



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JEAN RICHARD DE LA TOUR
esitatud 21. juunil 2022¹

Liidetud kohtuasjad C-704/20 ja C-39/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

versus

C,

B (C-704/20)

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu))

ja

X

versus

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21)

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad))

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Kolmanda riigi kodanike kinnipidamine – Põhiõigus vabadusele – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 6 – Kinnipidamise õiguspärasuse tingimused – Direktiiv 2008/115/EÜ – Artikkel 15 – Direktiiv 2013/33/EL – Artikkel 9 – Määrus (EL) nr 604/2013 – Artikkel 28 – Kinnipidamise ja kinnipidamise jätkamise tingimuste kohtulik kontroll – Kinnipidamise õiguspärasuse tingimuste kontrollimine kohtu algatusel – Kohtuotsuste põhjendamine – Liikmesriikide menetlusautonoomia – Võrdväärsuse ja tõhususe põhimõte – Põhiõigus tõhusale kohtulikule kaitsesele – Põhiõiguste harta artikkel 47

I. Sissejuhatus

1. Probleemaatikat, mis puudutab liidu õiguse rikkumisega seotud väidete käsitlemist liikmesriigi kohtu omal algatusel, on Euroopa Kohus erinevates liidu õiguse valdkondades käsitlenud mitu korda. Vaadeldes seda probleemaatikat kolmandate riikide kodanike kinnipidamise kontekstis, kus tuleb kaitsta õigust vabadusele², on senist lähenemisviisi suurel määral võimalik uuendada. Selle õiguse olulisus ning kohtu esmatähtis roll selle kaitsmisel sunnivad teatud umbusuga suhtuma menetlusnormidesse, mis kohtu pädevust selles valdkonnas piiravad.

¹ Algkeel: prantsuse.

² Vt sel teemal Boiteux-Picheral, C., „L'équation liberté, sécurité, justice au prisme de la rétention des demandeurs d'asile“, *Sa Justice – L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice – Liber amicorum en hommage à Yves Bot*, Bruylant, Bruxelles, 2022, lk 605.

2. Käesolevad eelotsusetaotlused puudutavad eelkõige seda, 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 tagasisaatmisel³ artiklit 15, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded⁴, artiklit 9 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest⁵, artiklit 28 koosmõjus Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklitega 6 ja 47.

3. Need taotlused on esitatud kolmandate riikide kodanike B, C ja X ning Staatssecretaris van Justitie en Veiligheids (justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär, Madalmaad; edaspidi „riigisekretär“) vahelistes vaidlustes, mis puudutavad kinnipidamise ja kinnipidamise jätkamise õiguspärasust.

4. Käesoleva eelotsusetaotluse puhul on põhiküsimus selles, kas kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise õiguspärasust kontrolliva liikmesriigi kohtu pädevust võib piirata selliste liikmesriigi õigusnormidega, mis ei luba tal arvesse võtta väiteid või argumente, mida kaebaja esitanud ei ole. Seega tuleb välja selgitada, kas liidu õiguse kohaselt võib see kohus hinnata kinnipidamise õiguspärasuse tingimusi omal algatusel või lausa peab seda tegema.

5. Olukorras, kus liikmesriikides kasutatakse kolmandate riikide kodanike kinnipidamise õiguspärasuse kontrollimiseks mitmesuguseid erinevaid mudeleid, ei ole Euroopa Kohtu ülesanne öelda, kas mõni neist mudelitest on parem kui mõni teine. Tema ülesanne on kontrollida, kas liikmesriigi menetlusnormid võimaldavad liidu teisesest õigusest tulenevaid kohustusi täita, või vastupidi, kas sellised normid kahjustavad liidu õiguse tõhusust ja tuleks seetõttu liikmesriigi kohtute poolt kohaldamata jätta.

6. Käesolevas ettepanekus teen Euroopa Kohtule ettepaneku asuda kinnipidamise õiguspärasuse tingimuste kohtu omal algatusel kontrollimist puudutavale eelotsuseküsimusele vastates seisukohale, et direktiivi 2008/115 artiklit 15, direktiivi 2013/33 artiklit 9 ja määruse nr 604/2013 artiklit 28 tuleb koosmõjus harta artiklitega 6 ja 47 tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise või tema kinnipidamise jätkamise õiguspärasust kontrollima pidav liikmesriigi kohus peab tema hinnangul asjasse puutuvatest faktilistest ja õiguslikest asjaoludest lähtudes kontrollima kinnipidamise tingimusi ja korda reguleerivate üldiste ja abstraktsete normide järgimist, sõltumata sellest, milliste väidete ja argumentidega on see kolmanda riigi kodanik põhjendanud oma kaebust. Nende sätetega on vastuolus liikmesriigi menetlusnorm, mis ei lase liikmesriigi kohtul omal algatusel sellist kontrolli teha ega kolmanda riigi kodanikku vabastada, isegi kui ta leiab, et kinnipidamine on liidu õigusega vastuolus.

³ ELT 2008, L 348, lk 98.

⁴ ELT 2013, L 180, lk 96.

⁵ ELT 2013, L 180, lk 31.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

7. Käesolevates kohtuasjades kesksel kohal olevateks säteteks on direktiivi 2008/115 artikkel 15, direktiivi 2013/33 artiklid 8 ja 9, määruse nr 604/2013 artikkel 28 ning harta artiklid 6 ja 47.

B. Madalmaade õigus

1. Välismaalaste seadus

8. 23. novembri 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000)⁶, milles tehti direktiivi 2008/115 Madalmaade õigusesse üle võtmiseks muudatused, mis jõustusid 31. detsembril 2011, artikli 59 lõike 1 sissejuhatavas lauses ja punktis a on sätestatud, et avaliku korra või riigi julgeoleku huvides võib riigisekretär riigis ebaseaduslikult viibiva välisriigi kodaniku tema väljasaatmiseks kinni pidada.

9. Vw 2000 artikli 59 lõike 5 kohaselt ei või selle artikli lõikes 1 nimetatud kinnipidamine põhimõtteliselt kesta kauem kui kuus kuud. Vw 2000 artikli 59 lõike 6 kohaselt võib lõikes 5 nimetatud tähtaega siiski 12 kuu võrra pikendada, kui on tõenäoline, et mõistlikele pingutustele vaatamata võtab väljasaatmine kauem aega, kuna välismaalane ei tee koostööd või kuna endiselt puuduvad väljasaatmiseks vajalikud kolmandast riigist saadavad dokumendid.

10. Vw 2000 artiklis 59a on sätestatud, et välisriikide kodanikke, kelle suhtes kohaldub [määrus nr 604/2013], võib selle määruse artiklit 28 järgides kinni pidada nende üleandmiseks vastutavale liikmesriigile.

11. Vw 2000 artiklis 59b on sätestatud, et mõningaid elamisluba taotlenud välisriikide kodanikke võib kinni pidada, kui see on vajalik nende isikusamasuse või kodakondsuse tuvastamiseks või taotluse läbivaatamise seisukohast vajalike muude asjaolude kindlaks tegemiseks, eelkõige kui esineb kõrvalehoidmise oht.

12. Vw 2000 artikli 91 lõikes 2 on sätestatud:

„Kui [Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Madalmaade riiginõukogu halduskohtuasjade osakond)] leiab, et esitatud etteheide ei saa tingida tühistamist, võib tema otsuse põhjendav osa piirduda üksnes sellekohase hinnangu andmisega.“

13. Vw 2000 artikkel 94 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Artiklites [...] 59, 59a ja 59b nimetatud vabaduse võtmise otsuse tegemise korral teatab [riigisekretär] sellest [pädevale kohtule] hiljemalt 28. päeval otsuse teatavakstegemisest arvates, välja arvatud juhul, kui välisriigi kodanik on ise juba esitanud kaebuse. [Kohtule teate esitamisega] loetakse, et välisriigi kodanik on vabaduse võtmise peale esitanud kaebuse. Kaebuse esemeks on ka hüvitise saamine.

⁶ Stb. 2000, nr 495, edaspidi „Vw 2000“.

[...]

4. Kohus määrab viivimatult kindlaks kohtuistungi aja. Kohtuistung toimub hiljemalt 14. päeval kaebuse või teate saamisest arvates. [...]

5. [...] Kohtuotsus tehakse kirjalikult seitsme päeva jooksul kohtuliku arutamise lõppemisest arvates. [...]

6. Kaebust läbivaatav kohus rahuldab kaebuse, kui ta leiab, et meetme võtmine või sellekohase otsuse täitmine on vastuolus käesoleva seadusega, või kui ta kõiki huve kaaludes leiab, et meede ei ole põhjendatud. Sel juhul teeb ta määruse meetme lõpetamiseks või selle rakendamise tingimuste muutmiseks.

[...]“.

14. Vw 2000 artiklis 96 on sätestatud:

„1. Kui artiklis 94 nimetatud kaebus on tunnistatud põhjendamatuks ja välisriigi kodanik esitab kaebuse vabaduse võtmise jätkamise peale, lõpetab kohus eelmenetluse ühe nädala jooksul kaebuse saamisest arvates. [...]

[...]

3. Kaebust läbivaatav kohus rahuldab kaebuse, kui ta leiab, et meetme võtmine või sellekohase otsuse täitmine on vastuolus käesoleva seadusega, või kui ta kõiki huve kaaludes leiab, et meede ei ole mõistlikult põhjendatud. Sel juhul teeb ta määruse meetme lõpetamiseks või selle rakendamise tingimuste muutmiseks.“

2. Haldusõigusseadustik

15. 4. juuni 1992. aasta haldusõiguse üldosa seaduse (Algemene wet bestuursrecht)⁷ artiklis 8:69 on sätestatud:

„1. Asja läbivaatav kohus lähtub otsuse tegemisel kaebusest, esitatud tõenditest ning eelmenetluse käigus ja kohtuistungil ilmnenust.

2. Kohus täiendab õigusküsimusi puudutavaid väiteid omal algatusel.

3. Kohus võib omal algatusel koguda täiendavaid tõendeid faktiliste asjaolude kohta.“

16. Awb artiklis 8:77 on sätestatud:

„1. Kirjalikus otsuses märgitakse:

[...]

b. otsuse põhjendused,

⁷ Stb. 1992, nr 315, edaspidi „Awb“.

[...]“.

III. Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

A. B-d ja C-d puudutavad vaidlused (C-704/20)

17. Alžeeria kodanik B väljendas soovi Madalmaades varjupaigataotluse esitamiseks. 3. juuni 2019. aasta otsusega otsustas riigisekretär ta Vw 2000 artikli 59b alusel ja eelkõige tema taotluse läbivaatamiseks vajalike asjaolude kindlaks tegemiseks kinni pidada.

18. B esitas selle otsuse peale kaebuse rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschile (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad).

19. 18. juuni 2019. aasta kohtuotsuses ei võtnud nimetatud kohus seisukohta kaebuses esitatud väidete osas, ent rahuldas kaebuse, põhjendades seda asjaoluga, millele B ei olnud tuginenud, et riigisekretär ei tegutsenud nõutava hoolsusega. Seetõttu tegi nimetatud kohus määruse B vabastamiseks ning mõistis B kasuks välja hüvitise.

20. C on Sierra Leone kodanik. 5. juuni 2019. aasta otsusega otsustas riigisekretär ta Vw 2000 artikli 59a alusel kinni pidada, et tagada tema üleandmine Itaaliale vastavalt määrusele nr 604/2013.

21. C esitas selle otsuse peale kaebuse rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschile (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja).

22. 19. juuni 2019. aasta kohtuotsuses leidis nimetatud kohus, et C esitatud väited ei ole põhjendatud, ent rahuldab siiski kaebuse põhjendusel, et riigisekretär ei olnud Itaaliale üleandmise korraldamisel olnud nõutavalt hoolas. Seetõttu tegi nimetatud kohus määruse C vabastamiseks ja mõistis C kasuks välja hüvitise.

23. Riigisekretär vaidlustas mõlemad need kohtuotsused Raad van States (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Viimane soovib, et Euroopa Kohus võtaks seisukoha teesi osas, mida toetavad B ja C ning ka mõned Madalmaade kohtud ja mille kohaselt tuleneb liidu õigusest kohtutele kohustus kontrollida omal algatusel kõiki tingimusi, mis peavad olema täidetud selleks, et kinnipidamine õiguspärane oleks.

24. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tõdeb, et kinnipidamise ajal viibisid B ja C Madalmaades seaduslikult. Leides küll, et seetõttu on käesoleval juhul kinnipidamise seisukohast asjasse puutuvateks õigusnormideks direktiivis 2013/33 ja määruses nr 604/2013 sisalduvad õigusnormid, soovib see kohus, et esitatud küsimuse käsitlemisel võetaks arvesse ka direktiivi 2008/115, kuna see direktiiv reguleerib paljusid kinnipidamisega seotud aspekte.

25. Nimetatud kohus märgib, et igasugune neis liidu õigusaktides ette nähtud kinnipidamine toimub Madalmaades haldusmenetluses, kus Madalmaade kohtutel ei ole lubatud omal algatusel kontrollida seda, kas täidetud on need õiguspärasuse tingimused, millele asjaomane isik tuginenud ei ole. Ainus erand sellest põhimõttest puudutab seda, kas on järgitud avaliku korra norme, nagu normid, mis puudutavad kohtusse pöördumise võimalust, pädevust ja vastuvõetavust.

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul kuuluvad kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise õiguspärasuse tingimuste hulka eelkõige tingimused, mis puudutavad ütluste võtmist, isikusamasuse, kodakondsuse ja viibimisaluse olemasolu kontrollimist, istungi toimumise kohta toimetamist, käeraudade kasutamist, õigust konsulaarabile ning nõustaja ja tõlgi osalemist istungil, kaitseõigusi, põgenemis- või kõrvalehoidmisohu esinemist, väljasaatmise või üleandmise perspektiivikut, riigisekretäriilt nõutavat hoolsust, selliseid menetluslikke aspekte nagu kinnipidamisotsuse tegemise aeg ja allkirjastamine ning küsimust, kas kinnipidamine on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

27. See kohus leiab, et liidu õigusest ei tulene kohustust kontrollida kõiki neid õiguspärasuse tingimusi kohtu omal algatusel. Seejuures viitab ta 7. juuni 2007. aasta kohtuotsusele van der Weerd jt⁸. Sellest kohtuotsusest tuleneb, et liidu õigus ei pane kohtule kohustust kontrollida haldusakti õiguspärasust puudavas menetluses omal algatusel liidu õigusnormide järgimist, välja arvatud kui viimased on liidu õiguskorras samaväärsel kohal nagu avaliku korra normid või kui poolte jaoks on liidu õiguse rikkumist puudutavate väidete esitamine asjaomasel menetluses võimatu. Selle kohtu hinnangul ei ole aga kinnipidamist puudutavad tingimused samaväärsel kohal riigisiseste avaliku korra normidega ning Madalmaades on välisriigi kodanikul võimalik esitada väiteid, mis puudutavad seda, et kinnipidamise tingimused ei ole täidetud.

28. Apellatsioonkaebuses tugines riigisekretär eelotsusetaotluse esitanud kohtu praktikale, kus kinnipidamisega seoses on juhitud sellest Euroopa Kohtu otsusest. Seejuures rõhutab see kohus, et Euroopa Kohus ei ole veel võtnud seisukohta küsimuses, kas nimetatud kohtuotsuses antud juhised on kohaldatavad ka kinnipidamisega seoses.

29. Selgitamaks sellekohase küsimuse esitamise põhjusi, osutab nimetatud kohus mõnedele kohtuliku kontrolli tunnustele Madalmaade haldusmenetlusõiguses. Awb artikli 8:69 lõike 1 kohaselt määrab vaidluse piirid esitatud kaebus, omal algatusel peab kohus käsitlema üksnes avaliku korra normide rikkumist. Awb artikli 8:69 lõike 2 kohaselt peab kohus omal algatusel õigusväiteid täiendama, mis tähendab seda, et kaebaja peab esitama oma väited vaid enese sõnastuses, mispeale peab kohus omistama neile õigusliku tähenduse. Lisaks sellele on kohtul Awb artikli 8:69 lõike 3 kohaselt õigus omal algatusel koguda täiendavaid tõendeid faktiliste asjaolude kohta. See tähendab, et pooltelt oodatakse esialgsete tõendite esitamist ning seejärel võib kohus näiteks küsimusi esitades või tunnistajaid kutsudes täiendavaid tõendeid koguda.

30. Eelotsusetaotluse esitanud kohus osutab ka kinnipidamise kohtuliku kontrolli puhul kohaldatavatele täiendavatele normidele ja tagatistele, nagu kinnipidamise õiguspärasuse kontrollimine *ex officio*, kohustus kolmanda riigi kodanik isiklikult ära kuulata, kinnipidamise õiguspärasuse kohta kohtuotsuse tegemine lühikese tähtaja jooksul ning õigus tasuta advokaadi abile.

31. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul võiks liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõte toetada võimalust keelata kohtutel käsitleda kinnipidamise kohtulikku kontrolli tehes asjaolusid või väiteid omal algatusel. Seejuures märgib see kohus, et ei näe hetkel mis tahes põhjust kalduda kõrvale oma senisest kohtupraktikast, mille kohaselt ei ole kinnipidamist reguleerivate Madalmaade menetlusnormide kohaldamine võrdvärsuse ja tõhususe põhimõttega tingimata vastuolus.

⁸ C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318.

32. Võrdväarsuse põhimõttega seoses märgib nimetatud kohus, et kinnipidamismeetmete võtmine toimub haldusmenetluses ning kõigi sedalaadi menetluste suhtes kohaldub põhimõte, et kohus ei tee kontrolli omal algatusel, välja arvatud avaliku korra normide osas. Kinnipidamise tingimused ei ole liidu õiguskorras aga samaväärsel kohal, nagu seda on liikmesriigi avaliku korra normid.

33. Kolmandate riikide kodanike kinnipidamisega sarnaste muude riigisiseste menetluste osas märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Awb artiklit 8:69 kohaldatakse teistegi kinnipidamisega seotud haldusõiguslike meetmete suhtes, mis puudutavad nende kodanike kinnipidamist eelkõige nende isikusamasuse või viibimisaluse kontrollimiseks või avaliku korra kaitseks.

34. Seevastu ei kohaldata Awb artiklit 8:69 ega ühtki muud sarnast sätet kriminaalmenetluses toimuva vahistamise suhtes. Kriminaalasja lahendav kohus ei pea vabaduse võtmise puhul piirduma üksnes kahtlustatava või officier van justitie (prokuratuur, Madalmaad) väidete või argumentidega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab aga, et kriminaalmenetluses on vabaduse võtmise üle otsustajaks kriminaalasja lahendav kohus ning see on oluline erinevus võrreldes haldusõiguslike meetmetega, millel ei ole liati karistuslikku eesmärki. Ainsana oleks selle kohtu hinnangul kinnipidamismeetme kohtuliku kontrolliga võrreldav kriminaalasja lahendava kohtu poolne kontroll isiku kahtlustatavana kinnipidamise õiguspärasuse üle, mille puhul ei pea kohus piirduma kahtlustatava esitatud väidetega. Ent ka selle puhul ei saa kahe menetlusliigi vahelistest erisustest tingituna asuda seisukohale, et kinnipidamise suhtes kohaldatavad menetlusnormid on vastuolus võrdväarsuse põhimõttega.

35. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei lähe Awb artikkel 8:69 vastuollu ka tõhususe põhimõttega, kuna kinni peetud kolmandate riikide kodanikel on võimalik kiiresti ja tasuta pöörduda kohtusse ning nad võivad seal esitada kõiki väiteid, mida soovivad. Seda järeldust ei väära ka Euroopa Kohtu praktika. See kohus on küll oma 4. oktoobri 2012. aasta kohtuotsuses Byankov⁹ leidnud, et liidu kodaniku vaba liikumist piirava haldusakti uuesti läbivaatamise võimatus on tõhususe põhimõttega vastuolus. Kinnipidamismeetmed on aga teistsuguse ulatusega ning nende uuesti läbivaatamise võimalus on tagatud nii liidu õiguse kui Madalmaade õigusega.

36. Samuti märgib see kohus, et B ja C väidavad, et kinnipidamismeetmeid kontrollivate kohtute *ex officio* pädevust tuleb järeldada ühelt poolt 5. juuni 2014. aasta kohtuotsusest Mahdi¹⁰ ja 14. mai 2020. aasta kohtuotsusest Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság¹¹, kust tuleneb, et õiguspärasuse tingimusi tuleb kontrollida sõltumata esitatud väidetest, ning teiselt poolt eelkõige 17. detsembri 2009. aasta kohtuotsusest Martín Martín¹² ja 17. mai 2018. aasta kohtuotsusest Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen¹³, mis on nende hinnangul analoogia alusel asjasse puutuvad, kuivõrd neis nõudis Euroopa Kohus tarbija õigustega seoses *ex officio* kontrolli tegemist selleks, et tasakaalustada tarbijate ning müüjate või teenuse osutajate vahelist ebavõrdset olukorda.

⁹ C-249/11, EU:C:2012:608.

¹⁰ C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

¹¹ C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

¹² C-227/08, EU:C:2009:792.

¹³ C-147/16, EU:C:2018:320.

37. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei ole 5. juuni 2014. aasta kohtuotsuses Mahdi¹⁴ ja 14. mai 2020. aasta kohtuotsuses Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság¹⁵ täpsustatud, kas kõiki tingimusi, mis peavad liidu õiguse kohaselt täidetud olema, et kinnipidamine oleks õiguspärane, tuleb kohtu omal algatusel käsitleda või mitte.

38. Tarbija õiguste valdkonda puudutava Euroopa Kohtu praktika osas tunnistab eelotsusetaotluse esitanud kohus küll seda, et sarnaselt tarbijatele saab kinnipeetud isikuid käsitada riigisekretäriaga võrreldes teatud mõttes haavatava rühmana ning tegemist on seega ebavõrdse olukorraga, ent toob esile erinevuse, mis seisneb selles, et tarbijaid puudutavates kohtuasjades on vaidlevateks poolteks kaks eraõiguslikku isikut, ent kinnipidamist puudutavates kohtuasjades on vaidlus füüsilise isiku ja haldusorgani vahel. Kuivõrd viimane peab tegutsema üldistes huvides ja järgima hea halduse üldpõhimõtteid, avaldub ebavõrdsus vähem, kuna haldusmenetlusõigus ongi kujundatud nii, et seda ebavõrdsust vähendada. Seevastu tsiviilkohtumenetlus lähtub põhimõtteliselt ideest, et pooled on võrdsed, mistõttu on tarbija õiguste puhul vaja leevendada ebavõrdsust olukorda, mis tuleneb sellest, et selles valdkonnas on vaidlus tavaliselt üksikisiku ja suure äriühingu vahel.

39. Mis puudutab viimaks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni¹⁶ artiklit 5, mille lõikes 4 on sätestatud, et „[i]gaühel, kellelt on võetud vabadus vahistamise või kinnipidamisega, on õigus taotleda menetlust, milles kohus otsustaks kiires korras tema kinnipidamise õiguspärasuse ning korraldaks tema vabastamise, kui kinnipidamine on õigusvastane“, siis tõdeb eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi „EIK“) ei ole iial võtnud seisukohta, et kohtud peaksid kinnipidamise õiguspärasuse tingimuste täitmist kontrollima omal algatusel. Ta on vastupidi leidnud, et kohus ei pea kinnipidamise õiguspärasust automaatselt kontrollima¹⁷. Samuti ei tulene EIK kohtupraktikast, et kinnipidamise puhul tuleks eeldada selle õigusvastasust ning et see on õigusvastane kuni kohus ei ole sõnaselgelt tuvastanud selle õiguspärasust. Seevastu on nimetatud kohus rõhutanud, et oluline on kinnipeetud isiku õigus pöörduda kohtusse ning taotleda seeläbi, et kohus teeks lühikese tähtaja jooksul otsuse kinnipidamise õiguspärasuse kohta¹⁸.

40. Samas leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et eeltoodust ei saa tingimata järeldada, et harta artikkel 6, mis tagab õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile, ei nõua kohtult kinnipidamise õiguspärasuse kontrollimist omal algatusel. Nimelt võib liidu õigus anda EIÕKga tagatud õigustega võrreldes ulatuslikuma kaitse.

41. Neil asjaoludel otsustas Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas liidu õigusest, eelkõige [direktiivi 2008/115] artikli 15 lõikest 2 ja [direktiivi 2013/33] artiklist 9 koosmõjus [harta] artikliga 6, tuleneb omal algatusel kontrollimise kohustus, mis tähendab, et kohus peab omal algatusel (*ex officio*) hindama, kas täidetud on kõik kinnipidamise tingimused, sealhulgas tingimused, mille täidetust välismaalane kahtluse alla ei seadnud, kuigi tal oli selleks tegelikult võimalus?“

¹⁴ C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

¹⁵ C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

¹⁶ Allkirjastatud Roomas 4. novembril 1950. aastal, edaspidi „EIÕK“.

¹⁷ Vt EIK 19. mai 2016. aasta kohtuotsus *J. N. vs. Ühendkuningriik* (CE:ECHR:2016:0519JUD003728912, punkt 87).

¹⁸ Vt EIK 28. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus *Rakevich vs. Venemaa* (CE:ECHR:2003:1028JUD005897300, punkt 43) ja EIK 9. juuli 2009. aasta kohtuotsus *Morren vs. Saksamaa* (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, punkt 106).

B. X-i puudutav vaidlus (C-39/21)

42. X on 1973. aastal sündinud Maroko kodanik. 1. novembri 2020. aasta otsusega otsustas riigisekretär ta kinni pidada vastavalt Vw 2000 artikli 59 lõike 1 sissejuhatavale lausele ja punktile a, mis kuuluvad nende sätete hulka, millega Madalmaad rakendavad direktiivi 2008/115. Kinnipidamist põhjendati avaliku korra kaitsega, kuna oli oht, et X hoiab kõrvale kontrollist ja takistab enda väljasaatmist.

43. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) jättis 14. detsembri 2020. aasta kohtuotsusega selle kinnipidamismeetme peale esitatud X-i kaebuse rahuldamata. X esitas selle kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse. Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tunnistas 2. juuni 2021. aasta kohtuotsusega X-i apellatsioonkaebuse põhjendamatuks¹⁹.

44. X esitas 8. jaanuaril 2021. aastal rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschile (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) kaebuse kinnipidamise jätkamise peale. Selles menetluses esitas nimetatud kohus eelotsusetaotluse.

45. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et kontrollib X-i kinnipidamise õiguspärasust üksnes alates 8. detsembrist 2020. Kuni 7. detsembrini 2020 toimunud kinnipidamise õiguspärasust on nimelt hinnatud 14. detsembri 2020. aasta kohtuotsuses.

46. X tugines kaebuses sellele, et tema väljasaatmine mõistliku aja jooksul on perspektiivitu. Vastuseks märkis riigisekretär, et reisidokumendi väljastamise taotluse menetlus on endiselt pooleli ning Maroko asutused ei ole teatanud, et sellist dokumenti ei väljastata.

47. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab vajalikuks saada selgitusi liidu õigusest tulenevate nõuete kohta, mis puudutavad kohtuliku kontrolli intensiivsust kolmandate riikide kodanike kinnipidamise asjades.

48. Tunnistades küll liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõtte olulisust, ei välista see kohus, et direktiivis 2008/115, direktiivis 2013/33 ja määruses nr 604/2013 nimetatud olukordades kolmandate riikide kodanike kinnipidamise õiguspärasuse kontrollimisega seoses Madalmaade kohtutele seatud piirangud on vastuolus nii eelviidatud põhimõttega seatud võrdväarsuse ja tõhususe nõuetega kui ka harta artiklites 6, 24 ja 47 sõnastatud põhiõigustega.

49. Olles osutanud Madalmaade menetlusnormile, mis keelab kohtul kinnipidamise õiguspärasuse sisulisel kontrollimisel faktiliste või õiguslike asjaolude käsitlemise omal algatusel, märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et selline keeld kohaldub ka siis, kui asjaomane isik on „haavatav isik“ liidu õiguse tähenduses, näiteks alaealine.

50. See kohus märgib, et neil juhtudel, kui kinnipidamismeetme peale esitatud kaebust läbivaatav kohus on siiski faktilisi või õiguslikke asjaolusid omal algatusel käsitleanud, on riigisekretär süstemaatiliselt esitanud Raad van Statele (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) apellatsioonkaebuse ning saavutanud alati edu.

¹⁹ Vt Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 9. juuni 2021. aasta kohtuotsus (n° 202006815/1/V3, NL:RVS:2021:1155), kättesaadav internetis aadressil <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2021:1155>.

51. Perioodi kohta, mis algab 8. detsembriga 2020. aastal, on põhikohtuasjas eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud poole lehekülje pikkune vestluse protokoll ning 8. jaanuari 2021. aasta kuupäeva kandev järelevalvearuanne, mis kannab pealkirja „Vorm 120 – väljasaatmist puudutav teave“. Viimati nimetatud aruanne, mis koosneb neljast leheküljest, on lihtsalt formular, kuhu ametiasutused märgivad konkreetsed väljasaatmiseks võetavad meetmed. Peamiselt tuleneb sellest aruandest ühelt poolt, et ametiasutused on pöördunud kirjalikult Maroko ametiasutuste poole, saamaks teada, kas reisidokumendi väljastamise taotlus on jätkuvalt menetluses, ning teiselt poolt, et 6. jaanuaril 2021. aastal toimunud lahkumisvestlusel märkis X, et ei ole kinnipidamiskohas viibides teinud midagi selleks, et Marokosse naasmist kiirendada.

52. See kohus leiab, et sedavõrd vähest teavet sisaldavast toimikust ei ole võimalik teha järeldusi kõigi asjasse puutuvate faktiliste asjaolude kohta, et hinnata, kas kinnipidamine on õiguspärane. Konkreetsel juhul sooviks ta teada, miks Madalmaade asutused leiavad ühelt poolt, et väljasaatmine on mõistlikul määral perspektiivikas, olgugi et reisidokumendi saamiseks on tehtud juba 21 kirjalikku pöördumist, ning teiselt poolt, et mõne kinnipidamisega võrreldes vähem piirava meetme võtmist ei saa ette näha. Lisaks sellele, isegi kui need asutused suudaksid õiguslikult piisavalt põhjendada seda, et muud meetmed ei võimaldaks ette valmistada piirile saatmist nii, et X sellest kõrvale hoides seda takistama ei asuks, soovib ta teada, miks ei loobu ametiasutused siiski X-i kinnipidamisest tema isikliku olukorra tõttu. Viimasega seoses tuleneb toimikust eelkõige, et X-il on sõltuvusprobleemid. Seetõttu oleks vaja teada, milliseid eriteenuseid X-ile nende probleemidega toime tulemiseks kinnipidamiskeskuses pakutakse.

53. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kuivõrd tal ei ole lubatud selliseid asjaolusid omal algatusel kontrollida, on talt võetud võimalus hinnata kinnipidamise tähtaja pikendamise õiguspärasust kõigist asjasse puutuvatest asjaoludest lähtudes. Sellist olukorda võib lugeda vastuolus olevaks harta artiklis 47 sõnastatud põhiõigusega tõhusale õiguskaitsevahendile, seda enam, et kinnipidamise meetme jätkamist puudutavate kohtuotsuste peale ei ole võimalik apellatsioonkaebust esitada.

54. Selleks, et kohtulik kaitse seda liiki asjades tõhus oleks, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul vaja kohtule võimalust tagada täielikult, et järgitaks harta artiklis 6 sõnastatud õigust vabadusele. EIÕK artiklit 5, harta artiklit 6 ja artikli 52 lõiget 1 arvesse võttes on oluline, et kohus saaks tagada, et järgitaks normi, mille kohaselt ei tohi kelleltki võtta vabadust, välja arvatud teatud ammendavalt loetletud juhtudel ja seaduses kindlaksmääratud korras. Seega peaks kohus direktiivi 2008/115 artikli 15 alusel toimuva kinnipidamise puhul saama täielikult ja põhjalikult kontrollida, kas selles artiklis sätestatud nõudeid on järgitud. Madalmaade õigus, nii nagu Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) seda tõlgendab, sellist täielikku kontrolli ei taga.

55. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul tuleneb liidu õigusest, et direktiivi 2008/115, direktiivi 2013/33 või määruse nr 604/2013 alusel toimuva kinnipidamise peale esitatud kaebust läbivaatav kohus peab sellise meetme raskust arvesse võttes kontrollima ja hindama omal algatusel aktiivselt ja põhjalikult kõiki kinnipidamise õiguspärasuse seisukohast asjasse puutuvaid asjaolusid ja tõendeid, et ta saaks kõigil juhtudel, kui ta leiab, et kinnipidamine on õigusvastane, teha määruse asjaomase isiku viivitamatuks vabastamiseks.

56. Euroopa Kohtu kohtupraktikaga seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et 6. novembri 2012. aasta kohtuotsuse Otis jt²⁰ punktis 49 on täpsustatud, et selleks, et kohus „saaks otsustada liidu õigusest tulenevatel õigustel ja kohustustel põhineva vaidluse üle kooskõlas harta artikliga 47, on vaja, et ta oleks pädev uurima kõiki faktilisi ja õiguslikke küsimusi, mis talle lahendada antud kohtuvaidluses asjasse puutuvad“. Samuti viitab ta 15. märtsi 2017. aasta kohtuotsuse Al Chodor²¹ punktidele 36 ja 40, mille kohaselt riivab kinnipidamine intensiivselt harta artiklis 6 sõnastatud õigust vabadusele, ning 5. juuni 2014. aasta kohtuotsuse Mahdi²² punktidele 62 ja 63, kus Euroopa Kohus leidis, et lisaks esialgse kinnipidamise otsuse teinud haldusasutuse osutatud faktilistele asjaoludele ja tõenditele ning asjaomase kolmanda riigi kodaniku võimalikele seisukohtadele peab kinnipidamise jätkamise taotluse kohta otsust tegev kohus saama uurida kõiki muid tema otsuse seisukohast asjasse puutuvaid tõendeid, kui ta seda vajalikuks peab, kusjuures kohtuasutuse pädevus kontrolli tegemisel ei tohi mingil juhul olla piiritletud üksnes nende tõenditega, mida esitab asjaomane haldusasutus.

57. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tsiteerib lisaks ka 14. mai 2020. aasta kohtuotsuse Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság²³ punkte 140 ja 142, kuna seal rõhutas Euroopa Kohus, et harta artikkel 47 ei vaja täpsustamist liidu või riigisisestes õigusnormides, selleks et anda üksikisikutele õigus, millele saab sellisena tugineda, ning et kuigi iga liikmesriigi õiguskorras tuleb kehtestada menetlusnormid nende kohtuasjade läbivaatamiseks, mille eesmärk on tagada liidu õiguskorras tulenevate individuaalsete õiguste kaitse, on liikmesriigid siiski kohustatud igal üksikjuhtumil tagama, et järgitakse õigust nende õiguste tõhusale kohtulikule kaitsele.

58. Veel märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Awb artikli 8:77 lõike 1 punktis b sätestatud põhjendamiskohustusest on Vw 2000 artikli 91 lõikes 2 ette nähtud erand, mille kohaselt võib Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kinnipidamist puudutava kohtuotsuse peale esitatud apellatsioonkaebuse kohta tehtavas otsuses esitada kärbitud põhjendused, kus märgitakse peamiselt üksnes ära, et asjaomane isik ei esitanud põhjendatud vastuväiteid.

59. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul jätab selline erand asjaomased isikud ilma õigusest tõhusale õiguskaitsevahendile. Tema hinnangul tuleks harta artiklit 47 tõlgendada nii, et välismaalaste õiguse valdkonnas hõlmab võimalus pöörduda kohtusse ka õigust saada sisuline põhjendatud otsus asja teise ja viimase kohtuastmena läbivaatavast kohtust, vähemalt siis – nagu antud juhul – kui kõigile teistele haldus-, kriminaal- ja tsiviikohtumenetlustele laieneb põhjendamiskohustus.

60. Neil asjaoludel otsustas Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas liikmesriigid, arvestades [harta] artiklit 47 koostoimes harta artiklitega 6 ja 53 ning võttes arvesse [direktiivi 2008/115] artikli 15 lõike 2 alusosa ja punkti b, [direktiivi 2013/33] artikli 9 lõiget 3 ning [määruse nr 604/2013] artikli 28 lõiget 4, võivad sisustada asutuste kinnipidamisotsuste vaidlustamise kohtumenetlust nii, et kohtul on keelatud omal algatusel kontrollida või hinnata kinnipidamise õiguspärasuse kõiki aspekte ja – juhul kui kohus omal

²⁰ C-199/11, EU:C:2012:684.

²¹ C-528/15, EU:C:2017:213.

²² C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

²³ C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

algatusel tuvastab kinnipidamise õigusvastasuse – sellist õigusvastast kinnipidamist viivitamatult lõpetada ning näha ette välismaalase viivitamatut vabastamist? Kas juhul, kui Euroopa Kohtu hinnangul on selline riigisisene kord liidu õigusega vastuolus, tähendab see ka seda, et kui välismaalane taotleb kohtult enda vabastamist, siis on kohus alati kohustatud omal algatusel aktiivselt ja põhjalikult kontrollima ja hindama kinnipidamise õiguspärasuse kõiki olulisi asjaolusid ja aspekte?

2. Kas esimesele küsimusele tuleb – arvestades harta artikli 24 lõiget 2 koostoimes direktiivi 2008/115 artikli 3 punktiga 9, [direktiivi 2013/33] artikliga 21 ja [määruse nr 604/2013] artikliga 6 – vastata teistmoodi, kui asutuste otsuse alusel kinni peetud välismaalane on alaealine?
3. Kas harta artiklis 47 sätestatud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile lubab koostoimes harta artiklitega 6 ja 53 ning arvestades [direktiivi 2008/115] artikli 15 lõike 2 algusosa ja punkti b, [direktiivi 2013/33] artikli 9 lõiget 3 ning [määruse nr 604/2013] artikli 28 lõiget 4, teha järelduse, et kui välismaalane esitab kohtule kinnipidamise kehtetuks tunnistamise ja enda vabastamise taotluse, peab iga astme kohus esitama selle taotluse kohta tehtud otsuses veenvad sisulised põhjendused, juhul kui esitatud kaebus muus osas vastab asjaomases liikmesriigis kehtivatele nõuetele? Kui Euroopa Kohus leiab, et liikmesriigi kohtupraktika, mille kohaselt võib teise ja seega viimase astme kohus piirduda sellega, et teeb otsuse ilma ühtegi sisulist põhjendust esitamata, on – võttes arvesse viisi, kuidas on kõnealune õiguskaitsevahend selles liikmesriigis muus osas sisustatud – liidu õigusega vastuolus, siis kas see tähendab, et arvestades välismaalase haavatavat seisundit, märkimisväärset tähtsust välismaalaste õigusi puudutavates kohtumenetlustes ning järeldust, et kõnealused menetlused näevad välismaalasele – seoses õiguskaitsega erinevalt kõikidest teistest haldusmenetlustest – ette sama vähe menetluslikke tagatise nagu kinnipidamismenetlus, tuleb varjupaigataotlusi ja välismaalaste õigusi puudutavaid asju teise ja seega viimase astme kohtuna lahendada kohtu sellist pädevust pidada samuti liidu õigusega vastuolus olevaks? Kas eespool sõnastatud küsimustele tuleb harta artikli 24 lõiget 2 arvestades vastata teistmoodi, kui asutuste otsuse välismaalaste õiguste kohta on vaidlustanud välismaalane, kes on alaealine?“

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

61. Esiti otsustas Euroopa Kohus kohaldada eelotsuse kiirmenetlust kohtuasjas C-39/21 PPU, sest kuivõrd X-i peeti eelotsusetaotluse esitamise ajal kinni ja seega oli temalt võetud vabadus, võis eelotsuse küsimustele antaval Euroopa Kohtu vastusel olla määrav tähtsus tema kinnipidamise lõpetamise või selle jätkamise seisukohast. Seotuse tõttu selle kohtuasjaga otsustati samamoodi läbi vaadata ka kohtuasi C-704/20.

62. Hiljem otsustas Euroopa Kohus, et need kaks kohtuasja tuleb läbi vaadata tavamenetluses. Selle otsuse tingis rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschi (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) 31. märtsi 2021. aasta teade, mille kohaselt oli ta 26. märtsi 2021. aasta vaheotsusega X-i kinnipidamise lõpetanud.

63. 26. aprilli 2021. aasta otsusega mõistis rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) X-ile välja hüvitise, kuna tema kinnipidamine oli õigusvastane ja tekitas talle kahju. Oodates aga Euroopa Kohtu vastust oma eelotsuse küsimustele, peatas see kohus menetluse küsimuse osas, kas X võib saada suuremat hüvitist.

64. Kirjalikud seisukohad esitasid X, Madalmaade valitsus ja Euroopa Komisjon. Varem, eelotsuse kiirmenetluse ajal oli oma seisukohad esitanud ka C. Kohtuistung toimus 1. märtsil 2022. aastal.

V. Analüüs

A. Kohtuasjas C-704/20 esitatud eelotsuse küsimus ja kohtuasjas C-39/21 esitatud esimene eelotsuse küsimus

65. Täpsustan esmalt, et tõlgendatavateks säteteks on kohtuasjas C-39/21 direktiivi 2008/115 artikkel 15 ning kohtuasjas C-704/20 direktiivi 2013/33 artikkel 9 ja määruse nr 604/2013 artikli 28 lõige 4²⁴. Olgugi, et kohtuasi C-704/20 seondub kinnipidamise kohtuliku kontrolliga ja kohtuasi C-39/21 puudutab kinnipidamise jätkamise kohtulikku kontrolli, tegin teadlikult valiku käsitleda direktiivi 2008/115 artiklit 15 ja direktiivi 2013/33 artiklit 9 tervikuna, sest nagu ma järgnevas arutluskäigus selgitan, tuleb juhiste andmisel lähtuda kummagi artikli mitmest sättest, mida tuleb tõlgendada koosmõjus²⁵.

66. Liidu seadusandja vastu võetud ühtsetest normidest rääkides on kinnipidamise õiguslikuks aluseks ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike puhul peamiselt direktiivi 2008/115 artiklid 15–17 ning rahvusvahelise kaitse taotlejatest kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute puhul direktiivi 2013/33 artiklid 8–11 ning määruse nr 604/2013 artikkel 28.

67. Liidu õiguses ette nähtud kinnipidamise alused on riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike puhul sätestatud direktiivi 2008/115 artiklis 15 ning rahvusvahelise kaitse taotlejatest kolmandate riikide kodanike puhul direktiivi 2013/33 artiklis 8 ja määruse nr 604/2013 artiklis 28. Määrates kindlaks, milline regulatsioon kinnipidamise ja kinnipidamise jätkamise suhtes kohaldamisele kuulub, võimaldavad need sätted määratleda kinnipidamismeetmete õiguspärasuse tingimused. Need tingimused puudutavad eelkõige kinnipidamise otsuse teinud organi pädevust, kinnipeetud isiku põgenemise ohtu, kinnipidamisega võrreldes teiste ja vähem piiravate meetmete piisavust, haldusorgani hoolsust väljasaatmismenetluses ning haavatavatele isikutele pakutavat kaitset.

68. Olles teinud need täpsustused, käsitlen koos kohtuasjas C-704/20 esitatud eelotsuse küsimust ja kohtuasjas C-39/21 esitatud esimest eelotsuse küsimust. Mulle näib, et kohtu roll ei tohi olla põhimõtteliselt erinev sõltuvalt sellest, kas ta peab tegema otsuse kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise õiguspärasuse kohta,²⁶ või sellest, kas isik on otsustatud kinni pidada direktiivi 2008/115, direktiivi 2013/33 või määruse nr 604/2013 alusel. Kuigi kinnipidamise ja kinnipidamise jätkamise alused ei ole identsed, on kohtuniku rolli piiritlemist võimaldavad juhtpõhimõtted neil juhtudel samad.

²⁴ Selles sättes viidatakse nimelt direktiivi 2013/33 artiklile 9.

²⁵ Rõhutan, et kuigi kohtuasjas C-39/21 võib iseäranis asjasse puutuvana näida direktiivi 2008/115 artikli 15 lõige 3, kuna kinnipidamise jätkamise peale esitatud kaebuse läbivaatamist mõistetakse kinnipidamise „läbivaatamisena mõistlike ajavahemike möödudes“, mis on nõutav selle sätte esimese lause kohaselt, tuleb analüüsimisel minu arvates arvesse võtta ka selle artikli teisi sätteid, eelkõige lõiget 1, kus on sätestatud kinnipidamise alused, ja lõiget 2, kus on sätestatud eelkõige kinnipidamise kohtuliku kontrollitavuse põhimõte ja mõned selle kontrolli läbiviimise tingimused. Märgin lisaks, et Madalmaade õiguses on kinnipidamise ja kinnipidamise jätkamise kohtulik kontroll tihedalt seotud, sest nagu Madalmaade valitsus oma seisukohtades selgitab, võidakse kinnipidamise jätkamise peale esitatud kaebuse läbivaatamisel põhimõtteliselt uuesti hinnata kõigi kinnipidamise tingimuste täitmist.

²⁶ Nagu Euroopa Kohus on juba märkinud, on kinnipidamine ja selle pikendamine analoogilised, kuna nende mõlema tagajärg on asjaomase kolmanda riigi kodaniku vabaduse piiramine: vt direktiivi 2008/115 kohta 10. märtsil 2022. aasta kohtuotsus Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika). Sama saab tõdeda ka kinnipidamise ja kinnipidamise jätkamise kohta.

69. Märgin esmalt, et kolmandate riikide kodanike kinnipidamise ja kinnipidamise jätkamise kohtuliku kontrolliga seoses on liidu seadusandja sätestanud teatud hulga ühiseid eeskirju.

70. Nii peab vastavalt direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikele 2²⁷ otsustama riigis ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise haldusasutus või kohtuorgan kirjaliku ja põhjendatud otsusega. Kui kinnipidamise otsustab haldusasutus, on asjaomasel liikmesriigil kohustus kas näha ette „kinnipidamise õiguspärasuse kiire kohtulik läbivaatamine“ (selle direktiivi artikli 15 lõike 2 punkt a) või anda „asjaomasele kolmanda riigi kodanikule õigus taotleda menetlust, mille kohaselt tema kinnipidamise õiguspärasus vaadatakse võimalikult kiiresti kohtulikult läbi“ (kõnealuse direktiivi artikli 15 lõike 2 punkt b). Lisaks sellele on sama direktiivi artikli 15 lõikes 3 sätestatud, et kinnipidamine tuleb „[läbi vaadata] mõistlike ajavahemike möödudes kas asjaomase kolmanda riigi kodaniku taotlusel või *ex officio*“ ning „[p]ikaajalise kinnipidamise korral toimub läbivaatamine kohtuasutuse järelevalve all“.

71. Mis puudutab rahvusvahelise kaitse taotlejatest kolmandate riikide kodanikke ja kodakondsuseta isikuid, siis on direktiivis 2013/33 analoogsed normid sätestatud nii kinnipidamise (selle direktiivi artikli 9 lõige 3) kui kinnipidamise jätkamise (kõnealuse direktiivi artikli 9 lõige 5) kohtuliku kontrolli jaoks.

72. Kõigis neis sätetes on liidu seadusandja näinud ette kohtuliku kontrolli, mida saab teha kas asjaomase kolmanda riigi kodaniku taotlusel või *ex officio*. Võttes arvesse seda, kui oluline on põhiõigus vabadusele ja kui intensiivselt kinnipidamine seda õigust riivab²⁸, on kõnealused sätted suunatud kolmandate riikide kodanike kaitsele omavolilise kinnipidamise eest ja seega on nende eesmärk tagada, et kõigis liikmesriikides oleks olemas kinnipidamise ja hilisema kinnipidamise jätkamise otsuste kohtuliku kontrolli mehhanism, et kontrollida nende otsuste õiguspärasust.

73. Seadusandja ei ole aga sätestanud ühiseid norme selle kohta, kui ulatuslik peab kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise õiguspärasuse kontrollimiseks kohtu tehtav kontroll olema. Eelkõige ei ole seadusandja sõnaselgelt sätestanud, et kohus peab kinnipidamise õiguspärasuse kontrollimisel talle esitatud väidetest ja argumentidest sõltumata käsitlema kõiki faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, mida ta asjasse puutuvaks peab. Kontrolli kord on seega hõlmatud liikmesriikide menetlusautonoomiaga.

74. Tuleb kontrollida, kas Awb artikli 8:69 lõige 1 on osas, milles see piirab kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise õiguspärasust hindama pidava kohtu pädevust üksnes kolmanda riigi kodaniku esitatud väidete ja argumentidega, kooskõlas liikmesriikide menetlusautonoomiat raamistavate piirangutega.

75. Juhin siinkohal tähelepanu sellele, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb juhul, kui mõnes valdkonnas puuduvad liidu õigusnormid, iga liikmesriigi õiguskorras menetlusautonoomia põhimõttest lähtudes kehtestada kohtusse pöördumist reguleerivad menetlusnormid, mille eesmärk on tagada õigussubjektidele nende õigused, kuid seda tuleb siiski teha nii, et need ei oleks vähem soodsad kui liikmesriigi õiguse kohaldamisalasse kuuluvaid

²⁷ Euroopa Kohus on leidnud, et see säte, nagu ka direktiivi 2013/33 artikli 9 lõige 3, kujutab endast harta artikliga 47 tagatud õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele „materialiseerumist“ asjaomasel valdkonnas (14. mai 2020. aasta kohtuotsus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 289).

²⁸ Vt eelkõige 25. juuni 2020. aasta kohtuotsus Ministerio Fiscal (asutus, kes tõenäoliselt võib saada rahvusvahelise kaitse taotluse) (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punkt 105 ja seal viidatud kohtupraktika).

sarnaseid olukordi reguleerivad normid (võrdväarsuse põhimõte) ega muudaks liidu õigusega antud õiguste teostamist tegelikult võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte)²⁹.

76. Sellest järeldub, et liikmesriik peab täitma kaks kumulatiivset tingimust, nimelt järgima võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtet, kui ta soovib tugineda menetlusautonoomiale liidu õigusega reguleeritud olukordades³⁰.

77. Tõhususe põhimõtte osas on Euroopa Kohus juba leidnud, et iga juhtumit, mille puhul kerkib küsimus, kas mõni riigisisene menetlusnorm muudab liidu õiguse kohaldamise võimatuks või ülemäära keeruliseks, tuleb analüüsida, arvestades selle normi kohta menetluses tervikuna, menetluse kulgu ning selle eripärasid erinevates liikmesriigi kohtutes. Selleks tuleb vajaduse korral arvesse võtta muu hulgas selliseid liikmesriigi kohtusüsteemi aluspõhimõtteid nagu kaitseõiguste tagamine, õiguskindluse põhimõte ja menetluse korrakohane kulgemine³¹.

78. Siinkohal on oluline rõhutada, et tõhususe põhimõte on täidetud vaid tingimusel, et asjaomane menetlusnorm on kooskõlas harta artiklis 47 sõnastatud õigusega tõhusale kohtulikule kaitsele³². Liikmesriikide kohustus tagada õigused, mis on isikutel tulenevalt liidu õigusest, tähendab kohtuliku kaitse nõuet, mis on ette nähtud ka harta artiklis 47 ja mida liikmesriigi kohus peab järgima. See kaitse tuleb tagada nii liidu õigusele tuginevate hagide läbivaatamiseks pädevate kohtute määramisel kui ka sellistele hagidele kohaldatavate menetlusnormide määratlemisel³³.

79. Seega saab käesolevas asjas kesksel kohal oleva küsimuse sõnastada järgmiselt: kas harta artikliga 47 tagatud õigusega tõhusale kohtulikule kaitsele on kooskõlas liikmesriigi menetlusnorm, mis ei võimalda liikmesriigi kohtul omal algatusel käsitleda liidu õiguse rikkumist puudutavaid väiteid ning mis toob kaasa selle, et kohus ei saa kinnipidamismeetme või kinnipidamise jätkamise õiguspärasuse hindamisel võtta arvesse kõiki tegureid, mis on sellise meetme põhjendamise seisukohast asjasse puutuvad, minnes vajaduse korral kaugemale kaebaja esitatud väidetest ja argumentidest?

80. Seadmata kahtluse alla harta artikliga 6 tagatud õigust vabadusele, on Euroopa Kohus teistsugustes kontekstides varem leidnud, et tõhususe põhimõte ei nõua üldjuhul riigisisestelt kohtutelt, et nad tõstataksid omal algatusel liidu õigusnormide rikkumise väite, kui sellise väite

²⁹ Vt eelkõige 10. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika), 15. aprilli 2021. aasta kohtuotsus État belge (üleandmisotsusest hilisemad asjaolud) (C-194/19, EU:C:2021:270, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 22. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

³⁰ Vt 17. märtsi 2016. aasta kohtuotsus Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, punkt 25).

³¹ Vt eelkõige 9. septembri 2020. aasta kohtuotsus Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (korduva taotluse läbivaatamata jätmine – kaebetähtaeg) (C-651/19, EU:C:2020:681, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

³² Vt selle kohta kohtujurist Bobeki ettepanek kohtuasjas An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara jt (C-64/20, EU:C:2021:14), kus on märgitud, et „tõhususe nõue, mida käsitatakse menetlusautonoomia põhimõtte kohaldamise tingimusena [kattub] praktikas harta artiklist 47 tuleneva põhiõigusega *tõhusale kohtulikule kaitsele*“ (punkt 41).

³³ Vt eelkõige 17. juuli 2014. aasta kohtuotsus Sánchez Morcillo ja Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 22. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika). Euroopa Kohus on ka täpsustanud, et tõhususe põhimõte „ei hõlma [...] nõudeid, mis lähevad kaugemale nõuetest, mis tulenevad hartaga tagatud põhiõigustest, sealhulgas õigusest tõhusale õiguskaitsevahendile“: vt 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-180/17, EU:C:2018:775, punkt 43).

analüüsimiseks oleksid nad kohustatud väljuma poolte määratletud vaidluse piiridest, tuginedes muudele faktidele ja asjaoludele kui need, millele pool, kes on selliste sätete kohaldamisest huvitatud, on oma nõude rajanud³⁴.

81. Euroopa Kohtu hinnangul on liikmesriigi kohtu pädevuse selline piiritlemine põhjendatud tulenevalt põhimõttest, et kohtumenetluses kuulub initsiatiiv pooltele ning järelikult – kui liikmesriigi menetlusõigus annab asjast huvitatud poolele võimaluse esitada liidu õigusel põhinev väide – saab liikmesriigi kohus omal algatusel tegutseda ainult erandjuhtudel, kui avalik huvi seda nõuab³⁵.

82. Märgin siinkohal, et Awb artikli 8:69 lõige 1 ei takista kolmandate riikide kodanikel esitada väidet või väiteid, mis puudutavad nende kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise vastuolu asjasse puutuvates liidu teise õiguse normides sätestatud tingimustega³⁶. See liikmesriigi õiguse säte ei takista seega asja läbivaataval kohtul käsitleda neid liidu õiguse rikkumist puudutavaid väiteid, millele kaebaja kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise peale esitatud kaebuses tuginenud on. Niisiis saab see kohus talle esitatud väidetest lähtudes teha täielikku kohtulikku kontrolli, mille olulisust kinnitas Euroopa Kohus oma 5. juuni 2014. aasta kohtuotsuses Mahdi³⁷.

83. Juhin siinkohal tähelepanu sellele, et Euroopa Kohtu hinnangul peab liikmesriigi kohtul olema kontrolli raames võimalik teha otsus kõigi asjakohaste faktiliste ja õiguslike asjaolude kohta, et teha kindlaks, kas kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine on põhjendatud. Seega peab sellel kohtul olema võimalik võtta arvesse nii faktilisi asjaolusid ja tõendeid, mille on esitanud haldusasutus, kes taotleb kinnipidamist, kui ka kõiki kolmanda riigi kodaniku võimalikke seisukohti. Lisaks peab ta saama koguda kõiki muid otsuse langetamiseks vajalikke tõendeid, kui ta seda vajalikuks peab. Sellest järeldub, et kohtu pädevus ei tohi mingil juhul olla piiratud üksnes nende tõenditega, mida esitab asjaomane haldusasutus³⁸. Peale selle, kui algse otsuse kohane kinnipidamine ei ole enam põhjendatud, peab pädeval kohtuasutusel olema võimalik asendada ametiasutuse otsus enda omaga³⁹.

84. Kaitsmaks teesi, et Awb artikli 8:69 lõige 1 on konkreetselt kinnipidamise kontekstis liidu õigusega kooskõlas, leiab Madalmaade valitsus sarnaselt minu eespool märgitule, et kolmandate riikide kodanikel on piiranguteta võimalik esitada liikmesriigi kohtule kõik vastuväited, mida nad asjasse puutuvaks peavad, ning viimane suudab liati nende kodanike esile toodud faktilistele asjaoludele omistada kohase õigusliku tähenduse. Valitsus lisab, et erinevalt üldisest haldusõigusest on kinnipidamise korral ette nähtud täiendavad tagatised, sealhulgas kohtupoolne süstemaatiline kontroll ka siis, kui isik kaebust ei esita, kohtuistung ja sellele valdkonnale spetsialiseerunud advokaadi abi. Pealegi on pädeval haldusasutusel kohustus kontrollida, kas kinnipidamine või kinnipidamise jätkamine vastab õiguspärasuse kriteeriumidele, millega on põhjendatav see, et kohus ei pea asjaomase isiku esitatud etteheidetest kaugemale minnes sedavõrd ulatuslikku kontrolli uuesti tegema.

³⁴ Vt eelkõige 14. detsembri 1995. aasta kohtuotsus van Schijndel ja van Veen (C-430/93 ja C-431/93, EU:C:1995:441, punkt 22) ning 7. juuni 2007. aasta kohtuotsus van der Weerd jt (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkt 36). Vt ka hiljutisem 25. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Balgarska Narodna Banka (C-501/18, EU:C:2021:249, punkt 135 ja seal viidatud kohtupraktika).

³⁵ Vt eelkõige 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika).

³⁶ Vt analoogia alusel eelkõige 26. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

³⁷ C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

³⁸ Vt 5. juuni 2014. aasta kohtuotsus Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkt 62). Vt ka 10. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, punkt 65).

³⁹ Vt 5. juuni 2014. aasta kohtuotsus Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkt 62) ja 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 293).

85. Ma ei leia siiski, et äsja loetletud tagatised kindlustavad selle, et kohtulik kaitse, mis kolmanda riigi kodanikele nende kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise korral tagada tuleb, on tõhus, kuna Awb artikli 8:69 lõige 1 võib kahjustada selle õiguskaitsevahendi täielikku tõhusust, mille eesmärk on, et kohus teeks otsuse sellise meetme õiguspärasuse kohta.

86. Mis puudutab harta artikliga 6 tagatud õigust vabadusele, siis selles osas ei või õiguses tõhusale kohtulikule kaitsele olla mis tahes lünkasid ega pimenurki. Kuigi viimati nimetatud õiguse ulatus varieerub sõltuvalt konkreetse kohtuasja kontekstist ja asjaoludest ning eelkõige asjasse puutuva akti laadist, selle vastuvõtmise kontekstist ja asjaomast valdkonda reguleerivatest õigusnormidest⁴⁰, leian, et juhul kui kõne all on õigus vabadusele, tuleb õigus tõhusale kohtulikule kaitsele tagada mööndusteta ja rangelt ning võimaldada vabaduse võtmises seisnevate meetmete õiguspärasuse üle ulatuse ja intensiivsuse poolest täielikku kontrolli. Minu arvates räägivad need asjaolud selle kasuks, et juhul kui rikutud võib olla õigust vabadusele, vajab liikmesriigi kohtute poolt liidu õiguse rikkumist puudutavate väidete *ex officio* kontrollimist puudutav probleemaatika erilist lähenemisviisi.

87. Rõhutan siinkohal, et Euroopa Kohus on juba asunud seisukohale, et arvestades seda, kuivõrd oluline on õigus vabadusele ning kuivõrd tõsiselt kinnipidamine seda õigust riivab, peavad selle õiguse teostamise piirangud piirduma rangelt vajalikuga⁴¹. Seetõttu on igasugune direktiivi 2008/115, direktiivi 2013/33 või määruse nr 604/2013 kohaldamisalasse kuuluv kinnipidamine rangelt piiritletud nende direktiivide ja selle määruse sätetega, et tagada ühelt poolt proportsionaalsuse põhimõtte järgimine seoses võetud abinõude ja taotletavate eesmärkidega ning teiselt poolt asjaomaste isikute põhiõiguste austamine⁴². Nii ei või asjasse puutuvate liidu õiguse sätete alusel võetud kinnipidamismeetmed olla vastuolus nende kolmandate riikide kodanike harta artikliga 6⁴³ tagatud õigusega vabadusele, kelle suhtes selliseid meetmeid kohaldatakse.

88. Lisaks sellele tuleb kolmandate riikide kodanikele nende õiguste kaitseks liikmesriigis ette nähtud õiguskaitsevahendite tunnused kindlaks määrata kooskõlas harta artikliga 47, mille kohaselt on igaljuhul, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, nimetatud artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus⁴⁴. Nimelt peavad liikmesriigid liidu õigust rakendades tagama, et järgitaks harta artikli 47 esimeses lõigus tagatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, mis kinnitab tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet⁴⁵.

⁴⁰ Vt eelkõige 18. juuli 2013. aasta kohtuotsus komisjon jt vs. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 102), 9. veebruari 2017. aasta kohtuotsus M (C-560/14, EU:C:2017:101, punkt 33) ja 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punkt 41).

⁴¹ Vt eelkõige 14. septembri 2017. aasta kohtuotsus K. (C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 40) ja 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsus N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁴² Vt eelkõige direktiivi 2008/115 kohta 10. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika). Euroopa Kohus on samuti märkinud, et mõiste „kinnipidamine“ hõlmab direktiivide 2008/115 ja 2013/33 tähenduses „ühte ja sama olukorda“: vt 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 224). Lisaks sellele tuleneb Euroopa Kohtu hinnangul nii direktiivi 2013/33 artikli 8 sõnastusest, kontekstist kui kujunemisloost, et taotleja kinnipidamise võimalus sõltub sellest, kas on täidetud hulk tingimusi, mille eesmärk on sellise meetme kasutamist rangelt piiritleda: vt eelkõige 14. septembri 2017. aasta kohtuotsus K. (C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 41) ning 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsus N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 57).

⁴³ Vt eelkõige direktiivi 2008/115 kohta 10. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, punkt 41).

⁴⁴ Vt eelkõige 10. märtsi 2021. aasta kohtuotsus Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186, punkt 44) ja 24. novembri 2020. aasta kohtuotsus Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 ja C-226/19, EU:C:2020:951, punkt 42).

⁴⁵ Vt eelkõige 15. aprilli 2021. aasta kohtuotsus État belge (üleandmisotsusest hilisemad asjaolud) (C-194/19, EU:C:2021:270, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).

89. Lisaks sellele on oluline märkida, et Euroopa Kohus on leidnud, et kuna otsus, millega määratakse kolmanda riigi kodaniku kinnipidamine või kinnipidamise jätkamine, võib riivata tema õigust vabadusele, mis on kaitstud harta artikliga 6, tuleb selle otsuse puhul järgida rangeid tagatise ja eelkõige kaitset omavoli eest. Selline kaitse eeldab muu hulgas, et kinnipidamist võib määrata või pikendada üksnes kooskõlas üldiste ja abstraktsete õigusnormidega, mis sätestavad selle tingimused ja korra⁴⁶. Just kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise kohtuliku kontrolli tõhusus on see, mis võimaldab tagada kolmandate riikide kodanikele neist normidest tulenevad õigused⁴⁷.

90. Samuti tuleb märkida, et piirang, mis puudutab seda, kui ulatuslikult peab kohus kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise õiguspärasust kontrollima, piirab ka õigust tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus harta artikli 47 tähenduses ning see piirang on harta artikli 52 lõike 1 kohaselt põhjendatud üksnes siis, kui see on ette nähtud seadusega, kui see arvestab nimetatud õiguse olemust ning kui see on proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt vajalik ja vastab tegelikult liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitsmise vajadusele⁴⁸.

91. Leian aga, et see, kui kohtunik võib sattuda olukorda, kus ta ei saa vabastada isikut, isegi kui ta leiab talle kättesaadavate andmete põhjal, et selle isiku kinnipidamine on õigusvastane, oleks vastuolus ühtaegu nii põhisisuga, mis on harta artikliga 47 tagatud õigusel tõhusale kohtulikule kaitsele, mida kinni peetud isik peab saama kasutada, kui ka harta artiklist 6 tuleneva kohustusega kaitsta teda omavolilise kinnipidamise vastu. Mis tahes muu tõlgendus jätkaks lünga omavolilise kinnipidamise vastasesse kaitseesse, mis läheks vastuollu tähtsusega, mis isikuvabadusel demokraatlikus ühiskonnas on⁴⁹.

92. Asjaolu, et kohus tohib vastata üksnes talle esitatud väidetele ja argumentidele ega või käsitleda omal algatusel muid küsimusi, võib kaasa tuua selle, et isik peetakse kinni või jätkatakse tema kinnipidamist, olgugi et selleks vajalikud tingimused ei ole täidetud. Mitmest liidu teisese õiguse sätestest, mis täpsustavad harta artikliga 47 tagatud õigust tõhusale kohtulikule kaitsele ning harta artiklist 6 tulenevat õigust kaitsele omavolilise kinnipidamise vastu, ilmneb aga, et juhul kui kinnipidamine on õigusvastane või pole enam põhjendatud, on vääramatuks järeelmiks isiku viivitamatu vabastamine. Nii on direktiivi 2008/115 artikli 15 lõike 2 viimases lauses märgitud, et „[k]ui kinnipidamine on seadusvastane, vabastatakse asjaomane kolmanda riigi kodanik viivitamatult“. Asjaomase isiku viivitamatu vabastamine on selle direktiivi artikli 15 lõike 4 kohaselt nõutav ka siis, kui kinnipidamine ei ole enam põhjendatud, see tähendab, „[k]ui ilmneb, et väljasaatmine ei ole enam mõistlik õiguslikel või muudel kaalutlustel või lõikes 1 sätestatud

⁴⁶ Vt 10. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, punkt 62). 15. veebruari 2016. aasta kohtuotsuses N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) viitas Euroopa Kohus EIÖK artikli 5 lõiget 1 puudutavale Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale, kust tuleneb, et vabadust piiravat meedet on rakendatud kooskõlas eesmärgiga kaitsta isikuid omavoli eest eelkõige siis, kui ametiasutused ei tegutse pahauskelt ega eksitavalt, kui see on kooskõlas EIÖK artikli 5 lõike 1 vastavas lõigus lubatud piirangute eesmärgiga ning esitatud põhjenduse ja vaidlusaluse vabaduse võtmise vahel on proportsionaalne seos (selle kohtuotsuse punkt 81, kus on viidatud EIK 29. jaanuari 2008. aasta kohtuotsusele Saadi vs. Ühendkuningriik (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, punktid 68–74)).

⁴⁷ Vt selle kohta kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas D. H. (C-704/17, EU:C:2019:85), kus on märgitud, et „kinnipidamisotsuste kohtuliku kontrolli tõhusus [otsustab], kas direktiivi 2013/33 (tõlgendatuna harta artikli 47 alusel) artikli 8 materiaalõiguslikud tingimused ja artikli 9 tagatised kaitsevad taotlejaid nii, nagu nad peaksid seda tegema“ (punkt 70).

⁴⁸ Vt analoogia alusel 15. septembri 2016. aasta kohtuotsus Star Storage jt (C-439/14 ja C-488/14, EU:C:2016:688, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika), mis puudutab õiguspärasest käitumisest mis tahes riigihankega seotud kaebuse vastuvõetavuse tingimusest. Vt analoogia alusel ka 27. septembri 2017. aasta kohtuotsus Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, punkt 62 ja seal viidatud kohtupraktika), mis puudutab olemasolevate halduslike õiguskaitsevahendite ammendamise kohustust kui eeltingimust selleks, et esitada kaebus tuvastamiseks, et on rikutud isiku õigust isikuandmete kaitsele.

⁴⁹ Vt selle kohta 19. septembri 2019. aasta kohtuotsus Rayonna prokuratura Lom (C-467/18, EU:C:2019:765, punkt 44 ja seal viidatud EIK kohtupraktika).

tingimused enam ei [ole täidetud]“. Lisaks sellele on direktiivi 2013/33 artikli 9 lõikes 3 sätestatud, et „[k]ui kohtuliku läbivaatamise tulemusel leitakse, et taotleja on õigusevastaselt kinni peetud, vabastatakse asjaomane taotleja viivitamata“.

93. Menetluslikud tagatised, millele osutas Madalmaade valitsus, ei võimalda minu meelest täielikult vältida riski, et kuna asja läbivaataval kohtul ei ole võimalik käsitleda teatud väiteid ja argumente omal algatusel, peetakse isik kinni või jätkatakse tema kinnipidamist, olgugi et sellise meetme võtmise tingimused ei ole täidetud, mis läheb otseselt vastuollu liidu teisele õiguse sätetega, mida ma äsja tsiteerisin, ning mida tuleb tõlgendada kooskõlas hartaga kaitstavate põhiõigustega.

94. Niisuguses olukorras ei saa sellele isikule pakutavat kohtulikku kaitset minu arvates tõhusaks pidada. Kinnipidamise või kinnipidamise jätkamisega seotud õiguskaitsevahendi puhul peab õiguskaitsevahendi tõhusus olema seotud vääramatu kohustusega kolmanda riigi kodanik vabastada, kui sellise meetme võtmist võimaldavad tingimused täidetud ei ole. Sellest tuleneb, et kolmanda riigi kodanikule, kes kinni peetakse või kelle kinnipidamist jätkatakse, ei ole tõhus kohtulik kaitse tagatud, kui kohus, kelle ülesanne on selle meetme õiguspärasust kontrollida, ei saa liikmesriigi menetlusnormist tingituna seda kodanikku vabastada, isegi kui ta leiab talle kättesaadavate tõendite pinnalt, et ühtki õiguspärast põhjust isiku kinnipidamiseks ei ole võimalik tuvastada. Pealegi võib kinnipidamise kontekstis sellise menetlusnormi kohaldamine kahjustada kinnipidamise tingimusi ja korda reguleerivate üldiste ja abstraktsete normide täielikku toimet, jättes asjaomased kolmandate riikide kodanikud neist normidest tulenevatest õigustest ilma.

95. Leian niisiis, et kohtu kontrolli ulatuse piiramine üksnes hageja esitatud väidete ja argumentidega võib päädida sellega, et rikutakse liidu teisele õiguse sätteid, mis panevad liikmesriigi asutustele kohustuse vabastada isik, kellelt on vabadus võetud õigusevastaselt. See, et isik tuleb automaatselt ja vääramatult vabastada, kui kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise tingimused täidetud ei ole, piirab minu arvates seega kaalutusõigust, mis liikmesriikidel kohtulikke õiguskaitsevahendeid puudutavate menetlusnormide määratlemisel on, pannes neile tulemuse saavutamise kohustuse. Viimane seisneb selle tagamises, et need õiguskaitsevahendid oleksid kujundatud selliselt, et kinni peetud kolmandate riikide kodanikel on võimalik jõuda selleni, et liikmesriigi pädevad asutused ei saa nende kinnipidamist jätkata, kui sellise meetme võtmise tingimused täidetud ei ole. Võttes arvesse, kuivõrd oluline on õigus vabadusele, mida Euroopa Kohtus on korduvalt rõhutanud, näib mulle iseäranis sobimatu nõustuda sellega, et liikmesriigi menetlusnorm toetab kahtluse jäämist selles osas, kas kinnipidamist või kinnipidamise jätkamist puudutav akt on õiguspärane⁵⁰.

96. Seoses Madalmaade valitsuse argumendiga, mida ma eespool mainisin ja mille kohaselt on pädeval haldusasutusel kohustus kinnipidamise ja kinnipidamise jätkamise õiguspärasuse tingimusi kontrollida ning millega on põhjendatav see, et kohus ei pea uuesti sedavõrd ulatuslikku ja asjaomase isiku esitatud etteheidete piiridest väljuvat kontrolli tegema, märgin sarnaselt komisjoniga, et kinnipidamise õiguspärasuse tingimused on kohustuslikud nii pädevale haldusasutusele kui kohtule. Seega pean vaieldavaks seisukohta, et see asutus peab iga kord hindama, kas need tingimused on täidetud, ent kohtu roll selles osas on piiratud, tulenevalt menetlusnormist, mis ei luba tal asja lahendamisel asjaomase isiku esitatud etteheidetest kaugemale minna. Teisisõnu näib mulle, et kohtu pädevuse piiramine olukorras, kus haldusasutuse pädevust ei piirata, on ühtaegu vastuoluline ja vastuolus kinnipidamise õiguspärasuse tingimuste imperatiivse laadiga.

⁵⁰ Lähtun siin sõnastusest, mida Euroopa Kohus kasutas ühes teises valdkonnas oma 17. detsembri 1959. aasta kohtuotsuses *Société des fonderies de Pont-à-Mousson vs. Ülemamet* (14/59, EU:C:1959:31, lk 474).

97. Lisaks juhin tähelepanu sellele, et just kohus on isikuvabaduse vardjaks⁵¹. Süsteem, kus pädev haldusasutus peab ammendavalt kontrollima kinnipidamise tingimusi, ent sellise meetme õiguspärasust kontrollima pidaval kohtul samavõrd avarat pädevust ei ole, ei näi seega olevat tasakaalus ega ole selline, mis tagaks kolmanda riigi kodanikule tõhusa kohtuliku kaitse. Viimane sõna küsimuses, kas kinnipidamiseks või kinnipidamise jätkamiseks nõutavad tingimused on täidetud, peab jääma kohtule, mitte haldusasutusele.

98. Eeltoodust tuleneb, et kui kohus peab kontrollima kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise õiguspärasust, tuleb sel kohtul kontrollida kinnipidamise tingimusi ja korda reguleerivate üldiste ja abstraktsete normide järgimist⁵². Piirates seda kontrolli kaebaja esitatud väidete ja argumentidega, on Awb artikli 8:69 lõike 1 kohaldamine kinnipidamismeetme õiguspärasuse kontrollimise kontekstis minu arvates liidu õigusega vastuolus, kuna see ei ole kooskõlas tõhususe põhimõttega.

99. Märgin seda vastuolu puudutava tõdemuse toetamiseks samuti, et see menetlusnorm toob kaasa selle, et vabaduse võtmises seisneva meetme üle tehtava kohtuliku kontrolli ulatus erineb sõltuvalt sellest, kas tegemist on haldusasutuse otsusel toimuva kinnipidamise või kriminaalasja lahendava kohtu otsusel toimuva kinnipidamisega.

100. Juhin siinkohal tähelepanu sellele, et Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) märgib oma eelotsusetaotluses, et Awb artiklit 8:69 ei kohaldata kriminaalmenetluses. Sellest järeldub, et kriminaalasja lahendav kohus ei pea vaidluse all oleva vabaduse võtmises seisneva meetme kontrollimisel piirduma kahtlustatava või prokuröri esitatud väidete ja argumentidega. Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) rõhutab seejuures, et sellisel juhul otsustab vastava meetme võtmise kriminaalasja lahendav kohus ise, mis on tema arvates käsitatav olulise erinevusena võrreldes kinnipidamismeetme võtmise otsustamisega pädeva haldusasutuse poolt.

101. Olgugi, et neil kahel menetlusliigil on erinevad eesmärgid, on mõlemal juhul siiski tegemist vabaduse võtmisega, millise otsuse tohib teha üksnes seaduses loetletud tingimustel. Minu meelest ei piisa erineva ulatusega kohtuliku kontrolli põhjendamiseks asjaolust, et vabaduse võtmises seisnevad meetmed kuuluvad kahte erinevasse liikmesriigi õigusharusse ehk ühelt poolt karistusõigusesse ja teiselt poolt haldusõigusesse. Pealegi oleks paradoksaalne, kui isikule, keda kahtlustatakse kuriteo toime panemises, antakse tõhusam kohtulik kaitse kui isikule, keda sellise teo toimepanemises ei kahtlustata.

102. Lisan, et vaidlusalune liikmesriigi menetlusnorm on minu hinnangul vastuolus sellega, et kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise vajalikkuse ja proportsionaalsuse tõendamise kohustus lasub asutusel, kes selle meetme võtmise otsuse teinud on. Nimelt võib see norm viia selleni, et kui kaebaja konkreetselt sellist väidet või argumenti ei esita, ei ole asja läbivaataval kohtul võimalik kontrollida eelkõige seda, kas pädev haldusasutus on nõuetekohaselt tõendanud, et mõni vähem piirav meede ei oleks piisav. Leian aga, et sõltumata sellest, milliseid väiteid ja argumente kaebaja esitab, peab sel kohtul olema võimalik kontrollida, kas see asutus on tal lasuva tõendamiskohustuse korralikult täitnud. Kui nimetatud kohus leiab, et kõnealuse asutuse poolt talle esitatud toimik, mida on vajaduse korral täiendatud võistleva menetluse käigus kogutud

⁵¹ EIÖK artikli 5 lõike 4 kohaselt on isikul, kellelt on võetud vabadus vahistamise või kinnipidamise teel, õigus saada „kiires korras“ kohtuotsus tema kinnipidamise õiguspärasuse kohta ning tema vabastamine, kui kinnipidamine osutub õigusvastaseks: vt eelkõige EIK 4. detsembri 2018. aasta kohtuotsus *Ilneher vs. Saksamaa* (CE:ECHR:2018:1204JUD001021112, punkt 251).

⁵² Seoses X-i sõltuvusprobleemidega kohtuasjas C-39/21 leian, et nende normide hulka kuulub direktiivi 2008/115 artikli 16 lõikes 3 sisalduv, mille kohaselt „[e]rilit tähelepanu pööratakse haavatavate isikute olukorrale“ ning „[v]õimaldatakse esmaabi ja haiguste pöhiravi“.

tõenditega, ei ole piisav tõendamaks, et isiku kinnipidamine või kinnipidamise jätkamine on põhjendatud, ei tohi ükski liikmesriigi menetlusnorm takistada kohtul kinnipeetud isiku viivitamatut vabastamist.

103. Leian samuti, et omavoliline kinnipidamine ei saa olla mõistlikult põhjendatav õiguskindluse põhimõttega. Mis puudutab menetluse tõrgeteta kulgemist ja eelkõige uute väidete hindamisega kaasnevat viivitust⁵³, siis olen arvamusel, et kohtuliku kontrolli läbiviimise kiirusega ei saa põhjendada kinnipidamise õiguspärasuse osalist kontrollimist.

104. Pealegi on oluline rõhutada, et liidu õiguse kohaselt võib isiku kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise otsustada kas kohtuasutus või haldusasutus.

105. Leian, et kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise otsuse peale esitatava kaebuse läbivaatamisel tehtav kohtulik kontroll peaks olema samavõrd intensiivne ja ulatuslik nagu kontroll, mida teeb seesama kohus juhul, kui sellise otsuse tegemine on liikmesriigi õiguse kohaselt tema pädevuses.

106. Sellise menetlusnormi nagu põhikohtuasjas käsitletav kohaldamine rikub minu meelest aga liikmesriikides kinnipidamise õiguspärasuse kontrollimise ühetaolisuse nõuet. Vormiline mitmekesisus kinnipidamise õiguspärasuse kontrollimisel näib mulle vastuolus olevat tõdemusega, et tingimused, mille täitmise korral võib teha otsuse isik kinni pidada, on liidu teisese õigusega ühtlustatud. Liikmesriikidevahelised erinevused sellise kontrolli ulatuses kahjustavad niisiis kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise tingimusi liidu tasandil reguleerivate materiaalsoigusnormide tõhusust.

107. Asjasse puutuvate liidu teisese õiguse sätete tõlgendamine selliselt, et need panevad asja läbivaatavale kohtule kohustuse kontrollida sõltumata kolmanda riigi kodaniku esitatud väidetest ja argumentidest, kas selle kodaniku kinnipidamiseks või kinnipidamise jätkamiseks vajalikud tingimused on täidetud, vähendab niisiis sellisele kodanikule pakutava kohtuliku kaitse ulatusega seoses erinevusi, mis sõltuvad sellest, kas asjaomane liikmesriik on otsustanud anda kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise otsuse tegemise pädevuse kohtuasutusele või haldusasutusele. Ühetaoline kohtulik kaitse erinevates liikmesriikides aitab kindlasti tagada selle kaitse tõhusust kooskõlas harta artikliga 47.

108. Minu arvates kehtib see kinnipidamise õiguspärasuse kohtuliku kontrolli ühetaolisuse nõue ka sõltumata sellest, kas liikmesriik on otsustanud automaatse kontrolli või asjaomase isiku kaebuse alusel läbiviidava kontrolli kasuks.

109. Kokkuvõttes olen seisukohal, et liikmesriikidele jäetud õigus valida ühelt poolt, kas kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise otsustab haldusasutus või kohtuasutus, ja teiselt poolt, kas haldusasutuse võetava meetme üle teeb kohus kontrolli omal algatusel või kaebuse alusel, ei tohiks praktikas tuua kaasa liikmesriikide vahel erinevusi sellise meetme õiguspärasuse kohtuliku kontrolli ulatuse osas.

110. Kõigi nende asjaolude pinnalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kohtuasjas C-704/20 esitatud eelotsuse küsimusele ja kohtuasjas C-39/21 esitatud esimesele eelotsuse küsimusele, et direktiivi 2008/115 artiklit 15, direktiivi 2013/33 artiklit 9 ja määruse nr 604/2013 artiklit 28 tuleb koosmõjus harta artiklitega 6 ja 47 tõlgendada selliselt, et kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise

⁵³ Vt eelkõige 7. juuni 2007. aasta kohtuotsus van der Weerd jt (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, punkt 38) ja 7. augusti 2018. aasta kohtuotsus Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

või kinnipidamise jätkamise õiguspärasust kontrolliv liikmesriigi kohus peab tema poolt asjasse puutuvaks peetavatest faktilistest ja õiguslikest asjaoludest lähtudes kontrollima kinnipidamise tingimusi ja korda reguleerivate üldiste ja abstraktsete normide järgimist sõltumata sellest, millised väited ja argumendid on viimati nimetatud isik esitanud oma kaebuses. Nende sätetega on vastuolus liikmesriigi menetlusnorm, mis toob kaasa selle, et kohtul ei ole võimalik omal algatusel sellist kontrolli teha ega vabastada kolmanda riigi kodanikku, isegi kui ta leiab, et kinnipidamine on liidu õigusega vastuolus.

B. Kohtuasjas C-39/21 esitatud kolmas eelotsuse küsimus

111. Juhin tähelepanu sellele, et Awb artikli 8:77 lõike 1 punkti b kohaselt peab kaebust läbivaatav liikmesriigi kohus tegema kirjaliku ja põhjendatud otsuse. Vw 2000 artikli 91 lõikes 2 on aga sätestatud erand, mis kuulub kohaldamisele, kui Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) lahendab isiku kinnipidamist puudutavate kohtuotsuste peale esitatud apellatsioonkaebusi. Sel juhul, kui see kohus „leiab, et esitatud etteheide ei saa tingida tühistamist, võib tema otsuse põhjendav osa piirduda üksnes sellekohase hinnangu andmisega“.

112. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas Raad van Statele (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) antud võimalus kärpida põhjendusi, kui ta lahendab kinnipidamist käsitleva otsuse õiguspärasuse küsimust teise ja viimase kohtuastmena, on liidu õigusega kooskõlas.

113. Madalmaade valitsus leiab, et kohtuasjas C-39/21 esitatud kolmas eelotsuse küsimus on vastuvõetamatu.

114. On muidugi tõsi, et Vw 2000 artikli 91 lõikes 2 sisalduv norm, mis vähendab põhjendamiskohustust apellatsioonimenetlustes, ei saa kohaldamisele kuuluda rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschis (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) käimas olevas menetluses (kohtuasi C-39/21), vaid üksnes Raad van States (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) käimas olevas apellatsioonimenetluses (kohtuasi C-704/20). Neist asjaoludest hoolimata on mul raske asuda seisukohale, et kohtuasjas C-39/21 esitatud kolmas eelotsuse küsimus on kolmanda riigi kodaniku kinnipidamist puudutavas rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschi (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) menetluses täiesti asjassepuutumatu.

115. Märgin, et rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) on eelotsusetaotluses esile toonud põhjused, miks apellatsioonimenetluses kolmanda riigi kodaniku *kinnipidamise* kohta tehtava Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsuse kärbitud põhjendused võivad mõjutada esimesena nimetatud kohtus järgnevat menetlust, mis puudutab selle isiku *kinnipidamise jätkamist*. Seejuures toonitab rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) viimase astme otsuse olulisust kogu menetluse seisukohast, rõhutades, et pärast seda, kui Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) on kinnipidamise otsuse peale esitatud kaebuse rahuldamata jätnud, võib kinnipidamine jätkuda ilma, et kolmanda riigi kodanik selle otsuse põhjusi teada saaks⁵⁴. Selle kodaniku kinnipidamise tähtaja pikendamise vaidlustamisel tuleb aga tema advokaadil Madalmaade õiguse kohaselt määratleda vaidluse ulatus, tuues esile need faktid ja

⁵⁴ Kohtuasjas C-39/21 esitatud eelotsusetaotluse punkt 44.

asjaolud, mida kohus kinnipidamise õiguspärasuse hindamise üle otsustamiseks kontrollima peab. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschi (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) hinnangul võib see ülesanne osutada aga praktikas keerukaks, kui see advokaat ei tea, mis põhjustel Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) isiku kinnipidamise otsuse peale varem esitatud etteheidetega ei nõustunud⁵⁵.

116. Pealegi, kuna Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) märgib üht Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsust tsiteerides, et viimane ei soovi selles küsimuses eelotsusetaotlusega Euroopa Kohtu poole pöörduda⁵⁶, siis ei näe ma hästi muud võimalust peale selle, mille rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) valis selleks, et Euroopa Kohus saaks – vähemalt eelotsusemenetluse raames – käsitleda küsimust, kas apellatsioonimenetluses tehtavate Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsustes põhjenduste kärpimine on liidu õigusega kooskõlas⁵⁷.

117. Kõiki neid asjaolusid silmas pidades ei ole minu meelest ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendamisel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega või et kõnealune probleem on hüpoteetiline⁵⁸, kuna rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschi (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) esitatud küsimusele antav vastus, mis puudutab apellatsioonimenetluses isiku kinnipidamise kohta tehtavate Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsuste põhjenduste kärpimist, võib mõjutada sama isiku kinnipidamisega seotud edasisi menetlusi, nagu menetlus, kus vaidlustatakse asjaomase isiku kinnipidamise jätkamist, millega kohtuasja C-39/21 põhikohtuasjas just tegemist ongi.

118. Seetõttu olen seisukohal, et selles kohtuasjas esitatud kolmanda eelotsuse küsimuse puhul, kuivõrd see puudutab seda, kas liidu õigusega on kooskõlas Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) praktika, mille kohaselt esitab ta otsustes, millega ta lahendab teise ja viimase astme kohtuna isiku kinnipidamise õiguspärasuse küsimust, vaid kärbitud põhjendused, tuleb eeldada asjasse puutuvust ning see peab saama Euroopa Kohtult vastuse. Seda toetab ka kohtuasjade C-704/20 ja C-39/21 liitmine, kuna see võimaldab vaadelda Madalmaade kinnipidamise ja kinnipidamise jätkamise kontrollimise menetlust erinevates kohtuastmetes tervikuna, lähtudes harta artikliga 47 tagatud õigusest tõhusale kohtulikule kaitsele.

119. Sisu osas märgin, et kinnipidamise otsuste vaidlustamiseks teise astme kohtumenetluse loomine ning norm, mis võimaldab Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitada apellatsioonkaebuse rahuldamata jätmise korral kärbitud põhjendused, kujutavad endast menetlusnorme, millega rakendatakse õigust tõhusale õiguskaitsevahendile selliste otsuste vaidlustamiseks, nagu seda on täpsustatud kohtuasjas C-

⁵⁵ Kohtuasjas C-39/21 esitatud eelotsusetaotluse punkt 48.

⁵⁶ Kohtuasjas C-39/21 esitatud eelotsusetaotluse punkt 47.

⁵⁷ Mõistagi võiks asuda seisukohale, et selle problemaatika võiks Euroopa Kohtu ette tuua liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse raames. Sellegipoolest veenavad rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschi (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja) esile toodud asjaolud mind selles, et võttes arvesse, kuidas see võib mõjutada viimati nimetatud kohtus toimuvat menetlust, tuleb seda problemaatikat käsitleda selle kohtu algatatud kohtutevahelise dialoogi raames.

⁵⁸ Vt eelkõige 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

39/21 ainsana asjasse puutuvaks oleva direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikes 2⁵⁹. Sellised normid peavad vastama võrdvärsuse ja tõhususe põhimõttele⁶⁰. Neile põhimõtetele vastavuse hindamisel tuleb arvesse võtta asjasse puutuvate normide kohta menetluses tervikuna, menetluse kulgu ning eripära liikmesriigi eri ametiasutustes⁶¹.

120. Võrdvärsuse põhimõtte vaatenurgast rõhutab kohtuasjas C-39/21 eelotsusetaotluse esitanud kohus, et erand põhjendamiskohustusest ja Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) võimalus asja teise ja viimase kohtuastmena lahendades teha otsus ilma sisulisi põhjendusi esitamata, on ette nähtud üksnes välismaalaste õigusi puudutavates haldusajades, mille algatamist on taotlenud kolmandate riikide kodanikud ja liidu kodanikud.

121. Selles osas tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et võrdvärsuse põhimõtte nõuab riigisisese õiguse rikkumisel ja liidu õiguse rikkumisel põhinevate sarnaste õiguskaitsevahendite võrdset käsitlemist, mitte aga eri liiki vaidluste suhtes kohaldatavate riigisiseste menetlusnormide võrdvärsust⁶². Niisiis tuleb esiteks tuvastada võrreldavad menetlused või õiguskaitsevahendid ja teiseks teha kindlaks, kas riigisiselisel õigusel põhinevaid õiguskaitsevahendeid käsitletakse soodsamalt kui õiguskaitsevahendeid, mis puudutavad isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitset⁶³. Mis puudutab õiguskaitsevahendite võrreldavust, siis peab liikmesriigi kohus, kellele on vahetult teada kohaldatavad menetlusnormid, hindama asjaomaste õiguskaitsevahendite sarnasust, võttes arvesse nende eset, alust ja olulisi tunnuseid⁶⁴. Õiguskaitsevahendite sarnase käsitlemise kohta tuleb meenutada, et alati, kui tekib küsimus, kas riigisisene menetlusnorm, mis puudutab liidu õigusel põhinevat õiguskaitsevahendit, on ebasoodsam kui menetlusnorm, mis puudutab sarnast riigisisest õiguskaitsevahendit, peab liikmesriigi kohus seda analüüsima, võttes arvesse asjasse puutuvate normide kohta menetluses tervikuna, menetluse kulgu ning eripära liikmesriigi eri ametiasutustes⁶⁵.

122. Olen seisukohal, et Euroopa Kohtule kättesaadavad tõendid ei võimalda tal asuda seisukohale, et Vw 2000 artikli 91 lõikes 2 sätestatud norm võrdvärsuse põhimõtet rikub, kuna pole tõendatud, et sarnasetele riigisisese õiguse alusel esitatud kaebustele langeks osaks soodsam kohtlemine. Neil asjaoludel tuleb äsja viidatud kohtupraktikas osutatud asjaolusid arvesse võttes selle põhimõtte järgimist kontrollida eelotsusetaotluse esitanud kohtul.

⁵⁹ Vt eelkõige analoogia alusel 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Belastingdienst vs. Toeslagen* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-175/17, EU:C:2018:776, punkt 38) ja 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-180/17, EU:C:2018:775, punkt 34).

⁶⁰ Vt eelkõige 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Belastingdienst vs. Toeslagen* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-175/17, EU:C:2018:776, punkt 39) ja seal viidatud kohtupraktika) ning 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-180/17, EU:C:2018:775, punkt 35) ja seal viidatud kohtupraktika).

⁶¹ Vt eelkõige 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Belastingdienst vs. Toeslagen* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-175/17, EU:C:2018:776, punkt 40) ja seal viidatud kohtupraktika) ning 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-180/17, EU:C:2018:775, punkt 36) ja seal viidatud kohtupraktika).

⁶² Vt eelkõige 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Belastingdienst vs. Toeslagen* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-175/17, EU:C:2018:776, punkt 41) ja seal viidatud kohtupraktika) ning 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-180/17, EU:C:2018:775, punkt 37) ja seal viidatud kohtupraktika).

⁶³ Vt eelkõige 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Belastingdienst vs. Toeslagen* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-175/17, EU:C:2018:776, punkt 42) ja seal viidatud kohtupraktika) ning 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-180/17, EU:C:2018:775, punkt 38) ja seal viidatud kohtupraktika).

⁶⁴ Vt eelkõige 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Belastingdienst vs. Toeslagen* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-175/17, EU:C:2018:776, punkt 43) ja seal viidatud kohtupraktika) ning 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-180/17, EU:C:2018:775, punkt 39) ja seal viidatud kohtupraktika).

⁶⁵ Vt eelkõige 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Belastingdienst vs. Toeslagen* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-175/17, EU:C:2018:776, punkt 44) ja seal viidatud kohtupraktika) ning 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-180/17, EU:C:2018:775, punkt 40) ja seal viidatud kohtupraktika).

123. Tõhususe põhimõtte osas märkisin eespool, et see ei hõlma nõudeid, mis lähevad kaugemale nõuetest, mis tulenevad hartaga tagatud põhiõigustest, eelkõige õigusest tõhusale kohtulikule kaitsele⁶⁶.

124. Õigus tõhusale kohtulikule kaitsele seoses kinnipidamise otsusega, mida on täpsustatud direktiivi 2008/115 artikli 15 lõikes 2⁶⁷, nõuab aga kas *ex officio* kohtliku kontrolli olemasolu või asjaomase isiku võimalust kaebusega kohtusse pöörduda, ent ei nõua kaheastmelise kohtumenetluse kehtestamist. Sellist nõuet ei ole kinnipidamise jätkamise või selle tähtaja pikendamise seoses mainitud ka selle direktiivi artikli 15 lõikes 3.

125. Mis puudutab õigust tõhusale kohtulikule kaitsele, siis sellega seoses näib mulle esmatähtis olevat see, et kolmanda riigi kodanik, kes vaidlustab enda kinnipidamise ja hiljem – nagu käesoleval juhul – kinnipidamise jätkamise, teaks, mis põhjustel kinnipidamise otsuse peale esitatud kaebus rahuldamata jäeti, mis antud juhul nii on, kuna Madalmaade õiguse kohaselt tuleb sellise kaebuse kohta tehtavat esimese astme kohtu otsust põhjendada. Lisan, et juhul kui Euroopa Kohus ühineb minu ettepanekuga osas, mis puudutab vastust kinnipidamise õiguspärasuse tingimuste kontrollimise kohta kohtu algatusel, muutub see esimese astme kohtu põhjendus üksnes põhjalikumaks.

126. Märgin täiendavalt, et Madalmaade õiguses on piiritletud, millistel tingimustel võib Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kärbitud põhjendust kasutada. Nimelt ilmneb Madalmaade valitsuse selgitustest, et põhjendusi võib kärpida vaid esimese astme kohtu otsuse peale esitatud apellatsioonkaebuse rahuldamata jätmise korral. Pealegi, kuna apellatsioonimenetluse eesmärk on anda Raad van Statele (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) võimalus hoolitseda õiguse ühetaolise kohaldamise ja arendamise eest, siis võib ta kärbitud põhjendusi kasutada vaid juhul, kui eelviidatud kahest nõudest ei tulene vajadust sisulise põhjenduse järele. Nii nagu mina vaidlusalusest menetlusnormist aru saan, siis väljendub selle põhjendamise vormi kasutamises Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) nõusolek esimese astme kohtu otsuses esitatud põhjendustega.

127. Neid asjaolusid silmas pidades leian, et Vw 2000 artikli 91 lõikes 2 sätestatud menetlusnorm on tõhususe põhimõttega kooskõlas.

128. Minu hinnangul järeldub sellest, et direktiivi 2008/115 artiklit 15 tuleb koosmõjus harta artiklitega 6 ja 47 tõlgendada nii, et juhul kui võrdväarsuse põhimõtet on järgitud – mida tuleb kontrollida eelotsusetaotluse esitanud kohtul –, ei ole sellega vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt võib isiku kinnipidamise õiguspärasuse kohta tehtud esimese astme kohtu otsuse peale esitatud apellatsioonkaebust teise ja viimase kohtuastmena läbivaatav liikmesriigi kohus kärpida oma otsuse põhjendusi, kui see tähendab, et ta nõustub esimese astme kohtu otsuses esitatud põhjendustega.

⁶⁶ Vt eelkõige 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Belastingdienst vs. Toeslagen* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-175/17, EU:C:2018:776, punkt 47) ja 26. septembri 2018. aasta kohtuotsus *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (apellatsioonkaebuse peatav toime) (C-180/17, EU:C:2018:775, punkt 43).

⁶⁷ Või kus see säte materialiseerub, kui kasutada mõistet „materialiseerumine“, mida Euroopa Kohus kasutas 14. mai 2020. aasta kohtuotsuses *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 289).

C. Kohtuasjas C-39/21 esitatud teine eelotsuse küsimus ja kolmanda eelotsuse küsimuse lõpuosa

129. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib Euroopa Kohtult, kas esimesele ja kolmandale küsimusele antud vastused oleksid teistsugused, kui kinnipeetud kolmanda riigi kodanik oleks alaealine.

130. Tuleb tähele panna, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklis 267 ette nähtud menetlus Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelise koostöö vahend. Sellest tulenevalt on üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval liikmesriigi kohtul õigus iga konkreetse kohtuasja eripärasid arvestades hinnata nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse tegemiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Järelikult, kui liikmesriigi kohtu esitatud küsimused käsitlevad liidu õiguse sätte tõlgendamist, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud neile vastama⁶⁸.

131. Euroopa Kohus võib siiski keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamisest, kui taotletaval liidu õiguse tõlgendamisel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega või kui kõnealune probleem on hüpoteetiline⁶⁹.

132. Kohtuasjas C-39/21 esitatud teise küsimuse ja kolmanda küsimuse lõpuosa näol on aga tegemist just viimati nimetatud olukorraga. Näib ilmselge, et neil küsimustel ei ole mis tahes seost põhikohtuasjaga, mis ei puuduta alaealist. Kõnealused küsimused on seega hüpoteetilised.

133. Sellest järeldub, et kohtuasjas C-39/21 esitatud teine küsimus ja kolmanda küsimuse lõpuosa on minu hinnangul vastuvõetamatud.

VI. Ettepanek

134. Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata kohtuasjas C-704/20 Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) ja kohtuasjas C-39/21 rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenboschi (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad) esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

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 artiklit 15, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, artiklit 9 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, artiklit 28 tuleb koosmõjus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 6 ja 47 tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodaniku kinnipidamise või kinnipidamise jätkamise õiguspärasust kontrolliv liikmesriigi kohus peab tema poolt asjasse puutuvaks peetavatest faktilistest ja õiguslikest asjaoludest lähtudes kontrollima kinnipidamise tingimusi ja korda reguleerivate üldiste ja abstraktsete normide järgimist sõltumata sellest, millised

⁶⁸ Vt eelkõige 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁶⁹ Vt eelkõige 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

väited ja argumendid on viimati nimetatud isik esitanud oma kaebuses. Nende sätetega on vastuolus liikmesriigi menetlusnorm, mis toob kaasa selle, et kohtul ei ole võimalik omal algatusel sellist kontrolli teha ega vabastada kolmanda riigi kodanikku, isegi kui ta leiab, et kinnipidamine on liidu õigusega vastuolus.

2. Direktiivi 2008/115 artiklit 15 tuleb koosmõjus põhiõiguste harta artiklitega 6 ja 47 tõlgendada nii, et juhul kui võrdväarsuse põhimõtet on järgitud – mida tuleb kontrollida eelotsusetaotluse esitanud kohtul –, ei ole sellega vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt võib isiku kinnipidamise õiguspärasuse kohta tehtud esimese astme kohtu otsuse peale esitatud apellatsioonkaebust teise ja viimase kohtuastmena läbivaatav liikmesriigi kohus kärpida oma otsuse põhjendusi, kui see tähendab, et ta nõustub esimese astme kohtu otsuses esitatud põhjendustega.
3. Kohtuasjas C-39/21 esitatud teine küsimus ja kolmanda küsimuse lõpuosa on vastuvõetamatud.