



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

7. juuni 2016*

Eelotsusetaotlus — Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala — Direktiiv 2008/115/EÜ — Ühised nõuded ja kord riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel — Kinnipidamine — Liikmesriigi õigusnormid, milles on ebaseadusliku riiki sisenemise korral nähtud ette vangistus — „Läbisõidul“ olemine — Mitmepoolne tagasivõtuleping

Kohtuasjas C-47/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Cour de cassation'i (kassatsioonikohus, Prantsusmaa) 28. jaanuari 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 6. veebruaril 2015, menetluses

Sélina Affum,

versus

Préfet du Pas-de-Calais,

Procureur général da la cour d'appel de Douai,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident A. Tizzano, kodade presidendid M. Ilešič (ettekandja), L. Bay Larsen, T. von Danwitz ja C. Lycourgos, kohtunikud A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger, K. Jürimäe, M. Vilaras ja E. Regan,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: ametnik V. Tourrès,

arvestades kirjalikus menetluses ja 10. novembri 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- S. Affum, esindaja: advokaat P. Spinosi,
- Prantsuse valitsus, esindajad: D. Colas ja F.-X. Bréchet,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja J. Vlácil,
- Kreeka valitsus, esindaja: M. Michelogiannaki,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

— Ungari valitsus, esindajad: M. Tátrai ning G. Koós ja M. Fehér,

— Šveitsi valitsus, esindaja: C. Bichet,

— Euroopa Komisjon, esindaja: M. Condou-Durande,

olles 2. veebruari 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98).
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille üks pool on Sélina Affum ning teine pool préfet du Pas-de-Calais (Pas-de-Calais prefekt, Prantsusmaa) ja procureur général de la cour d'appel de Douai (Douai apellatsioonikohtu peaprokurör, Prantsusmaa), S. Affumi ebaseadusliku sisenemise üle Prantsusmaa territooriumile ja tema haldusliku kinnipidamise pikendamise üle.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2008/115

- 3 Direktiivi 2008/115 põhjendustes 2, 4, 5, 10, 17 ja 26 on kirjas:

„(2) 4. ja 5. novembril 2004 Brüsselis toimunud Euroopa Ülemkogu kohtumisel nõuti tõhusat väljasaatmis- ja repatrieerimispoliitikat, mis põhineks ühistel nõuetel, et isikuid saaks tagasi saata inimlikult ja austades täielikult nende põhiõigusi ja väärikust.

[...]

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

(5) Käesoleva direktiiviga tuleks luua horisontaalsed eeskirjad, mis on kohaldatavad kõigi kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei vasta või enam ei vasta liikmesriiki sisenemise, liikmesriigis viibimise või elamise tingimustele.

[...]

(10) Sunniviisilisele tagasisaatmisele tuleks eelistada vabatahtlikku tagasipöördumist, kui ei ole põhjust arvata, et see kahjustaks tagasisaatmiskorra eesmärki, ning tuleks võimaldada tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks. [...]

[...]

(17) [...] Ilma et see piiraks siseriiklike õigusaktidega reguleeritud esialgset kinnipidamist õiguskaitseorganite poolt, tuleks kinnipidamist teostada üldjuhul spetsiaalsetes kinnipidamisasutustes.

[...]

(26) Kuna käesolevat direktiivi kohaldatakse kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei vasta või enam ei vasta sisenemistingimustele vastavalt Schengeni piirieskirjadele, kujutab käesolev direktiiv endast Schengeni *acquis'* sätete edasiarendamist, milles [Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa] Ühendkuningriik ei osale; [...] peale selle [...] ei osale Ühendkuningriik käesoleva direktiivi vastuvõtmisel, mistõttu see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.“

4 Direktiivi 2008/115 artiklis 1 „Sisu“ on ette nähtud:

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

5 Selle direktiivi artiklis 2 „Reguleerimisala“ on sätestatud:

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

2. Liikmesriigid võivad otsustada mitte kohalda käesolevat direktiivi kolmandate riikide kodanike suhtes:

a) kelle suhtes rakendatakse sisenemiskeeldu vastavalt Schengeni piirieskirjade artiklile 13 või kelle pädevad asutused on tabanud või kinni pidanud seoses liikmesriigi maismaa-, mere- või õhuvälispiiri ebaseadusliku ületamisega ning kes ei ole hiljem saanud luba või õigust kõnealuses liikmesriigis viibimiseks;

b) kelle suhtes rakendatakse tagasisaatmist kriminaalkaristusena või kriminaalkaristuse tagajärjena vastavalt siseriiklikule õigusele või kelle suhtes rakendatakse väljaandmismenetlust.

[...]“

6 Direktiivi artikkel 3 „Mõisted“ kõlab järgmiselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

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;

3) „tagasisaatmine“ – kolmanda riigi kodaniku naasmine kas vabatahtlikult tagasipöördumiskohustust täites või sunniviisiliselt:

— tema päritoluriiki või

— transiidiriiki vastavalt ühenduse või kahepoolsetele tagasivõtulepingutele või muudele kokkulepetele või

— muusse kolmandasse riiki, millesse asjaomane kolmanda riigi kodanik otsustab vabatahtlikult tagasi pöörduda ning milles ta vastu võetakse;

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;

[...]“

7 Nimetatud direktiivi artikli 4 „Soodsamad sätted“ lõikes 4 on märgitud:

„Seoses kolmandate riikide kodanikega, kes artikli 2 lõike 2 punkti a kohaselt jäetakse käesoleva direktiivi reguleerimisalast välja, liikmesriigid:

a) tagavad, et nende kohtlemine ja kaitsetase ei oleks ebasoodsam artikli 8 lõigetes 4 ja 5 (sunnimeetmete kasutamise piiramine), artikli 9 lõike 2 punktis a (väljasaatmise edasilükkamine), artikli 14 lõike 1 punktides b ja d (esmaabi ja haavatavate isikute vajaduste arvessevõtmine) ning artiklites 16 ja 17 (kinnipidamistingimused) sätestatust, ning

b) järgivad mittetagasisaatmise põhimõtet.“

8 Direktiivi 2008/115 artiklis 6 „Tagasisaatmisotsus“ on sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks lõigetes 2 kuni 5 sätestatud erandite kohaldamist, väljastavad liikmesriigid tagasisaatmisotsuse iga kolmanda riigi kodaniku kohta, kes viibib nende territooriumil ebaseaduslikult.

[...]

3. Liikmesriigid võivad loobuda tagasisaatmisotsuse väljastamisest nende territooriumil ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku suhtes, kui mõni teine liikmesriik võtab kõnealuse kolmanda riigi kodaniku tagasi käesoleva direktiivi jõustumise päeval kehtivate kahepoolsete lepingute või kokkulepete kohaselt. Sellisel juhul kohaldab asjaomase kolmanda riigi kodaniku tagasi võtnud liikmesriik lõiget 1.

[...]“

9 Direktiivi artikli 7 „Vabatahtlik lahkumine“ lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Tagasisaatmisotsusega nähakse ette sobiv, seitsme kuni kolmekümne päeva pikkune tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks, ilma et see piiraks lõigetes 2 ja 4 osutatud erandite tegemist. [...]“

10 Direktiivi artiklis 8 „Väljasaatmine“ on ette nähtud:

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

[...]

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

5. Õhuteed pidi väljasaatmisel võtavad liikmesriigid arvesse [...] üldsuuniseid julgeolekusätete kohta [...].

[...]"

11 Direktiivi 2008/115 artikli 9 „Väljasaatmise edasilükkamine“ lõike 2 punktis a on sätestatud:

„Liikmesriigid võivad väljasaatmise sobiva ajavahemiku võrra edasi lükata, võttes arvesse iga üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid. Liikmesriigid võtavad eelkõige arvesse:

a) kolmanda riigi kodaniku füüsilist või vaimset seisundit“.

12 Selle direktiivi artikli 11 „Sisenemiskeeld“ lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:

„1. Tagasisaatmisotsustele lisatakse sisenemiskeeld:

a) kui tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud või

b) kui tagasipöördumiskohustust ei ole täidetud.

Teistel juhtudel võib tagasisaatmisotsustele lisada sisenemiskeelu.

2. Sisenemiskeelu kestus määratakse igal üksikjuhul kindlaks pärast kõigi oluliste asjaolude hoolikat kaalumist ning see ei ületa põhimõtteliselt viit aastat. [...]“

13 Direktiivi artikli 14 „Tagasisaatmiseni antavad tagatised“ lõikes 1 on ette nähtud:

„1. Liikmesriigid tagavad (välja arvatud artiklitega 16 ja 17 hõlmatud olukorra puhul), et artikli 7 kohaselt vabatahtlikuks lahkumiseks võimaldatud tähtaja jooksul ja tähtaegade jooksul, millal väljasaatmine on artikli 9 kohaselt edasi lükatud, võetakse kolmanda riigi kodanike suhtes võimaluste piires arvesse järgmisi põhimõtteid:

[...]

b) võimaldatakse esmaabi ja haiguste põhiravi;

[...]

d) võetakse arvesse haavatavate isikute erivajadusi.“

14 Direktiivi 2008/115 artiklis 15 „Kinnipidamine“ on sätestatud:

„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.

[...]

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

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

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

- a) asjaomase kolmanda riigi kodaniku koostöö puudumine või
- b) kolmandatest riikidest vajalike dokumentide hankimise viibimine.“

15 Kõnealuse direktiivi artikli 16 „Kinnipidamistingimused“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Kinnipidamist teostatakse üldjuhul spetsiaalses kinnipidamisasutustes. Kui liikmesriigil ei ole võimalik pakkuda majutust spetsiaalses kinnipidamisasutuses ja ta peab kasutama majutamist vanglas, eraldatakse kinnipeetud kolmanda riigi kodanikud tavalistest vangidest.“

16 Direktiivi artiklis 17 on alaealiste ja perekondade kinnipidamiseks ette nähtud eritingimused.

17 Direktiivi 2008/115 artiklis 20 on ette nähtud, et liikmesriigid jõustavad direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 24. detsembril 2010.

Schengeni lepingu rakendamise konventsioon ja Schengeni piirieskirjad

18 Schengenis (Luxembourg) 19. juunil 1990 allkirjastatud konventsioon, millega rakendatakse 14. juunil 1985. aastal Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingut kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta nende ühispiiridel (EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9; edaspidi „Schengeni lepingu rakendamise konventsioon“), on osa Schengeni *acquis*'t.

19 Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni II jaotise 4. peatüki „Välismaalaste liikumist käsitlevad nõuded“ artikli 19 lõigetes 1 ja 2, artikli 20 lõikes 1 ja artikli 21 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud tingimused, mille täitmisel välismaalased, kellel on ühtne viisa või ühe konventsiooniosalise antud viisa, viisanõudest vabastatud välismaalased ja välismaalased, kellel on ühe konventsiooniosalise antud elamisluba või ajutine elamisluba, võivad liikuda vabalt teiste konventsiooniosaliste territooriumil. Nendes sätetes viidatakse eeskätt Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 5 lõikes 1 sätestatud teatavatele sisenemise nõuetele.

- 20 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) (ELT 2006, L 105, lk 1), konsolideeriti ja arendati Schengeni *acquis*'d.
- 21 Schengeni piirieskirjade põhjenduse 27 kohaselt on see määrus „nende Schengeni *acquis*' sätete edasiarendus, milles Ühendkuningriik ei osale [...]. Ühendkuningriik ei osale seetõttu selle vastuvõtmises ja see ei mõjuta teda.“
- 22 Schengeni piirieskirjade artiklis 1 „sätestatakse kontrolli puudumine isikute suhtes, kes ületavad Euroopa Liidu liikmesriikide vahelisi sisepiire“ ja „kehtestatakse Euroopa Liidu liikmesriikide välispiire ületavate isikute piirikontrolli reguleerivad eeskirjad.“
- 23 Schengeni piirieskirjade artikli 2 punktid 1 ja 2 sisaldavad järgmisi mõisteid:
- „1) sisepiirid:
- a) liikmesriikide ühised maismaapiirid, sealhulgas jõe- ja järvepiirid;
 - b) liikmesriikide vaheliste siselendude lennujaamad;
 - c) liikmesriikide mere-, jõe- ja järvesadamad, mille kaudu toimub regulaarne liidusisene parvlaevaühendus;
- 2) *välispiirid* – liikmesriikide maismaapiirid, sealhulgas jõe- ja järvepiirid, merepiirid ning liikmesriikide lennujaamad, jõe-, mere- ja järvesadamad, kui need ei ole sisepiirid.“
- 24 Schengeni piirieskirjade II jaotise I peatüki „Välispiiride ületamine ja sisenemise nõuded“ artiklis 4 „Välispiiride ületamine“ on sätestatud:
- „1. Välispiire võib ületada ainult piiripunktide kaudu nende kindlaksmääratud lahtiolekuajal. Piiripunktides, mis ei ole avatud 24 tundi ööpäevas, tuleks lahtiolekuajad selgelt ära märkida.
- [...]
3. Ilma et see piiraks lõikes 2 sätestatud erandeid ega liikmesriikide rahvusvahelise kaitsega seotud kohustusi, kehtestavad liikmesriigid vastavalt oma siseriiklikule õigusele karistused välispiiride ebaseadusliku ületamise eest väljaspool piiripunkte ja väljaspool nende kindlaksmääratud lahtiolekuajaga. Nimetatud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.“
- 25 Schengeni piirieskirjade I peatüki artiklis 5 „Sisenemise nõuded kolmandate riikide kodanikele“ on ette nähtud:
- „1. Kuni kolmekuuliseks riigis viibimiseks kuue kuu jooksul kehtivad kolmandate riikide kodanikele järgmised territooriumile sisenemise tingimused:
- a) neil on kehtiv reisidokument või -dokumendid, mis lubavad neil piiri ületada;
 - b) neil on kehtiv viisa, kui see on nõutav [...], välja arvatud juhul, kui neil on kehtiv elamisluba [...];
 - c) nad tõendavad kavatsetava viibimise eesmärki ja tingimusi ning neil on piisavalt elatusvahendeid nii kavatsetava viibimise ajaks kui ka tagasipöördumiseks oma päritolumaale või sõiduks kolmandasse riiki, kus nende vastuvõtmine on tagatud, või nad on võimelised omandama need vahendid seaduslikul teel;
 - d) nende kohta ei ole Schengeni infosüsteemi (SIS) kantud hoiatust sisenemise keelamise eesmärgil;

e) nad ei ohusta ühegi liikmesriigi avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist või rahvusvahelisi suhteid [...]

[...]

4. Erandina lõikest 1:

a) kolmanda riigi kodanikul, kes ei täida kõiki lõikes 1 sätestatud tingimusi, kuid kellel on ühe liikmesriigi antud elamisluba või mitmekordne viisa või vajaduse korral mõlemad dokumendid, on lubatud elamisloa või mitmekordse viisa andnud liikmesriigi territooriumile jõudmiseks sõita läbi teiste liikmesriikide territooriumi [...];

[...]

c) kolmanda riigi kodanikel, kes ei täida ühte või mitut lõikes 1 sätestatud tingimust, võib liikmesriik lubada siseneda oma territooriumile humanitaarsetel kaalutlustel, riiklikes huvides või rahvusvaheliste kohustuste tõttu. [...]"

26 Schengeni piirieskirjade II jaotise II peatüki „Välispiirikontroll ja sisenemiskeeld“ artiklis 7 „Isikute kontrollimine piiril“ on sätestatud:

„1. Välispiiri ületamist kontrollivad piirivalveametnikud. Kontrollimine toimub käesoleva peatüki kohaselt.

[...]

3. Kolmandate riikide kodanikke kontrollitakse riiki sisenemisel ja riigist lahkumisel põhjalikult.

[...]"

27 Schengeni piirieskirjade kõnealuse peatüki artikli 13 „Sisenemiskeeld“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Kolmanda riigi kodanikul, kes ei vasta kõigile artikli 5 lõikes 1 sätestatud nõuetele ja kes ei kuulu artikli 5 lõikes 4 osutatud isikute kategooriatesse, on keelatud siseneda liikmesriikide territooriumile. See ei piira varjupaigaõiguse, rahvusvahelise kaitse ega pikaajaliste viisade väljastamisega seotud erisätete kohaldamist.“

28 Schengeni piirieskirjade III jaotise I peatüki „Piirikontrolli kaotamine sisepiiridel“ artikli 20 kohaselt võib sisepiire ületada igas kohas, ilma et isikuid, olenemata nende kodakondsusest, piiril kontrollitakse.

29 Schengeni piirieskirjade artikli 39 lõike 1 kohaselt, mis asub eeskirjade IV jaotises „Lõppsätted“, tunnistatakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklid 2–8 kehtetuks alates 13. oktoobrist 2006. Eeskätt asendati nii varem Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 5 lõikes 1 sätestatud sisenemise nõuded Schengeni piirieskirjade artiklis 5 sätestatutega.

30 Pärast põhikohtuasja asjaolude toimumist muudeti Schengeni piirieskirju Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EL) nr 610/2013 (ELT 2013, L 182, lk 1).

- 31 Määrusega nr 610/2013 muudetud Schengeni piirieskirjade artikli 12 „Patrull- ja vaatlustegevus“, mis asub piirieskirjade II jaotise II peatükis „Välispiirikontroll ja sisenemiskeeld“, lõikes 1 on ette nähtud:

„Patrull- ja vaatlustegevuse põhieesmärgiks on tõkestada ebaseaduslikku piiriületamist, võidelda piiriülese kuritegevuse vastu ja võtta meetmeid ebaseaduslikult piiri ületanud isikute suhtes. Isik, kes on ületanud ebaseaduslikult piiri ning kellel ei ole õigust viibida asjaomase liikmesriigi territooriumil, peetakse kinni ning tema suhtes rakendatakse menetlusi, järgides direktiivi 2008/115/EÜ.“

Prantsuse õigus

Ceseda

- 32 Välismaalaste riiki sisenemise ja riigis viibimise ning varjupaigaõiguse seadustiku (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, edaspidi „Ceseda“), mida on muudetud 31. detsembri 2012. aasta seadusega nr 2012-1560, mis käsitleb kinnipidamist riigis elamise õiguse kontrollimise eesmärgil ja millega muudetakse ebaseaduslikule riigis viibimisele kaasaaitamise süüte koosseisu humaansete ja omakasupüüdmata tegude väljajätmise eesmärgil (loi n° 2012-1560 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées, *Journal officiel de la République française*, 1.1.2013, lk 48; edaspidi „31. detsembri 2012. aasta seadus“), artiklis L. 621-2 on ette nähtud:

„Välismaalast, kes ei ole Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik, karistatakse üheaastase vangistuse ning rahalise karistusega summas 3750 eurot järgmistel juhtudel:

- 1) kui ta ei vasta [Schengeni piirieskirjade] artikli 5 lõike 1 punktide a, b või c nõuetele ja siseneb emamaale, ilma et talle oleks antud luba siseneda territooriumile vastavalt nende [eeskirjade] artikli 5 lõike 4 punktidele a ja c; sama kehtib juhul, kui välismaalase kohta on [Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni] muu osalisriigi täitmisele pööratava otsuse alusel antud hoiatusteade riiki sisenemise keelamiseks;
- 2) kui ta siseneb emamaale, tulles otse [Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni] osalisriigi territooriumilt, järgimata selle konventsiooni artikli 19 lõiget 1 või 2, artikli 20 lõiget 1 ja artikli 21 lõiget 1 või 2, välja arvatud [Schengeni piirieskirjade] artikli 5 lõike 1 punktis e ja punktis d nimetatud nõuded, kui hoiatusteadet riiki sisenemise keelamiseks ei ole antud [Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni] muu osalisriigi täitmisele pööratava otsuse alusel;

[...]

Käesoleva artikli kohaldamiseks võib kriminaalasja algatada üksnes juhul, kui faktilised asjaolud tuvastatakse kriminaalmenetluse seadustiku [(code de procédure pénale)] artiklis 53 ette nähtud asjaoludel.“

Kriminaalmenetluse seadustik

- 33 Põhikohtuasja asjaolude toimumise hetkel kehtinud redaktsioonis oli kriminaalmenetluse seadustiku (code de procédure pénale) artiklis 53 ette nähtud järgmist:

„Värskelt toimepandud esimese või teise astme kuritegu on esimese või teise astme kuritegu, mida parasjagu pannakse toime või on just toime pandud. Värskelt toimepandud esimese või teise astme kuriteoga on tegemist ka siis, kui vahetult pärast tegu on kahtlustatavat avalikult jälitatud, tema valduses on esemed või temalt leitakse jälgi või tõendeid, mille alusel võib arvata, et ta osales esimese või teise astme kuriteos.“

Värskelt toimepandud esimese või teise astme kuriteo tuvastamise järel võib vabariigi prokuröri järelevalve all toimuv ning käesoleva peatüki tingimustele vastav juurdlus kesta katkematult kaheksa päeva.

[...]“

34 Prantsuse kriminaalmenetluse seadustiku artiklis 62-2 on sätestatud:

„Kinnipidamine on sunnimeede, mille määramise otsustab kriminaalpolitsei ohvitser kohtu kontrolli all ning millega jäetakse uurijate käsutusse isik, kelle suhtes on ühe või mitme veenvalt tõese põhjuse tõttu alust kahtlustada, et ta pani toime või üritas toime panna süütegu, mille eest on ette nähtud vangistus.

[...]“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

35 Prantsuse politseiametnikud kontrollisid 22. märtsil 2013 Ghana kodanikku S. Affumi Coquelles'is (Prantsusmaa), kus asub La Manche'i väina aluse tunneli sissepääs; S. Affum reisis sel hetkel bussiga, mis sõitis Gentist (Belgia) Londonisse (Ühendkuningriik).

36 S. Affum esitas kolmanda isiku foto ja nimega Belgia passi ning tal ei olnud ühtegi temanimest isikut tuvastavat või reisidokumenti; seetõttu peeti ta kinni Ceseda (muudetud 31. detsembri 2012. aasta seadusega) artikli L. 621-2 alusel Prantsusmaa territooriumile ebaseadusliku sisenemise tõttu.

37 Pas-de-Calais prefekt oli seoses S. Affumi olukorraga alustanud haldusmenetlust, et otsustada, kas ta tuleb Prantsusmaa territooriumilt välja saata, ning 23. märtsi 2013. aasta otsusega otsustaski ta anda S. Affumi tagasi Belgia ametivõimudele tema tagasivõtuks ühelt poolt Prantsuse Vabariigi valitsuse ja teiselt poolt Belgia Kuningriigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi ja Madalmaade Kuningriigi valitsuse vahel sõlmitud kokkuleppele, mis käsitleb isikute enda hoolde võtmist Prantsusmaa ja Beneluxi riikide territooriumi vahelistel ühispiiridel (kokkulepe allkirjastati 16. aprillil 1964 Pariisis).

38 Samas otsuses määras Pas-de-Calais prefekt S. Affumi haldusliku kinnipidamise ruumides, mille haldaja ei ole vanglaamet, viieks päevaks alates tema kinnipidamise lõpust, et oodata ära tema väljasaatmine.

39 Pas-de-Calais prefekt taotles 27. märtsil 2013 Tribunal de grande instance de Lille'i (Lille'i esimese astme kohus, Prantsusmaa) vabaduse ja kinnipidamise asju lahendavalt kohtunikult luba kinnipidamist pikendada, et oodata ära Belgia ametivõimude vastus tagasivõtmise taotlusele.

40 S. Affum väitis oma kaitseks, et Pas-de-Calais prefekti taotlus tuleb jätta rahuldamata, sest tema kinnipidamine oli eeskätt 6. detsembri 2011. aasta kohtuotsust Achughbadian (C-329/11, EU:C:2011:807) silmas pidades õigusvastane, ning et sellisest õigusvastasusest tulenevalt on liikmesriigi õiguse kohaselt kogu menetlus ebaseaduslik ning tingib kinnipidamise pikendamise taotluse rahuldamata jätmise ja asjaomase isiku vabastamise.

41 Tribunal de grande instance de Lille'i (Lille'i esimese astme kohus) vabaduse ja kinnipidamise asju lahendav kohtunik asus 28. märtsi 2013. aasta kohtumääruses siiski seisukohale, et S. Affumi kinnipidamine oli õiguspärane ning et tema sellele järgnenud halduslik kinnipidamine oli seega toimunud õiguspärase menetluse järel. Tribunal de grande instance de Lille'i (Lille'i esimese astme kohus) vabaduse ja kinnipidamise asju lahendav kohtunik rahuldab seega Pas-de-Calais prefekti taotluse ning määras S. Affumi haldusliku kinnipidamise pikendamise maksimaalselt 20 päeva võrra alates kohtumääruse tegemise päevast.

- 42 Cour d'appel de Douai (Douai apellatsioonikohus) kinnitas 29. märtsi 2013. aasta kohtumäärusega aga Tribunal de grande instance de Lille'i (Lille'i esimese astme kohus) kohtumäärust, mille peale oli S. Affum esitanud apellatsioonkaebuse.
- 43 S. Affum kaebas selle kohtumääruse peale edasi Cour de cassation'ile (Prantsusmaa kassatsioonikohus), kes otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas direktiivi 2008/115 artikli 3 punkti 2 tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodanik viibib liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult ja kuulub seetõttu selle direktiivi artikli 2 lõike 1 kohaselt direktiivi kohaldamisalasse, kui see välismaalane on lihtsalt läbisõidul olev reisija selle liikmesriigi territooriumil sõitvas bussis, mis tuleb ühest teisest Schengeni ala liikmesriigist ja suundub mõnda erinevasse liikmesriiki?
2. Kas direktiivi 2008/115 artikli 6 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et selle direktiiviga ei ole vastuolus riigisisised õigusnormid, mis näevad kolmanda riigi kodanikule ebaseadusliku riiki sisenemise eest ette vangistuse, kui selle välismaalase võib tagasi võtta teine liikmesriik vastavalt viimati nimetatud liikmesriigiga enne direktiivi jõustumist sõlmitud lepingule või kokkuleppele?
3. Olenevalt eelmisele küsimusele antavast vastusest: kas direktiivi 2008/115 tuleb tõlgendada nii, et riigisisised õigusnormid, mis näevad kolmanda riigi kodanikule ebaseadusliku riiki sisenemise eest ette vangistuse, on sellega vastuolus samadel tingimustel, nagu on ette nähtud [Euroopa Kohtu otsuses Achughbadian (C-329/11, EU:C:2011:807)] seoses riigis ebaseadusliku viibimisega (need tingimused seonduvad asjaoluga, et huvitatud isiku suhtes ei ole eelnevalt kohaldatud direktiivi artiklis 8 sätestatud sunnimeetmeid, ja tema kinnipidamise kestusega)?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

- 44 Kõigepealt tuleb märkida, et käesolev põhikohtuasi on seotud olukorraga, kus kolmanda riigi kodanik, kes sisenes Schengeni alasse kuuluva liikmesriigi territooriumile ebaseaduslikult kõnealuse liikmesriigi ja samuti Schengeni alasse kuuluva muu liikmesriigi ühise piiri kaudu ning kes peeti kinni siis, kui ta valmistus minema kolmanda liikmesriigi territooriumile, kes Schengeni alasse ei kuulu.

Esimene küsimus

- 45 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2008/115 artikli 2 lõiget 1 ja artikli 3 punkti 2 tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodanik viibib liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult ja kuulub seetõttu selle direktiivi kohaldamisalasse, kui see välismaalane – kes ei vasta liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele – sõidab reisijana läbi selle liikmesriigi territooriumi bussis, mis tuleb ühest teisest Schengeni ala liikmesriigist ja suundub kolmandasse liikmesriiki, mis Schengeni alasse ei kuulu.
- 46 Kõik Euroopa Kohtu menetluses seisukohti esitanud huvitatud isikud nõustuvad, et kolmanda riigi kodaniku suhtes ei saa direktiivi 2008/115 jätta kohaldamata üksnes seetõttu, et ta on „lihtsalt läbisõidul“ ning viibib vastava liikmesriigi territooriumil seega ajutiselt või lühiajaliselt.
- 47 Siinkohal tuleb rõhutada, et direktiivi 2008/115 kohaldamisala kohta on selle artikli 2 lõikes 1 sätestatud, et seda direktiivi kohaldatakse liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike suhtes. Mõistet „ebaseaduslik riigisviibimine“ on direktiivi artikli 3 punktis 2 määratletud „kolmanda riigi kodaniku viibimise[sena] 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“.

- 48 Kõnealusest määratlusest ilmneb, et iga kolmanda riigi kodanik, kes viibib liikmesriigi territooriumil nii, et ta ei vasta liikmesriigi territooriumile sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele, viibib riigis ebaseaduslikult juba üksnes selle asjaolu tõttu, ilma et see viibimine oleks seotud minimaalse kestusega või kavatsusega sellesse liikmesriiki jääda. Lisaks ei ole direktiivi 2008/115 artikli 2 lõikes 2 loetletud põhjuste hulgas – mille olemasolul võivad liikmesriigid otsustada jätta riigis ebaseaduslikult viibiv kolmanda riigi kodanik käesoleva direktiivi kohaldamisalast välja – nimetatud seda, et niisugune viibimine võiks olla üksnes ajutine või lühiajaline.
- 49 Kuna kolmanda riigi kodanik, kes sõidab bussiga läbi liikmesriigi territooriumi sellesse riiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimusi rikkudes, viibib selgelt kõnealuse liikmesriigi territooriumil, viibib ta seal ebaseaduslikult direktiivi 2008/115 artikli 3 punkti 2 tähenduses ning tema suhtes kuulub vastavalt selle direktiivi artiklile 2 kõnealune direktiiv kohaldamisele.
- 50 Seega tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2008/115 artikli 2 lõiget 1 ja artikli 3 punkti 2 tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodanik viibib liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult ja kuulub seetõttu selle direktiivi artikli 2 lõike 1 kohaselt direktiivi kohaldamisalasse, kui see välismaalane – kes ei vasta liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele – sõidab reisijana läbi selle liikmesriigi territooriumi bussis, mis tuleb ühest teisest Schengeni ala liikmesriigist ja suundub kolmandasse liikmesriiki, mis Schengeni alasse ei kuulu.

Teine ja kolmas küsimus

- 51 Teise ja kolmanda küsimusega, mida tuleb käsitleda koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas direktiivi 2008/115 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ette vangistuse ebaseadusliku riiki sisenemise eest kolmanda riigi kodanikule, kelle suhtes ei ole direktiivis ette nähtud tagasisaatmismenetlust veel kohaldatud; kas see on nii ka juhul, kui kõnealuse kolmanda riigi kodaniku võib tagasi võtta muu liikmesriik selle direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses lepingu või kokkuleppe alusel. Siinkohal tekkis eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus eeskätt 6. detsembri 2011. aasta kohtuotsuse Achughbaban (C-329/11, EU:C:2011:807) asjakohasuse kohta.
- 52 Nimetatud otsuses asus Euroopa Kohus seisukohale, et direktiiviga 2008/115 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ebaseadusliku riigis viibimise eest ette kriminaalkaristuse, kuivõrd need õigusnormid lubavad vangistada kolmanda riigi kodaniku, kes küll viibib asjaomase liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult ega ole valmis sellelt territooriumilt vabatahtlikult lahkuma, kuid kelle suhtes ei ole kohaldatud selle direktiivi artiklis 8 osutatud sunnimeetmeid ning kelle puhul ei ole tema väljasaatmise ettevalmistamise ja läbiviimise eesmärgil kinnipidamise korral sellise kinnipidamise maksimaalne kestus ületatud (kohtuotsus, 6.12.2011, Achughbaban, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 50).
- 53 Euroopa Kohus täpsustas siiski, et selle direktiiviga ei ole vastuolus kolmanda riigi kodaniku halduslik kinnipidamine selleks, et teha kindlaks, kas ta viibib riigis seaduslikult või mitte. Pädevad asutused on aga kohustatud hoolsalt tegutsema ning kujundama viivitamata välja oma seisukoha selle suhtes, kas puudutatud isik viibib riigis seaduslikult (vt selle kohta kohtuotsus, 6.12.2011, Achughbaban, C-329/11, EU:C:2011:807, punktid 29–31).
- 54 Peale selle täpsustas Euroopa Kohus, et kõnealuse direktiiviga ei ole samuti vastuolus niisugused õigusnormid, mis lubavad vangistada kolmanda riigi kodaniku, kelle suhtes kohaldatai nimetatud direktiiviga kehtestatud tagasisaatmismenetlust ning kes viibib nimetatud territooriumil ilma mõjuva põhjusega tagasipöördumisest keeldumiseks (kohtuotsus, 6.12.2011, Achughbaban, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 50).

- 55 Euroopa Kohus rõhutas eeskätt niisuguse liikmesriigi õigusnormi puhul nagu Ceseda artikkel L. 621-1 (redaktsioonis, mis kehtis enne 31. detsembri 2012. aasta seadusega tehtud muudatusi), mis oli eelmainitud kohtuotsuse ese ning milles on ette nähtud vangistus kolmanda riigi kodanikule, „kes on [...] Prantsusmaale sisenenud või seal viibinud ilma [sisenemiseks nõutavate dokumentide ja viisadeta ning juhul, kui ta viibib Prantsusmaal rohkem kui kolm kuud, elamisloata] või kes on Prantsusmaale jäänud kauemaks kui tema viisaga lubatud periood“, et see norm võib kaasa tuua vangistuse, samas kui direktiivi 2008/115 artiklites 6, 8, 15, ja 16 sätestatud ühiste nõuete ja korra kohaselt tuleb selline kolmanda riigi kodanik eelkõige tagasi saata ning seoses võimaliku vabaduse võtmisega võib teda äärmisel juhul kinni pidada (kohtuotsus, 6.12.2011, Achughbajian, C-329/11, EU:C:2011:807, punktid 10, 11, 14 ja 38).
- 56 On teada, et pärast selle kohtuotsuse vastuvõtmist muudeti Cesedat 31. detsembri 2012. aasta seadusega, millega kaotati sүүteona ära ebaseadusliku riigis viibimise koosseis, säilitades sүүteokoosseisuna ebaseadusliku sisenemise. Nii tunnistati kehtetuks eelmises punktis tsiteeritud Ceseda artikkel L. 621-1 ja muudeti vastavalt Ceseda artiklit L. 621-2. Neist asjaoludest lähtudes soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus saada selgitust, kas direktiiviga 2008/115 on kooskõlas niisugune liikmesriigi õigusnorm nagu Ceseda artikkel L. 621-2 31. detsembri 2012. aasta seadusega muudetud redaktsioonis, milles on kolmanda riigi kodanikule nähtud ebaseadusliku sisenemise eest ette vangistus.
- 57 S. Affum, Tšehhi, Kreeka, Ungari ja Šveitsi valitsus ning Euroopa Komisjon on sisuliselt seisukohal, et Euroopa Kohtu poolt nimetatud kohtuotsuses antud tõlgenduse saab üle kanda ka kõnealuses liikmesriigi õigusnormis loetletud koosseisudele, ning et kolmanda riigi kodaniku suhtes kuulub ka edaspidi kohaldamisele direktiiv 2008/115, isegi kui ta võetakse selle direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses lepingu või kokkuleppe alusel tagasi mõne muu liikmesriigi poolt kui liikmesriik, kus ta kinni peeti.
- 58 Prantsuse valitsuse väitel ilmneb seevastu direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punktist a ja artikli 6 lõikest 3, aga samuti ka Schengeni piirieskirjade artikli 4 lõikest 3, et niisugune liikmesriigi õigusnorm, nagu on kõne all käesolevas põhikohtuasjas, on selle direktiiviga kooskõlas.

Ebaseaduslik riiki sisenemine direktiivi 2008/115 kohaselt

- 59 Nii direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 2 nimetatud mõistest „ebaseaduslik riigisviibimine“, mida on meelde tuletatud käesoleva kohtuotsuse punktis 47, kui ka selle direktiivi põhjendusest 5, mille kohaselt „on [need eeskirjad] kohaldatavad kõigi kolmandate riikide kodanike suhtes, kes ei vasta või enam ei vasta liikmesriiki sisenemise, liikmesriigis viibimise või elamise tingimustele“, ilmneb, et kui kolmanda riigi kodanik on ebaseaduslikult sisenenud liikmesriigi territooriumile ning viibib seal nii, et tema puhul ei ole täidetud liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimused, on tema viibimine riigis kõnealuse asjaolu tõttu ebaseaduslik.
- 60 Samuti tuleb tõdeda, et direktiivi 2008/115 kontekstis on mõisted „ebaseaduslik riigisviibimine“ ja „ebaseaduslik sisenemine“ tihedalt seotud: ebaseaduslik sisenemine on nimelt üks faktilistest asjaoludest, mis võib kaasa tuua selle, et kolmanda riigi kodanik viibib asjaomase liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult.
- 61 Seega kui niisugune kolmanda riigi kodanik nagu S. Affum on sisenenud ebaseaduslikult liikmesriigi territooriumile ja keda selle tõttu käsitatakse isikuna, kes viibib seal ebaseaduslikult ja kelle suhtes kuulub seega direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 1 kohaselt see direktiiv kohaldamisele – ilma, et see piiraks artikli 2 lõike 2 kohaldamist –, peab tema ja tema väljasaatmise suhtes seni, kuni tema riigisviibimine ei ole seaduslik, rakendama selles direktiivis ette nähtud ühiseid nõudeid ja korda.

- 62 Ühiste nõuete ja korra kohaselt tuleb niisugune kolmanda riigi kodanik aga tagasi saata ja selle tagasisaatmismenetluse etappide läbimise järjekord peab vastama tagasisaatmisotsuse täitmiseks meetmete võtmise järjestusele, nii et seoses võimaliku vabaduse võtmisega võib teda äärmisel juhul spetsiaalses kinnipidamisasutuses kinni pidada; selle meetme rakendamine on direktiivi artiklite 15 ja 16 alusel rangelt piiritletud, mis on vajalik eelkõige selleks, et tagada asjassepuutuvate kolmandate riikide kodanike põhiõiguste järgimine (vt eelkõige kohtuotsus, 28.4.2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punktid 41 ja 42).
- 63 Seega ei saa liikmesriigid samasugustel põhjustel, nagu on nimetatud Euroopa Kohtu 6. detsembri 2011. aasta otsuses Achughbadian (C-329/11, EU:C:2011:807), lubada niisuguste kolmandate riikide kodanike vangistamist pelgalt nende ebaseadusliku sisenemise tõttu (mis toob kaasa ebaseadusliku riigis viibimise), kelle suhtes ei ole direktiiviga 2008/115 kehtestatud tagasisaatmismenetlus veel lõpetatud; vangistus võib takistada selle menetluse kohaldamist ning põhjustada tagasisaatmise viibimist, kahandades nii ka direktiivi tõhusust.
- 64 Selline olukord erineb seega selgelt olukorrast kohtuasjas, milles tehti 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Celaj (C-290/14, EU:C:2015:640), ning milles riigis ebaseaduslikult viibiv kolmanda riigi kodanik, kelle suhtes oli kohaldatud tema esimest korda ühes liikmesriigis ebaseaduslikult viibimise lõpetamiseks direktiivis 2008/115 ette nähtud ühiseid nõudeid ja korda, oli uuesti sisenenud selle liikmesriigi territooriumile sisenemiskeeldu rikkudes.
- 65 Viimaks tuleb täpsustada, et direktiiv 2008/115 ei välista liikmesriikide õigust määrata vangistust muude süütegude toimepanemise eest kui need, mis pannakse toime üksnes ebaseadusliku sisenemisega, kaasa arvatud olukorrad, kus tagasisaatmismenetlus ei ole veel lõpetatud.
- 66 Põhikohtuasja puhul on selge, et Prantsuse ametiasutused ei olnud S. Affumi suhtes algatanud veel ühtegi direktiivis 2008/115 ette nähtud tagasisaatmismenetlust.
- 67 Prantsuse valitsus väidab siiski, et esiteks on liikmesriikidel direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punkt a ja artikli 6 lõike 3 alusel õigus mitte kohaldada seda direktiivi kolmandate riikide kodanike suhtes, kes on sisenenud ebaseaduslikult nende territooriumile, ja teiseks on liikmesriikidel Schengeni piirieskirjade artikli 4 lõike 3 alusel kohustus kehtestada niisuguse ebaseadusliku riiki sisenemise eest karistused.

Direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punkt a

- 68 Esiteks tuleb meenutada, et direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punkti a kohaselt võivad liikmesriigid otsustada mitte kohaldada käesolevat direktiivi kolmandate riikide kodanike suhtes, kelle suhtes rakendatakse sisenemiskeeldu vastavalt Schengeni piirieskirjade artiklile 13 või kelle pädevad asutused on tabanud või kinni pidanud seoses liikmesriigi maismaa-, mere- või õhuvälispiiri ebaseadusliku ületamisega ning kes ei ole hiljem saanud luba või õigust kõnealuses liikmesriigis viibimiseks.
- 69 Sellest sättest nähtub, et eelmainitud kaks olukorda on eranditult seotud Schengeni piirieskirjade artikli 2 punktis 2 määratletud liikmesriigi välispiiri ületamisega ja seega ei ole neis käsitletud Schengeni alasse kuuluvate liikmesriikide ühise piiri ületamist. Kõnealune säte ei võimalda järelikult liikmesriikidel mitte kohaldada seda direktiivi ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike suhtes põhjusel, et nad on sisenenud ebaseaduslikult nende territooriumile sisepiiri kaudu.
- 70 Lisaks on direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punktis a silmas peetud esimese olukorra puhul selge, et sisenemiskeeldu vastavalt Schengeni piirieskirjade artiklile 13 rakendatakse üksnes nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kes soovivad Schengeni alasse sisenemiseks ületada välispiiri.

- 71 Neist olukordadest teise kohta nähtub direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punktist a täpsemalt, et need kodanikud „ei ole hiljem saanud luba või õigust kõnealuses liikmesriigis viibimiseks“; silmas on peetud liikmesriiki, kelle välispiiri on nad ületanud ja kelle pädevad asutused on need kolmanda riigi kodanikud tabanud või kinni pidanud – see olukord, nagu kohtujurist on oma ettepaneku punktis 68 märkinud, puudutab ka juhtumit, kui kolmanda riigi kodanikud on sisenenud asjaomase liikmesriigi territooriumile, aga mitte seda, kui nad üritavad sellelt territooriumilt ja Schengeni alalt lahkuda. Viimati nimetatud juhtum on vastavuses ka direktiivi eesmärgiga, mida kinnitab direktiivi põhjendus 10, ja mis seisneb kolmandate riikide kodanike vabatahtliku tagasipöördumise eelistamises. Nii on direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punktis a kirjeldatud teise olukorra puhul kajastatud olukorda, mida reguleerib Schengeni piirieskirjade (muudetud määrusega nr 610/2013) artikli 12 lõike 1 viimane lause.
- 72 Viimaks on direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punktis a teise olukorraga seoses veel täpsustatud, et kolmandate riikide kodanikud tuleb tabada või kinni pidada välispiiri „ebaseaduslikul ületamisel“ ning see viitab kaudselt – nagu väidavad sisuliselt ka S. Affum, Kreeka valitsus ja komisjon ning nagu on märkinud kohtujurist oma ettepaneku punktis 41 – ajaliselt ja ruumiliselt lähedasele seosele piiriületamisega. Niisiis on silmas peetud kolmandate riikide kodanikke, kelle pädevad asutused on tabanud või kinni pidanud välispiiri ebaseadusliku ületamise hetkel või pärast piiriületust piiri lähedal.
- 73 Teiseks tuleb märkida, et direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punktis a ette nähtud erand – vastupidi selle direktiivi artikli 2 lõike 2 punktis b sätestatud erandile – on seotud teatavate direktiivi artikli 4 lõikes 4 nimetatud kohustustega.
- 74 Asjaolu, et direktiivi 2008/115 artikli 4 lõikes 4 on üksikasjalikult piiritletud liikmesriikidele antud õiguse teostamine, mis on ette nähtud direktiivi artikli 2 lõike 2 punktis a, saab selgitada – nagu on kohtuistungil põhjendanud komisjon – viimati nimetatud sätte eesmärgiga, mis on kindlaks tehtav direktiivi tekkeloo alusel ja mis võimaldab liikmesriikidel kohaldada nende välispiiridel edasi siseriiklikke lihtsustatud tagasisaatmismenetlusi, ilma et nad peaksid järgima kõiki direktiivis ette nähtud menetlusetappe, et nad saaksid kiiremini saata välja välispiiri ületamisel kinni peetud kolmandate riikide kodanikud. Direktiivi 2008/115 artikli 4 lõikega 4 soovitakse antud kontekstis tagada, et siseriiklike lihtsustatud menetluste läbiviimisel järgitaks kõnealuses direktiivis ette nähtud minimaalseid garantiisid, eelkõige direktiivi artiklis 16 ja 17 kehtestatud kinnipidamistingimusi.
- 75 Põhikohtuasjas on selge, et S. Affumi ei peetud kinni mitte Ceseda artikli L. 621-2 lõike 1 alusel (31. detsembri 2012. aasta seadusega muudetud redaktsioonis), milles on kolmanda riigi kodanikule nähtud Prantsusmaa territooriumile välispiiri kaudu ebaseadusliku sisenemise eest ette vangistus, vaid Ceseda artikli L. 621-2 lõike 2 alusel (31. detsembri 2012. aasta seadusega muudetud redaktsioonis) seetõttu, et ta sisenes Prantsusmaa territooriumile Prantsuse-Belgia piiri ületades.
- 76 Neil asjaoludel ei ole vaja teha kindlaks, kas niisugune säte nagu Ceseda artikli L. 621-2 lõige 1 (31. detsembri 2012. aasta seadusega muudetud redaktsioonis) vastab direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punktis a ja artikli 4 lõikes 4 ette nähtud tingimustele.
- 77 Seoses Ceseda artikli L. 621-2 lõikega 2 (31. detsembri 2012. aasta seadusega muudetud redaktsioonis), milles on niisugune karistus ette nähtud juhul, kui kolmanda riigi kodanik siseneb Prantsusmaa territooriumile sisepiiri kaudu, tuleb meelde tuletada – nagu on rõhutatud ka käesoleva kohtuotsuse punktis 69 –, et direktiivi 2008/115 artikli 2 lõike 2 punkt a ei võimalda liikmesriikidel mitte kohaldada seda direktiivi ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike suhtes põhjusel, et nad on sisenenud ebaseaduslikult nende territooriumile sisepiiri kaudu.

78 Asjaolu kohta, et S. Affumi ei tabatud ja peetud kinni mitte tema sisenemisel Prantsusmaa territooriumile sisepiiri kaudu, vaid siis, kui ta proovis sellelt territooriumilt ja Schengeni alalt lahkuda La Manche'i väina aluse tunneli kaudu, nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 71, et selle asjaolu tõttu ei saa kõnealuse ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku suhtes jätta direktiivi 2008/115 tulenevalt selle direktiivi artikli 2 lõike 2 punktist a kohaldamata.

Direktiivi 2008/115 artikli 6 lõige 3

79 Tuleb meenutada, et direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikes 1 on sätestatud, et ilma et see piiraks kõnealuse artikli lõigetes 2 kuni 5 sätestatud erandite kohaldamist, väljastavad liikmesriigid tagasisaatmisotsuse iga kolmanda riigi kodaniku kohta, kes viibib nende territooriumil ebaseaduslikult.

80 Direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 3 kohaselt võivad liikmesriigid loobuda tagasisaatmisotsuse väljastamisest nende territooriumil ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku suhtes, kui mõni teine liikmesriik võtab kõnealuse kolmanda riigi kodaniku tagasi käesoleva direktiivi jõustumise päeval kehtivate kahepoolsete lepingute või kokkulepete kohaselt. Sellisel juhul kohaldab asjaomase kolmanda riigi kodaniku tagasi võtnud liikmesriik kõnealuse artikli lõiget 1.

81 Tuleb tõdeda – nagu väidavad ka Prantsuse valitsus ja kohtujurist oma ettepaneku punktis 77 –, et käesoleva kohtuotsuse punktis 37 nimetatud kokkulepe on samastatav „kahepoolse kokkuleppega“ direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 3 tähenduses, sest kuigi selle on sõlminud neli liikmesriiki, käsitatakse kokkuleppes Beneluxi territooriumi üheainsa territooriumina.

82 Vastupidi Prantsuse valitsuse väidetule ei saa aga direktiivi 2008/115 artikli 6 lõiget 3 tõlgendada nii, et sellega kehtestatakse erand direktiivi kohaldamisalale, mis lisanduks artikli 2 lõikes 2 nimetatutele ja mis võimaldab liikmesriikidel jätta ühised nõuded ja kord kohaldamata ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise korral, mis toimub vastavalt kõnealuse direktiivi jõustumise päeval kehtivale lepingule või kokkuleppele ja kui isiku võtab tagasi mõni muu liikmesriik kui see, kus kolmanda riigi kodanik kinni peeti.

83 Tõepoolest oleks niisugune tõlgendus vastuolus nii direktiivi 2008/115 artikli 6 sõnastusega kui ka selle direktiivi ülesehituse ja eesmärgiga; nii väidavad sisuliselt ka kõik ülejäänud käesolevas menetluses seisukohad esitanud isikud ning nõnda on märkinud ka kohtujurist oma ettepaneku punktides 75 ja 76.

84 Siinkohal tuleb tõdeda, et direktiivi 2008/115 artikli 6 lõigete 1 ja 3 sõnastusest nähtub, et artikli 6 lõikes 3 kehtestatud erand puudutab üksnes selle liikmesriigi, kelle territooriumil kõnealune kodanik on, kohustust teha tema suhtes tagasisaatmisotsus ning hoolitseda tema väljasaatmise eest; seepärast lasub see kohustus, nagu on täpsustatud artikli 6 lõike 3 teises lauses, kolmanda riigi kodaniku tagasi võtnud liikmesriigil.

85 Seda tõdemust kinnitab direktiivi 2008/115 ülesehitus: eelnimetatud erand ei asu nimelt nende erandite hulgas, mida tehakse kõnealuse direktiivi kohaldamisalast ja mis on otsesõnu nimetatud direktiivi artikli 2 lõikes 2.

86 Seega tuleb asuda seisukohale, et direktiivi 2008/115 sõnastuse ja ülesehituse kohaselt reguleerib niisuguse ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku olukorda, kes on vastavalt lepingule või kokkuleppele selle direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses saadetud tagasi mõnda muusse liikmesriiki kui see, kus kolmanda riigi kodanik kinni peeti, jätkuvalt kõnealune direktiiv, ja et liikmesriik, kes otsustab anda kolmanda riigi kodaniku seda sätet kohaldades üle muule liikmesriigile, tegutseb samuti kõnealuse direktiiviga kehtestatud ühiseid nõudeid ja korda järgides.

- 87 Kuna otsus saata isik tagasi kujutab endast üht direktiivis 2008/115 ette nähtud meetmetest, et lõpetada kolmanda riigi kodaniku ebaseaduslik riigis viibimine, ning ühtlasi ettevalmistavat etappi tema liidu territooriumilt väljasaatmiseks, peab asjaomane liikmesriik direktiivi eesmärke arvestades võtma nimetatud otsuse vastu nõuetekohase hoolega ja võimalikult kiiresti, nii et kolmanda riigi kodanik saadetakse nii kiiresti kui võimalik tagasisaatmismenetluse eest vastutavasse liikmesriiki (vt selle kohta kohtuotsused, 6.12.2011, Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, punktid 31 ja 45, ning 15.2.2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 76).
- 88 On selge, et kui määrata kolmanda riigi kodanikule karistusena vangistus ja täita see enne asjaomase kodaniku saatmist viimati nimetatud liikmesriiki, toob see kaasa tagasisaatmismenetluse hilisema algatamise ja seega toimub tegelik väljasaatmine samuti hiljem, kahjustades nii direktiivi tõhusust.

Schengeni piirieskirjade artikli 4 lõige 3

- 89 Schengeni piirieskirjade artikli 4 lõike 3 kohaselt kehtestavad liikmesriigid vastavalt oma siseriiklikule õigusele karistused välispiiride ebaseadusliku ületamise eest väljaspool piiripunkte ja väljaspool nende kindlaksmääratud lahtiolekuaega. Nimetatud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.
- 90 Siinkohal tuleb rõhutada, et esiteks ei kohusta kõnealune säte osundatud olukordade puhul liikmesriike kehtestama karistusena vangistust, vaid jätab neile karistuste kehtestamisel valikuvabaduse, tingimusel et need karistused on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Seega, isegi olukordades, mille puhul on Schengeni piirieskirjade artikli 4 lõikes 3 ette nähtud kohustus kehtestada karistused, võivad liikmesriigid täita seda kohustust, järgides samal ajal direktiivist 2008/115 tulenevaid kohustusi. Asjaolu, et Schengeni piirieskirjade artikli 4 lõike 3 eesmärk ei ole mingil juhul teha erandeid kõnealuse direktiiviga kehtestatud ühistest nõuetest ja korrast, kinnitab lisaks Schengeni piirieskirjade (muudetud määrusega nr 610/2013) artikli 12 lõike 1 tekst.
- 91 Teiseks tuleb tõdeda, et vastavalt Schengeni piirieskirjade artikli 4 lõikele 3 on liikmesriikide kohustus karistusi kehtestada piiratud ja neid tuleb kehtestada üksnes „välispiiride ebaseadusliku ületamise eest väljaspool piiripunkte ja väljaspool nende kindlaksmääratud lahtiolekuaega“; S. Affumi olukord aga ei kuulu selle koosseisu alla. Lisaks ei ole üheski muus Schengeni piirieskirjade sättes kehtestatud karistust nende juhtude eest, mida ei ole artikli 4 lõikes 3 ette nähtud, nagu välispiiride ebaseaduslik ületamine piiripunktides nende kindlaksmääratud lahtiolekuajal ja sisepiiride ebaseaduslik ületamine.
- 92 Neil tingimustel ei saa Prantsuse valitsus tugineda Schengeni piirieskirjadega liikmesriikidele ette nähtud kohustustele, et õigustada direktiivi 2008/115 rikkumist.
- 93 Kõigist eeltoodud kaalutlustest järeldub, et teise ja kolmandale küsimusele tuleb vastata, et direktiivi 2008/115 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis lubavad ebaseaduslikult sisepiiri kaudu riiki sisenenud ja seetõttu ebaseaduslikult riigi viibiva kolmanda riigi kodaniku, kelle suhtes ei ole kõnealuse direktiiviga kehtestatud tagasisaatmismenetlus veel lõpetatud, pelgalt selle piiriületuse tõttu vangistada. See tõlgendus kehtib ka juhul, kui kõnealuse kolmanda riigi kodaniku võib tagasi võtta muu liikmesriik lepingu või kokkuleppe alusel selle direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artikli 2 lõiget 1 ja artikli 3 punkti 2 tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodanik viibib liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult ja seetõttu kohaldatakse talle kõnealust direktiivi, kui see välismaalane, kes ei vasta liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele, sõidab reisijana läbi selle liikmesriigi territooriumi bussis, mis tuleb ühest teisest Schengeni ala liikmesriigist ja suundub kolmandasse liikmesriiki, mis Schengeni alasse ei kuulu.
- 2) Direktiivi 2008/115 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis lubavad ebaseaduslikult sisepiiri kaudu riiki sisenenud ja seetõttu ebaseaduslikult riigi viibiva kolmanda riigi kodaniku, kelle suhtes ei ole kõnealuse direktiiviga kehtestatud tagasisaatmismenetlus veel lõpetatud, pelgalt selle piiriületuse tõttu vangistada.

See tõlgendus kehtib ka juhul, kui kõnealuse kolmanda riigi kodaniku võib tagasi võtta muu liikmesriik lepingu või kokkuleppe alusel selle direktiivi artikli 6 lõike 3 tähenduses.

Allkirjad