



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI SEISUKOHT
ELEANOR SHARPSTON
esitatud 26. jaanuaril 2016¹

Kohtuasi C-601/15 PPU

J. N.

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

Eelotsuse kiirmenetlus — Varjupaigataotluse esitanud kolmanda riigi kodanik, kes on kinni peetud riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmiseks direktiivi 2013/33/EL artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e tähenduses — Kodanik, kellel on direktiivi 2013/32/EL artikli 9 kohaselt õigus jääda liikmesriiki kuni varjupaigataotluse läbivaatamiseni — Poolelioleva väljasaatmismenetluse puudumine — Direktiivi 2013/33/EL artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e kehtivus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 6 alusel

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (edaspidi „vastuvõtudirektiiv“),² sisaldab nimekirja alustest, mille esinemisel võib liikmesriik anda korralduse rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud isiku kinnipidamiseks. Nende aluste hulgas on vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punktis e ette nähtud „riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine“ (edaspidi „vaidlusalne säte“). Oma eelotsusetaotluses esitab Raad van State (Madalmaade riiginõukogu) Euroopa Kohtule küsimuse selle sätte kooskõla kohta Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikliga 6 tagatud õigusega vabadusele ja turvalisusele. See küsimus jõudis Euroopa Kohtusse kohtuvaidluses 14. septembri 2014. aasta otsuse üle pidada Madalmaades kinni varjupaigataotleja, keda on mitu korda kriminaalkorras karistatud, peamiselt varguste toimepanemise eest, ja kelle suhtes oli enne tema poolt viimase varjupaigataotluse esitamist tehtud väljasaatmiskorraldus, millele lisati sisenemiskeeld.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — ELT L 180, lk 96. Vastuvõtudirektiiv tunnistas kehtetuks ja asendas alates 21. juulist 2015 nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (ELT L 31, lk 18; ELT eriväljaanne 19/06, lk 101, edaspidi „eelmine vastuvõtudirektiiv“). Vastavalt ELL-ile ja ELTL-ile lisatud protokoll nr 21 Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes artiklitele 1, 2 ja artikli 4a lõikele 1 ei ole vastuvõtudirektiiv nendele liikmesriikidele siduv. Sama kehtib Taani Kuningriigi suhtes vastavalt protokollile nr 22 Taani seisukoha kohta.

Õiguslik raamistik

Rahvusvaheline õigus

Genfi konventsioon

2. Vastavalt 28. juulil 1951 Genfis alla kirjutatud ja 22. aprillil 1954 jõustunud pagulasseisundi konventsiooni,³ mida on täiendatud 31. jaanuaril 1967 New Yorgis sõlmitud pagulasseisundi protokolliga, mis jõustus 4. oktoobril 1967 (edaspidi „Genfi konventsioon“), artikli 31 lõikele 1 ei kohalda osalisriik karistust ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest, kui pagulane on saabunud riiki otse territooriumilt, kus tema elu või vabadus on olnud ohus konventsiooni artiklis 1 käsitletud põhjustel, kui pagulane viivitamata teatab endast ametiasutusele ning põhjendab riiki loata sisenemist või seal viibimist.

3. Genfi konventsiooni artikli 32 lõike 1 kohaselt ei saada osalisriik oma territooriumil seaduslikult viibivat pagulast välja, kui pagulase viibimine ei ohusta riigi julgeolekut ega avalikku korda.

EIÕK

4. Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artiklis 5 „Õigus isikuvabadusele ja –puutumatusle“ on sätestatud:

„1. Igaühel on õigus isikuvabadusele ja –puutumatusle. Kellelki ei või võtta tema vabadust, välja arvatud seaduses kindlaksmääratud korras järgmistel juhtudel:

- a) seaduslik kinnipidamine pädeva kohtu süüdimõistva otsuse alusel;
- b) seaduslik vahistamine või kinnipidamine kohtu seadusliku korralduse täitmata jätmise eest või seaduses ettenähtud kohustuse täitmise tagamiseks;
- c) seaduslik vahistamine või kinnipidamine, et tuua isik pädeva õigusasutuse ette põhjendatult kahtlustatuna õigusrikkumises või et põhjendatud vajaduse korral takistada õigusrikkumise toimepanekut või põgenemist pärast seda;
- d) seadusliku korralduse alusel alaealise kinnipidamine hariduslikuks järelevalveks või tema seaduslik kinnipidamine pädeva õigusasutuse ette toomiseks;
- e) seaduslik kinnipidamine, et takistada nakkushaiguste levikut, samuti vaimse häirega isikute, alkohoolikute, narkomaanide või hulkurite seaduslik kinnipidamine;
- f) seaduslik vahistamine või kinnipidamine, et vältida isiku loata sissesõitu riiki või et võtta meetmeid isiku väljasaatmiseks või -andmiseks.

2. Igale vahistatule teatatakse talle arusaadavas keeles viivitamata tema vahistamise põhjused ja kõik tema vastu esitatud süüdistused.

3. Iga lõike 1 punkti c kohaselt vahistatu või kinnipeetu toimetatakse viivitamata kohtuniku või muu seadusjärgse õigusemõistmise pädevusega ametiisiku ette ning tal on õigus kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul või vabastamisele kuni asja arutamiseni. [...]

3 — *Recueil des traités des Nations unies*, 189. kd, lk 150, nr 2545 (1954).

4. Igaühel, 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.

5. Igaühel, kes on vahistatud või kinni peetud vastuolus käesoleva artikliga, on õigus nõuda hüvitist.“

5. EIÖK artikli 15 „Kohustuste täitmise peatamine hädaolukorras“ lõikes 1 on sätestatud, et „[s]õja ajal või muus hädaolukorras, mis ohustab rahva eluvõimet, võib konventsiooniosaline võtta meetmeid, millega ta peatab konventsiooniga võetud kohustuste täitmise ulatuses, mis on olukorra tõsiduse tõttu vältimatult vajalik, tingimusel et meetmed ei ole vastuolus tema teiste rahvusvahelise õiguse järgsete kohustustega“. Õigus isikuvabadusele ja –puutumatusse kuulub nende õiguste hulka, millega seoses võivad osalisriigid sellistel asjaoludel peatada enda kohustuste täitmise⁴.

Liidu õigus

ELL ja ELTL

6. ELL artikli 4 lõikes 2 on muu hulgas sätestatud, et Euroopa Liit „austab riigi põhifunktsioone, sealhulgas [...] avaliku korra säilitamist ja riigi julgeoleku kaitsmist“ ja et viimati nimetatut „jääb iga liikmesriigi ainuvastutusse“.

7. ELL artikli 6 lõike 1 kolmanda lõigu kohaselt tõlgendatakse hartas esitatud õigusi, vabadusi ja põhimõtteid vastavalt harta VII jaotise üldsätetele, mis reguleerivad selle tõlgendamist ja kohaldamist, võttes nõuetekohaselt arvesse hartas osutatud selgitusi, milles on esitatud asjaomaste sätete allikad.

8. Vastavalt ELTL artiklile 72 ei mõjuta liidu poliitika aluslepingu kolmanda osa V jaotises, mis käsitleb vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala, toodud valdkondades liikmesriikide nende kohustuste täitmist, mis on seotud avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku kaitsmisega. ELTL-i samas jaotises sisalduva artikli 78 lõikes 1 on sätestatud, et liit arendab välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika, mille eesmärk on tagada sobiv seisund kõikidele rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine. Edasi on selles artiklis sätestatud, et nimetatud poliitika peab vastama eelkõige Genfi konventsioonile.

Harta

9. Vastavalt harta artiklile 6 on igaühel õigus isikuvabadusele ja turvalisusele.

10. Harta artikli 51 lõikes 1 on muu hulgas ette nähtud, et selle sätted on subsidiaarsuse põhimõtet arvesse võttes ette nähtud liidu institutsioonidele, organitele ja asutustele ning liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral.

11. Harta artikkel 52 „Õiguste ja põhimõtete ulatus ja tõlgendamine“, mis sisaldub selle VII jaotises „Harta tõlgendamist ja kohaldamist reguleerivad üldsätted“, on sõnastatud järgmiselt:

„1. Hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.

4 — Osalisriigid ei või aga samasugustel asjaoludel peatada enda kohustuste täitmist seoses teiste EIÖK-s tagatud õigustega, mille hulgas on EIÖK artiklis 3 kaitstud õigus sellele, et isikut ei piinata ega kohelda või karistata ebainimlikult või alandavalt.

[...]

3. Hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad [EIÖK-ga] tagatud õigustele, on samad, mis neile [EIÖK-s] ette on nähtud. See säte ei takista liidu õiguses ulatuslikuma kaitse kehtestamist.

[...]

7. Harta tõlgendamise juhendina koostatud selgitusi võetakse asjakohaselt arvesse liidu ja liikmesriikide kohtutes.“

Vastuvõtuderektiiv

12. Vastuvõtuderektiivi preambulis on eelkõige märgitud, et ühine varjupaigapoliitika, sealhulgas Euroopa ühine varjupaigasüsteem, on osa liidu eesmärgist luua järk-järgult vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala, mis on avatud isikutele, kes neist sõltumatute asjaolude tõttu taotlevad õigusparaselt kaitset liidus⁵. Samuti tuleks vastavalt preambulile kohaldada rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamist kooskõlas põhimõttega, et isikut ei või kinni pidada üksnes selle alusel, et ta taotleb rahvusvahelist kaitset, eelkõige kooskõlas liikmesriikide rahvusvaheliste õiguslike kohustustega ja Genfi konventsiooni artikliga 31⁶. Taotlejaid võib kinni pidada ainult vastuvõtuderektiiviga ette nähtud väga selgelt kindlaks määratud erandlike asjaolude esinemise korral ning nii sellise kinnipidamise viisi kui ka eesmärgi puhul tuleb lähtuda vajaduse ja proportsionaalsuse põhimõttest⁷. Lisaks ei tohi kinnipidamine ületada aega, mida on mõistlikult vaja asjakohaste menetluste lõpule viimiseks⁸. Direktiivi põhjenduses 17 on märgitud, et „[k]äesolevas direktiivis sätestatud kinnipidamise alused ei piira muude kinnipidamise aluste, sealhulgas kriminaalmenetluse raames siseriikliku õiguse kohaste kinnipidamisaluste kohaldamist, mis ei ole seotud kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusega“. Lõpuks on vastuvõtuderektiivi preambulis täpsustatud, et selles direktiivis austatakse põhiõigusi ja järgitakse iseäranis hartas tunnustatud põhimõtteid ning selle direktiiviga püütakse tagada inimväärikuse täielik austamine ning edendada eelkõige harta artikli 6 kohaldamist⁹.

13. Vastavalt vastuvõtuderektiivi artiklile 2:

„[...]

- a) „rahvusvahelise kaitse taotlus“ – rahvusvahelise kaitse taotlus [kvalifitseerumisdirektiivi¹⁰] artikli 2 punkti h tähenduses;
- b) „taotleja“ – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille suhtes ei ole lõplikku otsust veel tehtud;

5 — Põhjendus 2.

6 — Põhjendus 15.

7 — Idem.

8 — Põhjendus 16.

9 — Põhjendus 35.

10 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT L 337, lk 9). Kvalifitseerumisdirektiiv asendas alates 21. detsembrist 2013 nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ (miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta) (ELT L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96, edaspidi „endine kvalifitseerumisdirektiiv“). Kvalifitseerumisdirektiivi artikli 2 punkti h kohaselt on „rahvusvahelise kaitse taotlus“ „kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku selline taotlus kaitse saamiseks liikmesriigilt, mida võib käsitada pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi taotlemisena, kusjuures ei taotleta sõnaselgelt väljapoole käesoleva direktiivi reguleerimisala jäävat muud liiki kaitset, mida saab taotleda eraldi“.

[...]

- h) „kinnipidamine“ – liikmesriigi korraldusel taotleja hoidmine teatavas kohas, kus taotlejalt on võetud liikumisvabadus ^[11];

[...]“

14. Vastuvõtudirektiivi artiklis 8 „Kinnipidamine“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid ei tohi isikut kinni pidada ainult sel põhjusel, et ta on taotleja vastavalt [varjupaigamenetluste direktiivile ¹²].

2. Liikmesriigid võivad vajaduse korral ja igat juhtumit eraldi hinnates pidada taotlejat kinni, kui muid leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada.

3. Taotlejat võib pidada kinni üksnes:

- a) selleks, et tuvastada tema isik või kodakondsus või seda kontrollida;
- b) selleks, et määrata kindlaks tema rahvusvahelise kaitse taotluse aluseks olevad asjaolud, mida ilma kinnipidamiseta ei olnud võimalik kindlaks teha, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht;
- c) selleks, et otsustada menetluse raames taotleja õiguse üle siseneda riigi territooriumile;
- d) siis, kui ta peetakse kinni [tagasisaatmisdirektiivis ¹³] sätestatud tagasisaatmiskorra kohaselt tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks ning asjaomane liikmesriik saab objektiivsete kriteeriumite alusel, sealhulgas selle alusel, et tal on juba olnud võimalus saada juurdepääs varjupaigamenetlusele, põhjendada, et on olemas piisavalt alust arvata, et ta esitas rahvusvahelise kaitse taotluse üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema tagasisaatmist käsitleva otsuse täideviimist;
- e) siis, kui seda nõuab riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine;
- f) vastavalt [Dublini III määruse ¹⁴] artiklile 28.

Kinnipidamise alused sätestatakse siseriiklikus õiguses.

4. Liikmesriigid tagavad, et siseriikliku õigusega on ette nähtud eeskirjad, mis käsitlevad kinnipidamise alternatiive, nagu korrapärane ilmumine ametiasutustesse, rahalise tagatise andmine või keeld lahkuda kindlaksmääratud kohast.“

11 — Vastuvõtudirektiivi artikli 10 lõikes 1 on täpsustatud, et „[t]aotleja kinnipidamine toimub üldjuhul spetsiaalsetes kinnipidamisasutustes“ ja et „[k]ui liikmesriigil ei ole võimalik pakkuda majutust spetsiaalses kinnipidamisasutuses ja ta peab kasutama majutamist kinnipidamisasutuses, hoitakse kinnipeetud taotlejaid tavalistest vangidest lahus“.

12 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT L 180, lk 60). Varjupaigamenetluste direktiiv tunnistas kehtetuks ja asendas alates 21. juulist 2015 nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivi 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT L 326, lk 13, edaspidi „endine varjupaigamenetluste direktiiv“).

13 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT L 348, lk 98).

14 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (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 (ELT L 180, lk 31). Dublini III määrus tunnistas kehtetuks ja asendas nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määruse (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT L 50, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 109), nn Dublini II määruse.

15. Vastuvõtudirektiivi artiklis 9 „Tagatised kinnipeetud taotlejatele“ on muu hulgas sätestatud:

„1. Taotleja peetakse kinni võimalikult lühikeseks ajaks ja teda hoitakse kinni ainult seni kuni artikli 8 lõikes 3 sätestatud alused on kohaldatavad.

Artikli 8 lõikes 3 sätestatud kinnipidamise alustega seonduvates haldusmenetlustes rakendatakse nõuetekohast hoolsust. Haldusmenetlustes esinevad viivitused, mida ei ole põhjustanud taotleja, ei õigusta kinnipidamise jätkamist.

2. Taotleja kinnipidamiseks annab kirjaliku korralduse õigusasutus või haldusasutus. Kinnipidamiskorralduses esitatakse selle aluseks olevad faktilised ja õiguslikud põhjendused.

3. Kui kinnipidamiseks on korralduse andnud haldusasutus, siis näevad liikmesriigid ette kas kinnipidamise õiguspärasuse kiire kohtuliku läbivaatamise ametiülesande korras ja/või taotleja taotlusel. Ametiülesande korras teostatava läbivaatamise puhul vaadatakse kinnipidamise õiguspärasust võimalikult kiiresti läbi alates kinnipidamise algusest. Taotleja esitatud taotlusel teostatava läbivaatamise korral vaadatakse see võimalikult kiiresti läbi pärast asjakohaste menetluste alustamist. [...]

Kui kohtuliku läbivaatamise tulemusel leitakse, et taotleja on õigusevastaselt kinni peetud, vabastatakse asjaomane taotleja viivitamata.

4. Kinnipeetud taotlejat teavitatakse viivitamata kirjalikult keeles, millest ta saab aru või on kõigi eelduste kohaselt võimeline aru saama, kinnipidamise põhjustest ja siseriiklikus õiguses sätestatud menetlustest kinnipidamiskorralduse vaidlustamiseks ning võimalusest taotleda tasuta õigusabi ja esindamist.

5. Õigusasutus vaatab jätkuva vajaduse kinnipidamiseks mõistlike ajavahemike järel läbi ametiülesande korras ja/või asjaomase taotleja taotlusel, eelkõige kui kinnipidamise kestus on pikk, kui teatavaks saavad asjaomased asjaolud või uus teave, mis võivad mõjutada kinnipidamise õiguspärasust.

[...]“

Varjupaigamenetluste direktiiv

16. Varjupaigamenetluste direktiivi artikli 1 kohaselt on selle direktiivi eesmärk kehtestada kvalifitseerumisdirektiivi kohase rahvusvahelise kaitse andmise ja äravõtmise menetluse ühised nõuded.

17. Varjupaigamenetluste direktiivi artikli 2 punktis q on määratletud „korduv taotlus“ sisuliselt kui täiendav rahvusvahelise kaitse taotlus, mis esitatakse pärast eelmise taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist.

18. Direktiivi artikli 9 lõikes 1 on sätestatud, et taotlejal lubatakse jääda liikmesriiki üksnes menetluse eesmärgil seni, kuni menetlev ametiasutus on esimese astmena vastu võtnud otsuse rahvusvahelise kaitse taotluse kohta ja et kõnealune õigus riiki jääda ei anna õigust saada elamisluba. Selle artikli lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid teha muu hulgas erandi ainult juhul, kui isik esitab direktiivi artiklis 41 osutatud korduva taotluse.

19. Artiklis 26 on sisuliselt märgitud, et liikmesriigid ei pea isikut kinni ainult sel põhjusel, et ta on taotleja ning et taotleja kinnipidamise alused ja tingimused ning kinnipeetud taotleja tagatised peavad olema kooskõlas vastuvõtudirektiiviga, samuti tuleb kinnipidamise korral tagada võimalus asja kiireks kohtulikuks läbivaatamiseks vastavalt viimasena nimetatud direktiivile.

20. Varjupaigamenetluste direktiivi artikli 33 lõike 2 punkti d kohaselt võivad liikmesriigid käsitada rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuna juhul, kui taotlus on korduv taotlus, mille puhul ei ole tuvastatud ega taotleja poolt esitatud uusi dokumente ega tõendeid seoses selle läbivaatamisega, kas taotlejat on võimalik käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna kvalifitseerumisdirektiivi alusel.

21. Selle direktiivi artikli 40 lõikes 2 on sätestatud, et artikli 33 lõike 2 punkti d kohase otsuse tegemiseks taotluse vastuvõetavuse kohta tuleb korduvate rahvusvahelise kaitse taotluste puhul esmalt kontrollida, kas on tuvastatud või kas taotleja on esitanud uusi dokumente või tõendeid, mis aitavad kindlaks teha, kas taotlejat on võimalik käsitada rahvusvahelise kaitse saamise kriteeriumidele vastava isikuna kvalifitseerumisdirektiivi alusel. Artikli 40 lõikes 3 on sisuliselt sätestatud, et taotlus vaadatakse uuesti läbi, kui esmase kontrollimise tulemusel ilmnevad uued dokumendid või tõendid, mis olulisel määral suurendavad taotluse rahuldamise tõenäosust. Kui sellega ei ole aga tegemist, peetakse taotlust selle artikli lõike 5 kohaselt vastuvõetamatuks direktiivi artikli 33 lõike 2 punkti d tähenduses.

22. Varjupaigamenetluste direktiivi artikli 41 lõikes 1 on ette nähtud, et liikmesriigid võivad teha erandi õigusest jääda liikmesriigi territooriumile, kui isik on kas esitanud esimese korduva taotluse, mida vastavalt artikli 40 lõikele 5 uuesti läbi ei vaadata, üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema vältimatut tagasisaatmist käsitleva otsuse täideviimist, või esitab teise korduva rahvusvahelise kaitse taotluse samas liikmesriigis pärast seda, kui on tehtud lõplik otsus pidada esimest korduvat taotlust vastuvõetamatuks kooskõlas artikli 40 lõikega 5, või pärast seda, kui on tehtud lõplik otsus lükata see taotlus tagasi, sest see osutus põhjendamatuks. Sellise erandi tegemisel tuleb aga igal juhul arvestada tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega.

Tagasisaatmisdirektiiv

23. Tagasisaatmisdirektiivi kohaldatakse vastavalt selle artikli 2 lõikele 1 liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike suhtes.

24. Selle direktiivi artikkel 3 sisaldab muu hulgas järgmisi määratlusi:

„[...]

2. „ebaseaduslik riigisviibimine“ – kolmanda riigi kodaniku viibimine liikmesriigi territooriumil, kui ta ei vasta või enam ei vasta Schengeni piirieskirjade artiklis 5 sätestatud sisenemise tingimustele või muudele asjaomasesse liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele;

[...]

4. „tagasisaatmisotsus“ – haldus- või kohtuotsus või -akt, millega sätestatakse, et kolmanda riigi kodaniku riigisviibimine on ebaseaduslik ja kehtestatakse või sätestatakse tagasipöördumiskohustus;

5. „väljasaatmine“ – tagasipöördumiskohustuse täitmine, eelkõige füüsiline transport liikmesriigist välja;

[...]“

25. Artikli 7 lõikes 4 on sätestatud, et liikmesriigid võivad jätta tagasisaatmisotsuses vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata või määrata alla seitsmepäevase tähtaja muu hulgas juhul, kui asjaomane isik kujutab endast ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule.

26. Vastavalt artikli 8 lõikele 1 võtavad liikmesriigid kõik vajalikud meetmed tagasisaatmisotsuse täitmiseks juhul, kui tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud või kui tagasipöördumiskohustust ei ole vabatahtlikuks lahkumiseks määratud tähtaja jooksul täidetud.

27. Vastavalt artikli 11 lõikele 1 lisatakse tagasisaatmisotsustele sisenemiskeeld, kui tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud või kui tagasipöördumiskohustust ei ole täidetud. Teistel juhtudel võib tagasisaatmisotsustele lisada sisenemiskeelu, kuid seda ei pea tingimata tegema. Artikli 11 lõikes 2 on ette nähtud, et sisenemiskeelu kestus määratakse igal üksikjuhul kindlaks pärast kõigi oluliste asjaolude hoolikat kaalumist ning see ei ületa põhimõtteliselt viit aastat, välja arvatud juhul, kui asjaomane kolmanda riigi kodanik kujutab endast tõsist ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule. Sellistel juhtudel võib sisenemiskeeld ulatuda kümne aastani. Vastavalt selle artikli lõikele 5 ei mõjuta need normid õigust rahvusvahelisele kaitsele.

28. Tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõikes 1 on sätestatud järgmist:

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

- a) on olemas põgenemise oht või
- b) asjaomane kolmanda riigi kodanik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid.

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

Madalmaade õigus

2000. aasta välismaalaste seadus

29. 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000) artiklites 8 ja 59b on sätestatud:

„Artikkel 8:

„Välismaalasel on õigus seaduslikult Madalmaades elada üksnes järgmistel juhtudel:

[...]

- f) ta ootab otsust [varjupaigataotleja ajutise] elamisloa väljastamise taotluse kohta [...], kui käesoleva seaduse või selle alusel vastu võetud sätte või kohtulahendi kohaselt tuleb välismaalane jätta välja saatmata seni, kuni tema taotlust ei ole lahendatud.

[...]

Artikkel 59b:

1. Kui tegemist on [varjupaigataotleja ajutise] elamisloa väljastamise taotlusega [...], võib minister artikli 8 punkti f [...] alusel seaduslikult riigis viibiva välismaalase kinni pidada, kui:

[...]

- b) kinnipidamine on vajalik, et koguda andmeid, mida on vaja artiklis 28 nimetatud ajutise elamisloa väljastamise taotluse kohta otsuse tegemiseks, eelkõige juhul, kui esineb kõrvalehoidumise oht;

[...]

- d) välismaalane kujutab endast ohtu riiklikule julgeolekule või avalikule korrale [vaidlusaluse sätte] tähenduses.

[...]“

2000. aasta välismaalaste määrus

30. 2000. aasta välismaalaste määruse (Vreemdelingenbesluit 2000) artiklis 3.1 on muu hulgas sätestatud, et kui on esitatud varjupaigataotlus, ei saa sellest tulenevalt põhimõtteliselt alustada väljasaatmist, välja arvatud juhul, kui välismaalane on esitanud korduva taotluse pärast seda, kui varasem korduv taotlus on tunnistatud lõplikult vastuvõetamatuks või jäetud ilmselge põhjendamatusena lõplikult rahuldamata ja ilmnenud ei ole uusi asjaolusid või fakte, mis võiksid omada tähtsust taotluse läbivaatamisel.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

31. Põhikohtuasja kaebaja J. N. on Tuneesia kodanik, kes sisenes Madalmaadesse 23. septembril 1995. Ta esitas seal esimese varjupaigataotluse, mis jäeti 18. jaanuaril 1996 rahuldamata. J. N-i kaebus selle otsuse peale jäeti 5. juunil 1997 rahuldamata.

32. J. N. esitas 19. detsembril 2012 korduva varjupaigataotluse, kuid võttis selle sama aasta 24. detsembril tagasi.

33. 8. juulil 2013 esitas J. N. uue korduva varjupaigataotluse. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (julgeoleku- ja justiitsasjade riigisekretär, edaspidi „riigisekretär“) jättis selle 8. jaanuari 2014. aasta otsusega rahuldamata ja kohustas J. N-i kohe liidu territooriumilt lahkuma. Tagasisaatmisotsusele lisati sellele territooriumile sisenemise keeld kestusega kümme aastat. J. N-i kaebuse selle otsuse peale jättis Rechtbank Den Haag (Haagi kohus) Amsterdami (Madalmaad) kohtumaja 4. aprilli 2014. aasta otsusega rahuldamata. Kohtuotsus on jõustunud.

34. Ajavahemikul 25. novembrist 1999 kuni 17. juunini 2015 oli J. N. toime pannud 36 süütegu, peamiselt vargusi. Nende süütegude toimepanemise eest on teda 21 korda kriminaalkorras karistatud ja karistused ulatuvad rahatrahvist kuni kolmekuulise vangistuseni.

35. 27. veebruaril 2015, kui J. N. kandis kriminaalkaristust (*strafrechtelijke detentie*), esitas ta viimase korduva varjupaigataotluse (edaspidi „viimane varjupaigataotlus“). Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et vastavalt tema kohtupraktikale kaotas tagasisaatmisotsus seetõttu nimetatud kuupäevast alates täielikult kehtivuse. Kui varjupaigataotlus jäetakse rahuldamata, peab riigisekretär vajaduse korral vastu võtma uue tagasisaatmisotsuse.

36. Vastuseks Euroopa Kohtu kirjalikule küsimusele selgitas Madalmaade valitsus, et 29. mail 2015 oli julgeoleku- ja justiitsasjade ministeeriumi (Ministerie van Veiligheid en Justitie) haldusalasse kuuluv migratsiooni- ja naturalisatsiooniamet (Immigratie- en Naturalisatiedienst) teavitanud J. N-i sellest, et tõenäoliselt jäetakse tema viimane varjupaigataotlus rahuldamata. Pädev ametiasutus ei ole selle taotluse kohta siiski veel otsust teinud.

37. 1. juulil 2015 karistati J. N-i kolmekuulise vangistusega varguse toimepanemise ja liidu territooriumile sisenemise keelu rikkumise eest¹⁵. Selle karistuse kandmise ajal, 23. juulil 2015 otsustas riigisekretär korraldada meditsiinilise ekspertiisi, mille käigus ilmnes, et taotlejat ei ole võimalik tema viimase varjupaigataotluse osas ära kuulata.

38. Vangistuse lõppemisel andis riigisekretär 14. septembril 2015 korralduse J. N-i välismaalaste kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks (*vreemdelingenbewaring*)¹⁶. Selgitades, et alates viimase varjupaigataotluse esitamisest elab J. N. seaduslikult Madalmaades 2000. aasta välismaalaste seaduse artikli 8 punkti f kohaselt, leidis riigisekretär, et J. N. tuleb kinni pidada, sest teda „kahtlustati süütegude toimepanemises ja teda on karistatud süütegude toimepanemise eest“ ning et ta kujutab endast seega ohtu avalikule korrale 2000. aasta välismaalaste seaduse artikli 59b lõike 1 punkti d tähenduses¹⁷. Vaidlusaluses otsuses viidati eelkõige J. N-i arvukatele varasematele karistustele, asjaolule, et tal puuduvad nii elatusvahendid kui ka kindel elu- või viibimiskoht ning asjaolule, et ta ei soovi Madalmaadest lahkuda hoolimata tema suhtes tehtud tagasisaatmisotsusest¹⁸. Vaidlusaluses otsuses nähti samuti ette, et ta paigutatakse tema tervislikust seisundist tulenevalt vastava kinnipidamiskeskuse erihooldusosakonda¹⁹.

39. Rechtbank Den Haag (Haagi kohus) jättis 28. septembri 2015. aasta otsusega rahuldamata vaidlusaluse otsuse peale esitatud J. N-i kaebuse, milles viimane oli palunud lisaks välja mõista ka kahjuhüvitise.

40. Eelotsusetaotluse esitanud kohtule nimetatud kohtuotsuse peale esitatud kaebuses leidis J. N. eelkõige, et tema suhtes kohaldatud kinnipidamismeede on vastuolus EIÕK artikli 5 lõike 1 punktiga f, kuna see säte lubab piirata vabadust üksnes isiku väljasaatmiseks. Selle sätte alusel ei ole põhjendatud kinnipidamismeetme kohaldamine Madalmaades seaduslikult elava kolmanda riigi kodaniku suhtes.

41. Neil asjaoludel otsus Raad van State (riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [vastuvõtudirektiivi] artikli 8 lõike 3 [esimese lõigu] punkt e on kooskõlas [harta] artikliga 6:

- a) olukorras, kus kolmanda riigi kodanik on [vaidlusaluse sätte] alusel kinni peetud ja tal on [varjupaigamenetluste direktiivi] artikli 9 kohaselt õigus jääda liikmesriiki seni, kuni tema varjupaigataotluse kohta on esimeses astmes otsus tehtud, ning
- b) arvestades selgitusi [põhiõiguste harta²⁰] kohta, mille kohaselt piirangud, mida võib harta artiklis 6 ette nähtud õigustele seadusega kehtestada, ei või olla laiemad, kui on EIÕK artikli 5 lõike 1 punkti f sõnastuse enda kohaselt lubatavad piirangud, ning tõlgendust, mille Euroopa Inimõiguste Kohus on viimati nimetatud sättele andnud eelkõige oma 22. septembri 2015. aasta kohtuotsuses Nabil jt vs. Ungari [nr 62116/12] [...] ja mille kohaselt varjupaigataotleja kinnipidamine on viidatud EIÕK sättega vastuolus, kui kinnipidamine ei toimu väljasaatmise eesmärgil?“

15 — See viimane karistamise alus võib olla üllatav, kui arvestada asjaolu, et J. N. oli kogu selle ajavahemiku viibinud Madalmaade territooriumil. Seda küsimust ei ole aga käesoleva menetluse raames tarvis lähemalt käsitleda.

16 — Selles osas viitan ma edaspidi „vaidlusalusele otsusele“.

17 — Eelotsusetaotluses on puudutatud J. N-i argumenti, milles on vihjatud sellele, et vaidlusaluse otsuse eesmärk oli anda võimalus pädevale ametiasutusele teha otsus viimase varjupaigataotluse kohta. Siiski ei nähtu toimikust midagi, mille põhjal võiks asuda seisukohale, et see oleks olnud vaidlusaluse otsuse tegemise põhjuseks ja sama kinnitas kohtuistungil ka Madalmaade Kuningriik. Riigisekretär on sellele argumendile tuginenud muu hulgas vaid 1. detsembril 2015 tehtud uues kinnipidamise otsuses, see tähendab alles pärast Raad van State (riiginõukogu) poolt eelotsusetaotluse esitamist. Vt käesoleva seisukoha punkt 44.

18 — J. N-i esitatud viimase varjupaigataotluse mõju kohta riigis elamise õigusele vt käesoleva seisukoha punktid 35 ja 50–52.

19 — Siiski on selge, et vaidlusaluse kinnipidamise aluseks ei ole J. N-i võimalikud vaimse tervise probleemid. Seetõttu ei peatu ma käesolevas seisukohas enam sellel aspektil.

20 — ELT 2007, C 303, lk 17.

Kiirmenetlus

42. 17. novembri 2015. aasta kirjas, mis jõudis samal päeval Euroopa Kohtu kantseleisse, palus eelotsusetaotluse esitanud kohus, et eelotsusetaotlus lahendatakse Euroopa Liidu Kohtu põhikirja (edaspidi „Euroopa Kohtu põhikiri“) artiklis 23a ja Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 107 ette nähtud kiirmenetluses. Eelotsusetaotluse esitanud kohus väidab selles kirjas, et J. N-ilt on praegu võetud vabadus. Ta täpsustas siiski, et J. N. ei ole alates 23. oktoobrist 2015 enam kinni peetud halduskorras välismaalasena, vaid ta on võetud kriminaalkorras vahi alla²¹. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitas aga ka, et vastavalt riigisekretäri varasemale praktikale peetakse J. N. selle karistuse lõppemisel (see tähendab 1. detsembril 2015) kahtlemata uuesti kinni.

43. 24. novembril 2015 otsustas Euroopa Kohus rahuldada eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotluse eelotsusetaotluse lahendamiseks kiirmenetluses ja leidis, et esitatud küsimus on nii suure tähtsusega, et see väärrib suurkoja tähelepanu. Samuti leidis Euroopa Kohus, et soovitatav oleks mitte piirata menetluse kirjalikku osa (nagu see on ette nähtud kodukorra artiklis 109) üksnes menetluse keelt valdavate pooltega (käesolevas asjas põhikohtuasja pooled, Madalmaad, Euroopa Parlament, nõukogu ja Euroopa Komisjon). Seetõttu palus ta Euroopa Kohtu põhikirja artikli 24 alusel esitada pooltel ja teistel Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23 nimetatud huvitatud isikutel enda kirjalik seisukoht rea küsimuste suhtes.

44. 1. detsembril 2015 saatis eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtule kirja, milles teatas, et riigisekretär on samal päeval teinud J. N-i suhtes uue korralduse välismaalase halduskorras kinnipidamiseks. Sellest nähtub, et kinnipidamisel tuginetakse nüüd 2000. aasta välismaalaste seaduse artikli 59b lõike 1 punktidele b ja d. Seega ei tugineta selles uues otsuses enam ainult ohule, mida J. N. kujutab riiklikule julgeolekule või avalikule korrale (punkt d), vaid sisuliselt ka asjaolule, et asjaomane taotleja tuleb tema põgenemise ohtu arvestades halduskorras kinni pidada, et koguda andmeid, mida on vaja tema viimase varjupaigataotluse kohta otsuse tegemiseks (punkt b). Viimase otsuse üle aga põhikohtuasjas ei vaielda.

45. Kirjalikud seisukohad esitasid J. N., Madalmaade valitsus, parlament, nõukogu ja komisjon; Belgia, Tšehhi, Itaalia, Küprose ja Poola valitsus vastasid kirjalikult Euroopa Kohtu esitatud küsimustele²². J. N., Madalmaade, Belgia ja Kreeka valitsus, parlament, nõukogu ja komisjon osalesid 22. jaanuaril 2016 toimunud kohtuistungil.

Märkused eelotsusetaotluse menetlemise kohta

46. Järgides eespool punktis 43 kirjeldatud menetluslikke suuniseid, on Euroopa Kohus vaieldamatult kaasa aidanud sellele, et käesolevat kohtuasja uuritakse põhjalikumalt, kui seda on võimalik teha klassikalises eelotsusetaotluse kiirmenetluses. Pean siiski vajalikuks teha järgmised märkused.

47. ELTL artikli 267 viimases lõigus on sätestatud, et „[k]ui [eelotsuse küsimus] tõusetub liikmesriigi kohtus poolelioleva kohtuasja käigus seoses kinnipeetava isikuga, teeb kohus otsuse võimalikult kiiresti“. See norm omab tähtsust ainult siis, kui Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimuse vastus on asjakohane selle isiku kinnipidamise suhtes ja mõjutab viimast. Muidu ei oleks oluline, kas Euroopa Kohus lahendab kohtuasja eriti kiiresti või mitte nii kiiresti.

21 — Madalmaade valitsus selgitas enda kirjalikes (hiljem esitatud) seisukohtades, et selle vahistamise tingis J. N-ile varasemate süütegude eest mõistetud karistus.

22 — Saksamaa valitsus teatas 21. detsembri 2015 Euroopa Kohtu kantseleisse jõudnud kirjas, et ei soovi nendele küsimustele kirjalikult vastata.

48. Isegi kui see tingimus on täidetud, ei ole minu arvates siiski võimalik millestki järeldada, et Euroopa Kohus saaks asja menetleda kiiremini, kui seda võimaldab esitatud küsimuste olemus, tundlikkus või keerukus. See kehtib eelkõige juhul, kui Euroopa Kohtu arvates nõuab kohtuasja uurimine, et kõigil Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 23 nimetatud huvitatud isikutel oleks võimalus esitada enda kirjalik seisukoht. Euroopa Kohtul ei ole nimelt mitte ainult üks menetluslik vahend kiireloomuliste eelotsusetaotluste menetlemiseks, vaid neid on kaks ja teine neist on kodukorra artiklis 105 nimetatud eelotsuse kiirendatud menetlus²³. Kuid üks peamistest erinevustest viimasena nimetatud menetluse ja eelotsuse kiirmenetluse vahel seisnebki asjaolus, et menetluse kirjalikus osas saavad osaleda kõik huvitatud isikud. Eelotsuse kiirendatud menetluse võib kahtlemata läbi viia sellises tempos, mis võtab piisavalt arvesse ELTL artikli 267 viimases lõigus sisalduvat juhust ja on sobiv sellise eelotsusetaotluse nagu käesolev menetlemiseks.

Analüüs

49. Minu arutluskäik on esitatud järgmise analüüsi skeemi järgi. Pärast sissejuhatavaid märkusi ja täpsustusi nende normide kohta, mille kehtivust peab Euroopa Kohus käesolevas asjas hindama, määratlen ma vaidlusaluse sätte koha vastuvõtudirektiivi seadusandliku kujunemisloo kontekstis. Seejärel sõnastan ma kaks üldist märkust vastuvõtu direktiivi artikli 8 lõike 3 kohta ja asun seejärel detailselt uurima vaidlusaluse sätte enda tõlgendust. Eeltoodut aluseks võttes kontrollin lõpuks, kas käesolevas menetluses on ilmnenud midagi, mis võiks seada kahtluse alla vaidlusaluse sätte kehtivuse.

Sissejuhatavad märkused

50. J. N. viibib Madalmaades ebaseaduslikult tagasisaatmisdirektiivi tähenduses alates sellest kuupäevast, mil jõustus Rechtbank Den Haagi (Haagi kohus) 4. aprilli 2014. aasta otsus, millega jäeti tagasisaatmisotsus muutmata.

51. J. N. esitas aga viimase varjupaigataotluse 27. veebruaril 2015. Sellise juhu kohta on varjupaigamenetluste direktiivi artikli 9 lõikes 1 – nagu ka endises varjupaigamenetluste direktiivis²⁴ – põhimõtteliselt ette nähtud, et taotlejal on õigus jääda vastuvõtvasse liikmesriiki seni, kuni esimeses astmes rahvusvahelise kaitse taotlust menetlev ametiasutus on vastu võtnud otsuse vastavalt sama direktiivi III peatükis sätestatud esimese astme menetlusele²⁵. Varjupaigamenetluste direktiivi artikli 9 lõikes 2 on lubatud teha erand selle artikli lõikes 1 sisalduvast üldreegist ainult rangetel tingimustel, nimelt eelkõige siis, kui tegemist on „korduva taotlusega“ selle direktiivi artikli 41 tähenduses²⁶.

52. Nagu ma märkisin, ei ole käesolevas asjas veel tehtud otsust viimase varjupaigataotluse kohta. Hoolimata sellest, et J. N. on Madalmaades juba varem esitanud mitu rahvusvahelise kaitse taotlust ja ühtegi neist ei ole rahuldatud, ei nähtu Euroopa Kohtu käsutuses olevast teabest, et riigisekretär oleks otsustanud keelata tal jääda sellesse liikmesriiki kuni tema viimase varjupaigataotluse läbivaatamiseni²⁷. Madalmaade valitsus on nii enda kirjalikes seisukohtades kui ka kohtuistungil hoopis selgitanud, et sellist otsust ei ole veel tehtud. Nagu õigesti toonitavad eelotsusetaotluse esitanud kohus ja J. N., viibib viimane Madalmaades praegu seaduslikult varjupaigamenetluste direktiivi artikli 9 lõike 1 tähenduses. Ta ei kuulu seega enam tagasisaatmisdirektiivi kohaldamisalasse vastavalt selle direktiivi artikli 2 lõikele 1, vaid on taas „taotleja“ vastuvõtudirektiivi artikli 2 punkti b tähenduses.

23 — Kolmandaks vahendiks võib pidada kodukorra artiklis 111 ette nähtud võimalust jätta eriti kiireloomuliste eelotsuse kiirmenetluste puhul ära menetluse kirjalik osa.

24 — Endise varjupaigamenetluste direktiivi artikli 7 lõike 1.

25 — Vt ka tagasisaatmisdirektiivi põhjendus 9.

26 — Varjupaigataotluste direktiivi artikli 9 lõike 2 ja artikli 41 eesmärk ongi anda liikmesriikidele võimalus tegutseda nii, et selliste uute taotluste esitamine, mille puhul on alust arvata, et nendega soovitakse seda õigust kuritarvitada, ei takista tagasisaatmismenetluse tõhusat läbiviimist.

27 — Olgu meenutatud, et 2000. aasta välismaalaste määruse artiklis 3.1 on ette nähtud erandid taotleja õigusest jääda Madalmaade territooriumile kuni tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamiseni.

53. Lisaks tugineb vaidlusalune otsus üksnes 2000. aasta välismaalaste seaduse artikli 59b lõike 1 punktile d, millega võetakse Madalmaade õigusesse üle vaidlusalune säte. Erinevalt 1. detsembril 2015 antud uuest kinnipidamiskorraldusest ei tugineta selles üldse Madalmaade õiguse sättele, millega võetakse üle vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkt b. Vahepeal on ka Rechtbank Den Haagi (Haagi kohus), Haarlemi (Madalmaad) kohtumaja esitanud Euroopa Kohtule ühe teise eelotsusetaotluse vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punktide a ja b kehtivuse kohta, mis on Madalmaade õigusesse üle võetud 2000. aasta välismaalaste seaduse artikli 59b lõike 1 punktidega a ja b (kohtuasi C-18/16, K., Euroopa Kohtus pooleli). Kehtivuse küsimus ei ole tekkinud aga käesolevas kohtuasjas ja seda ei tule järelikult käsitleda käesolevas seisukohas.

54. Lisaks on esiteks selge, et selline olukord nagu põhikohtuasjas puudutab vastuvõtudirektiivi rakendamist liikmesriigis ja järelikult kuulub see harta artikli 51 lõike 1 kohaselt harta kohaldamisalasse, eelkõige harta artikli 6 kohaldamisalasse, ja teiseks kuulub J. N. rahvusvahelise kaitse taotlejana sama direktiivi kohaldamisalasse. Ka ei ole vaidlust selles, et sellist vabadust piiravat meetet, nagu on kohaldatud põhikohtuasjas ja mille puhul on seal tegemist halduskorras kinnipidamisega²⁸, tuleb käsitada „liikmesriigi korraldusel taotleja hoidmisena teatavas kohas, kus [temalt] on võetud liikumisvabadus“ vastuvõtudirektiivi artikli 2 punkti h tähenduses. See meede kujutab endast sekkumist J. N. õigusesse vabadusele ja turvalisusele, mis on sätestatud harta artiklis 6.

Vaidlusaluse sätte kehtivuse kontrollimisel kohaldatavad normid

55. Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitab sisuliselt küsimuse vaidlusaluse sätte kooskõla kohta harta artikliga 6 koostoimes EIÕK artikli 5 lõike 1 punktiga f.

56. Tegemist on esmalt küsimusega harta artiklis 6 tagatud õiguse vabadusele ja turvalisusele kaitse ja EIÕK artiklist 5 tuleneva kaitse ühitamisest, nimelt ei ole nende artiklite sõnastus identne.

57. Harta artiklis 6 on piirdutud üldiselt igäühe õiguse kaitsmisega isikuvabadusele ja turvalisusele. Harta artikli 52 lõikes 1 on selles osas ette nähtud, et seda õigust tohib piirata, tingimusel et piirangud on ette nähtud seadusega, need arvestavad nimetatud õiguste ja vabaduste olemust ning need on proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt vajalikud ja vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi²⁹.

58. Vastavalt harta artikli 52 lõikele 7 tuleb siiski arvestada ka harta selgitusi. Neis on märgitud, et harta artiklis 6 sisalduvad õigused „vastavad [EIÕK] artikliga 5 tagatud õigustele ja vastavalt harta artikli 52 lõikele 3 omavad nad sama tähendust ja ulatust“. Selgituste kohaselt „ei tohi piirangud, mida võib nendele õigustele seadusega kehtestada, olla laiemad, kui on [EIÕK] artikli 5 sõnastuses lubatud piirangud“, mis esinevad samas sõnastuses selgitustes³⁰. Eeltoodust nähtub, et Euroopa Kohus peab käesolevas asjas kontrollima kehtivust harta artikli 6 alusel, mida tuleb tõlgendada koostoimes EIÕK artikliga 5.

59. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu peamine küsimus seisneb selles, kas vaidlusalune säte võib kuuluda harta artiklis 6 tagatud õigusest vabadusele ja turvalisusele lubatud erandi kohaldamisalasse, täpsemalt EIÕK artikli 5 lõike 1 punktis f toodud erandi kohaldamisalasse. Vaidlusaluse sätte kehtivuse kontrollimisel ei saa aga piirduda harta artikliga 6, tõlgendades seda üksnes koostoimes vaidlusaluse punktiga f.

28 — Vastuvõtudirektiivi ingliskeelses versioonis kasutatakse mõistet *detention*. Prantsuskeelsete mõistete *détention* (vahistamine) ja *réention* (kinnipidamine) vahel eristamine ei näi mulle käesolevas asjas tõstatatud kehtivuse küsimuse seisukohast aga oluline; harta artiklis 6 antud kaitse koostoimes EIÕK artikliga 5 kohaldub igasuguse selle kohaldamisalasse jääva vabaduse piiramise vormi suhtes.

29 — Kohtuotsus Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

30 — Vt samuti harta artikkel 53.

60. Esiteks sisaldab EIÕK artikli 5 lõige 1 teisi erandeid õigusest isikuvabadusele ja -puutumatusse, mille puhul tuleb hinnata, kas nende alusel on õigustatud isiku kinnipidamine vaidlusalusele sättele tuginedes³¹. Teiseks käsitletakse Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimuses üldisemalt vaidlusaluse sätte kooskõla harta artikliga 6. Sellele küsimusele tervikliku vastuse andmiseks ja õiguskindluse tagamiseks näib mulle vajalik käsitleda teisi nende sätetega antud tagatise ja küsimust, kas vaidlusalust vastuvõtudirektiivis kinnipidamist puudutavate sätete kontekstis ilmnevat sätet on võimalik rakendada nii, et see on täielikult kooskõlas direktiivi vastavate sätetega, või ei ole see võimalik³².

61. Ühtlasi märgin ma enda analüüsi käesolevas staadiumis, et EIÕK artikli 5 lõike 1 punkt f ei oma põhikohtuasja raames tähtsust.

62. Selles osas puudutas Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika, millele viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, nimelt kohtuotsused *R.U. vs. Kreeka*, *Ahmade vs. Kreeka* ning *Nabil jt vs. Ungari*, olukordi, milles varjupaigataotlejad leidsid, et nendelt on vabadus võetud meelevaldselt, *kuna nende suhtes oli tehtud väljasaatmiskorraldus*. Euroopa Inimõiguste Kohus tõdes nendes kohtuotsustes, et EIÕK artikli 5 lõike 1 võimalikku rikkumist tuleb kontrollida üksnes selle sätte punkti f alusel³³. Ta märkis eelkõige, et selle sätte kohaselt on ainus tingimus see, et tegemist on poolelioleva väljasaatmismenetlusega ja see ei paku järelikult samasugust kaitset kui artikli 5 lõike 1 punkt c, sest kinnipidamine võib olla selle sätte alusel põhjendatud, ilma et see oleks vajalik näiteks takistamiseks isikul süüteo toimepanemist või põgenemist³⁴. Siiski ei õigusta ka ainuüksi isiku väljasaatmise või –andmise menetlus kinnipidamist EIÕK artikli 5 lõike 1 punkti f alusel ning kui menetlust ei viida läbi nõutava hoolsusega, ei ole kinnipidamine enam põhjendatud³⁵.

63. Eelotsusetaotlusest nähtub aga, et põhikohtuasjas viibis J. N. Madalmaades alates 27. veebruarist 2015 seaduslikult ja samuti kaotas tagasisaatmisotsus samal kuupäeval varjupaigataotluse esitamise tõttu kehtivuse³⁶. Neil asjaoludel ei saa vaidlusaluse kinnipidamise aluseks olla eesmärk vältida isiku loata sissesõitu riiki (EIÕK artikli 5 lõike 1 punkti f esimene võimalus). Eespool viidatud kohtupraktikat arvestades ei olnud selline kinnipidamine enam põhjendatud EIÕK artikli 5 lõike 1 punktis f toodud teisel alusel. Kui tagasisaatmisotsus oli kaotanud kehtivuse, ei toimunud kinnipidamine isiku väljasaatmiseks või –andmiseks.

64. Lõpuks on mitu seisukohti esitanud menetlusosalist ja huvitatud isikut väljendanud vastuseks Euroopa Kohtule esitatud küsimusele enda seisukohta EIÕK artikli 15 võimaliku asjakohasuse osas (säte, millele vastavat sätet hartas ei sisaldu) käesolevas asjas esitatud kehtivuse küsimusele vastamisel.

31 — Ma uurin seda küsimust käesoleva seisukoha punktides 117–125, pärast vaidlusaluse sätte tõlgendamist.

32 — Vt käesoleva seisukoha punktid 126–136.

33 — Vt Euroopa Inimõiguste Kohus, *R. U. vs. Kreeka*, nr 2237/08, § 84, 7.6.2011; *Ahmade vs. Kreeka*, nr 50520/09, § 117, 25.9.2012, ning *Nabil jt vs. Ungari*, eespool viidatud, § 18.

34 — Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, *Čonka vs. Belgia*, nr 51564/99, § 38 ja seal viidatud kohtupraktika, Euroopa Inimõiguste Kohus 2002-I, ning *Nabil jt vs. Ungari*, eespool viidatud, § 28.

35 — Vt kohtuotsus *Lanigan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika)*. Vt samuti Euroopa Inimõiguste Kohus, *Chahal vs. Ühendkuningriik*, 15.11.1996, § 122, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V; *A. jt vs. Ühendkuningriik [GC]*, nr 3455/05, § 164, Euroopa Inimõiguste Kohus 2009; *Mikolenko vs. Eesti*, nr 10664/05, § 63, 8.10.2009; *Raza vs. Bulgaaria*, nr 31465/08, § 72, 11.2.2010, ning *Nabil jt vs. Ungari*, eespool viidatud, § 29. Need nõuded kajastuvad eelkõige tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõike 1 teises lõigus ning lõigetes 4 ja 5.

36 — Selles osas märgin, et varjupaigamenetluste direktiivi artikli 9 lõikes 1 on küll ette nähtud, et taotlejal lubatakse jääda liikmesriiki seni, kuni tema taotluse osas on tehtud otsus, täpsustades, et see õigus ei anna õigust saada elamis luba. Eeltoodust nähtub, et liikmesriik ei pea selle sätte järgimiseks ette nägema, et rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine tühistab sellele eelnenud tagasisaatmisotsuse, vaid võib ka ette näha, et sellise taotluse esitamine peatab lihtsalt selle otsuse täitmise (vt ka kohtuotsus *Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 60*). Raad van State (riiginõukogu) märgib siiski eelotsusetaotluses üheti mõistetavalt, et vastavalt tema enda kohtupraktikale kaotab varasem tagasisaatmisotsus Madalmaades kehtivuse, kui välismaalane, kelle suhtes see tagasisaatmisotsus oli tehtud, esitab rahvusvahelise kaitse taotluse.

65. Selles osas on harta selgitustes täpsustatud, et harta „ei mõjuta Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 15 sätestatud võimaluste kasutamist liikmesriikide poolt, mis lubab erandeid Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis sätestatud õigustest sõja ajal või muus hädaolukorras, mis ähvardab rahva eluvõimet, kui nad võtavad meetmeid riigikaitseks sõja korral ja avaliku korra säilitamiseks kooskõlas nende [ELL] artikli 4 lõikes 1 ja [ELTL] artiklites 72 ja 347 osutatud kohustustega“³⁷.

66. Siiski, nagu väidavad nõukogu ja komisjon, ei ole toimikumaterjale arvestades võimalik väita, et Madalmaade Kuningriik oleks põhikohtuasjas tuginenud sellele sättele või võimalikule „erakorralisele olukorrale“, et teha erandeid põhiõigustest ja õigustada vaidlusalust kinnipidamist. Madalmaade valitsuse seisukohtadest nähtub pigem, et sisuliselt on vaidlusalune otsus tema arvates *kooskõlas* eelkõige harta artikliga 6 koostoimes EIÕK artikliga 5. Ka ei sea EIÕK artikkel 15 kahtluse alla kaitset, mida pakub üldnormina EIÕK artikkel 5 ega oma seega mingisugust mõju küsimusele, kas vaidlusalune säte on või ei ole kooskõlas harta artikliga 6.

Vaidlusaluse sätte lähtekoht

67. Eelmises vastuvõtudirektiivis ei olnud ette nähtud erisätteid kinnipidamise kohta. Eelmine varjupaigamenetluste direktiiv piirdus sellega, et nägi artiklis 18 esiteks ette, et liikmesriigid ei või pidada isikut kinni üksnes seetõttu, et ta on esitanud varjupaigataotluse ja teiseks, et varjupaigataotleja kinnipidamise puhul peavad liikmesriigid ette nägema kiire kohtuliku kontrolli võimaluse³⁸. Nagu Euroopa Kohus on märkinud kohtuotsuses Arslan³⁹, „ei ühtlуста [ükski nendest direktiividest] neid põhjuseid, mille alusel või[s] määrata varjupaigataotleja kinnipidamise“, arvestades, et „nende õiguslike aluste ammendava loetelu osas tehtud ettepanek [jäeti] [endise varjupaigamenetluste direktiivi] vastuvõtmisele eelnenud läbirääkimiste käigus kõrvale ning alles [endise vastuvõtudirektiivi] uuestisõnastamise käigus nähti ette niisuguse nimekirja kehtestamine liidu tasandil“⁴⁰. Euroopa Kohus tuletas sellest, et liikmesriikide ülesanne on nii rahvusvahelisest kui liidu õigusest tulenevaid kohustusi järgides kehtestada õiguslikud alused varjupaigataotlejate kinnipidamisasutusse paigutamiseks või seal hoidmiseks⁴¹.

68. Vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimeses lõigus ette nähtud nimekiri on eeltoodut silmas pidades uuenduslik. Direktiivi ettepanekus märkis komisjon, et rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamist puudutava erisätte lisamine näib olevat õigustatud mitte üksnes seetõttu, et liikmesriigid kasutavad sellist tüüpi meedet üha enam, vaid ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika arengut arvestades⁴².

69. Juba ettepanek pidas silmas juhtumit, kui kinnipidamine on vajalik riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmiseks. Selles osas viidatakse Euroopa Nõukogu ministrite komitee soovitusetele varjupaigataotlejate kinnipidamise meetmete kohta, mille punktis 3 on muu hulgas selgitatud, et kuna „[k]innipidamise eesmärk ei ole karistada varjupaigataotlejat“, võib selline meede osutuda vajalikuks,

37 — Selgitused artikli 52 („Õiguste ja põhimõtete ulatus ja tõlgendamine“) kohta, viies lõik.

38 — Vt nüüd varjupaigamenetluste direktiivi artikkel 26.

39 — C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 55.

40 — Liidu õiguses on võimalik isikut, kelle suhtes viiakse läbi tagasisaatmismenetlus, kinni pidada üksnes tagasisaatmisdirektiivi alusel ning selle direktiivi artiklis 15 toodud juhtudel ja selles sättes rangelt ette nähtud tingimustel.

41 — Kohtuotsus Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343 punkt 56).

42 — Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega sätestatakse liikmesriikides varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded, COM(2008) 815 (lõplik), lk 6.

„kui seda nõuab riikliku julgeoleku ja avaliku korra kaitsmine“⁴³. Nagu nähtub ministrite komitee soovitusel preambulist, siis selles osas lähtutakse ÜRO pagulaste ülemvoliniku programmi täitevkomitee 13. oktoobri 1986. aasta aruandest nr 44 (XXXVII) 1986 pagulaste ja varjupaigataotlejate kinnipidamise kohta⁴⁴.

70. Parlament ei ole enda 7. mai 2009. aasta seadusandlikus resolutsioonis teinud ühtegi ettepanekut sisuliste muudatuste tegemiseks tulevase vastuvõtudirektiivi artiklisse 8⁴⁵. Küll aga on komisjon teinud 1. juunil 2011 esitatud muudetud ettepanekus ettepaneku täpsustada „vastavalt nõukogus toimunud aruteludele“ artikli 8 lõike 3 esimest lõiku nii, et selles sättes sisalduv kinnipidamise aluste loetelu ei mõjuta kriminaalmenetluses toimuvat vahistamist⁴⁶. Ehkki see redaktsiooniline ettepanek jäeti arvesse võtmata⁴⁷, sisaldub selle aluseks olev põhimõte vastuvõtudirektiivi põhjenduses 17 ja see hõlmab mitte ainult vabaduse piiramist karistusõiguslike meetmete alusel, vaid üldisemalt ka kõiki siseriikliku õiguse kohaseid kinnipidamise aluseid, mis ei ole seotud rahvusvahelise kaitse taotlusega.

Üldised kommentaarid vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 kohta

71. Vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõikes 3 on toodud kohe kaks täpsustust.

„Taotleja“ kinnipidamine

72. Esiteks nähtub vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu sissejuhatavast lausest, et selles sättes loetletud aluseid saab kasutada üksnes selliste kinnipidamismeetmete suhtes, mida kohaldatakse *taotleja* suhtes sama direktiivi artikli 2 punkti b tähenduses. Kuid selles sättes sisalduvast määratlusest tuleneb, et isik kaotab taotleja staatuse siis, kui tema rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes on tehtud lõplik otsus. Järelikult ei saa isiku suhtes võetud kinnipidamismeetme tugineda vaidlusalusele sättele enam pärast seda, kui siseriiklik pädev ametiasutus on teinud tema rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes lõpliku otsuse ja tähtsust ei oma see, kas taotlus jäetakse rahuldamata või see rahuldatakse⁴⁸.

73. See järeldus ei muuda aga sellise liikmesriigi olukorda, kes seisab silmitsi ohuga, mis lähtub riiklikule julgeolekule või avalikule korrale välismaalasest, kelle rahvusvahelise kaitse taotlus on jäetud lõplikult rahuldamata ja kelle suhtes on tehtud tagasisaatmisotsus. Liikmesriik võib nimelt tagasisaatmisdirektiivi artiklis 15 ette nähtud tingimustel pidada välismaalase kinni ja ka jätkata tema kinnipidamist sellist liiki olukordades tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise

43 — Ministrite komitee soovitus REC(2003)5 liikmesriikidele varjupaigataotlejate kinnipidamismeetmete kohta, vastu võetud 16. aprillil 2003 ministrite asetäitjate 837. kohtumisel (edaspidi „ministrite komitee soovitus“). Selline viide sisaldub samuti parlamendi ja nõukogu direktiivi, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (doc. Cons. 14654/2/12, 6.6.2013, lk 6), vastuvõtmiseks esimesel lugemisel esitatud nõukogu põhjendustes.

44 — Aruanne on kättesaadav veebilehel www.refworld.org/docid/3ae68c4634.html. Aruande punktis b on täitevkomitee selgitanud, et „vajaduse korral võib seaduses sätestatud juhtudel kohaldada kinnipidamist, et kontrollida taotleja isikut, määrata kindlaks pagulasseisundi või varjupaigataotluse lahendamiseks vajalikud andmed, käsitleda olukordi, kus pagulased või varjupaigataotlejad on hävitanud enda reisidokumendid ja/või isikut tõendavad dokumendid või on esitanud valedokumendid, et eksitada selle riigi ametiasutusi, kus nad soovivad taotleda varjupaika, või riikliku julgeoleku või avaliku korra tagamiseks“ (kohtujuristi kursiiv).

45 — ELT 2010 C 212E, lk 348.

46 — Vt üksikasjalik selgitus muudetud ettepaneku kohta võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu nõuded, COM(2011) 320 (lõplik), lk 3.

47 — Vt muudetud ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu nõuded – poliitiline kokkulepe, doc. Cons. 14112/1/12, 27.9.2012.

48 — Vastuvõtudirektiivi isikuline kohaldamisala vastab selles osas ministrite komitee soovitusele, mille punkti 2 kohaselt „ei puuduta kinnipidamismeetmed [...] tagasilükatud varjupaigataotlejaid, kes ei ole veel vastuvõtvast riigist lahkunud“.

läbiviimiseks. Miski ei välista, et sellist kinnipidamist võib õigustada vajadus kaitsta riiklikku julgeolekut või avalikku korda. Tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 lõikes 1 on nimelt põgenemise ohtu ja olukorda, kus asjaomane kodanik hoiab kõrvale tagasisaatmise ettevalmistamisest või väljasaatmisest või takistab neid, nimetatud üksnes näidetena kinnipidamise alustest sellises kontekstis⁴⁹.

Vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimeses lõigus toodud kinnipidamise aluste autonoomne olemus

74. Teiseks tõstatati kohtuistungil küsimus, kas vaidlusalust sätet võib tõlgendada *autonoomse* sättena. See küsimus, mis puudutab eelkõige vaidlusaluses sättes ette nähtud kinnipidamise aluse koostoimet teiste vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimeses lõigus toodud alustega, võib hõlmata kõiki teisi aluseid. Minu arvates tuleb sellele vastata jaatavalt.

75. Vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimeses lõigus sisalduv aluste loetelu on kindlasti ammendav ja kuivõrd tegemist on erandiga artikli lõikes 1 toodud põhimõttest, tuleb seda tõlgendada kitsalt⁵⁰. Siiski ei tähenda see, et ükskõik millist nendest alustest tuleks tõlgendada nii, et sellelt võetakse igasugune lisaväärtus, mis sellel on teise alusega võrreldes. Kuid sellega oleks tegemist näiteks juhul, kui vaidlusalust sätet saab kasutada üksnes *koostoimes mõne teise* artikli 8 lõike 3 esimeses lõigus toodud kinnipidamise alusega. Vaidlusaluse sätte enda sõnastus kinnitab, et see eristub täielikult teistest samas artiklis loetletud kinnipidamise alustest.

76. Mis puudutab konkreetset vaidlusalust sätet, siis selle autonoomsusel on veel teinegi tähendus. Esiteks ei õigusta kinnipidamist vaidlusaluse sätte alusel iseenesest ainult see asjaolu, et rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud isiku suhtes viiakse enne selle taotluse esitamist läbi tagasisaatmismenetlust ja see oli taotluse läbivaatamise ajal lihtsalt peatatud. Teiseks ei eelda selle sätte rakendamine tingimata, et kinnipeetud isiku suhtes viiakse juba läbi tagasisaatmismenetlust tagasisaatmisdirektiivi tähenduses. Tulen nende aspektide juurde edaspidi veel tagasi⁵¹.

Vaidlusaluse sätte tõlgendamine

77. Nüüd puudutan ma vaidlusaluse sätte tõlgendamise tuumosa: mida tähistab lause „kui seda nõuab riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine“?

Sissejuhatavad märkused

78. Vastuvõtudirektiiv ei sisalda väljendi „kui seda nõuab riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine“ määratlust. Ent väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liidu õiguses määratlemata terminite tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramisel lähtuda nende tavakeele tähendusest, võttes arvesse terminite kasutamise konteksti ja nende sätete eesmärke, mille osaks nad on. Kui need mõisted esinevad sättes, mis kujutab endast erandit põhimõttest, tuleb neid mõisteid tõlgendada kitsalt⁵².

49 — Siinkohal tuleb märkida, et kohtuotsuses Chahal vs. Ühendkuningriik tunnistas Euroopa Inimõiguste Kohus, et riiklikule julgeolekule isiku poolt tekitatava ohuga seoses esitatud kaalutlused võivad näidata, et väljasaatmismenetluses tehtud kinnipidamiskorraldus ei ole omavoliline, kuna seda ohtu oli võimalik kontrollida asjaomase riigi ametiasutuses toimunud menetluses (Euroopa Inimõiguste Kohus, Chahal vs. Ühendkuningriik, eespool viidatud, § 122). See ei takistanud siiski kohtul tuvastamast EIÖK artikli 5 lõike 4 rikkumist nimetatud kohtuasjas, kuna kaebajal ei olnud võimalik „pöörduda kohtusse“ enda kinnipidamise vaidlustamiseks (§ 132). Ühendkuningriik asutas seejärel Strasbourgi kohtu viidatud puudustele reageerimiseks komisjoni „Special Immigration Appeals Commission“ ja süsteemi „special advocates“.

50 — Vt käesoleva seisukoha punkt 80.

51 — Vt käesoleva seisukoha punktid 100–109.

52 — Vt nt kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 42).

79. Nähes ette, et liikmesriigid ei tohi isikut kinni pidada ainult sel põhjusel, et ta on taotleja vastavalt varjupaigamenetluste direktiivile, on vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 1 eesmärk tagada asjaomaste kolmandate riikide kodanike põhiõigus vabadusele ja turvalisusele. Nagu nähtub vastuvõtudirektiivi põhjendusest 15, võivad liikmesriigid taotlejaid kinni pidada ainult erandlike asjaolude esinemisel ja erandkorras ning lähtuma peab nii sellise kinnipidamise viisi kui ka eesmärgi puhul vajaduse ja proportsionaalsuse põhimõttest⁵³.

80. Sellises olukorras tuleneb küll ELL artikli 4 lõikest 2 ja ELTL artiklist 72, et liikmesriikidele jääb vabadus määrata avaliku korra nõuded ja riikliku julgeolekuga seotud nõuded kindlaks lähtuvalt oma riigisisestest vajadustest, mis võivad liikmesriigiti varieeruda⁵⁴.

81. Siiski, nagu nähtub eespool minu kirjeldusest⁵⁵, näib vaidlusalune säte sobivat õigustama erandit, mida liikmesriigid võivad teha kohustusest, mis on kehtestatud eesmärgiga tagada liidus vastu võetud rahvusvahelise kaitse taotlejate põhiõiguste austamine. Riikliku julgeoleku ja avaliku korraga seotud nõudeid tuleb seega tõlgendada kitsalt ja nende ulatust ei saa määrata iga liikmesriik ühepoolset ilma liidu institutsioonide, eelkõige Euroopa Kohtu kontrollita⁵⁶.

82. Nimetatud nõuded näivad seda olulisemad, et vaidlusalune säte eristub teistest vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimeses lõigus ette nähtud alustest selles kasutatud mõistete üldisusega. Seda sätet ei tohi mingil juhul tõlgendada nii laialt, et vastuvõtudirektiivis ette nähtud rangeid piirid varupaigataotleja kinnipidamiseks võiksid praktikas kaotada igasuguse mõju.

83. Lõpuks märgiksin, et tõlgendamise üldpõhimõtte kohaselt tuleb liidu õigusakti tõlgendada võimaluste piires viisil, mis ei sea kahtluse alla selle kehtivust ning kooskõlas kogu esmase õiguse, muu hulgas harta sätetega⁵⁷. Liikmesriigid mitte üksnes ei pea tõlgendama liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvat siseriiklikku õigust kooskõlas liidu õigusega, vaid nad peavad ka jälgima, et nad ei tugineks teisese õiguse tõlgendusele, mis on vastuolus liidu õiguskorras kaitstavate põhiõigustega või muude liidu õiguse üldpõhimõtetega⁵⁸.

84. Käesolevas asjas tähendab see põhimõte, et kui liikmesriigid kasutavad võimalust ette näha, et rahvusvahelise kaitse taotlejat võib vastavalt vaidlusalusele sättele kinni pidada juhul, kui seda nõuab riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine, peavad nad tagama, et selline kinnipidamine on täielikult kooskõlas harta artiklis 6 tagatud õigusega vabadusele ja turvalisusele.

53 — Nagu märkis õigesti ka parlament, on tegemist võimalusega („taotlejat võib kinni pidada [...]“), mitte liikmesriikide kohustusega ning viimased võivad enda siseriiklikus õiguses sätestada kinnipidamise alused (vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 teine lõik).

54 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

55 — Vt käesoleva seisukoha punkt 79.

56 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt samuti minu ettepanek, kohtuasi Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:94, punktid 46 ja 47).

57 — Vt eelkõige kohtuotsuse komisjon vs. Strack uuesti läbivaatamine (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt samuti kohtuotsused komisjon vs. nõukogu (218/82, EU:C:1983:369, punkt 15), ning Ordre des barreaux francophones et germanophone jt (C-305/05, EU:C:2007:383, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

58 — Vt eelkõige kohtuotsused Ordre des barreaux francophones et germanophone jt (C-305/05, EU:C:2007:383, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika); M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 93 ja seal viidatud kohtupraktika) ning O jt (C-356/11 ja C-357/11, EU:C:2012:776, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika).

Sõltumatus teistest siseriiklikus õiguses ette nähtud vabaduse piiramise alustest

85. Lisaks, nagu õigesti väidavad Itaalia valitsus ja komisjon, tuleneb vastuvõtudirektiivi põhjendusest 17, mis selgitab selle direktiivi ulatust⁵⁹, üheselt mõistetavalt, et vaidlusaluses sättes toodud kinnipidamise alus ei ole, nagu ka teiste vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimeses lõigus toodud aluste puhul, sama, kui siseriiklikus õiguses (eelkõige karistusõiguses) ette nähtud kinnipidamise puhul, mida kohaldatakse *iga isiku* suhtes, olenemata rahvusvahelise kaitse taotluse olemasolust.

86. Põhjendus 17 kinnitab samuti, et vastuvõtudirektiiv ei mõjuta mingil moel liikmesriikide õigust piirata rahvusvahelise kaitse taotleja vabadust samadel alustel ja samadel tingimustel kui ka kõikidel teistel tema jurisdiktsiooni alla kuuluvatel isikutel, eelkõige riigi enda kodanikel ja tema territooriumil seaduslikult elavatel kolmandate riikide kodanikel. Eeltoodust nähtub näiteks, et vaidlusalune säte ei mõjuta võimalust kohaldada rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes – samasugustel tingimustel nagu ka kõikide teiste isikute suhtes – siseriikliku õiguse sätteid, mis võimaldavad lühiajaliselt vahistada ja pidada halduskorras kinni meelevaaldusel osalenud isikut, kui seda nõuab avaliku korra või avaliku julgeoleku kaitsmine või taastamine. Samuti ei ühtlуста vastuvõtudirektiiv liikmesriikide õigusnorme, milles on ette nähtud, et isikut, kes on või ei ole rahvusvahelise kaitse taotleja, võib süüteo (nt mõrv või vägistamine) toimepanemise eest karistada vangistusega.

87. Sellest tulenevalt on karistusõiguse üks ülesandeid just kaitsta ühiskonda avaliku korra ja ka riikliku julgeoleku rikkumise eest. Järelikult ei välista minu täpsustus eelmistes punktides seda, et teatud asjaolud võivad kuuluda samal ajal nii siseriikliku karistusõiguse kohaldamisalasse kui ka õigustada kinnipidamismeetme kasutamist vaidlusaluse sätte kohaselt. Tooksin siinkohal ühe ilmse näite: terrorirünnaku ettevalmistamine võib sisaldada nii kriminaalkaristuse kohaldamise tunnuseid (mis võib anda aluse vangistuse kohaldamiseks) kui ka tekitada vajaduse kasutada preventiivset kinnipidamist vaidlusaluse sätte alusel⁶⁰. Nagu ka komisjon sisuliselt väidab, siis võimaldab see säte liikmesriigil anda sellistel asjaoludel varjupaigataotlust menetlevale ametiasutusele õiguse ära hoida riikliku julgeoleku või avaliku korra rasket rikkumist, andes ise korralduse taotleja kinnipidamiseks⁶¹. Sellisel juhul on vastuvõtudirektiivi artikli 9 lõike 3 esimeses lõigus siiski nõutud asjaomaselt liikmesriigilt, et see näeks ette kas kinnipidamise õiguspärasuse kiire kohtuliku läbivaatamise ametiülesande korras ja/või taotleja taotlusel ning samuti, et õigusevastase kinnipidamise korral vabastatakse asjaomane taotleja viivitamata⁶².

59 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, punkt 17 ja seal viidatud kohtupraktika).

60 — Vt samuti käesoleva seisukoha punkt 92. Käsitlen vaidlusaluse sätte preventiivsust uuesti käesoleva seisukoha punktides 93–99.

61 — Vastuvõtudirektiivi artikli 9 lõikes 2 on sõnaselgelt tunnistatud võimalust, et kinnipidamiseks annab korralduse haldusasutus. Vt selle kohta käesoleva seisukoha punkti 120 lõpuosa ja seal viidatud kohtupraktika.

62 — Nendest nõuetest kinnipidamine on otsustava tähtsusega tagamaks vaidlusaluse kinnipidamise kooskõla õigusega, mis on igal preventiivselt kinni peetud isikul vastavalt EIÖK artikli 5 lõikele 3 ja mis seisneb selles, et ta toimetatakse viivitamata kohtuniku ette ning tal on õigus kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul. Vt käesoleva seisukoha punktid 120 ja 134.

„Riikliku julgeoleku“ ja „avaliku korra“ kontseptide selgitamine

88. Mis puudutab „riikliku julgeoleku“ ja „avaliku korra“ kontseptide tähendust, siis Euroopa Kohtul oli juba kohtuotsuses T.⁶³ võimalus tõlgendada neid kahte, eelmise kvalifitseerumisdirektiivi artikli 24 lõikes 1 sisalduvat mõistet⁶⁴, mis on analoogilised direktiivi 2004/38/EÜ⁶⁵ artiklites 27 ja 28 kasutatud mõistetega „avalik julgeolek“ ja „avalik kord“. Nagu ma olen juba eespool meenutanud, on liikmesriikidel küll võimalik kindlaks määrata avaliku korra ja avaliku julgeoleku nõuded, kuid Euroopa Kohus on otsustanud, et ulatus, mida ühiskond kavatses oma põhihuvide kaitsele anda, ei saa varieeruda lähtuvalt neid huve ohustava isiku õiguslikust seisundist⁶⁶.

89. Euroopa Kohus on juba otsustanud, et mõiste „avalik julgeolek“ hõlmab nii liikmesriigi sisejulgeoleku kui ka välisjulgeoleku ja et järelkult võib avalikku julgeolekut mõjutada institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht rahvastiku säilimisele, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele koosseksisteerimisele või militaarhuvide kahjustamine⁶⁷.

90. Mis puudutab avaliku korra mõistet, siis on Euroopa Kohus tõlgendanud seda erinevates kontekstides nii, et see eeldab igal juhul lisaks ühiskondliku korra häiretele ehk igasugusele seaduserikkumisele ka seda, et esineb *tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi*⁶⁸. Sellest tuleneb, et kõnealuse mõiste hindamisel on asjakohane iga faktiline või õiguslik kriteerium, mis aitab asjaomase kolmanda riigi kodaniku olukorra puhul selgitada, kas selle *isiku käitumine* kujutab endast niisugust ohtu⁶⁹.

91. Neid täpsustusi saab minu arvates täielikult üle viia ka vaidlusaluses sättes sisalduvate „riikliku julgeoleku“ ja „avaliku korra“ kontseptide tõlgendusele.

92. Ma märgiksin veel, et kvalifitseerumisdirektiivi põhjendus 37, millega kooskõllaliselt tuleb tõlgendada vaidlusalust sätet, näitlikustab seda, mis võib kujutada endast tõsist ohtu riiklikule julgeolekule või avalikule korrale. Vastavalt sellele põhjendusele „[hõlmab] riigi julgeoleku ja avaliku korra mõiste [...] juhtumeid, mille puhul kolmanda riigi kodanik kuulub rahvusvahelist terrorismi toetavasse ühingusse või toetab sellist ühingut“⁷⁰. Sellisest kuulumisest, mis peab olema nõuetekohaselt tõendatud, võib piisata selleks, et tekib vajadus kinnipidamismeetme kohaldamiseks vaidlusaluse sätte alusel.

Üksnes preventiivne funktsioon

93. Kuna vaidlusalune säte lubab võtta meetmeid, et *vältida* riikliku julgeoleku ja avaliku korra rikkumist, täidab see üksnes *preventiivset* funktsiooni.

63 — C-373/13, EU:C:2015:413.

64 — Selles sättes on ette nähtud, et liikmesriigid annavad pagulasseisundi saajale niipea kui võimalik pärast selle seisundi andmist välja elamisloa, mis peab kehtima vähemalt kolm aastat ja olema uuendatav, kui seda ei välista riigi julgeoleku või avaliku korraga seotud kaalukad põhjused. Sama säte sisaldub peaaegu samasuguselt kvalifitseerumisdirektiivi artikli 24 lõikes 1.

65 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

66 — Kohtuotsus T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika).

67 — Ibidem, (punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika).

68 — Vt eelkõige kohtuotsus T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 79 ja seal viidatud kohtupraktika).

69 — Kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 61).

70 — Vt riikliku julgeoleku ja avaliku korra kontseptide kohta eelmises kvalifitseerumisdirektiivis kohtuotsus T. (C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 80).

94. Preventiivse iseloomuga kaasneb vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõikest 2 tulenev nõue, mille kohaselt võib vaidlusaluse sätte alusel kinnipidamist otsustada üksnes „igat juhtumit eraldi hinnates“. See nõue eeldab, et kontrollitakse, kas taotleja olukorraga seotud faktilised või õiguslikud kriteeriumid näitavad, et isiku käitumine õigustab tema kinnipidamist seetõttu, et ta kujutab *tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu* riiklikule julgeolekule või avalikule korrale. Seejuures ei oma tähtsust, et vaidlusaluses sättes ei ole viidatud sõnaselgelt „ohule“, mida taotleja kujutab avalikule korrale või riiklikule julgeolekule, erinevalt tagasisaatmisdirektiivi artikli 7 lõikest 4.

95. Eelmises punktis meenutatud nõue tähendab, et liikmesriik ei saa tugineda üldisele praktikale või teatavale eeldusele ohu kindlakstegemisel riiklikule julgeolekule või avalikule korrale vaidlusaluse sätte tähenduses, võtmata seejuures nõuetekohaselt arvesse asjaomase isiku käitumist ja seda, kas see käitumine kujutab sellist ohtu⁷¹.

96. Seetõttu ei jaga ma komisjoni seisukohta, mille kohaselt võimaldab vaidlusalune säte liikmesriigil pidada varjupaigataotleja kinni juhul, kui tegemist on sisserändajate massilise ja ootamatu sissevooluga, mis ohustab selle riigi sisemist korda ja tema võimekust sellise sissevooluga toime tulla. Selles osas tuleb ka märkida, et vastavalt vastuvõtudirektiivi artikli 3 lõikele 3 ei kohaldata seda direktiivi juhul, kui kohaldatakse nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiivi 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel⁷².

97. Samuti ei ole üksnes asjaolu alusel, et kolmanda riigi kodanikku kahtlustatakse siseriikliku õiguse alusel kuriteona karistatava teo toimepanemises või et ta on sellise teo toimepanemise eest süüdi mõistetud, põhjendatud isiku kinnipidamine riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmiseks⁷³. Vaidlusaluse sätte alusel toimuva kinnipidamise preventiivne olemus välistab nimelt, et sellega karistatakse isikut tema eelneva käitumise eest. Ma märgiksin ühtlasi, et teistsugune järeldus tekitaks probleeme *non bis in idem*-põhimõttest tulenevalt, sest see võimaldaks tekkida olukorral, kus isikut, keda on karistatud ühe või mitme süüteo toimepanemise eest ja kes on kandnud ära vastavad karistused, „karistatakse“ uuesti samade asjaolude eest kinnipidamisega vaidlusaluse sätte kohaselt.

98. Selles osas tuleb veel täpsustada, et kohtuotsuses El Dridi⁷⁴ otsustas Euroopa Kohus, et tagasisaatmisdirektiivi ja eelkõige selle artiklitega 15 ja 16 on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis näevad ette ebaseaduslikult riigis viibivale kolmanda riigi kodanikule vangistuse määramise üksnes põhjusel, et see isik viibib ilma mõjuva põhjuseta edasi liikmesriigi territooriumil, rikkudes sellega ettekirjutust asjaomase riigi territooriumilt määratud tähtaja jooksul lahkuda. Niisugune karistus võib ohustada direktiivi eesmärgi saavutamist, see on riigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmanda riigi kodanike tõhusa väljasaatmis- ja repatrieerimispoliitika kehtestamist⁷⁵. Eeltoodust nähtub, et vastupidi sellele, mida soovib näidata Madalmaade valitsus, ei tõenda asjaolu, et kolmanda riigi kodanikule on minevikus selline karistus määratud, kuidagi seda, et see isik kujutab endast pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist vahetut ohtu riiklikule julgeolekule või avalikule korrale, mis õigustaks tema kinnipidamist vaidlusaluse sätte alusel.

99. Kuid nagu väidab sisuliselt Belgia valitsus, ei tähenda riiklikule julgeolekule ja avalikule korrale esineva ohu kindlakstegemine tingimata, et pädev siseriiklik ametiasutus kahtlustaks, et taotleja *on toime pannud* karistatava teo, mida saab kvalifitseerida teise või esimese astme kuriteoks, või veelgi enam, et ta võiks tõendada sellise teo toimepanemist või on taotlejat juba karistatud sellise teo

71 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 50).

72 — EÜT L 212, lk 12; ELT eriväljaanne 19/04, lk 162.

73 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 50).

74 — C-61/11 PPU, EU:C:2011:268.

75 — Kohtuotsus El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 59).

toimepanemise eest. Nimelt ei ole kõikide tähtsust omavate asjaolude kontrollimise tulemusena välistatud, et taotleja võib kujutada endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu riiklikule julgeolekule või avalikule korrale, kuna esineb tõsiseid vihjeid, mille alusel võib arvata, et ta kavatseb sellise teo toime panna.

Vaidlusaluse sätte sõltumatus tagasisaatmismenetlusest

100. Asjaolu, et taotleja suhtes on enne varjupaigataotluse esitamist tehtud tagasisaatmisotsus või on teda isegi karistatud selle otsuse täitmisest kõrvalehoidumise eest, ei oma iseenesest tähtsust tuvastuse suhtes, et see isik kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu asjaomase liikmesriigi riiklikule julgeolekule või avalikule korrale⁷⁶. Sama kehtib järelikult ka juhul, kui tagasisaatmisotsuse aluseks on eelnevalt esitatud varjupaigataotluse rahuldamata jätmine⁷⁷. Vastupidi nõukogu väitele ei oma selles osas iseenesest tähtsust asjaolu, et taotleja esitab liikmesriigis „järgmise korduva taotluse“ pärast seda, kui on tehtud varjupaigamenetluste direktiivi artikli 41 lõike 1 punktis b nimetatud lõplik otsus pidada esimest korduvat taotlust vastuvõetamatuks, mis võimaldab liikmesriigil teha erand selle taotleja õigusest jääda tema territooriumile.

101. See täpsustus annab mulle võimaluse käsitleda küsimust vaidlusaluse sätte ja vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punktis d toodud kinnipidamise aluse omavahelise suhte kohta. See viimasena nimetatud alus puudutab olukorda, kus rahvusvahelise kaitse taotleja on kinni peetud tagasisaatmisdirektiivi alusel toimivas tagasisaatmismenetluses tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks⁷⁸.

102. Kohtuotsuses Arslan⁷⁹ oli Euroopa Kohtul võimalus täpsustada, et tagasisaatmisdirektiivi ei kohaldata kolmanda riigi kodanikule, kes on esitanud varjupaigataotluse, niikaua kuni kulgeb ajavahemik nimetatud taotluse esitamisest kuni selle taotluse osas esimese astme otsuse langetamiseni või vajaduse korral kuni nimetatud otsuse peale esitatud kaebuse tulemuse selgumiseni. Eeltoodust nähtub, et sellel ajavahemikul ei saa varjupaigataotleja kinnipidamisel väljasaatmiseks tugineda tagasisaatmisdirektiivi artiklile 15, isegi kui taotleja on enne taotluse esitamist kinni peetud selle artikli alusel põhjusel, et tema käitumine võis tekitada kahtlust, et ta võib põgeneda ja takistada enda väljasaatmist⁸⁰.

103. Euroopa Kohus on siiski juba enne vastuvõtudirektiivi jõustumist nentunud, et tagasisaatmisdirektiivi eesmärki, nimelt riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tõhusat tagasisaatmist, kahjustaks see, kui viimasena nimetatud direktiivi artikli 15 alusel kinni peetud taotleja tuleks varjupaigataotluse esitamise korral automaatselt vabastada⁸¹. Euroopa Kohus rõhutas nimelt, et taotluse läbivaatamise menetluse läbiviimine ei tähenda, et seetõttu lõpetatakse tagasisaatmismenetlus, kuna see võib jätkuda juhul, kui varjupaigataotlus rahuldamata jäetakse⁸². Järelikult ei ole endise vastuvõtudirektiiviga ega endise varjupaigamenetluste direktiiviga vastuolus, kui kolmanda riigi kodanikku, kes oli taotlenud rahvusvahelist kaitset pärast seda, kui ta oli paigutatud kinnipidamisasutusse tagasisaatmisdirektiivi artikli 15 alusel, hoitaks siseriikliku õigusnormi alusel

76 — Vt ka käesoleva seisukoha punkt 98 (see puudutab siiski konkreetset vabadusekaotuslikke karistusi).

77 — Vastavalt vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punktile d võib see, et taotlejal on olnud eelnevalt juurdepääs varjupaigamenetlusele, vastavalt asjaoludele tõendada, et on olemas piisavalt alust arvata, et ta esitas rahvusvahelise kaitse taotluse üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema tagasisaatmisotsuse täideviimist.

78 — Tagasisaatmisdirektiivi artikkel 15.

79 — C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 49.

80 — Nagu Euroopa Kohus on märkinud kohtuotsusele Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, punkt 45) viidates, kehtib tagasisaatmisdirektiiviga reguleeritud kinnipidamisele väljasaatmise eesmärgil ning varjupaigataotleja kinnipidamisele erinev õiguslik režiim (kohtuotsus Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 52)).

81 — Kohtuotsus Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 60).

82 — Idem.

kinnipidamisasutuses seni, kuni iga üksikjuhtumi kõiki asjassepuutuvaid asjaolusid hinnates on ilmne, et see taotlus esitati üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema tõhusat tagasisaatmist ning et kinnipidamismeetme jätkamine on objektiivselt vajalik, vältimaks et asjaomane isik oma tagasisaatmisest lõplikult kõrvale hoiaks⁸³.

104. Tänapäevaste vastuvõtuderektiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti d eesmärk on just piiritleda kinnipidamismeetmeid, mida liikmesriigid võivad sellist liiki olukorras kohaldada. Selle sätte alusel on kinnipidamine võimalik esiteks ainult siis, kui taotleja on rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise ajal kinni peetud tagasisaatmisdirektiivi alusel toimivas tagasisaatmismenetluses tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks, ja teiseks suudab asjaomane liikmesriik põhjendada objektiivsete kriteeriumide alusel, et on olemas piisavalt alust arvata, et ta esitas rahvusvahelise kaitse taotluse üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema suhtes tehtud tagasisaatmisotsuse täideviimist. Seega ei hõlma vastuvõtuderektiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkt d selgelt juhtumit, kus varjupaigataotluse esitamise ajal ei ole asjaomase isiku vabadust piiratud või on piiratud tema vabadust väljaspool tagasisaatmisdirektiivi kohaselt toimuvat tagasisaatmismenetlust.

105. Kohtuistungil anti sisuliselt mõista, et vaidlusalust sätet võiks tõlgendada nii, et see lubab kinni pidada kolmanda riigi kodanikku, kelle suhtes on tehtud tagasisaatmisotsus, kuid kes on seni veel vabaduses, ka *pärast* seda, kui see isik on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, kui see taotlus esitati üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema tagasisaatmist käsitleva otsuse täideviimist. Minu arvates ei ole selline tõlgendus põhjendatud. Nimelt ei tulene see eelmises punktis meenutatud vastuvõtuderektiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punktis d ette nähtud esimese tingimuse mõjust. See oleks vastuolus ka sama direktiivi artikli 8 lõikes 1 toodud põhimõttega, sest kinnipidamise aluseks oleks sellisel juhul rahvusvahelise kaitse taotluse esitamine. Üldisemalt oleks selline tõlgendus problemaatiline Genfi konventsiooni artikli 31 alusel, mida muu hulgas rakendatakse viidatud artikli 8 lõikega 1. Nagu ma rõhutasin, võimaldab vastuvõtuderektiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkt d teatud tingimustel üksnes *pikendada* tagasisaatmismenetluses tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks võetud meetme kohaldamise aega.

106. Sellisel juhul ei takista ainuüksi asjaolu, et varjupaigataotleja suhtes on enne rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist tehtud lõplik tagasisaatmisotsus, millele on vajaduse korral lisatud sisenemiskeeld, seda, et ta peetakse esimest korda kinni vaidlusaluse sätte alusel, kui asjaomane liikmesriik leiab, et taotleja kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu riiklikule julgeolekule või avalikule korrale⁸⁴.

107. Ühtlasi väitis komisjon kohtuistungil sisuliselt, et vaidlusaluse sätte eesmärk võib olla võimaldada rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamist juhul, kui viimane on rikkunud varjupaigamenetluste direktiivi artikli 9 lõikest 2 koostoimes sama direktiivi artikliga 41 tulenevat õigust jääda asjaomase liikmesriigi territooriumile. Vaidlusalune säte võimaldab sellisel juhul taotleja kinni pidada juba enne tema rahvusvahelise kaitse taotluse osas otsuse tegemist, kui juba mitu selle taotleja vastavat taotlust on eelnevalt rahuldamata jäetud ja esineb oht, et ta võib jätta täitmata territooriumilt lahkumise korralduse.

108. See argument ei veena mind. Nimelt viibib taotleja kirjeldatud olukorras asjaomase liikmesriigi territooriumil „baseaduslikult“ tagasisaatmisdirektiivi artikli 2 lõike 1 tähenduses. Eeltoodust nähtub, et kohaldada tuleb nimetatud direktiivi sätteid. Selle direktiivi artikli 15 kohaselt on aga täiesti võimalik pidada isik kinni väljasaatmise eesmärgil tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks. Vaidlusalune säte ei täida sellises olukorras „õiguslünka“.

83 — Kohtuotsus Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 63).

84 — See märkus kehtib muidugi ainult juhul, kui pädev siseriiklik ametiasutus ei ole rahvusvahelise kaitse taotluse osas veel lõplikku otsust teinud ja asjaomane isik on järelkult jätkuvalt „taotleja“ vastuvõtuderektiivi tähenduses. Vt käesoleva seisukoha punktid 72 ja 73.

109. Lõpuks, erinevalt J. N-i, Madalmaade valitsuse ja parlamendi poolt kohtuistungil väidetule ei näe ma ühtegi põhjust piirata vaidlusaluse sätte kohaldamist üksnes nende juhtudega, kus asjaomase taotleja suhtes on tehtud tagasisaatmisotsus enne taotluse esitamist. Selline tõlgendus ei tulene vaidlusaluse sätte sõnastusest või ka üldiselt vastuvõtudirektiivist. Lisaks võib see oluliselt kahjustada selle sätte kasulikku mõju, kuna sellisel juhul sõltuks liikmesriigi võimalus hoida selle sätte alusel ära riikliku julgeoleku või avaliku korra tõsine rikkumine eelkõige sellest, kas eelnevalt on tehtud tagasisaatmisotsus. Kuid oht, millega liikmesriik peab tegelema, võib ilmnedagi varjupaigataotluse menetluse ajal, (juba) enne tagasisaatmisotsuse tegemist⁸⁵.

Sisenemiskeelu asjakohasus

110. Millist tähtsust omab asjaolu, et tagasisaatmisotsusele on lisatud sisenemiskeeld tagasisaatmisdirektiivi artikli 11 tähenduses?

111. Minu arvates ei saa selline asjaolu olla otsustav. Selle sätte lõikes 2 on küll ette nähtud, et sisenemiskeeld võib ületada viit aastat, kui asjaomane kolmanda riigi kodanik kujutab endast tõsist ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule. Selliste asjaoludega põhjendatud sisenemiskeeld võib Belgia, Kreeka ja Itaalia valitsuse ning nõukogu sõnul seega olla kaudseks tõendiks selle kohta, et varjupaigataotleja kujutab endast sellist ohtu.

112. Siiski ei piira vastavalt tagasisaatmisdirektiivi artikli 11 lõikele 5 sisenemiskeeld õigust rahvusvahelisele kaitsele, millele võib isikul olla õigus liidu õiguse alusel, kui ta esitab taotluse sellise kaitse saamiseks. Üldiselt ei mõjuta selline piirang ka vastuvõtudirektiiviga antud tagatist, sealhulgas ka kaitset sellise kinnipidamise eest, mis ei ole põhjendatud ühel selle direktiivi artikli 8 lõike 3 esimeses lõigus toodud alusel. Järelikult ei vabasta ainuüksi asjaolu, et taotleja suhtes on varem kohaldatud sellesse liikmesriiki sisenemise keeldu riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmise kaalutlustel, siseriiklikku pädevat ametiasutust vaidlusaluse sätte alusel kinnipidamist kavandades kohustusest kontrollida, kas selline meede on põhjendatud tulenevalt *vahetust* ohust, mida taotleja kujutab endast riiklikule julgeolekule või avalikule korrale⁸⁶.

Erimeede

113. Igal juhul võtab vastuvõtudirektiiv arvesse asjaolu, et kinnipidamine on eriti drastiline meede rahvusvahelise kaitse taotleja suhtes, mida kohaldatakse üksnes erandlike asjaolude esinemise korral⁸⁷. Seega, vastavalt selle direktiivi artikli 8 lõikele 2 võib liikmesriik pidada taotleja kinni riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmiseks esiteks üksnes „vajaduse korral“ ja teiseks siis, „kui muid leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada“. Selline kinnipidamine peab seega olema rangelt proportsionaalne. Asjaolu, et vaidlusaluse sätte puhul on tegemist äärmusliku abinõuga, kinnitab ka vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõige 4, milles on kindlaks määratud kinnipidamise alternatiivid, nagu eelkõige korrapärane ilmumine ametiasutustesse või keeld lahkuda kindlaksmääratud kohast (kui isikut ei ole kinni peetud). Need alternatiivid ei ole siiski asjakohased näiteks ära hoidmaks riikliku julgeoleku või avaliku korra tõsise kahjustamise ohtu, mida kujutab endast isik, kelle puhul võib asjaomaseid kaudseid tõendeid kogumis hinnates arvata, et ta valmistab ette terrorirünnakut.

85 — Selline tõlgendus on kooskõlas ELL artikli 4 lõikest 2 ja ELTL artiklist 72 tulenevate põhimõtetega, mida ma kirjeldasin eespool õiguslikus raamistikus.

86 — Ma lisan, et sisenemiskeelul on üldiselt preventiivne iseloom („me ei soovi, et see välismaalane siseneks uuesti meie territooriumile“), samas kui vaidlusaluses sättes peetakse silmas konkreetsema riikliku julgeoleku või avaliku korra sellise rikkumise ärahoidmist, mida võib toime panna juba asjaomase liikmesriigi territooriumil viibiv isik.

87 — Vt direktiivi põhjendus 15.

Lõppmärkused

114. Ma märgiksin veel, et minu eespool esitatud tõlgendus vaidlusalusele sättele ei välista liikmesriiki ette nägema, tuginedes mõnele teisele vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimeses lõigus ette nähtud kinnipidamise alusele, et rahvusvahelise kaitse taotleja peetakse kinni juhul, kui esineb põgenemise oht. Nimelt on artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punktis b ette nähtud, et kinnipidamist võib sellisel juhul kohaldada selleks, et siseriiklik pädev ametiasutus saaks määrata kindlaks rahvusvahelise kaitse taotluse aluseks olevad asjaolud⁸⁸. Eraldi võetuna ei saa sellise ohu olemasolu anda alust tõdemuseks, et rahvusvahelise kaitse taotleja kujutab endast ohtu riiklikule julgeolekule või avalikule korrale vaidlusaluse sätte tähenduses.

115. See tõlgendus ei mõjuta samuti liikmesriikide õigust pidada varjupaigataotleja kinni selleks, et kontrollida tema isikut või kodakondsust või teha otsus tema õiguse kohta siseneda selle liikmesriigi territooriumile, kui leebemaid sunnimeetmeid ei saa tõhusalt kohaldada. Vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punktides a ja c on nimelt sõnaselgelt ette nähtud, et kinnipidamine võib toimuda nendel alustel, seejuures tuleb järgida kõiki selles direktiivis kinnipidamise suhtes ette nähtud tagatise⁸⁹.

Vaidlusaluse sätte kehtivus

116. Selleks et vaidlusaluse sätte alusel võetud kinnipidamismeede oleks kooskõlas harta artikliga 6, peab see olema ette nähtud seaduses, järgima õiguse vabadusele ja turvalisusele põhisisu ning olema proportsionaalsuse põhimõtet järgides vajalik ja vastama tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi. Nagu ma näitasin käesoleva seisukoha punktis 60, siis eeldab see, et kontrollitakse, kas selline kinnipidamismeede kuulub esiteks ühe EIÕK artikli 5 lõikes 1 toodud erandi alla, ja teiseks, kas see järgib kõiki teisi selle artikli lõigetes 2–5 antud tagatise. Nüüd uurin ma neid nõudeid täpsemalt. Järgneva arutluskäigu ülesanne ei ole tutvustada kogu Euroopa Inimõiguste Kohtu asjaomast kohtupraktikat EIÕK artiklis 5 ja laiemalt ka harta artiklis 6 tagatud õiguse isikuvabadusele ja -puutumatusse kohta. Piirdun üksnes sellega, mis on vajalik Euroopa Kohtule kehtivuse kohta esitatud küsimusele vastamiseks.

Kas vaidlusalune säte kuulub mõne õigusest vabadusele ja turvalisusele lubatud erandi alla?

117. Euroopa Inimõiguste Kohtu väljakujunenud praktikast, mis on täiesti asjakohane ka harta artikli 6 tõlgendamisel, nähtub, et EIÕK artikli 5 lõike 1 punktid a–f sisaldavad kinnipidamise aluste ammendavat loetelu ja kinnipidamismeede, mis ei tugine ühele nendest alustest, ei ole õiguspärane⁹⁰. Kuna nende aluste puhul on tegemist erandiga õigusest isikuvabadusele ja -puutumatusse, tuleb neid tõlgendada kitsalt⁹¹.

88 — Euroopa Kohtul on ka olnud juba võimalik täpsustada tagasisaatmisdirektiivi tõlgendades, et mõiste „põgenemisoht“ erineb mõistest „oht avalikule korrale“. Vt kohtuotsus Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika). Sama kehtib *a fortiori* ka mõiste „riiklik julgeolek“ kohta.

89 — Nagu ma märkisin käesoleva seisukoha punktis 53, ei kontrolli ma siin punktide a ja b kehtivuse küsimust harta artikli 6 kohaselt, mis on esitatud kohtuasjas C-18/16, K.

90 — Vt eelkõige, Euroopa Inimõiguste Kohus, Saadi vs. Ühendkuningriik [GC], nr 13229/03, § 43, Euroopa Inimõiguste Kohus 2008, ja Stanev vs. Bulgaaria [GC], nr 36760/06, § 144, Euroopa Inimõiguste Kohus 2012.

91 — Vt eelkõige, Euroopa Inimõiguste Kohus, Velinov vs. endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik, nr 16880/08, § 49, 19.9.2013.

118. Ma märgiksin kohe, et arvestades vaidlusaluses sättes toodud kinnipidamise aluse täielikult preventiivset olemust, mida ma rõhutasin eespool⁹², ei kuulu sellel alusel kohaldatud kinnipidamismeede mingil juhul EIÕK artikli 5 lõike 1 punktis a ette nähtud erandi alla õigusest isikuvabadusele ja -puutumatusele. Selles erandis on nimelt silmas peetud olukorda, kus kohus mõistab vabadusekaotusliku *karistuse* ja tegemist ei ole seega preventiivse meetmega⁹³.

119. Varjupaigataotleja kinnipidamine vaidlusaluse sätte alusel selle sätte ulatusele pandud piirides, mille ma määrasin kindlaks eespool, võib olla siiski seotud mitme muu EIÕK artiklis 5 toodud erandiga.

120. Esimene nendest on ette nähtud EIÕK artikli 5 lõike 1 punktis c, mis puudutab sisuliselt preventiivset kinnipidamist⁹⁴. Euroopa Inimõiguste Kohus otsustas selle kohta, et isiku poolt õigusrikkumise toimepaneku takistamise vajadusest tulenev kinnipidamise alus ei kujuta endast üldist ennetavat poliitikat sellise isiku või isikute grupi suhtes, kes on ohtlikud seetõttu, et nad võivad jätkuvalt kuritegusid toime panna. See alus piirdub osalisriikidele vahendi andmisega takistada konkreetse ja kindlaks määratud süüteo toimepanemist⁹⁵. See võimaldab üksnes kinnipidamist kriminaalmenetluses⁹⁶. Eeltoodu nähtub sätte sõnastusest, mida tuleb lugeda koostoimes esiteks artikli 5 sama lõike punktiga a ja teiseks selle artikli lõikega 3, mis moodustavad üheskoos terviku ja milles on eelkõige täpsustatud, et selline erand õigusest isikuvabadusele ja -puutumatusele eeldab, et asjaomane isik toimetatakse viivitamata kohtuniku või muu seadusjärgse õigusemõistmise pädevusega ametiisiku ette ning tal on õigus kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul või vabastamisele kuni asja arutamiseni⁹⁷. Kui isikult on võetud vabadus, et takistada süüteo toimepanemist, võib sellise menetluse eesmärk olla karistada seda isikut kriminaalkorras sellise süüteo ettevalmistamise eest⁹⁸. Kriminaalmenetluse nõue ei tähenda siiski kuidagi seda, et vahistamist ja kinnipidamist ei või otsustada haldusasutus (nagu minu näites käesoleva seisukoha punktis 87) ja Euroopa Inimõiguste Kohus on otsustanud, et EIÕK artikli 5 lõike 3 eesmärk on konkreetselt tagada politsei või haldusasutuse poolt selle artikli lõike 1 punkti c alusel kohaldatud vabadust piirava meetme kiire ja automaatne kohtulik kontroll⁹⁹.

121. Ühtlasi ei välista ka vaidlusaluse sätte sõltumatus tagasisaatmismenetlusest, mida ma valgustasin käesoleva seisukoha punktides 100–109, et sellel alusel toimub kinnipidamine tagasisaatmismenetluse raames, kui asjaomase taotleja suhtes on enne rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist tehtud tagasisaatmisotsus. Kinnipidamismeede võib sellises olukorras olla põhjendatud EIÕK artikli 5 lõike 1 punktis f toodud teise erandi alusel.

122. Nimelt, nagu ma juba märkisin¹⁰⁰, nähtub Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast, et see säte nõuab üksnes seda, et *väljasaatmismenetlus* on *pooleli*. See ei anna järelikult samasugust kaitset kui EIÕK artikli 5 lõike 1 punkt c ega eelda eraldi kohest viimist kohtuniku juurde, mis on nõutud artikli 5 lõikes 3 vabaduse piiramise korral artikli 5 lõike 1 punkti c alusel. Kuid Euroopa Inimõiguste Kohus on märkinud enda kohtuotsuses *Nabil jt vs. Ungari*, et ainuüksi asjaolu, et isik, kelle suhtes on

92 — Vt käesoleva seisukoha punktid 93–99.

93 — Vt eelkõige, Euroopa Inimõiguste Kohus, *Guzzardi vs. Itaalia*, 6.11.1980, § 100, A seeria nr 39.

94 — Selgitasin seda käesoleva seisukoha punktis 87.

95 — Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, *Eriksen vs. Norra*, 27.5.1997, § 86, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-III, ja *M. vs. Saksamaa*, nr 19359/04, § 89, Euroopa Inimõiguste Kohus 2009.

96 — Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, *Ciulla vs. Itaalia*, 22.2.1989, § 38, A seeria nr 148, ja *Ostendorf vs. Saksamaa*, nr 15598/08, §-d 68 ja 85, 7.3.2013.

97 — Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, *Epple vs. Saksamaa*, nr 77909/01, § 35, 24.3.2005.

98 — Euroopa Inimõiguste Kohus *Ostendorf vs. Saksamaa*, eespool viidatud, § 86.

99 — Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, *De Jong, Baljet ja Van den Brink vs. Madalmaad*, 24.5.1984, § 51, A seeria nr 77.

100 — Vt käesoleva seisukoha punkt 62.

tehtud väljasaatmiskorraldus, esitab varjupaigataotluse, ei tähenda tingimata, et selle isiku kinnipidamine ei toimu enam tema väljasaatmiseks, sest selle taotluse võimalik rahuldamata jätmine võib tähendada, et juba otsustatud väljasaatmismeetmed viiakse ellu¹⁰¹. Analoogiliselt on sama küsimuse osas otsustatud ka kohtuotsuse *Arslan* punktis 60 toodud arutluskäigus¹⁰².

123. Siiski õigustab vabaduse piiramist selle sätte alusel üksnes väljasaatmine või –andmine ja seda juhul, kui menetlus viiakse läbi nõutava hoolsusega¹⁰³. EIÕK artikli 5 lõike 1 punktis f ette nähtud teine erand võib seega õigustada varjupaigataotleja kinnipidamist ainult eelkõige juhul, kui selle isiku rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisega ei kaasne tema suhtes tehtud väljasaatmiskorralduse kadumist õiguskorras¹⁰⁴. Samuti saab vabadust piirav meede olla õigustatud artikli 5 lõike 1 punkti f alusel üksnes juhul, kui see on läbi viidud heas usus, kui see on tihedalt seotud kinnipidamise põhjendusega, millele asjaomane valitsus tugineb, kui kinnipidamise koht ja tingimused on sobivad ning kinnipidamise kestus ei ületada mõistlikku aega, mida on vaja taotletava eesmärgi saavutamiseks¹⁰⁵. Liidu õiguses ei sisaldu vastuvõturedirektiivis ning samuti ka varjupaigamenetluste- ja tagasisaatmisdirektiivis midagi, mis takistaks nende nõuete järgimist.

124. Ma ei välista ka, et kinnipidamine võib, nagu leiavad Belgia valitsus, nõukogu ja komisjon, vaidlusaluse sätte alusel kuuluda EIÕK artikli 5 lõike 1 punktis b ette nähtud teise erandi alla, mis lubab piirata isiku vabadust seaduses ette nähtud kohustuse täitmise tagamiseks. Eespool viidatud kohtuotsuses *Ostendorf vs. Saksamaa* leidis Euroopa Inimõiguste Kohus, et kinnipidamine võib toimuda selle sätte alusel sellise süüteo toimepanemise ennetamiseks, mis seisneb avaliku korra häirimises huligaanide vahelises kakkuses osalemisega, ilma et sellise kinnipidamise eesmärk oleks asjaomase isiku toimetamine pädeva kohtu ette ja selline kinnipidamine kuulub järelikult EIÕK artikli 5 lõike 1 punkti c alla¹⁰⁶. Muu hulgas tuleb arvestada siiski ka sellega, et seadus lubab sellist kinnipidamist, et kohustada asjaomast isikut täitma spetsiifilist ja konkreetset temal lasuvat kohustust, mida ta ei ole seni veel täitnud¹⁰⁷. Mis puudutab kinnipidamist süüteo toimepanemise ennetamiseks, siis see eeldab eelkõige, et nii oletatava süüteo toimepanemise koht, ajahetk kui ka potentsiaalsed kannatanud oli võimalik piisava täpsusega kindlaks määrata¹⁰⁸.

125. Nõukogu ja komisjon leiavad veel, et ei ole välistatud, et vaidlusaluse sätte alusel võetud kinnipidamismeede kuulub EIÕK artikli 5 lõike 1 punktis e ette nähtud erandi alla, mis näeb eelkõige ette võimaluse pidada kinni alkohoolik, narkomaan või hulkur¹⁰⁹. Selles osas on Euroopa Inimõiguste Kohus küll otsustanud, et nende isikute vabadust võib piirata sellel alusel muu hulgas seetõttu, et neid võib pidada ohuks avalikule julgeolekule¹¹⁰. Ma meenutaksin siiski vaidlusaluse sätte piiratud ulatust, mida ma täpsustasin käesoleva seisukoha punktides 77–115 ja mille rakendamine eeldab eelkõige, et taotleja olukorda iseloomustavad faktilised või õiguslikud asjaolud näitavad, et selle isiku käitumine õigustab tema kinnipidamist, sest esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht riiklikule julgeolekule või avalikule korrale. Sellises olukorras esinevad minu arvates tõsised kahtlused, et vaidlusaluse sätte alusel toimunud kinnipidamine võiks olla õigustatud selle erandi järgi.

101 — Euroopa Inimõiguste Kohus, *Nabil jt vs. Ungari*, eespool viidatud, § 38.

102 — C-534/11, EU:C:2013:343, punkt 60.

103 — Vt käesoleva seisukoha punktis 62 viidatud kohtupraktika.

104 — Seega ei pea tagasisaatmisotsus kaotama kehtivust, nagu sellega oli nähtavasti tegemist põhikohtuasjas (vt käesoleva seisukoha punkt 35).

105 — Vt eelkõige A. jt vs. Ühendkuningriik [GC], eespool viidatud, § 164.

106 — Euroopa Inimõiguste Kohus, *Ostendorf vs. Saksamaa*, eespool viidatud, § 90–103.

107 — *Ibidem.*, § 90. Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohus, *Eppe vs. Saksamaa*, eespool viidatud, § 37.

108 — Euroopa Inimõiguste Kohus, *Ostendorf vs. Saksamaa*, eespool viidatud, § 90.

109 — Nii otsustas Euroopa Inimõiguste Kohus Belgia õigust aluseks võttes võivad hulkurite hulka kuuluda isikud, kellel puudub nii kindel elukoht kui ka elatusvahendid ja kes ei käi korrapäraselt tööl (Euroopa Inimõiguste Kohus, *De Wilde, Ooms ja Versyp vs. Belgia*, 18.6.1971, § 68, A seeria nr 12). See kohtupraktika on aga väga vana ja tekib küsimus, kas see on täna enam asjakohane.

110 — Vt selle kohta eelkõige, Euroopa Inimõiguste Kohus, *Enhorn vs. Rootsi*, nr 56529/00, § 43 ja seal viidatud kohtupraktika, Euroopa Inimõiguste Kohus 2005–I.

Õigusesse vabadusele ja turvalisusele sekkumise teiste tagatiste järgimine

126. Harta artikkel 6, mida tuleb lugeda koos EIÕK artikliga 5, annab hulga lisatagatise, nii sisulisi kui ka menetluslikke¹¹¹.

127. *Esiteks* peab igasugune sekkumine õigusesse vabadusele ja turvalisusele olema seaduslik. Vastavalt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale näitab see nõue eelkõige, et kinnipidamisel tuleb järgida nii siseriiklikus seadusandluses ette nähtud sisulisi kui ka menetlusnorme¹¹². Seda kinnitab harta artikli 52 lõige 1, mille kohaselt tohib hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist piirata ainult seadusega. Mis puudutab sellist kinnipidamist, nagu sellega on tegemist põhikohtuasjas, tuleb vastavalt sellele nõudele järgida kõiki vastuvõtuderektiivi ja kohaldamisele kuuluva siseriikliku õiguse asjakohaseid sätteid.

128. EIÕK artikli 5 lõikes 1 on lisaks nõutud, et igasuguse kinnipidamise puhul tuleb järgida eesmärki kaitsta isikuid *omavoli* eest; siseriiklike õigusnormide järgi seaduslik vabaduse piiramine võib siiski olla omavoliline ja seega vastuolus EIÕK-ga¹¹³. See tingimus nõuab muu hulgas, et ametiasutused ei tegutse vabadust piirava meetme rakendamisel pahauskselt ega eksitavalt, et see on kooskõlas EIÕK artikli 5 lõike 1 vastavas lõigus lubatud piirangute eesmärgiga ning kinnipidamise õigustamiseks esitatud põhjenduse, kinnipidamise koha ja korra vahel esineb seos ning esitatud kinnipidamise põhjenduse ja vaidlusaluse vabaduse võtmise vahel on proportsionaalne seos¹¹⁴. Kinnipidamine on nii tõsine meede, et see on õigustatud üksnes viimase abinõuna, kui teisi, vähem koormavaid meetmeid peetakse ebapiisavaks kinnipidamist nõudvate isiklike või avalike huvide kaitsmiseks¹¹⁵.

129. Omavolilise kinnipidamise eest kaitsvad tagatised on toodud vastuvõtuderektiivis¹¹⁶. Olgu meenutatud, et kinnipidamine selle sätte alusel on äärmuslik abinõu, mida võib kohaldada ainult igat juhtumit eraldi hinnates, kui „muid leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada“¹¹⁷. Isegi kui selline kinnipidamine on põhimõtteliselt võimalik, saab kinni pidada „võimalikult lühikeseks ajaks ja [...] ainult seni kuni artikli 8 lõikes 3 sätestatud alused on kohaldatavad“¹¹⁸. Need normid kajastavad proportsionaalsuse nõuet, mis on tingimuseks igasugusele hartaga tagatud õiguste ja vabaduste kasutamise piirangule¹¹⁹.

130. *Teiseks* eeldab vaidlusaluse sätte rakendamine õiguskindluse põhimõtte järgimist. Järelikult on oluline, et kinnipidamise tingimused on selgelt kindlaks määratud ja seaduse enda rakendamist on võimalik ette näha, et täidetud oleks seaduslikkuse kriteerium, mis nõuab, et seadus peab olema piisavalt täpne, et kodanikel oleks võimalik – vajaduse korral selgitavat nõuannet küsides – piisava mõistlikkusega ette näha olemasolevatel asjaoludel konkreetsest aktist tulenevaid tagajärgi¹²⁰.

111 — Ülevaate saamiseks EIÕK artikliga 5 antava kaitse osas vt *Guide sur l'article 5 – Droit à la liberté et à la sûreté*, Publications du Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2014, kättesaadav veebilehel: www.echr.coe.int (Jurisprudence – Analyse jurisprudentielle – Guides sur la jurisprudence).

112 — Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, Saadi vs. Ühendkuningriik [GC], eespool viidatud, § 67, ja Suso Musa vs. Malta, nr 42337/12, § 92, 23.7.2013.

113 — Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, Saadi vs. Ühendkuningriik, eespool viidatud, § 67 ja seal viidatud kohtupraktika, ning Suso Musa vs. Malta, eespool viidatud, § 92 ja seal viidatud kohtupraktika.

114 — Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, Saadi vs. Ühendkuningriik, eespool viidatud, §-d 68–74, ning James, Wells ja Lee vs. Ühendkuningriik, nr-d 25119/09, 57715/09 ja 57877/09, §-d 191–195, 18.9.2012.

115 — Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, Saadi vs. Ühendkuningriik, eespool viidatud, § 70 ja seal viidatud kohtupraktika.

116 — Ma viitan siin ka vaidlusaluse sätte ulatust puudutavatele selgitustele, eelkõige käesoleva seisukoha punktidele 88–113.

117 — Vastuvõtuderektiivi artikli 8 lõike 2 lõpuosa.

118 — Vastuvõtuderektiivi artikli 9 lõige 1.

119 — Harta artikli 52 lõige 1.

120 — Vt eelkõige Euroopa Inimõiguste Kohus, Rahimi vs. Kreeka, nr 8687/08, § 105 ja seal viidatud kohtupraktika, 5.4.2011, ning R.U. vs. Kreeka, eespool viidatud, § 91 ja seal viidatud kohtupraktika.

131. Mis puudutab kinnipidamist vaidlusaluse sätte alusel, siis tuleb küll möönda, et see säte on sõnastatud eriti üldiselt. Õiguskindluse nõuete järgimise kontrollimisel on siiski vaja arvestada mitte üksnes selle sättega, vaid ka seda rakendava siseriikliku õigusega ja vajaduse korral siseriikliku õiguse asjakohaste normidega. Järelikult, nagu leiavad sisuliselt ka Itaalia valitsus ja parlament, peab liikmesriik, kes soovib ette näha võimaluse kinnipidamiseks vaidlusaluse sätte alusel, piisavalt täpselt kindlaks määrama juhtumid, mil seda sätet võib kohaldada.

132. *Kolmandaks* tuleb igale vahistatule teatada talle kergesti arusaadavas keeles tema vahistamise õiguslikud ja faktilised põhjused¹²¹. Selline põhjendamine on vajalik, et võimaldada asjaomasel isikul, kelle vabadust on piiratud, kaitsta oma õigusi parimates võimalikes tingimustes ja otsustada täielikult informeerituna, kas on tarvis pöörduda pädevasse kohtusse, ja ka selleks, et nimetatud kohus saaks täieulatuslikult teostada oma pädevusse kuuluvat kontrolli kõnealuse otsuse seaduslikkuse üle¹²².

133. Selline põhjendamise kohustus kajastub vastuvõtudirektiivi artikli 9 lõigetes 2 ja 4; lõige 2 puudutab kinnipidamise otsuse enda põhjendusi, samas kui lõige 4 puudutab kinnipeetud taotlejale viivitamata edastatavat teavet. Mis puudutab kinnipidamist vaidlusaluse sätte alusel, siis sellises põhjenduses peab tingimata sisalduma selge ja täpne nende põhjuste kokkuvõte, mille alusel siseriiklik pädev ametiasutus leiab, et taotleja kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu asjaomase liikmesriigi riiklikule julgeolekule või avalikule korrale. Vastavalt vastuvõtudirektiivi artikli 8 lõikes 2 sisalduvale korrale peab see ametiasutus selgitama piisava põhjalikkusega, miks ta leiab, et riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmiseks ei saa tõhusalt kasutada ühtegi leebemat sunnimeedet¹²³.

134. *Neljandaks* tuleb sekkumisel õigusesse vabadusele ja turvalisusele järgida menetluslikke tagatisi. Mis puudutab EIÕK artikli 5 lõike 1 punktis c toodud erandi alla jäävat vabaduse võtmist, siis selle kohta ma selgitasin juba, et see eeldab, et asjaomane isik (kelleks on vaidlusaluse sätte kohaselt toimuva kinnipidamise korral rahvusvahelise kaitse taotleja) toimetatakse viivitamata kohtuniku või muu seadusjärgse õigusemõistmise pädevusega ametiisiku ette ning tal on õigus kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul või vabastamisele kuni asja arutamiseni¹²⁴. Kuid nagu ma juba märkisin, on vastuvõtudirektiivi artikli 9 lõikes 3 konkreetsemalt ette nähtud nii haldusasutuse kohaldatud kinnipidamise seaduslikkuse kontrolli kohtu omal algatusel (see tähendab olenemata taotleja vastava taotluse olemasolust), mis viiakse läbi võimalikult kiiresti kinnipidamise algusest, kui ka asjaomase taotleja viivitamata vabastamine, kui leitakse, et taotleja on õigusevastaselt kinni peetud.

135. Veelgi üldisemalt on igaühel, kellelt on võetud vabadus vahistamise või kinnipidamisega, õigus taotleda menetlust, milles kohus otsustaks kiires korras tema kinnipidamise õiguspärasuse ning korraldaks tema vabastamise, kui kinnipidamine on õigusvastane¹²⁵. EIÕK artikli 5 lõige 4 ja üldisemalt ka harta artikkel 6 nõuavad küllaltki laiaulatuslikku kontrolli, mis hõlmab isiku EIÕK artikli 5 lõike 1 alusel kinnipidamise õiguspärasuse kõiki vajalikke tingimusi¹²⁶. Kordan veel, et vastuvõtudirektiiv ei takista liikmesriikidel mingil moel selle nõude täitmist vaidlusaluse sätte rakendamisel. Küll aga on selle direktiivi artikli 9 lõigetes 3 ja 5 sisalduvate normide eesmärk sellise nõude järgimise tagamine varjupaigataotleja kinnipidamise korral selle direktiivi artikli 8 alusel¹²⁷.

121 — EIÕK artikli 5 lõige 2 ning Euroopa Inimõiguste Kohus, *Abdolkhani ja Karimnia vs. Türgi*, nr 30471/08, § 136, 22.9.2009.

122 — Vt analoogia alusel kohtuotsus *Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika)*.

123 — Seejuures ei välista ma *a priori*, et nõutud põhjenduse ulatus võib ollagi vaidlusaluse sätte alusel kohaldatud kinnipidamise korral piiratud riikliku julgeoleku kaitsmise eesmärgiga. Seega on erakorralistel asjaoludel võimalik, et pädev ametiasutus ei soovi taotlejale avaldada teatud tema kinnipidamise aluseks olnud asjaolusid, tuginedes riigi julgeolekust tulenevatele põhjustele. See küsimus ületab aga käesoleva menetluse piirid ja ma ei käsitle seda siinkohal seetõttu pikemalt.

124 — Vt käesoleva seisukoha punkt 120.

125 — EIÕK artikli 5 lõige 4.

126 — Euroopa Inimõiguste Kohus, *Rahimi vs. Kreeka*, eespool viidatud, § 113 ja seal viidatud kohtupraktika.

127 — Selle artikli lõige 6 aitab kaasa haldusasutuste korralduse alusel toimuva kinnipidamise tõhusale kohtulikule kontrollile, mis on ette nähtud selle artikli lõikes 3, nõudes liikmesriikidelt sellistel juhtudel rahvusvahelise kaitse taotlejatele tasuta õigusbabi ja esindamise tagamist.

136. Lõpuks, *viidendaks* on EIÕK artikli 5 lõikes 5 ette nähtud, et igaühel, kelle vabadust on piiratud vastuolus selle artikli nelja esimese lõikega, on õigus nõuda hüvitist. Vastavalt selgitustele harta artikli 6 kohta peab sama kehtima ka viimati nimetatud sätte suhtes. Vastuvõtuderektiiv ei sisalda sätet, mis kohustaks liikmesriike sellist hüvitamise õigust konkreetselt ette nägema. Siiski tuleb arvestada normitehniliste erisustega, mis kehtivad sellisele liidu aktile, mis on esiteks ELTL artikli 228 kolmanda lõigu kohaselt saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab teiseks vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. Vastavalt vastuvõtuderektiivi põhjendusele 35 püütakse sellega eelkõige edendada harta artikli 6 kohaldamist. Seega tuleb sellistel asjaoludel järeldada, et see direktiiv jätab liikmesriikidele vajaliku kaalutlusruumi eespool meenutatud nõude järgimiseks.

137. Kokkuvõttes, kuigi vaidlusalune säte lubab sekkumist harta artiklis 6 tagatud õigusesse vabadusele ja turvalisusele, on see piirang – kui tõlgendada vaidlusalust sätet nii, nagu ma kirjeldasin käesolevas seisukohas – mitte üksnes seaduses ette nähtud, vaid see järgib ka selle õiguse põhisisu ja näib vajalik, et võimaldada liikmesriikidel kooskõlas ELL artikli 4 lõikes 2 ja ELTL artiklis 72 kajastatud põhimõtetega tõhusalt võidelda nende riikliku julgeoleku või avaliku korra rikkumistega. Euroopa Kohtule kehtivuse kohta esitatud küsimuse uurimisel ei ilmnenu midagi, mis võiks seada kahtluse alla vaidlusaluse sätte kehtivuse.

138. Pean siiski rõhutama, et see järeldus, mille aluseks on objektiivne hinnang vaidlusaluse sätte kooskõlale harta artikliga 6, ei mõjuta mingil moel J. N-i kaebusele eelotsusetaotluse esitanud kohtus antavat hinnangut. Seega saab ainult eelotsusetaotluse esitanud kohus anda vastavalt tema menetluse piiridele vastuse küsimusele, kas põhikohtuasjas vaidlusalune kinnipidamismeede on või ei ole kooskõlas harta artikliga 6 koostoimes EIÕK artikliga 5.

Järeldus

139. Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades soovitan Euroopa Kohtul teha järgmine otsus:

- Euroopa Liidu Kohtule Raad van State (Madalmaade riiginõukogu) esitatud küsimuse uurimisel ei ilmnenu midagi, mis võiks seada kahtluse alla Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL (millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded) artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e kehtivuse.
- Sellel järeldusel on siiski kaks piirangut. Esiteks tuleb seda sätet tõlgendada nii, et seda saab kohaldada üksnes juhtudel, kus rahvusvahelise kaitse taotleja olukorraga seotud faktilised või õiguslikud kriteeriumid näitavad, et isiku käitumine õigustab tema kinnipidamist seetõttu, et ta kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu asjaomase liikmesriigi riiklikule julgeolekule või avalikule korrale. Teiseks peab selle kohaldamisel igal konkreetsel juhul järgima Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 6 tagatud õigust vabadusele ja turvalisusele koostoimes 4. novembril 1950 Roomas allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 5.
- Eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevuses on kontrollida vastavalt tema menetluse piiridele ja kõiki asjassepuutuvaid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid arvesse võttes, kas põhikohtuasjas vaidlusalune kinnipidamismeede kuulub selliselt tõlgendatud direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punktis e toodud kinnipidamisaluse kohaldamisalasse.