



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

14. september 2017*

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2004/38/EÜ – Direktiiv 2008/115/EÜ – Õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil – Liikmesriigi kodaniku viibimine teise liikmesriigi territooriumil vaatamata sellele, et see liikmesriik on tal keelanud oma territooriumile siseneda – Registreerimistunnistuse tühistamise otsuse ja territooriumilt väljasaatmise otsuse seaduslikkus – Võimalus esitada vastuväide, et varasem otsus oli ebaseaduslik – Tõlkimiskohustus

Kohtuasjas C-184/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Dioikitiko Protodikeio Thessalonikise (Thessaloníki esimese astme kohus, Kreeka) 23. märtsi 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 1. aprillil 2016, menetluses

Ovidiu-Mihăiță Petrea

versus

Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud E. Regan, J.-C. Bonichot (ettekandja), A. Arabadžiev ja C. G. Fernlund,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: ametnik R. Schiano,

arvestades kirjalikus menetluses ja 2. veebruari 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Ovidiu-Mihăiță Petrea, esindajad: *dikigoros* S. Dima ja *dikigoros* A. Muntean,
- Kreeka valitsus, esindajad: D. Katopodis ja A. Magrippi,
- Belgia valitsus, esindajad: C. Pochet ja L. Van den Broeck,
- Taani valitsus, esindajad: S. Wolff ja C. Thorning,
- Ühendkuningriigi valitsus, esindajad: S. Brandon ja C. Brodie, keda abistas *barrister* B. Lask,

* Kohtumenetluse keel: kreeka.

– Euroopa Komisjon, esindajad: E. Montaguti ja M. Konstantinidis,
olles 27. aprilli 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 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 2004, L 158, lk 77; parandused ELT 2004, L 229, lk 35 ja ELT 2005, L 197, lk 34; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), artikleid 27, 28 ja 30–32, 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) artikli 6 lõiget 1, ning tõhususe põhimõtet ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet.
- 2 Taotlus on esitatud Ovidiu-Mihăiță Petrea ja Ypourgos Dimosias Taxis kai Prostasias tou Politi (avaliku korra ja kodanikukaitse ministereerium), nüüd Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis (sise- ja haldusreformiministereerium), vahelises kohtuvaidluses selle üle, kas haldusotsus, millega tühistati asjaomasele isikule väljastatud registreerimistunnistus ja tehti talle ettekirjutus pöörduda Rumeeniasse tagasi, oli seaduslik.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2004/38

- 3 Direktiivi 2004/38 põhjendus 11 on sõnastatud järgmiselt:
„Teises liikmesriigis elamise individuaalne põhiõigus antakse asutamislepinguga otse liidu kodanikele ja see ei sõltu sellest, kas nad on järginud haldusmenetlust.“
- 4 Direktiivi artikli 8 lõiked 1 ja 2 sätestavad:
„1. Ilma et see piiraks artikli 5 lõike 5 kohaldamist, võib vastuvõttev liikmesriik üle kolmekuuliste elamisperioodide puhul nõuda, et liidu kodanik registreeriks ennast asjaomases ametiasutuses.
2. Registreerimistähtaeg ei või olla lühem kui kolm kuud alates saabumiskuupäevast. Registreerimistunnistus antakse välja viivitamata ning selles on märgitud registreeritava isiku nimi ja aadress ning registreerimiskuupäev. Registreerimise nõude täitmata jätmise korral võib asjaomase isiku suhtes kohaldada proportsionaalseid ja mittediskrimineerivad karistusi.“
- 5 Direktiivi artikli 15 lõige 1 täpsustab:
„Artiklitega 30 ja 31 ettenähtud menetlusi kohaldatakse analoogia põhjal kõikide otsuste suhtes, mis piiravad liidu kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumist muudel põhjustel kui avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides.“

6 Sama direktiivi artikli 27 lõiked 1 ja 2 sätestavad järgmist:

„1. Kui käesoleva peatüki sätetest ei tulene teisiti, võivad liikmesriigid piirata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumis- ja elamisvabadust, sõltumata nende kodakondsusest. Kõnealuseid huve ei tohi rakendada majanduslikel eesmärkidel.

2. Avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinevad eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel. Varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa selliste meetmete võtmist iseenesest põhjendada.

Asjaomase isiku käitumine peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Põhjendused, mis ei ole juhtumi üksikasjadega seotud või mis rajanevad üldise preventsiiooni kaalutlustel, ei ole vastuvõetavad.“

7 Direktiivi 2004/38 artikli 28 lõige 1 näeb ette:

„Enne avaliku korra või julgeoleku huvides väljasaatmise otsuse tegemist võtab vastuvõttev liikmesriik arvesse teatavaid asjaolusid, näiteks kui kaua on asjaomane isik tema territooriumil elanud, tema vanust, tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda, sotsiaalset ja kultuurilist integratsiooni vastuvõtvasse liikmesriiki ning sidemeid päritoluriigiga.“

8 Selle direktiivi artikkel 30 näeb ette:

„1. Asjaomasele isikule teatatakse kõikidest artikli 27 lõike 1 kohaselt tehtud otsustest kirjalikult nii, et nad mõistaksid nende sisu ja mõju.

2. Asjaomasele isikule teatatakse täpselt ja täielikult, millistel avaliku korra, julgeoleku või tervishoiuga seotud kaalutlustel tema kohta otsus on tehtud, välja arvatud juhul, kui see on vastuolus riigi julgeolekuhuvidega.

3. Teates täpsustatakse kohus või haldusorgan, kellele asjaomane isik võib kaebuse esitada, kaebuse esitamise tähtaeg ja vajaduse korral aeg, mis isikule liikmesriigi territooriumilt lahkumiseks on antud. Välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud kiireloomulistel juhtudel, ei või territooriumilt lahkumiseks antav aeg olla lühem kui üks kuu alates teate saamisest.“

9 Direktiivi artikkel 31 näeb ette:

„1. Asjaomastel isikutel peab olema juurdepääs vastuvõtva liikmesriigi kohtumenetlusele ja vajaduse korral haldusmenetlusele, et kaevata edasi nende kohta avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides tehtud otsused või taotleda nende otsuste kohtulikku läbivaatamist.

2. Kui koos väljasaatmisotsuse edasikaebamise või kohtuliku läbivaatamise taotlusega esitatakse ajutise korralduse taotlus kõnealuse otsuse täitmise peatamiseks, ei või tegelik väljasaatmine sellelt territooriumilt toimuda enne ajutise korralduse kohta otsuse tegemist, välja arvatud juhul, kui:

- väljasaatmisotsus põhineb eelmisel kohtuotsusel või
- asjaomastel isikutel on olnud varasem võimalus kohtulikku läbivaatamist kasutada või
- väljasaatmisotsus on hädavajalik avaliku julgeoleku huvides vastavalt artikli 28 lõikele 3.

3. Kaebemenetlus võimaldab kontrollida, kas otsus ning asjaolud, millel kavandatud meede põhineb, on õiguspärased. See tagab otsuse proportsionaalsuse, eelkõige pidades silmas artiklis 28 sätestatud nõudeid.

4. Liikmesriigid võivad asjaomase isiku oma territooriumilt kaebemenetluse ajal välja saata, kuid nad ei või takistada tal isiklikult selgitusi esitada, välja arvatud juhul, kui tema kohalesaabumine võib tekitada avalikule korrale või julgeolekule tõsiseid probleeme või kui kaebuses või kohtulikul läbivaatamisel käsitletakse territooriumile sisenemise keeldu.“

10 Direktiivi 2004/38 artikkel 32 sätestab:

„1. „Isikud, kes on välja saadetud avaliku korra või julgeoleku huvides, võivad esitada väljasaatmisotsuse kehtetuks tunnistamise taotluse sõltuvalt asjaoludest pärast mõistliku aja möödumist ja igal juhul pärast kolme aasta möödumist lõpliku väljasaatmisotsuse jõustumisest, mis on nõuetekohaselt vastu võetud kooskõlas ühenduse õigusega, kusjuures taotluses tuleb esitada tõendid selle kohta, et asjaoludes, mis õigustasid väljasaatmisotsust, on toimunud olulised muudatused.

Asjaomane liikmesriik teeb selle taotluse kohta otsuse kuue kuu jooksul pärast selle esitamist.

2. Lõikes 1 nimetatud isikutel ei ole õigust siseneda asjaomase liikmesriigi territooriumile ajal, kui nende taotlust menetletakse.“

11 Direktiivi artikkel 37 täpsustab:

„Käesoleva direktiivi sätted ei mõjuta liikmesriigi kehtestatud õigus- ja haldusnorme, mis on käesoleva direktiiviga hõlmatud isikutele soodsamad.“

Direktiiv 2008/115

12 Direktiivi 2008/115 artikkel 1 näeb ette:

„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.“

13 Direktiivi artikli 2 lõige 1 sätestab:

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

14 Direktiivi artikli 6 lõige 1 täpsustab:

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

15 Direktiivi artikkel 12 sätestab:

„1. Tagasisaatmisotsused ja – kui need on väljastatud – sisenemiskeelud ning väljasaatmisotsused väljastatakse kirjalikult ning nendes põhjendatakse otsuse aluseks olevaid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid ja esitatakse teave kättesaadavate õiguskaitsevahendite kohta.

[...]

2. Liikmesriigid tagavad taotluse korral kirjaliku või suulise tõlke lõikes 1 osutatud tagasisaatmisega seotud otsuste põhipunktidest, sealhulgas teabe olemasolevatest õiguskaitsevahenditest keeles, millest kolmanda riigi kodanik saab aru või on kõigi eelduste kohaselt võimeline aru saama.

3. Liikmesriigid võivad otsustada mitte kohalda lõiget 2 kolmanda riigi kodanike suhtes, kes on sisenenud ebaseaduslikult liikmesriigi territooriumile ega ole hiljem saanud luba või õigust kõnealuses liikmesriigis viibimiseks.

Sellisel juhul väljastatakse lõikes 1 osutatud tagasisaatmisega seotud otsused siseriiklike õigusaktide kohaselt sätestatud tüüpvormil.

Liikmesriigid teevad kättesaadavaks üldised teabelehed tüüpvormi põhipunktide selgitusega vähemalt viies keeles, mida asjaomasesse liikmesriiki sisenevad ebaseaduslikud rändajad kõige sagedamini kasutavad või millest nad kõige sagedamini aru saavad.“

Kreeka õigus

- 16 Direktiiv 2004/38 võeti üle presidendi dekreediga 106/2007 Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumise ja elamise kohta Kreeka territooriumil (*FEK A' 135/21.6.2007*).
- 17 Seadusega 3907/2011 (*FEK A' 7/26.1.2011*), mis reguleerib liikmesriigis ebaseaduslikult viibivate isikute tagasisaatmist, elamislube jm, on üle võetud direktiiv 2008/115.
- 18 Selle seaduse artikli 40 lõiked 1 ja 2 näevad ette:

„1. Nende isikute tagasisaatmise suhtes, kellel on vastavalt Schengeni piirieskirjade artikli 2 lõikele 5 ja presidendi dekreeidi 106/2007 sätetele vaba liikumise õigus, kohaldatakse juhul, kui presidendi dekreeidi 106/2007 artiklid 22–24 ei sisalda soodsamaid sätteid, käesoleva seaduse C peatüki sätteid ametiasutuste, menetluskorra, menetluslike tagatiste ja tagasisaadetavate isikute õiguskaitse kohta.

2. Lõikes 1 osutatud isikute suhtes tagasisaatmisotsuste tegemise tingimuste ja korra suhtes kohaldatakse jätkuvalt presidendi dekreeidi 106/2007 artikleid 22–24.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 19 Eelotsusetaotlusest selgub, et Monomeles Plimmeleiodikeio Peiraia (Peiraia esimese astme kohus, Kreeka) mõistis 2011. aastal Rumeenia kodanikule O.-M. Petreale karistuseks tema poolt toime pandud süüteo, nimelt varguses osalemise eest kaheksa kuud vangistust, mis jäeti kolmeaastase katseajaga tingimisi täitmisele pööramata.
- 20 Kreeka ametiasutuse 30. oktoobri 2011. aasta otsusega tehti talle esiteks ettekirjutus pöörduda tagasi Rumeeniasse, põhjendades seda sellega, et ta kujutab endast suurt ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, ning teiseks kanti tema nimi kuni 30. oktoobrini 2018 soovimatute välismaalaste riiklikku registrisse ja Schengeni infosüsteemi, millest tulenevalt oli tal kuni selle kuupäevani keelatud riigi territooriumile siseneda.
- 21 Selles otsuses oli täpsustatud, et O.-M. Petreale on 27. oktoobril 2011 antud väljasaadetavatele välismaalastele mõeldud infobülletään, mis teavitas teda talle arusaadavas keeles tema õigustest ja õiguskaitsevahenditest ning võimalusest taotleda tagasisaatmisotsuse kõige olulisemate punktide suulist või kirjalikku tõlget.

- 22 1. novembril 2011 teatas O.-M. Petrea, et ta loobub kohtusse kaebamast ning soovib oma päritoluriiki tagasi pöörduda. Tema väljasaatmine sellesse liikmesriiki toimus 5. novembril 2011.
- 23 1. septembril 2013 naasis O.-M. Petrea Kreekasse ning esitas 25. septembril 2013 registreerimistunnistuse taotluse liidu kodanikuna, mispeale see tunnistus talle samal päeval ka väljastati.
- 24 Kui välismaalastega tegelev politsei oli avastanud, et O.-M. Petrea suhtes kehtib veel territooriumile sisenemise keeld, tühistati registreerimistunnistus 14. oktoobril 2014 ja tehti talle ettekirjutus pöörduda Rumeeniasse tagasi.
- 25 O.-M. Petrea esitas selle otsuse peale vaide, milles ta väitis, et 30. oktoobri 2011. aasta väljasaatmisotsusest ei teavitatud teda kirjalikult talle arusaadavas keeles, eirates sellega direktiivi 2004/38 artiklit 30, ning et nagnü ei kujutanud ta endast enam ohtu avalikule korrale ega julgeolekule.
- 26 Vaie jäeti 10. novembri 2014. aasta otsusega rahuldamata põhjusel, et O.-M. Petrea suhtes kehtis veel territooriumile sisenemise keeld. Veel leiti, et tal ei olnud alust oma vaides väita, et 30. oktoober 2011. aasta väljasaatmisotsus on tühine.
- 27 O.-M. Petrea pöördus Dioikitiko Protodikeio Thessalonikise (Thessaloníki esimese astme kohus, Kreeka) poole ning palus see otsus ja 14. oktoobri 2014. aasta otsus tühistada.
- 28 Neil asjaoludel otsustas Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Thessaloníki esimese astme halduskohus, Kreeka) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas direktiivi 2004/38 artikleid 27 ja 32 koostoimes ELTL artiklitega 45 ja 49 ning arvestades liikmesriikide menetlusautonoomiat, samuti õiguspärase ootuse [kaitse] ja hea halduse põhimõtet, tuleb tõlgendada nii, et need kohustavad tühistama või lubavad tühistada teise liikmesriigi kodanikule vastavalt presidendi dekreeidi 106/2007 artikli 8 lõikele 1 juba väljastatud Euroopa Liidu kodaniku registreerimistunnistuse ja teha kõnealuse kodaniku suhtes tagasisaatmise otsus vastuvõtva riigi territooriumil niipea, kui kõnealune kodanik, hoolimata sellest, et ta on kantud riiklikku soovimatute välismaalaste nimekirja sisenemiskeeluga avaliku korra ja julgeoleku huvides, on uuesti sisenenud kõnealusesse liikmesriiki ja alustanud seal äritegevust, kasutamata direktiivi 2004/38 artiklis 32 ette nähtud korras õiguskaitsevahendeid – mis seisnevad sisenemiskeelu kehtetuks tunnistamise taotlemises –, pidades seda sisenemiskeeldu avaliku korra iseseisvaks põhjuseks, mis annab aluse liikmesriigi kodaniku registreerimistunnistuse tühistamiseks?
2. Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav: kas see stsenaarium on identne sellega, kui liikmesriigi kodanik viibib ebaseaduslikult vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, mis võimaldaks registreerimistunnistust tühistama pädeval asutusel – vastavalt direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikele 1 – teha tagasisaatmisotsuse, vaatamata sellele, et ühelt poolt – nagu on üldtunnustatud – ei ole registreerimistunnistus seaduslik riigis elamise luba ja teiselt poolt kuuluvad direktiivi 2008/115 *ratione personae* kohaldamisalasse ainult kolmandate riikide kodanikud?
3. Kui vastus samale küsimusele on eitav: kas juhul, kui liikmesriigi ametivõimud vastuvõtva liikmesriigi menetlusautonoomia raames tühistavad avaliku korra ja julgeoleku kaalutlustel teise liikmesriigi kodaniku registreerimistunnistuse, mis ei ole seaduslik riigis elamise luba, kohaldavad samal ajal selle isiku suhtes tagasisaatmismeedet, tuleb seda sel juhul pidada õige õigusliku kvalifitseerimise kohaselt ainsaks halduskorras väljasaatmise haldusaktiks vastavalt direktiivi 2004/38 artiklitele 27 ja 28, mis allub kohtulikule kontrollile nendes õigusnormides sätestatud korras, millega kehtestatakse põhimõtteliselt ainus liidu kodanike vastuvõtva liikmesriigi territooriumilt halduskorras väljasaatmise menetlus?

4. Kas jaatava või eitava vastuse korral esimesele ja teisele küsimusele on tõhususe põhimõttega vastuolus liikmesriigi kohtupraktika, millega on ametiasutustel ja seejärel kohtuasja arutaval pädeval kohtul – liidu kodaniku registreerimistunnistuse tühistamise raames või vastuvõtva liikmesriigi poolt põhjusel, et teise liikmesriigi kodanikule on kehtestatud sisenemiskeeld, väljasaatmismeetme võtmisel – keelatud kontrollida, mil määral järgiti sisenemiskeelu otsuse vastuvõtmisel direktiivi 2004/38 artiklites 30 ja 31 sätestatud menetluslikke tagatisi?
5. Kui vastus eelmisele küsimusele on jaatav: kas direktiivi 2004/38 artiklist 32 tulenevalt on liikmesriigi pädevatel ametiasutustel kohustus teavitada asjaomast teise liikmesriigi kodanikku igal juhul ja isegi siis, kui kodanik ei ole seda taotlenud, väljasaatmisotsusest sellele kodanikule arusaadavas keeles, et ta saaks tõhusalt teostada oma menetluslikke õigusi, mis tulenevad selle direktiivi kõnealustest sätetest?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

- 29 Eelotsusetaotluse sõnastusest selgub, et Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Thessaloníki esimese astme kohus, Kreeka) on seisukohal, et 30. oktoobri 2011. aasta väljasaatmisotsuse ese oli ühelt poolt teha O.-M. Petreale ettekirjutus Kreeka territooriumilt lahkuda ja teiselt poolt keelata tal riiki taas sisenemine kuni 30. oktoobrini 2018. Euroopa Kohtule esitatud küsimusi arvestades tuleb seda otsust seega pidada sisenemiskeelu otsuseks.
- 30 Neil tingimustel tuleb esimest küsimust käsitada nii, et sisuliselt soovitakse sellega teada, kas direktiiviga 2004/38, täpsemalt selle artiklitega 27 ja 32, ning õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega on vastuolus, kui liikmesriik tühistab sellisele liidu kodanikule ekslikult väljastatud registreerimistunnistuse, kelle suhtes kehtib endiselt territooriumile sisenemise keeld, ja teeb tema suhtes väljasaatmisotsuse, mille aluseks on üksnes tõdemus, et territooriumile sisenemise keeld oli veel jõus.
- 31 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekib eelkõige küsimus, kas direktiivi 2004/38 artikkel 27 paneb pädevatele asutustele sellega seoses ette kohustuse kontrollida, kas asjaomane isik kujutab endast veel tõelist ohtu avalikule korrale, või tuleb tal lähtuda esialgse otsuse kuupäeval – mis antud juhul on 30. oktoober 2011 – antud hinnangust.
- 32 Mis kõigepealt puutub registreerimistunnistuse tühistamisse, siis on Euroopa Kohus leidnud, et liikmesriigi kodanike õigus siseneda teise liikmesriigi territooriumile ja seal elada asutamislepingus ette nähtud eesmärkidel on otse asutamislepingust või selle rakendamiseks vastu võetud sätetest tulenev õigus. Liikmesriigi kodanikule elamisloa väljastamist tuleb niisiis pidada mitte õigusi loovaks toiminguks, vaid selliseks liikmesriigi toiminguks, mille eesmärk on tuvastada, milline on teise liikmesriigi kodaniku seisund liidu õiguse alusel (kohtuotsus, 21.7.2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 33 Järelikult, samamoodi nagu selline deklaratiivne iseloom tähendab, et kodaniku riigis elamist ei saa pidada liidu õiguse tähenduses ebaseaduslikuks ainuüksi põhjusel, et tal ei ole elamisluba, välistab see selle, et liidu kodaniku riigis elamist saaks pidada seaduslikuks liidu õiguse tähenduses üksnes põhjusel, et talle on selline luba õiguspäraselt väljastatud (kohtuotsus, 21.7.2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, punkt 54).
- 34 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 42 märkis, kehtib sama lähenemisviis seda enam EL toimimise lepingu kontekstis, nagu see on muu hulgas kirjas ka direktiivi 2004/38 põhjenduses 11.

- 35 Selline deklaratiivsus seondub seega ka direktiivi 2004/38 artikli 8 lõikes 2 ette nähtud registreerimistunnistusega, mistõttu ei saa selle dokumendi väljastamine iseenesest olla aluseks asjaomase isiku õiguspärasele ootusele elada kõnealuse liikmesriigi territooriumil.
- 36 Liiasi ei võimalda põhikohtuasjas ükski eelotsusetaotluses kirjeldatud asjaolu asuda seisukohale, et pädevad asutused oleksid andnud asjaomasele isikule riigis elamise lootust konkreetsete tagatistega, mille nad oleksid talle andnud.
- 37 Veel selgub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et Kreeka ametiasutus põhjendas registreerimistunnistuse tühistamist mõjuvate põhjustega, eelkõige asjaoluga, et see tunnistus oli väljastatud ekslikult.
- 38 Eeltoodust järeldub, et sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas ei ole direktiivi 2004/38 artikli 8 lõikes 2 ette nähtud registreerimistunnistuse tühistamine direktiivi ega ka õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega vastuolus.
- 39 Mis puutub tagasisaatmisotsuse tegemise viisi sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas, siis on kohane meenutada, et direktiivi 2004/38 artikli 17 lõige 1 näeb ette, et kui direktiivi VI peatüki sätetest ei tulene teisiti, võivad liikmesriigid piirata avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumis- ja elamisvabadust, sõltumata nende kodakondsusest. Direktiivi artikli 27 lõige 2 sätestab eelkõige, et asjaomase isiku käitumine peab kujutama endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi.
- 40 Direktiivi artikli 28 lõige 1 aga paneb pädevatele asutustele kohustuse võtta enne väljasaatmisotsuse tegemist avaliku korra või julgeoleku huvides eelkõige arvesse, kui kaua on asjaomane isik tema territooriumil elanud, tema vanust, tervislikku seisundit, perekondlikku ja majanduslikku olukorda, sotsiaalset ja kultuurilist integratsiooni vastuvõtvasse liikmesriiki ning sidemeid päritoluriigiga.
- 41 Neid, kõigi väljasaatmisotsuste suhtes kehtivaid sätteid kohaldatakse seega konkreetselt direktiivi 2004/38 artiklis 32 ette nähtud sisenemiskeelu otsustele.
- 42 Kuigi direktiiv 2004/38 ei sisalda erisätteid juhuks, kui isik, kelle suhtes kehtib liikmesriigi territooriumile sisenemise keeld, saabub seda keeldu rikkudes asjaomasesse liikmesriiki, tuleneb selle direktiivi sätetest nende kogumis, täpsemalt sätetest, mis puudutavad seda laadi keelu võimalikku kehtetuks tunnistamist, et pädevatel asutustel on selle järgimise tagamiseks oma pädevus.
- 43 Sellega seoses tuleb märkida, et direktiiv 2004/38 näeb ette, mis tingimustel võivad pädevad asutused selle keelu asjaolude muutmise tõttu kehtetuks tunnistada.
- 44 Direktiivi 2004/38 artikli 32 lõike 1 esimene lõik täpsustab nimelt, et isikud, kelle suhtes kehtib territooriumile sisenemise keeld, võivad esitada selle keelu kehtetuks tunnistamise taotluse sõltuvalt asjaoludest pärast mõistliku aja möödumist ja igal juhul pärast kolme aasta möödumist otsuse jõustumisest, esitades tõendid selle kohta, et asjaolud, mis olid otsuse tegemise aluseks, on oluliselt muutunud.
- 45 Nimetatud direktiivi artikli 32 lõikes 2 on siiski märgitud, et nendel isikutel „ei ole õigust siseneda“ asjaomase liikmesriigi „territooriumile“ ajal, kui nende taotlust menetletakse.
- 46 Järelikult tuleneb direktiivi 2004/38 nende sätete sõnastusest sõnaselgelt, et see direktiiv ei takista liikmesriigil sugugi tegemast tagasisaatmisotsust sellise isiku suhtes, kes on direktiivi artikli 32 lõike 1 alusel taotlenud tema suhtes kehtiva territooriumile sisenemise keelu kehtetuks tunnistamist, kui selle taotluse läbivaatamine ei anna soodsat tulemust.

- 47 Samuti on see tingimata sellisel juhul nagu põhikohtuasjas, kui asjaomane isik on naasnud kõnealuse liikmesriigi territooriumile ilma tema suhtes kehtiva sisenemiskeelu kehtetuks tunnistamist taotlemata.
- 48 Mis puutub küsimusse, kas pädevad asutused peavad uuesti kontrollima, kas direktiivi 2004/38 artiklites 27 ja 28 ette nähtud tingimused on täidetud, siis tuleneb sisenemiskeelu meetmest enesest, et see jääb jõusse niikauaks, kui seda ei ole kehtetuks tunnistatud, ning ainuüksi selle keelu rikkumise tuvastamine võimaldab ametiasutustel teha asjaomase isiku suhtes uue väljasaatmisotsuse.
- 49 Eeltoodut arvestades tuleb seega esimesele küsimusele vastata, et direktiiviga 2004/38 ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega ei ole vastuolus, kui liikmesriik ühelt poolt tühistab sellisele liidu kodanikule ekslikult väljastatud registreerimistunnistuse, kelle suhtes kehtib endiselt territooriumile sisenemise keeld, ja teiselt poolt teeb tema suhtes väljasaatmisotsuse, mille aluseks on üksnes tõdemus, et territooriumile sisenemise keeld on veel jõus.

Teine ja kolmas küsimus

- 50 Oma teise ja kolmanda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas liidu õigusega on vastuolus, kui sama ametiasutus teeb liidu kodaniku suhtes tagasisaatmisotsuse, nagu põhikohtuasjas, samasuguses menetluses nagu tehakse ebaseaduslikult riigis viibiva isiku suhtes tagasisaatmisotsus vastavalt direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikele 1.
- 51 Eelotsusetaotluse esitanud kohus põhjendab neid küsimusi asjaoluga, et liikmesriigi seadusandja on teinud liikmesriikide kodanike suhtes kehtivaks direktiivis 2008/115 seoses kolmandate riikide kodanikega ette nähtud menetlusnormid juhuks, kui siseriiklikus õiguses ei ole ette nähtud soodsamaid sätteid.
- 52 Sellega seoses tuleb tõdeda, et liikmesriikidel on juhul, kui see pole ühegi liidu õiguse sättega vastuolus, õigus pädevate asutuste nimetamisel ja selliste kodanike tagasaaatmise otsuste tegemise menetluse kindlaksmääramisel, nagu on kirjeldatud põhikohtuasjas, juhinduda direktiivi 2008/115 sätetest (vt analoogia alusel kohtumäärus, 10.2.2004, Mavrona, C-85/03, EU:C:2004:83, punkt 20).
- 53 Direktiivis 2004/38 ette nähtud erinevate meetmete vastuvõtmiseks pädevate asutuste kindlaksmääramine kuulub liikmesriikide menetlusautonoomia valdkonda, kuna selles direktiivis ei ole ühtegi sellekohast sätet.
- 54 Mis puutub järgitavasse menetlusse, siis eelotsusetaotlusest ilmneb, et direktiiv 2008/115, millele põhikohtuasjas käsitletav siseriiklik õigus viitab, ei näe III peatükis mitte üksnes ette menetluslikke tagatise, vaid see siseriiklik õigus säilitab eelkõige igal juhul direktiivi 2004/38 ülevõtmismeetmete kohaldamise, mis on liidu kodanikule soodsamad.
- 55 Järelikult ei võimalda miski Euroopa Kohtu käsutuses oleva toimikus teabes asuda seisukohale, et direktiiviga 2004/38 oleks vastuolus, kui sama ametiasutus teeb tagasisaatmisotsuse, nagu põhikohtuasjas, samasuguses menetluses nagu tehakse ebaseaduslikult riigis viibiva isiku suhtes tagasisaatmisotsus vastavalt direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikele 1.
- 56 Eeltoodut arvestades tuleb teisele ja kolmandale küsimusele vastata, et direktiividega 2004/38 ja 2008/115 ei ole vastuolus, kui sama ametiasutus teeb liidu kodaniku suhtes tagasisaatmisotsuse, nagu põhikohtuasjas, samasuguses menetluses, nagu tehakse ebaseaduslikult riigis viibiva isiku suhtes tagasisaatmisotsus vastavalt direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikele 1, kui kohaldatakse direktiivi 2004/38 ülevõtmismeetmeid, mis on sellele liidu kodanikule soodsamad.

Neljas küsimus

- 57 Oma neljanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas tõhususe põhimõttega on vastuolus liikmesriigi kohtupraktika, mille kohaselt ei saa liikmesriigi kodanik, kelle suhtes on tehtud tagasisaatmisotsus sellistel tingimustel nagu põhikohtuasjas käsitletavad, selle otsuse edasikaebamisel tugineda väitele, et tema suhtes varem tehtud sisenemiskeelu otsus on ebaseaduslik.
- 58 Sellega seoses tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et kui puuduvad vastavad liidu õigusnormid, tuleb liikmesriikidel määrata pädevad kohtud ja kehtestada menetlusnormid nende kohtuasjade läbivaatamiseks, mille eesmärk on tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse. Need normid ei tohi siiski muuta liidu õiguskorra alusel antud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks ega ülemäära raskeks (kohtuotsused, 29.4.2004, Orfanopoulos ja Oliveri, C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punkt 80, ning 13.3.2014, Global Trans Lodzhistik, C-29/13 ja C-30/13, EU:C:2014:140, punkt 33).
- 59 Liidu õigusega ei ole sugugi vastuolus, kui siseriiklik õigus ei võimalda sellise üksikakti nagu tagasisaatmisotsus vaidlustamisel tugineda väitele, et jõustunud sisenemiskeelu otsus on ebaseaduslik, olgu see siis seetõttu, et edasikaebamise tähtaeg on möödunud või selle peale esitatud kaebus lükati tagasi.
- 60 Nagu Euroopa Kohus on mitmel korral leidnud, on liidu õigusega kooskõlas, kui nii huvitatud isikut kui ka asjaomast ametiasutust kaitsva õiguskindluse huvides määratakse õiguskaitsevahendile mõistlik tähtaeg (kohtuotsus, 17.11.2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 61 Siiski peab huvitatud isikul olema tegelikult olema olnud võimalus esialgset sisenemiskeelu otsust õigel ajal vaidlustada ja direktiivi 2004/38 sätetele tugineda.
- 62 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et O.-M. Petrea väidab põhikohtuasjas, et 30. oktoobri 2011. aasta sisenemiskeelu otsust, mille alusel tehti 14. oktoober 2014. aasta väljasaatmisotsus, ei tehtud talle teatavaks direktiivi 2004/38 artikli 30 nõuetele vastavatel tingimustel ehk nii, „et ta mõistaks selle sisu ja mõju“. Niisugusel juhul on tõhususe põhimõttega vastuolus, kui esimese otsuse edasikaebamise tähtaeg loetakse möödunuks ning selle otsuse ebaseaduslikkusele võib teise otsuse edasikaebamisel veel tugineda.
- 63 Käesoleval juhul näib eelotsusetaotlusest ilmnevat, et O.-M. Petreale tehti 30. oktoobri 2011. aasta otsus teatavaks, ta täitis selle ning et enne selle otsuse tegemist oli talle antud väljasaadetavatele välismaalastele mõeldud infobülletään, mis teavitas teda talle arusaadavas keeles tema õigustest ja õiguskaitsevahenditest ning võimalusest taotleda tagasisaatmisotsuse kõige olulisemate punktide suulist või kirjalikku tõlget. Veel selgub, et asjaomane isik tegi kirjaliku avalduse, et ta loobub 30. oktoobri 2011. aasta otsuse edasikaebamisest.
- 64 Neil tingimustel tuleb asuda seisukohale, et sel isikul oli piisavalt teavet, et kohtus direktiivi 2004/38 artiklis 30 kehtestatud nõuete võimalikule rikkumisele viidata – seda aga tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul siiski kontrollida.
- 65 Järelikult tuleb neljandale küsimusele vastata, et tõhususe põhimõttega ei ole vastuolus liikmesriigi kohtupraktika, mille kohaselt ei saa liikmesriigi kodanik, kelle suhtes on tehtud tagasisaatmisotsus sellistel tingimustel nagu põhikohtuasjas käsitletavad, selle otsuse edasikaebamisel tugineda väitele, et tema suhtes varem tehtud sisenemiskeelu otsus on ebaseaduslik, kui sellel isikul oli tegelikult võimalus viimati nimetatud otsus õigel ajal direktiivi 2004/38 sätteid arvestades vaidlustada.

Viies küsimus

- 66 Sissejuhatuseks tuleb märkida, et viienda küsimusega viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus direktiivi 2004/38 artiklile 32, mis puudutab sisenemiskeelu otsuse ajalist toimet, kuigi tema küsimuse sisust ilmneb selgelt, et see seondub direktiivi artikliga 30, mis puudutab direktiivi artikli 27 lõike 1 kohaselt tehtud otsuste teatavakstegemist.
- 67 Veel ilmneb eelotsusetaotlusest, et asjaomane isik ei taotlenud 30. oktoobri 2011. aasta otsuse tõlkimist.
- 68 Järelikult tuleb asuda seisukohale, et oma viienda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2004/38 artikkel 30 nõuab, et selle direktiivi artikli 27 lõike 1 alusel tehtud otsus oleks asjaomasele isikule teatavaks tehtud talle arusaadavas keeles, isegi kui ta ise ei ole seda taotlenud.
- 69 Kõigepealt on oluline märkida, et sellist nõuet ei tulene direktiivi artikli 30 lõike 1 sõnastusest, mis näeb ette üldisemalt, et asjaomasele isikule teatatakse kõikidest artikli 27 lõike 1 kohaselt tehtud otsustest kirjalikult „nii, et nad mõistaksid nende sisu ja mõju“.
- 70 Direktiivi 2004/38 ettevalmistavatest materjalidest – eelkõige ettepanekust võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (KOM(2001) 257 (lõplik)) – nähtub, et direktiivi 2004/38 artikli 30 lõige 1 ei nõua, et väljasaatmisotsus oleks tõlgitud keelde, mida asjaomane isik valdab, vaid paneb hoopis liikmesriikidele kohustuse võtta kõik vajalikud meetmed, et see isik saaks aru otsuse sisust ja mõistaks selle tagajärgi, nagu ka Euroopa Kohus on juba leidnud 18. mai 1982. aasta otsuses Adoui ja Cornuaille (115/81 ja 116/81, EU:C:1982:183, punkt 13).
- 71 Lõpuks on oluline tõdeda, et mis puutub kolmandate riikide kodanike suhtes tehtud tagasisaatmisotsustesse, siis direktiivi 2008/115 artikli 12 lõige 2 näeb ette, et liikmesriigid tagavad taotluse korral kirjaliku või suulise tõlke tagasisaatmisega seotud otsuste põhipunktidest, sealhulgas teabe olemasolevatest õiguskaitsevahenditest keeles, millest kolmanda riigi kodanik saab aru või millest ta on kõigi eelduste kohaselt võimeline aru saama.
- 72 Eeltoodut arvestades tuleb viiendale küsimusele vastata, et direktiivi 2004/38 artikkel 30 paneb liikmesriikidele kohustuse võtta kõik vajalikud meetmed selleks, et asjaomane isik saaks aru selle direktiivi artikli 27 lõike 1 alusel tehtud otsuse sisust ja mõistaks selle tagajärgi, kuid see artikkel ei nõua, et kõnealune otsus tehtaks sellele isikule teatavaks keeles, millest ta aru saab või on kõigi eelduste kohaselt võimeline aru saama, kuigi ta ei ole vastavat taotlust esitanud.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiviga 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 tunnustatakse 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, ega õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega ei ole vastuolus, kui liikmesriik ühelt poolt tühistab sellisele liidu kodanikule ekslikult väljastatud**

registreerimistunnistuse, kelle suhtes kehtib endiselt territooriumile sisenemise keeld, ja teiselt poolt teeb tema suhtes väljasaatmisotsuse, mille aluseks on üksnes tõdemus, et territooriumile sisenemise keeld on veel jõus.

2. Direktiiviga 2004/38 ega Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiviga 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel ei ole vastuolus, kui sama ametiasutus teeb Euroopa Liidu kodaniku suhtes tagasisaatmisotsuse, nagu põhikohtuasjas, samasuguses menetluses, nagu tehakse ebaseaduslikult riigis viibiva isiku suhtes tagasisaatmisotsus vastavalt direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikele 1, kui kohaldatakse direktiivi 2004/38 ülevõtmismeetmeid, mis on sellele liidu kodanikule soodsamad.
3. Tõhususe põhimõttega ei ole vastuolus liikmesriigi kohtupraktika, mille kohaselt ei saa liikmesriigi kodanik, kelle suhtes on tehtud tagasisaatmisotsus sellistel tingimustel nagu põhikohtuasjas käsitletavat, selle otsuse edasikaebamisel tugineda väitele, et tema suhtes varem tehtud sisenemiskeelu otsus on ebaseaduslik, kui sellel isikul oli tegelikult võimalus viimati nimetatud otsus õigel ajal direktiivi 2004/38 sätteid arvestades vaidlustada.
4. Direktiivi 2004/38 artikkel 30 paneb liikmesriikidele kohustuse võtta kõik vajalikud meetmed, et asjaomane isik saaks aru selle direktiivi artikli 27 lõike 1 alusel tehtud otsuse sisust ja mõistaks selle tagajärgi, kuid see artikkel ei nõua, et kõnealune otsus tehtaks sellele isikule teatavaks keeles, millest ta aru saab või on kõigi eelduste kohaselt võimeline aru saama, kuigi ta ei ole vastavat taotlust esitanud.

Allkirjad