



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

16. jaanuar 2018*

Eelotsusetaotlus – Liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibiv kolmanda riigi kodanik –
Oht avalikule korrale ja riigi julgeolekule – Direktiiv 2008/115/EÜ – Artikli 6 lõige 2 –
Tagasisaatmisotsus – Liikmesriikide territooriumile sisenemise keeld – Schengeni alale sisenemise
keelamist käsitlev hoiatusteadete – Kolmanda riigi kodanik, kellel on teise liikmesriigi antud kehtiv
elamisloa – Schengeni lepingu rakendamise konventsioon – Artikli 25 lõige 2 –
Konsulterimismenetlus hoiatusteadete sisestava liikmesriigi ja elamisloa väljastanud liikmesriigi vahel –
Tähtaeg – Konsulteritava osalisriigi seisukohavõtu puudumine – Mõju tagasisaatmisotsuse ja
sisenemiskeeldu kehtestava otsuse täitmisele

Kohtuasjas C-240/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Korkein hallinto-oikeus'e (Soome kõrgeim halduskohus) 2. mai
2017. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 10. mail 2017, menetluses

E

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president J. L. da Cruz Vilaça, kohtunikud E. Levits (ettekandja), A. Borg Barthet,
M. Berger ja F. Biltgen,

kohtujurist: J. Kokott,

kohtusekretär: ametnik R. Schiano,

arvestades kirjalikku menetlust ja 9. novembri 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- E, esindaja: *asianajaja* J. Dunder,
- Maahanmuuttovirasto, esindaja: P. Lindroos,
- Soome valitsus, esindaja: J. Heliskoski,
- Belgia valitsus, esindajad: M. Jacobs, C. Pochet ja C. Van Lul,
- Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja D. Klebs,
- Hispaania valitsus, esindaja: S. Jiménez García,

* Kohtumenetluse keel: soome.

- Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
- Euroopa Komisjon, esindajad: C. Cattabriga, G. Wils ja I. Koskinen,
- Šveitsi valitsus, esindaja: E. Bichet,

olles 13. detsembri 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab 19. juunil 1990 Schengenis allkirjastatud ja 26. märtsil 1995 jõustunud konventsiooni, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta (EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9; edaspidi „Schengeni lepingu rakendamise konventsioon“) artikli 25 lõike 2 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud Nigeeria kodanikku E puudutavas menetluses seoses Maahanmuuttovirasto (migratsiooniamet, Soome; edaspidi „migratsiooniamet“) 21. jaanuari 2015. aasta otsusega saata E tagasi tema päritoluriiki ja keelata tal Schengeni alale siseneda.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Schengeni lepingu rakendamise konventsioon

- 3 Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. märtsi 2010. aasta määrusega (EL) nr 265/2010, millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ja määrust (EÜ) nr 562/2006 seoses isikute liikumisega pikaajalise viisa alusel (ELT 2010, L 85, lk 1), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega (EL) nr 610/2013, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad), Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni, nõukogu määrusi (EÜ) nr 1683/95 ja (EÜ) nr 539/2001 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 767/2008 ja (EÜ) nr 810/2009 (ELT 2013, L 182, lk 1)) artiklis 21 on sätestatud:

„1. Välismaalane võib ühe liikmesriigi antud kehtiva elamisloa ja kehtiva reisidokumendi alusel liikuda vabalt teiste liikmesriikide territooriumil kuni 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul, kui ta vastab määruse (EÜ) nr 562/2006 (millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad)) artikli 5 lõike 1 punktides a, c ja e osutatud sissesõidunõuetele ning kõnealune liikmesriik ei ole kandnud teda siseriiklikku sissesõidukeeluregistrisse.

2. Lõiget 1 kohaldatakse samuti välismaalase suhtes, kellel on ühe konventsiooniosalise antud ajutine elamisluba ja selle konventsiooniosalise antud reisidokument.

[...]“.

4 Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklis 23 on ette nähtud:

„1. Välismaalane, kes ei täida või enam ei täida konventsiooniosalise territooriumil kohaldatavaid lühiajalise viibimise nõudeid, peab üldjuhul konventsiooniosalise territooriumilt viivitamata lahkuma.

2. Välismaalane, kellel on teise konventsiooniosalise antud kehtiv elamisluba või ajutine elamisluba, peab viivitamata sisenema selle konventsiooniosalise territooriumile.

3. Kui selline välismaalane ei ole vabatahtlikult lahkunud või kui võib eeldada, et ta ei lahku vabatahtlikult, või kui tema viivitamatut lahkumist nõutakse riikliku julgeoleku või avaliku korra huvides, siis tuleb ta siseriikliku õiguse kohaselt välja saata konventsiooniosalise territooriumilt, kus ta kinni peeti. [...]

4. Asjaomase välismaalase võib välja saata välismaalase päritolumaale või muusse riiki, kuhu tal on lubatud siseneda eelkõige konventsiooniosaliste vahel sõlmitud tagasivõtmiskokkuleppe asjakohaste sätete alusel.

[...]“

5 Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni (muudetud määrusega nr 265/2010) artiklis 25 on sätestatud:

„1. Kui liikmesriik menetleb elamisloa andmist välismaalasele, teostab ta süstemaatilise otsingu Schengeni infosüsteemis. Kui liikmesriik menetleb elamisloa andmist välismaalasele, kellele on kehtestatud sissesõidukeeld, siis konsulteerib ta kõigepealt keelu kehtestanud liikmesriigiga ja võtab arvesse tema huve; elamisluba antakse ainult kaalukatel põhjustel, eelkõige humanitaarsetel kaalutlustel või rahvusvaheliste kohustuste tõttu.

Kui elamisluba on antud, siis sissesõidukeelu kehtestanud liikmesriik tühistab keelu, kuid võib võtta asjaomase välismaalase siseriiklikku sissesõidukeeluregistrisse.

1a. Enne sissesõidukeelu kehtestamist vastavalt artiklile 96 kontrollivad liikmesriigid siseriiklikke andmeid välja antud pikaajaliste viisade ja elamislubade kohta.

2. Juhul kui välismaalasele, kellel on ühe konventsiooniosalise antud kehtiv elamisluba, on kehtestatud sissesõidukeeld, konsulteerib sissesõidukeelu kehtestanud konventsiooniosaline elamisloa andnud konventsiooniosalisega, et teha kindlaks, kas elamisloa tühistamiseks on piisav alus.

Kui elamisluba pole tühistatud, siis sissesõidukeelu kehtestanud konventsiooniosaline tühistab selle keelu, kuid võib siiski võtta asjaomase välismaalase siseriiklikku sissesõidukeeluregistrisse.

3. Lõikeid 1 ja 2 kohaldatakse ka pikaajaliste viisade puhul.“

6 Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklis 96 on sätestatud:

„1. Andmed välismaalaste kohta, kellele on kehtestatud sissesõidukeeld, sisestatakse infosüsteemi riigi teate alusel, mis põhineb pädevate haldusasutuste või kohtute otsustel, mille tegemisel on järgitud siseriiklikes õigusaktides sätestatud korda.

2. Otsused võivad põhineda avalikku korda ja turvalisust või siseriiklikku julgeolekut ähvardaval ohul, mida välismaalase viibimine riigi territooriumil võib tekitada.

See võib olla eriti aktuaalne juhul, kui:

a) välismaalasele on õiguserikkumise eest mõistetud vähemalt ühe aasta pikkune vabadusekaotus, [...]“.

Direktiiv 2008/115/EÜ

7 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) põhjendus 14 on sõnastatud järgmiselt:

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

8 Direktiivi 2008/115 artikkel 3 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

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

- tema päritoluriiki või
- transiidiriiki kooskõlas ühenduse või kahepoolsete tagasivõtulepingute või muude kokkulepetega 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;

6) „sisenemiskeeld“ – haldus- või kohtuotsus või haldus- või kohtuakt, millega keelatakse sisenemine liikmesriigi territooriumile ja viibimine liikmesriigi territooriumil kindla tähtaja jooksul ning millega on kaasas tagasisaatmisotsus;

[...]

8) „vabatahtlik lahkumine“ – tagasipöördumiskohustuse täitmine selleks tagasisaatmisotsuses ettenähtud tähtaja jooksul;

[...]“.

- 9 Direktiivi artiklis 6, mis käsitleb tagasisaatmisotsuseid, millega lõpetatakse ebaseaduslik riigis viibimine, 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.

2. Liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivad kolmanda riigi kodanikud, kellele on mõnes muus liikmesriigis väljastatud kehtiv elamisluba või muu riigisviibimise õigust andev luba, peavad viivitamatult minema kõnealuse liikmesriigi territooriumile. Kui asjaomane kolmanda riigi kodanik seda nõuet ei täida või kui kolmanda riigi kodaniku viivitamatut lahkumist nõutakse avaliku korra või riikliku julgeoleku huvides, kohaldatakse lõiget 1.

[...]“.

- 10 Nimetatud direktiivi artikli 7 lõikes 1 on sätestatud:

„Tagasisaatmisotsusega nähakse ette sobiv, seitsme kuni kolmekümne päeva pikkune tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks [...]“.

- 11 Direktiivi 2008/115 artiklis 8 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.

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

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

[...]“.

- 12 Direktiivi artikli 11 lõikes 1 on ette nähtud:

„Tagasisaatmisotsustele lisatakse sisenemiskeeld:

a) kui tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud või

b) kui tagasipöördumiskohustust ei ole täidetud.

Teistel juhtudel võib tagasisaatmisotsustele lisada sisenemiskeelu.“

- 13 Direktiivi 2008/115 artikkel 21 käsitleb selle direktiivi sätete ja Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni sätete vahelisi seoseid. Selles on täpsustatud, et muu hulgas asendatakse direktiivi sätetega Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 23 sätted.

Määrus (EÜ) nr 1987/2006

- 14 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 2006. aasta määruse (EÜ) nr 1987/2006, mis käsitleb teise põlvkonna Schengeni infosüsteemi (SIS II) loomist, toimimist ja kasutamist (ELT 2006, L 381, lk 4), artikli 24 kohaselt:

„1. Andmed selliste kolmandate riikide kodanike kohta, kelle suhtes on sisestatud hoiatusteade riiki sisenemise või riigis viibimise keelamise eesmärgil, sisestatakse siseriikliku hoiatusteate alusel, mis põhineb pädeva haldusasutuse või kohtu poolt vastavalt siseriiklikes õigusaktides sätestatud korrale tehtud otsusel, mis on tehtud üksikjuhtumi hindamise alusel. Selliste otsuste peale kaebamine toimub siseriiklike õigusaktide kohaselt.

2. Hoiatusteade sisestatakse, kui lõikes 1 osutatud otsus põhineb avalikku korda ja julgeolekut või riigi julgeolekut ähvardaval ohul, mida kolmanda riigi kodaniku viibimine liikmesriigi territooriumil võib endast kujutada. Selline olukord tekib eelkõige järgmistel juhtudel:

- a) kui kolmanda riigi kodanikule on mõistetud õiguserikkumise toimepanemise koha liikmesriigis karistus, mis hõlmab vähemalt aastast vabadusekaotust;

[...]

3. Hoiatusteade võib samuti sisestada, kui lõikes 1 osutatud otsus põhines asjaolul, et kolmanda riigi kodaniku suhtes on kohaldatud väljasaatmist, sisenemisest keeldumist või tagasisaatmist hõlmavat meetet, mida ei ole tühistatud või mille täitmist ei ole peatatud ja milles sisaldub või millele lisandub sisenemiskeeld või vajaduse korral riigis elamise keeld ning mis põhineb kolmandate riikide kodanike sisenemise või riigis elamisega seotud siseriiklike eeskirjade eiramisel.

[...]“.

Soome õigus

- 15 Välismaalaste seaduse 301/2004 (ulkomaalaislaki) § 11 esimese lõigu punktis 5 on seoses välismaalaste lubamisega Soome territooriumile täpsustatud, et välismaalane ei tohi endast kujutada ohtu avalikule korrale, julgeolekule ja rahvatervisele või Soome rahvusvahelistele suhetele.
- 16 Selle seaduse § 149b järgi peab kolmanda riigi kodanik, kes viibib riigis seadusliku aluseta või kelle elamisloa taotlus on tagasi lükatud ning kellel on Euroopa Liidu teise liikmesriigi antud kehtiv elamisloa või viibimisõiguse andev muu luba, kõnealuse teise liikmesriigi territooriumile viivitamatult tagasi pöörduma. Kui asjaomane kolmanda riigi kodanik seda kohustust ei täida või kui kolmanda riigi kodaniku viivitamatut lahkumist nõutakse avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides, tehakse tema kohta väljasaatmisotsus.
- 17 Välismaalaste seaduse § 150 esimeses lõigus on lisatud, et tagasisaatmisotsusele võib lisada sisenemiskeeldu. Sisenemiskeeldu kohaldatakse, kui ei ole määratud tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks, ehk juhul, kui isikut peetakse ohtlikuks avalikule korrale või avalikule julgeolekule.
- 18 Lisaks on selle seaduse § 150 teises lõigus täpsustatud, et välismaalasele, keda on karistatud kuriteo eest, võib kohaldada kuni uue korralduse tegemiseni kehtivat sissesõidukeeldu, kui ta kujutab endast ohtu avalikule korrale või avalikule julgeolekule.
- 19 Välismaalaste seaduse § 150 kolmandast lõigust ilmneb, et sisenemiskeeld määratakse ainult Soome territooriumi osas, juhul kui välismaalasel on teises Schengeni lepingu riigis elamisloa, mida ei tühistata.

- 20 Välismaalaste tagasisaatmise ning sisenemiskeelu kohaldamise ja selle tähtaja üle otsustamise kohta on välismaalaste seaduse § 146 esimeses lõigus ette nähtud, et arvesse tuleb võtta kõiki otsuse aluseks olevaid fakte, aga vähemasti välismaalase riigis viibimise kestust ja eesmärki, talle välismaal antud elamisloa laadi, tema seost Soomega ning seda, kas tal on perekondlikke, kultuurilisi või sotsiaalseid seoseid päritoluriigiga. Kui tagasisaatmine või sellele lisatud sissesõidukeeld põhinevad välismaalase toime pandud süütegudel, siis tuleb arvesse võtta teo raskust ning avalikule ja üksikisikute julgeolekule põhjustatud kahju või ohtu.
- 21 Sisenemiskeelu kohaldamisel ja selle tähtaja määramisel tuleb välismaalaste seaduse § 146 teise lõigu kohaselt lisaks arvesse võtta seda, kas välismaalasel on Soomes või muus Schengeni ala riigis perekondlikke või töölaseid sidemeid, mille säilitamine muutuks sisenemiskeelu kehtestamise korral ülemäära raskeks.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 22 E-l on Hispaania riigi antud elamisluba, mis kehtib kuni 11. veebruarini 2018. Ta elas 14 aastat Hispaanias, kus tal on perekondlikud sidemed.
- 23 24. jaanuari 2014. aasta jõustunud kohtuotsusega karistati E-d Soomes narkootikumidega seotud erinevate süütegude eest viieaastase vangistusega.
- 24 Migratsiooniamet tegi 21. jaanuaril 2015 otsuse saata põhikohtuasja kaebaja viivitamatult tagasi Nigeeriasse ning lisis otsusele keelu siseneda Schengeni alale, mis kehtib kuni uue korralduse tegemiseni.
- 25 Migratsiooniamet põhjendas otsust ohuga avalikule korrale ja riigi julgeolekule, mida E Soomes toime pandud süütegude tõttu endast kujutab.
- 26 Migratsiooniamet konsulteeris 26. jaanuaril 2015 vastavalt Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõikele 2 Hispaania pädevate ametiasutustega, et teha kindlaks, kas sellised põhjendused on piisavad, et tühistada E-le Hispaania riigi antud elamisluba.
- 27 Kuna Hispaania ametiasutused ei vastanud, kordas migratsiooniamet 20. juunil 2016 oma taotlust. Hispaania ametiasutuste palvel edastas migratsiooniamet neile E kohta tehtud süüdimõistva kohtuotsuse. Seejärel tegi migratsiooniamet Hispaania ametiasutustele veel kaks järelepärimist, kuid need jäid vastuseta.
- 28 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul, kes peab lahendama küsimuse, kas otsus saata põhikohtuasja kaebaja tagasi tema päritoluriiki ja keeld siseneda Schengeni alale on seaduslikud, on tekkinud küsimus, milline õiguslik tähendus on Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõikes 2 ette nähtud konsulteerimismenetlusel.
- 29 Esiteks leiab ta, et sellest sättest ei selgu täpselt, kui siduv on see menetlus selle liikmesriigi ametiasutuste jaoks, kes on teinud tagasisaatmisotsuse, millele lisandub sisenemiskeeld. Teiseks ei ole selles sättes täpsustatud, kuidas need ametiasutused peavad tegutsema, kui asutus, kellele konsulteerimistaotlus esitati, ei reageeri.

30 Neil asjaoludel otsustas Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõikes 2 ette nähtud osalisriikide konsulteerimiskohustusel on õiguslik mõju, millele kolmanda riigi kodanik saab tugineda olukorras, kus osalisriik kehtestab talle kogu Schengeni ala hõlmava sisenemiskeelu ja määrab, et ta tuleb tagasi saata päritoluriiki selle tõttu, et ta kujutab endast ohtu avalikule korrale ja avalikule julgeolekule?
2. Kui sisenemiskeelu üle otsustades kohaldatakse konventsiooni artikli 25 lõiget 2, siis kas konsulteerida tuleb enne sisenemiskeelu kehtestamist või on konsulteerimine lubatud alles pärast seda, kui otsus tagasisaatmise ja sisenemiskeelu kehtestamise kohta on tehtud?
3. Kui konsulteerida on võimalik alles pärast seda, kui otsus tagasisaatmise ja sisenemiskeelu kehtestamise kohta on tehtud, siis kas kolmanda riigi kodaniku tema päritoluriiki tagasisaatmise ja kogu Schengeni piirkonda hõlmava sisenemiskeelu jõustumist takistab see, et konsulteerimine osalisriikide vahel alles kestab ja teine osalisriik ei ole teatanud kavatsusest tühistada kolmanda riigi kodaniku elamisluba?
4. Kuidas peab osalisriik toimima siis, kui elamisloa andnud osalisriik jätab, vaatamata korduvatele taotlustele, võtmata seisukoha kolmanda riigi kodanikule antud elamisloa tühistamise kohta?“

Menetlus Euroopa Kohtus

- 31 Eelotsusetaotluse esitanud kohus esitas taotluse lahendada käesolev eelotsusetaotlus Euroopa Kohtu kodukorra artikli 107 alusel eelotsuse kiirmenetluses. Vastuseks Euroopa Kohtu küsimustele selgituste saamiseks täpsustas Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) 2. juunil 2017, et E on alates 24. jaanuarist 2016 tingimisi vabastatud talle mõistetud karistuse kandmisest ning sellest ajast saadik ei ole tema suhtes kohaldatud ühtegi vabadusekaotuslikku meedet. Neil asjaoludel otsustas viies koda 8. juunil 2017 ettekandja-kohtuniku ettepanekul ja olles kohtujuristi ära kuulanud, jätta eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotluse kiirmenetluse kohaldamiseks rahuldamata.
- 32 Sellegipoolest otsustas Euroopa Kohtu president 12. juunil 2017 põhikohtuasja asjaolusid arvestades menetleda seda kohtuasja eelisjärjekorras vastavalt kodukorra artikli 53 lõikele 3.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Teine küsimus

- 33 Teise küsimusega, mida tuleb analüüsida esimeses järjekorras, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et kui osalisriik kavatseb teha väljasaatmise ja Schengeni alale sisenemise ja seal viibimise keelava otsuse kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellel on teise osalisriigi antud kehtiv elamisluba, peab esimesena nimetatud riik selles sättes ette nähtud konsulteerimismenetlust alustama enne, kui ta teeb mainitud isiku suhtes tagasisaatmisotsuse, millele lisandub sisenemiskeeld, või võib konsulteerimismenetlust alustada pärast sellise otsuse tegemist.
- 34 Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni enamiku keeleversioonide artikli 25 lõike 2 esimese lõigu sõnastusest ilmneb, et ainult juhul, kui elamisluba omava kolmanda riigi kodaniku suhtes on sisestatud Schengeni infosüsteemi riiki sisenemise keelamist käsitlev hoiatusteade, peab sisenemiskeelu kehtestanud osalisriik konsulteerima elamisloa andnud osalisriigiga.

- 35 Ühtlasi on Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõike 2 teises lõigus täpsustatud, et kui elamisluba ei tühistata, siis esimesena nimetatud osalisriik tühistab riiki sisenemise keelamist käsitleva hoiatusteate.
- 36 Sellest järeldeb, et üldjuhul peab viidatud artikli 25 lõikes 2 ette nähtud konsulteerimismenetlust alustama alles pärast seda, kui asjasse puutuva kolmanda riigi kodaniku suhtes on Schengeni infosüsteemi sisestatud riiki sisenemise keelamist käsitlev hoiatusteade, ja seega pärast seda, kui tema suhtes on tehtud tagasisaatmisotsus, millele on lisatud sisenemiskeeld.
- 37 Eelotsusetaotluse esitanud kohtule täieliku vastuse andmiseks tuleb siiski lisada, et Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõige 2 ei keela osalisriigil, kes soovib niisuguse kolmanda riigi kodaniku välja saata ja keelata tal Schengeni alale siseneda ja seal elada, alustada selles sättes ette nähtud konsulteerimismenetlust juba enne, kui ta teeb tagasisaatmisotsuse, millele on lisatud sisenemiskeeld.
- 38 On nimelt soovitatav, et konsulteerimismenetlusega alustataks niipea kui võimalik, kui pidada silmas esiteks Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõikega 2 taotletavat eesmärki vältida vastuolulist olukorda, millesse kolmanda riigi kodanik satuks, kui tema suhtes kehtiks ühtaegu nii osalisriigi antud elamisluba kui ka riiki sisenemise keelamist käsitlev hoiatusteade Schengeni infosüsteemis, ja teiseks lojaalse koostöö põhimõtet, mis on sätestatud ELL artikli 4 lõikes 3.
- 39 Seetõttu tuleb teisele küsimusele vastata, et Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et kuigi osalisriik, kes soovib teha kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellel on teise osalisriigi antud kehtiv elamisluba, tagasisaatmisotsuse, millele lisandub Schengeni alale sisenemise ja seal viibimise keeld, võib selles sättes ette nähtud konsulteerimismenetlust alustada ka enne sellise otsuse tegemist, peab ta seda menetlust igal juhul alustama kohe, kui selline otsus on tehtud.

Kolmas ja neljas küsimus

- 40 Kolmanda ja neljanda küsimusega, mida tuleb käsitleda koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, mis tagajärjed tulenevad osalisriigile, kes on alustanud Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõikes 2 ette nähtud konsulteerimismenetlust, asjaolust, et konsulteerimistaotluse saanud osalisriik ei vasta sellele taotlusele, ja täpsemalt, millised tagajärjed tulenevad sellest kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellel on konsulteerimistaotluse saanud osalisriigi antud kehtiv elamisluba, tehtud tagasisaatmis- ja Schengeni alale sisenemist keelava otsuse täitmise jaoks.
- 41 Sissejuhatuseks tuleb meelde tuletada, et Schengeni lepingu rakendamise konventsioon nägi enne, kui seda määrusega nr 562/2006 muudeti, muu hulgas ette tingimused, millele peavad vastama kolmandate riikide kodanikud Schengeni alale sisenemiseks ja seal kuni kolmekuuliseks viibimiseks. Rohkem kui 90-päevase kehtivusega elamisload kuuluvad seevastu peaasjalikult liikmesriikide õigusaktide kohaldamisalasse, kuigi seejuures tuleb arvestada nimetatud sisenemistingimustega. Samas annab osalisriigi väljastatud elamisluba selle omanikule vastavalt Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artiklile 21 õiguse liikuda kuni kolm kuud vabalt teiste osalisriikide territooriumidel, kui ta vastab selles artiklis mainitud tingimustele.
- 42 Direktiivi 2008/115 artikli 1 kohaselt näeb see direktiiv omakorda ette ühised nõuded ja korra, mida tuleb kohaldada liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel. Nagu on märgitud selle direktiivi põhjenduses 14, annab see riigi tagasisaatmismeetmetele üleeuroopalise mõju, kehtestades sisenemiskeelu, mis keelab sisenemise kõigi liikmesriikide territooriumidele ja seal viibimise.

- 43 Kõigist eelnevatest kaalutlustest tuleneb, et iga otsus, mille liikmesriik teeb määruse nr 562/2006 alusel kolmanda riigi kodaniku riiki sisenemise ja seal viibimise kohta, ning iga otsus, mille selline liikmesriik teeb direktiivi 2008/115 alusel kolmanda riigi kodaniku tagasisaatmise ja sisenemise keelamise kohta, tekitab tagajärgi teiste liikmesriikide ja Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni osalisriikide jaoks.
- 44 Siinkohal tuleb märkida, et Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 23 lõiked 2 ja 4 reguleerisid olukorda, kus kolmanda riigi kodanik viibib osalisriigis seadusliku aluseta, kuid samas on tal teise osalisriigi antud elamisluba. Direktiivi 2008/115 artiklist 21, mis käsitleb selle direktiivi seost Schengeni lepingu rakendamise konventsiooniga, ilmneb siiski, et direktiiv asendab nimetatud artikli 23.
- 45 Direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikes 2 on samamoodi nagu Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 23 lõigetes 2–4 ette nähtud, et liikmesriigi territooriumil seadusliku aluseta viibivad kolmanda riigi kodanikud, kellele on mõnes muus liikmesriigis väljastatud elamisluba, peavad viivitamatult minema kõnealuse liikmesriigi territooriumile, ja kui asjaomane kolmanda riigi kodanik seda nõuet ei täida või kui kolmanda riigi kodaniku viivitamatut lahkumist nõutakse avaliku korra või riigi julgeoleku huvides, tuleb tema suhtes teha tagasisaatmisotsus.
- 46 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 63, tuleneb sellest, et kui kolmanda riigi kodanik, kellele on mõnes muus liikmesriigis väljastatud elamisluba, viibib liikmesriigi territooriumil seadusliku aluseta, siis tuleb tal lubada naasta talle elamisloa andnud liikmesriiki, selle asemel et kohustada teda kohe pöörduma tagasi oma päritoluliiki, välja arvatud juhul, kui see on vajalik avaliku korra või riigi julgeoleku huvides.
- 47 Käesoleval juhul tuleb meelde tuletada, et E, kellel on Hispaania riigi antud kehtiv elamisluba, viibib Soome territooriumil seadusliku aluseta; tema suhtes on tehtud tagasisaatmisotsus koos Schengeni alale sisenemise keeluga põhjusel, et Soome ametiasutused peavad teda ohuks avalikule korrale ja riigi julgeolekule; need ametiasutused on 26. jaanuaril 2015 alustanud Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõikes 2 ette nähtud konsulteerimismenetlust; ja Hispaania ametiasutused ei ole tänini teada andnud, kas nad kavatsevad E elamisloa kehtima jätta või selle kehtetuks tunnistada.
- 48 Mis esiteks puudutab Soome ametiasutuste võimalust teha E suhtes neil asjaoludel tagasisaatmisotsus, lisades sellele sisenemiskeelu, siis tuleneb juba direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 2 sõnastusest, et need ametiasutused pidid tagasisaatmisotsuse tegema ja lisama sellele vastavalt sama direktiivi artiklile 11 sisenemiskeelu, juhul kui see oli vajalik avaliku korra ja riigi julgeoleku huvides; liikmesriigi kohus peab seda Euroopa Kohtu sellekohast praktikat arvestades siiski kontrollima (vt selle kohta 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus, Zh. ja O., C-554/13, EU:C:2015:377, punktid 50–52 ja 54).
- 49 Sellega seoses olgu meelde tuletatud, et liikmesriik peab mõistet „oht avalikule korrale“ direktiivi 2008/115 tähenduses hindama juhtumipõhiselt, et teha kindlaks, kas kolmanda riigi asjaomase kodaniku käitumine kujutab avalikule korrale reaalselt ja tegelikku ohtu, võttes arvesse, et pelgast asjaolust, et sellele kodanikule on mõistetud kriminaalkaristus, ei piisa iseenesest niisuguse ohu esinemiseks (vt selle kohta 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus, Zh. ja O., C-554/13, EU:C:2015:377, punktid 50 ja 54).
- 50 Teiseks tuleb seoses nende ametiasutuste võimalusega täita selline otsus põhikohtuasja asjaoludel asuda seisukohale, et direktiivi 2008/115 artikli 8 kohaselt on Soome ametiasutused õigustatud asuma viivitamatult täide viima E väljasaatmist ja seda olenemata E õigusest panna hiljem Hispaaniasse tagasi pöördudes maksma õigused, mille talle annab Hispaania ametiasutuste väljastatud elamisluba. Asjaolu, et Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõikes 2 ette nähtud konsulteerimismenetlus on veel pooleli, ei sea seda tõlgendust kahtluse alla.

- 51 Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõikega 2 ei ole nähtuvalt käesoleva kohtuotsuse punktist 39 vastuolus ka see, et Schengeni infosüsteemi sisestatakse sisenemiskeeldu puudutav hoiatusteade juba siis, kui selles sättes ette nähtud konsulteerimismenetlus on pooleli. Viidatud sätte teises lõigus on siiski ette nähtud, et kui elamisluba ei tühistata, siis tuleb tühistada sisenemiskeeld.
- 52 Siinkohal tuleb meelde tuletada, et Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõike 2 eesmärk on selles ette nähtud konsulteerimismenetluse abil vältida olukordi, kus ühe ja sama kolmanda riigi kodaniku suhtes kehtivad ühtaegu nii osalisriigi sisestatud riiki sisenemise keelamist käsitlev hoiatusteade kui ka teise osalisriigi antud elamisluba.
- 53 Niisiis on konsulteerimistaotluse saanud liikmesriigi ametiasutused ELL artikli 4 lõikes 3 ette nähtud lojaalse koostöö põhimõttest lähtudes kohustatud võtma seisukoha asjasse puutuva kolmanda riigi kodaniku elamisloa kehtima jätmise või kehtetuks tunnistamise suhtes, ja tegema seda mõistliku aja jooksul, mille pikkus sõltub juhtumi asjaoludest, kuid mis peab andma nimetatud asutustele piisavalt aega asjakohase teabe kogumiseks (vt analoogia alusel 5. aprilli 2016. aasta kohtuotsus, Aranyosi ja Căldăraru, C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punkt 97).
- 54 Käesoleval juhul on aga selge, et Hispaania ametiasutused ei pidanud sellest asjast kinni. Kuivõrd aga kõnealune elamisluba on selle aja möödumisel endiselt kehtiv ja need ametiasutused ei ole seda ametlikult kehtetuks tunnistanud, peavad Soome ametnikud selleks, et vältida käesoleva kohtuotsuse punktis 52 kirjeldatud vastuolulise olukorra ning sellega asjasse puutuvale kolmanda riigi kodanikule kaasneva õiguskindlusetuse edasikestmist, tühistama sisenemiskeeldu puudutava hoiatusteate ja vajaduse korral kandma kolmanda riigi kodaniku oma riigi sisenemiskeeluregistrisse.
- 55 Kõiki neid kaalutlusi arvestades tuleb kolmandale ja neljandale küsimusele vastata, et Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus see, kui osalisriigi poolt kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellel on teise osalisriigi antud kehtiv elamisluba, tehtud tagasisaatmisotsus koos sisenemiskeeluga täidetakse juba siis, kui mainitud sättes ette nähtud konsulteerimismenetlus on pooleli, juhul kui hoiatusteate sisestanud osalisriik peab asjaomast kolmanda riigi kodanikku ohuks avalikule korrale või riigi julgeolekule, kuid see ei mõjuta selle kodaniku õigust panna hiljem teise osalisriiki tagasi pöördudes maksma õigused, mis elamisluba talle annab. Kui aga konsulteerimismenetluse algusest on möödunud mõistlik aeg ja konsulteerimistaotluse saanud osalisriik taotlusele ei vasta, siis peab hoiatusteate sisestanud osalisriik sisenemiskeeldu puudutava hoiatusteate tühistama ja vajaduse korral kandma kolmanda riigi kodaniku oma riigi sisenemiskeeluregistrisse.

Esimene küsimus

- 56 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodanik, kellel on osalisriigi antud kehtiv elamisluba ja kelle suhtes on teises osalisriigis tehtud tagasisaatmisotsus koos sisenemiskeeluga, saab riigisiseses kohtus tugineda selles sättes ette nähtud konsulteerimismenetluse õiguslikele tagajärgedele.
- 57 Siinkohal tuleb märkida, et kuigi see säte reguleerib osalisriikide ametiasutuste vahelist menetlust, ei tähenda see, et sellel ei võiks olla konkreetset mõju isikute õigustele ja huvidele.
- 58 Tuleb nimelt meenutada, et see säte näeb selgelt, täpselt ja tingimusteta ette konsulteerimismenetluse, mida on kohustatud alustama osalisriik, kes soovib kolmanda riigi kodanikul, kellel on teise osalisriigi antud kehtiv elamisluba, keelata siseneda Schengeni alale. Ühtlasi tuleneb sellest juhul, kui teine

osalisriik leiab, et tema väljastatud elamisluba tuleb jätta kehtima, esimese osalisriigi jaoks selge, täpne ja tingimusteta kohustus tühistada sisenemiskeeldu puudutav hoiatusteade ja muuta see vajaduse korral kandeks oma riigi sisenemiskeeluregistris.

- 59 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et selline isik nagu E saab riigisiseses kohtus tugineda Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõikes 2 ette nähtud konsulteerimismenetlusele ja täpsemalt hoiatusteade sisestanud osalisriigi kohustusele alustada seda menetlust ja sõltuvalt selle menetluse tulemustest tühistada seda isikut käsitlev Schengeni alale sisenemise keeldu puudutav hoiatusteade.
- 60 Seetõttu tuleb esimesele küsimusele vastata, et Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodanik, kellel on osalisriigi antud kehtiv elamisluba ja kelle suhtes on teises osalisriigis tehtud tagasisaatmisotsus, millele on lisatud sisenemiskeeld, saab riigisiseses kohtus tugineda õiguslikele tagajärgedele, mis on konsulteerimismenetlusel, mida hoiatusteade sisestanud osalisriik peab alustama, ning sellest tulenevatele nõuetele.

Kohtukulud

- 61 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 (viies koda) otsustab:

- 1. 19. juunil 1990 Schengenis allkirjastatud ja 26. märtsil 1995 jõustunud konventsiooni, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta, artikli 25 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et kuigi osalisriik, kes kavatses teha kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellel on teise osalisriigi antud kehtiv elamisluba, tagasisaatmisotsuse, millele lisandub Schengeni alale sisenemise ja seal viibimise keeld, võib selles sättes ette nähtud konsulteerimismenetlust alustada ka enne sellise otsuse tegemist, peab ta seda menetlust igal juhul alustama kohe, kui selline otsus on tehtud.**
- 2. Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus see, kui osalisriigi poolt kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellel on teise osalisriigi antud kehtiv elamisluba, tehtud tagasisaatmisotsus koos sisenemiskeeluga täidetakse juba siis, kui mainitud sättes ette nähtud konsulteerimismenetlus on pooleli, juhul kui hoiatusteade sisestanud osalisriik peab asjaomast kolmanda riigi kodanikku ohuks avalikule korrale või riigi julgeolekule, kuid see ei mõjuta selle kodaniku õigust panna hiljem teise osalisriiki tagasi pöördudes maksma õigused, mis elamisluba talle annab. Kui aga konsulteerimismenetluse algusest on möödunud mõistlik aeg ja konsulteerimistaotluse saanud osalisriik taotlusele ei vasta, siis peab hoiatusteade sisestanud osalisriik sisenemiskeeldu puudutava hoiatusteade tühistama ja vajaduse korral kandma kolmanda riigi kodaniku oma riigi sisenemiskeeluregistrisse.**

- 3. Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et kolmanda riigi kodanik, kellel on osalisriigi antud kehtiv elamisluba ja kelle suhtes on teises osalisriigis tehtud tagasisaatmisotsus, millele on lisatud sisenemiskeeld, saab riigisiseses kohtus tugineda õiguslikele tagajärgedele, mis on konsulteerimismenetlusel, mida hoiatusteate sisestanud osalisriik peab alustama, ning sellest tulenevatele nõuetele.**

Allkirjad