooni artikli 31 lõige 1 näeb ette:

„Kui pagulane on saabunud riiki otse territooriumilt, kus tema elu või vabadus on olnud ohus artiklis 1 käsitletud põhjustel, ei kohalda osalisriik karistust ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest, kui pagulane viivitamata teatab endast ametiasutusele ning põhjendab riiki loata sisenemist või seal viibimist.”

Direktiiv 2008/115

- 5 Direktiivi 2008/115 põhjendused 1, 4, 14 ja 23 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) 15. ja 16. oktoobril 1999 Tampere toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel kehtestati sisserände ja varjupaiga valdkonna ühtne lähenemisviis, mille kohaselt käsitletakse koos ühise varjupaigasüsteemi loomist, seadusliku sisserände poliitikat ja võitlust ebaseadusliku sisserändega.

[...]

(4) Tuleb kehtestada selged, läbipaistvad ja õiglased eeskirjad, millega nähakse ette tõhus tagasisaatmispoliitika, mis on hästihallatava rändepoliitika vajalik osa.

[...]

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

[...]

(23) Käesoleva direktiivi kohaldamine ei piira kohustusi, mis tulenevad [...] Genfi [...] konventsioonist [...].”

6 Direktiivi 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 kuuluvate põhiõigustega ja rahvusvahelise õigusega, kaasa arvatud pagulaste kaitse ja inimõigustega seotud kohustustega.”

7 Direktiivi artikkel 8 „Väljasaatmine” sätestab:

„1. Liikmesriigid võtavad kõik vajalikud meetmed tagasisaatmisotsuse täitmiseks juhul, kui artikli 7 lõike 4 kohast tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud või kui tagasipöördumiskohustust ei ole artikli 7 kohaselt vabatahtlikuks lahkumiseks määratud tähtaja jooksul täidetud.

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

3. Liikmesriigid võivad vastu võtta eraldi haldus- või kohtuotsuse või haldus- või kohtuakti, millega nähakse ette väljasaatmine.

4. Kui liikmesriik võtab väljasaatmisel vastupanu avaldava kolmanda riigi kodaniku väljasaatmiseks viimase võimalusena sunnimeetmeid, on sellised meetmed proportsionaalsed ega ületa mõistliku jõu piire. Neid rakendatakse siseriikliku õiguse kohaselt kooskõlas põhiõigustega ja asjaomase kolmanda riigi kodaniku väärikust ja füüsilist puutumatus austades.

5. Õhuteed pidi väljasaatmisel võtavad liikmesriigid arvesse otsusele 2004/573/EÜ lisatud üldsuuniseid julgeolekusätete kohta ühisel väljasaatmisel õhuteed pidi.

6. Liikmesriigid näevad ette sunniviisilise tagasisaatmise tõhusa jälgimissüsteemi.”

8 Direktiivi artikkel 11 näeb ette järgmist:

„1. Tagasisaatmisotsustele lisatakse sisenemiskeeld:

- a) kui tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud või
- b) kui tagasipöördumiskohustust ei ole täidetud.

Teistel juhtudel võib tagasisaatmisotsustele lisada sisenemiskeelu.

[...]”.

Itaalia õigus

- 9 25. juuli 1998. aasta seadusandlik dekreet nr 286, millega kehtestatakse sisserännet ja välismaalaste staatust käsitlevate sätete konsolideeritud tekst (decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, nr 191 regulaarne lisa, 18.8.1998; edaspidi „seadusandlik dekreet nr 286/1998”), sätestab artikli 13 lõikes 13:

„Välismaalane, kelle suhtes on võetud väljasaatmismeede, ei tohi uuesti siseneda Itaalia territooriumile, kui tal ei ole selleks siseministri [Ministro dell’Interno] eriluba. Kui välismaalane seda keeldu rikub, karistatakse teda ühe kuni nelja aasta pikkuse vangistuse ja uue viivitamatu väljasaatmisega.” [...]

10 Seadusandliku dekreeidi nr 286/1998 artikli 13 lõige 13^{ter} täpsustab:

„Lõigetes 13 ja 13^{bis} kirjeldatud süütegude puhul tuleb teo toimepanija vahistada ka siis, kui teda ei tabatud teo toimepanemiselt, ja kohaldada kiirmenetlust.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

11 Albaania kodaniku S. Celaj pidasid Itaalia territooriumil kinni Pontassieve (Itaalia) korrakaitsejõud 26. augustil 2011 röövimiskatse eest. Selle kuriteo eest mõisteti talle vangistus ja rahaline karistus kohtuotsusega, mis jõustus 15. märtsil 2012, kusjuures karistuste täitmisele pööramine lükati edasi.

12 17. aprillil 2012 andis Firenze prefekt (Prefetto di Firenze, Itaalia) tema kohta välja väljasaatmisdekreeidi ja Firenze politsei juht (Questore di Firenze) tegi väljasaatmiskorralduse, millega kaasnes Itaaliasse sisenemise kolmeaastane keeld.

13 Firenze politsei juht täpsustas oma otsuses, et tuleb välistada võimalus anda S. Celajle tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks, sest S. Celaj ei ole seda taotlenud ja esineb põgenemisoht. Tehnilistel põhjustel teda piiripunkti siiski ei toimetatud. Seejärel kohustasid Itaalia ametivõimud teda riigist viivitamata lahkuma ja hoiatasid, et kui ta seda ei tee, määratakse talle seaduses ette nähtud karistused. S. Celaj jäi siiski Itaaliasse, kus Itaalia ametivõimud tuvastasid tema isiku 27. juulil, 1. augustil ja 30. augustil 2012.

14 S. Celaj ilmus 4. septembril 2012 ise Brindisi piiripolitsei (Itaalia) jaoskonda ja lahkus vabatahtlikult Itaalia territooriumilt.

15 Pärast seda sisenes S. Celaj uuesti Itaalia territooriumile. 14. veebruaril 2014 tuvastasid tema isiku San Piero a Sieve (Itaalia) raudteejaama korrakaitsejõud. Nad võtsid S. Celaj vahi alla seadusandliku dekreeidi nr 286/1998 artikli 13 lõike 13 rikkumise eest.

16 Prokuratuur algatas Tribunale di Firenzes tema vastu kriminaalmenetluse, nõudes talle kaheksakuulise vangistuse mõistmist seadusandliku dekreeidi nr 286/1998 artikli 13 alusel.

17 S. Celaj kaitsja taotles tema õigeksmõistmist põhjendusel, et see siseriiklik õigusakt on direktiiviga 2008/115 vastuolus ning seetõttu ei saa tema tegu süüteona kvalifitseerida.

18 Neil asjaoludel otsustas Tribunale di Firenze menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas direktiiviga 2008/115 on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, millega nähakse ette kuni nelja aasta pikkune vangistus kolmanda riigi kodanikule, kes pärast seda, kui ta kodumaale tagasi saadeti - kuid seda mitte kriminaalkaristusena ega kriminaalkaristuse tagajärjena -, sisenes uuesti riigi territooriumile, rikkudes õiguspärast taas riiki sisenemise keeldu, ilma et selle kodaniku suhtes oleks eelnevalt võetud direktiivi 2008/115 artiklis 8 ette nähtud sunnimeetmeid tema kiireks ja tõhusaks väljasaatmiseks?”

Eelotsuse küsimuse analüüs

19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub oma küsimusega sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2008/115 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega nähakse ette vangistus ebaseaduslikult riigis viibivale kolmanda riigi kodanikule, kes pärast seda, kui ta varasemas tagasisaatmismenetluses päritoluriiki tagasi saadeti, sisenes uuesti riigi territooriumile, rikkudes sisenemiskeeldu.

- 20 Kõigepealt olgu meenutatud, et direktiiv 2008/115 käsitleb üksnes liikmesriigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmist ja seega ei ole selle eesmärk ühtlustada kõiki välismaalaste liikmesriigis viibimist reguleerivaid siseriiklikke norme. Järelilikult ei ole direktiiviga üldjuhul vastuolus, kui liikmesriigi õiguse kohaselt on see süütegu, kui kolmanda riigi kodanik siseneb ebaseaduslikult ja sisenemiskeeldu rikkudes uuesti riiki, ning selle eest nähakse ette kriminaalkaristused, et sellist rikkumist ära hoida ja selle eest karistada (vt analoogia alusel kohtuotsused Achughbaban, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 28, ning Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punkt 31).
- 21 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei tohi liikmesriik kohaldada selliseid karistusõiguse norme, mis võiksid ohustada direktiivi eesmärkide saavutamist ja võtta seetõttu direktiivilt tema kasuliku mõju (kohtuotsus Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 22 Seoses sellega olgu meenutatud, et direktiivi 2008/115 vastuvõtmise õiguslik alus oli EÜ artikli 63 esimese lõigu punkti 3 alapunkt b (nüüd ETL artikli 79 lõike 2 punkt c), mis näeb ette meetmete võtmise ebaseadusliku sisserände ja ebaseadusliku riigis elamise valdkonnas.
- 23 Nagu nähtub direktiivi 2008/115 põhjendustest 1 ja 4, tõlgendatuna ETL artiklit 79 silmas pidades, on tagasisaatmispoliitika lahutamatu osa Euroopa Liidu väljatöötatavast ühisest sisserändepoliitikast, mille eesmärk on muu hulgas ära hoida ebaseaduslikku sisserännet ja tõhustada võitlust selle vastu.
- 24 Direktiivi 2008/115 artikli 11 lõige 1 näeb liikmesriikide ametiasutustele ette võimaluse ja teatud juhtudel kohustuse lisada tagasisaatmisotsustele sisenemiskeeld, mille eesmärk on direktiivi põhjenduse 14 kohaselt siseriiklikele tagasisaatmismeetmetele üleeuroopalise mõju andmine.
- 25 Direktiivi 2008/115 tuleks tõlgendada nii, et sellega ei ole üldjuhul vastuolus liikmesriikide õigus võtta vastu õigusnorme, mis näevad kolmanda riigi kodaniku uue ebaseadusliku riiki sisenemise eest ette kriminaalkaristuse.
- 26 Euroopa Kohtu praktikas on küll võetud seisukoht, et direktiiviga 2008/115 kehtestatud üldiste nõuete ja korra kohaldamist takistab see, kui pärast kolmanda riigi kodaniku ebaseadusliku viibimise tuvastamist viiks asjaomane liikmesriik enne tagasisaatmisotsuse täitmist või lausa enne selle otsuse tegemist läbi kriminaalmenetluse, millega võib teatavatel juhtudel kaasnedes vanglakaristus tagasisaatmismenetluse ajal, kuna selline tegevus võib väljasaatmist edasi lükata (vt selle kohta kohtuotsused El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 59, Achughbaban, C-329/11, EU:C:2011:807, punktid 37–39 ja 45, ning Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, punkt 33).
- 27 Põhikohtuasjas käimasolev kriminaalmenetlus puudutab aga kolmanda riigi sellise kodaniku olukorda, kelle suhtes on juba kohaldatud direktiiviga 2008/115 kehtestatud üldisi nõudeid ja korda, et lõpetada tema esimene ebaseaduslik viibimine liikmesriigi territooriumil, ning kes sisenemiskeeldu rikkudes siseneb uuesti selle riigi territooriumile.
- 28 Niisiis erinevad põhikohtuasja asjaolud selgelt asjaoludest kohtuasjades, mille põhjal tehti kohtuotsused El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) ja Achughbaban (C-329/11, EU:C:2011:807) ning milles oli alustatud riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike suhtes esimest tagasisaatmismenetlust.
- 29 Lisaks on Euroopa Kohus varem otsustanud, et direktiiviga 2008/115 ei ole vastuolus, kui siseriiklikke kriminaalmenetluse norme järgides ja põhiõigusi austades määratakse kriminaalkaristusi kolmandate riikide kodanikele, kelle suhtes on kohaldatud selle direktiiviga kehtestatud tagasisaatmismenetlust ning kes viibivad liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult, ilma et neil oleks mõjuvat põhjust tagasipöördumisest keeldumiseks (kohtuotsus Achughbaban, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 48).

- 30 Järelikult on veelgi enam põhjust asuda seisukohale, et direktiiv 2008/115 ei välista liikmesriikide õigust näha ette kriminaalkaristused riigis ebaseaduslikult viibivatele kolmandate riikide kodanikele, kes on direktiiviga ette nähtud menetluse tulemusel tagasi saadetud ja kes sisenemiskeeldu rikkudes sisenevad uuesti liikmesriigi territooriumile.
- 31 Kui kolmanda riigi sellise kodaniku olukord, kes on olnud enne liikmesriigi territooriumile uuesti ebaseaduslikult sisenemist välja saadetud, kuulub direktiivi 2008/115 kohaldamisalasse, on niisuguse nagu põhikohtuasjas kõnesoleva kriminaalkaristuse mõistmine lubatav vaid tingimusel, et kolmanda riigi kodanikule pandud sisenemiskeeld on direktiivi artikliga 11 kookõlas, mille kontrollimine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.
- 32 Niisuguse kriminaalkaristuse mõistmine eeldab veel, et täies ulatuses austatakse põhiõigusi, eeskätt neid, mis on tagatud 4. novembril 1950 Roomas alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel (vt selle kohta kohtuotsus Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 49), ning vajaduse korral Genfi konventsiooni, eelkõige selle artikli 31 lõike 1 alusel.
- 33 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes peab esitatud küsimusele vastama, et direktiivi 2008/115 tuleb tõlgendada nii, et üldjuhul ei ole sellega vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega nähakse ette vangistus ebaseaduslikult riigis viibivale kolmanda riigi kodanikule, kes pärast seda, kui ta varasemas tagasisaatmismenetluses päritoluriiki tagasi saadeti, sisenes uuesti riigi territooriumile, rikkudes sisenemiskeeldu.

Kohtukulud

- 34 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamise seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel tuleb tõlgendada nii, et üldjuhul ei ole sellega vastuolus liikmesriigi õigusnormid, millega nähakse ette vangistus ebaseaduslikult riigis viibivale kolmanda riigi kodanikule, kes pärast seda, kui ta varasemas tagasisaatmismenetluses päritoluriiki tagasi saadeti, sisenes uuesti riigi territooriumile, rikkudes sisenemiskeeldu.

Allkirjad