



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

24. veebruar 2021 *

Eelotsusetaotlus – Varjupaik ja sisseränne – Direktiiv 2008/115/EÜ – Artiklid 3, 4, 6 ja 15 – Põgeniku ebaseaduslik viibimine liikmesriigi territooriumil – Kinnipidamine teisele liikmesriigile üleandmise eesmärgil – Pagulasseisund selles teises liikmesriigis – Tagasisaatmise lubamatuse põhimõte – Tagasisaatmisotsuse puudumine – Direktiivi 2008/115 kohaldatavus

Kohtuasjas C-673/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 4. septembri 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 11. septembril 2019, menetluses

M,

A,

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

versus

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

T,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president E. Regan, Euroopa Kohtu president K. Lenaerts viienda koja kohtuniku ülesannetes, kohtunikud M. Ilešič, C. Lycourgos (ettekandja) ja I. Jarukaitis,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikku menetlust ja 9. juuli 2020. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- M, esindajad: *advocaten* A. Khalaf ja H. Postma,
- T, esindaja: *advocaat* J. van Mulken,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. Bulterman, P. Huurnink ja C. S. Schillemans,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

- Eesti valitsus, esindaja: N. Grünberg,
- Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
- Euroopa Komisjon, esindajad: C. Cattabriga ja G. Wils,

olles 20. oktoobri 2020. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab 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) artikleid 3, 4, 6 ja 15.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidlustes, mille pooled on ühelt poolt M, A ja T ning teiselt poolt Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär, edaspidi „riigisekretär“) ning mis puudutab võimalikku hüvitist kahju eest, mis tekkis nende kinnipidamisest Madalmaades teisele liikmesriigile üleandmise eesmärgil.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2008/115

- 3 Direktiivi 2008/115 põhjendustes 2, 4 ja 5 on märgitud:

„(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.“

- 4 Direktiivi artiklis 1 on sätestatud:

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

5 Nimetatud direktiivi artiklis 2 on nähtud ette:

„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 [isikute üle piiri liikumist reguleerivate liidu eeskirjade (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.

3. Käesolevat direktiivi ei kohaldata ühenduse vaba liikumise õigust omavate isikute suhtes vastavalt Schengeni piirieskirjade artikli 2 lõikele 5.“

6 Direktiivi artikkel 3 on sõnastatud 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.

[...]“.

7 Direktiivi 2008/115 artikli 4 lõikes 3 on sätestatud:

„Käesolev direktiiv ei piira liikmesriigi õigust võtta vastu või säilitada sätteid, mis on soodsamad isikutele, kelle suhtes käesolevat direktiivi kohaldatakse, tingimusel et sellised sätted on käesoleva direktiiviga kooskõlas.“

8 Direktiivi artiklis 5 on nähtud ette:

„Käesoleva direktiivi rakendamisel võtavad liikmesriigid nõuetekohaselt arvesse:

- a) lapse parimaid huve,
- b) perekonnaelu,
- c) asjaomase kolmanda riigi kodaniku tervislikku seisundit

ning järgivad mittetagasisaatmise põhimõtet.“

9 Direktiivi artiklis 6 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 Sama direktiivi artiklis 15 on ette nähtud:

„1. 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 hooldsusega.

[...]“.

Madalmaade õigus

Välismaalaste seadus (Vreemdelingenwet)

- 11 23. novembril 2000 vastu võetud 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000; *Stb* 2000, nr 495), mida on muudetud 31. detsembril 2011 direktiivi 2008/115 ülevõtmiseks Madalmaade õigusesse (edaspidi „Vw 2000“), artikli 59 lõikes 2 on sätestatud:

„Kui välismaalase tagasisaatmiseks nõutavad dokumendid on juba või on peagi olemas, peetakse kinnipidamist avaliku korra tagamisel vajalikuks, välja arvatud juhul, kui välismaalane on viibinud riigis seaduslikult artikli 8 punktide a–e ja punkti 1 alusel.“

- 12 Vw 2000 artiklis 62a on ette nähtud:

„1. Minister teatab kirjalikult välismaalasele, kes ei ole ühenduse kodanik ja kes ei viibi või enam ei viibi riigis seaduslikult, tema kohustusest lahkuda Madalmaadest vabatahtlikult, ja tähtajast, mille jooksul välismaalane peab nimetatud kohustuse täitma, välja arvatud juhul kui:

[...]

b. välismaalasel on teise liikmesriigi väljastatud kehtiv elamisluba või muu riigis viibimise luba [...]

3. Lõike 1 punktis b osutatud välismaalast kohustatakse viivitamatult pöörduma tagasi asjaomase liikmesriigi territooriumile. Kui seda ettekirjutust ei täideta või kui välismaalase viivitamatu lahkumine on nõutav avaliku korra või riikliku julgeoleku huvides, tehakse välismaalase suhtes tagasisaatmisotsus.“

- 13 Selle seaduse artiklis 63 on ette nähtud:

„1. Välismaalase, kes ei viibi riigis seaduslikult ja kes ei ole käesolevas seaduses ette nähtud tähtaja jooksul vabatahtlikult Madalmaadest lahkunud, võib välja saata.

2. Väljasaatmise asjus on pädev minister.

[...]“.

- 14 Seaduse artiklis 106 on sätestatud:

„1. Kui kohus teeb määruse vabadusekaotusliku või vabadust piirava meetme tühistamiseks või kui vabadusekaotuslik või vabadust piirav meede on juba enne selle meetme tühistamise taotluse läbivaatamist tühistatud, võib kohus mõista riigilt välismaalase kasuks välja hüvitise. Kahju ei hõlma varalist kahju. [...]

2. Lõiget 1 kohaldatakse analoogia alusel, kui Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (riiginõukogu halduskohtuasjade osakond) määrab vabadusekaotusliku või vabadust piirava meetme.“

Välismaalasi puudutav ringkiri (Vreemdelingencirculaire)

- 15 Välismaalasi puudutava 2000. aasta ringkirja (Vreemdelingencirculaire 2000) kuni 1. jaanuarini 2019 kehtinud redaktsiooni artiklis A 3/2 oli sätestatud:

„Kui tagasisaatmisotsuse tegemine on vastuolus rahvusvaheliste kohustustega (tagasisaatmise lubamatus), ei tee piirikontrolli või välismaalaste kontrolli eest vastutav ametnik tagasisaatmisotsust.“

[...]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 16 Riigisekretär lükkas 28. veebruari 2018. aasta, 13. juuni 2018. aasta ja 9. oktoobri 2018. aasta otsustega vastuvõetamatusesse tõttu tagasi Madalmaades vastavalt M-i, A ja T esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendusel, et nendel kolmandate riikide kodanikest isikutel on muudes liikmesriikides, nimelt vastavalt Bulgaaria Vabariigis, Hispaania Kuningriigis ja Saksamaa Liitvabariigis juba pagulasseisund.
- 17 Samade otsustega tegi ta neile isikutele Vw 2000 artikli 62a lõike 3 alusel ettekirjutuse viivitamatult lahkuda selle liikmesriigi territooriumile, kes neile selle staatuse andis. Kuna ükski neist isikutest seda ettekirjutust ei täitnud, pidas riigisekretär nad Vw 2000 artikli 59 lõike 2 alusel kinni, et nad sunniviisiliselt neile kolmele liikmesriigile üle anda. Seejärel saadeti nad sunniviisiliselt nimetatud liikmesriikidesse tagasi pärast seda, kui need liikmesriigid olid nõustunud nad oma territooriumile tagasi võtma.
- 18 M, A ja T esitasid rechtbank Den Haagile (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) kaebuse, väites sisuliselt, et nende kinnipidamisele oleks pidanud eelnema tagasisaatmisotsus Vw 2000 artikli 62a lõike 3 tähenduses, millega võetakse Madalmaade õigusesse üle direktiivi 2008/115 artikli 6 lõige 2. M-i ja A kaebus jäeti rahuldamata. T võitis kohtuvaidluse.
- 19 M ja A esitasid rechtbank Den Haagi (Haagi esimese astme kohus) otsuse peale apellatsioonkaebuse Raad van Statele (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu). Riigisekretär kaebas edasi ka otsuse, mis tehti T suhtes.
- 20 Olles märkinud, et käesolevad kohtuasjad puudutavad üksnes M-i, A ja T võimalikku õigust neile kinnipidamisega tekitatud kahju hüvitamisele, toob liikmesriigi kohus välja, et nende kohtuasjade tulemus sõltub sellest, kas direktiiviga 2008/115 on vastuolus see, kui riigisekretäri korraldusel peetakse Vw 2000 artikli 59 lõike 2 alusel kinni niisugused kolmandate riikide kodanikud, nagu on kõne all põhikohtuasjas, et tagada nende üleandmine teisele liikmesriigile, ilma et tagasisaatmisotsust Vw 2000 artikli 62a lõike 3 tähenduses oleks tehtud.
- 21 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on esiteks tekkinud küsimus, kas direktiiv 2008/115 on käesoleval juhul kohaldatav.
- 22 Sellega seoses toob ta välja, et põhikohtuasjas kõne all olevad kolmandate riikide kodanikud, kes põhjusel, et nad viibivad Madalmaade territooriumil ebaseaduslikult, kuuluvad direktiivi 2008/115 kohaldamisalasse, nagu see on määratletud selle direktiivi artikli 2 lõikes 1. Lisaks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et selle direktiivi artikli 6 lõige 2 reguleerib selliste kolmandate riikide kodanike olukorda, kes viibivad riigis ebaseaduslikult, kuid kellel on siiski õigus elada teises liikmesriigis, nõudes, et kui nad keelduvad viivitamata sellesse teise liikmesriiki naasmast, tuleb nende suhtes teha tagasisaatmisotsus.
- 23 Siiski ei ole mõeldav teha nende kolmandate riikide kodanike suhtes, kellel on – nagu käesoleval juhul – teises liikmesriigis pagulasseisund, otsust päritoluriiki tagasisaatmise kohta, võttes arvesse tagasisaatmise lubamatust, mida tuleb direktiivi 2008/115 rakendamisel järgida. Lisaks ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul kaalutud M-i, A ja T võimalikku tagasisaatmist transiidiriiki ning need isikud ei ole avaldanud soovi lahkuda vabatahtlikult muusse kolmandasse riiki. Seega ei ole võimalik teha tagasisaatmisotsust selle direktiivi tähenduses.

- 24 Neil asjaoludel leiab see kohus, et võttes arvesse direktiivi 2008/115 artiklit 1 ja artikli 3 punkti 3 koostoimes selle direktiivi põhjendusega 5, ei ole välistatud, et direktiivi sätted ei ole kohaldatavad põhikohtuasjas käsitletavate kolmandate riikide kodanike sunniviisilise väljasaatmise korral liikmesriiki, kus neil on rahvusvaheline kaitse. Sellisel juhul on nimetatud kodanike kinnipidamine täielikult kindlaks määratud riigisisese õigusega.
- 25 Juhul kui direktiiv 2008/115 on tema menetluses olevates vaidlustes siiski kohaldatav, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus teiseks, kas kõnealust riigisisest praktikat on võimalik põhjendada soodsama riigisisese meetmega selle direktiivi artikli 4 lõike 3 tähenduses.
- 26 Neil asjaoludel otsustas Raad van State (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas direktiiviga 2008/115, eriti selle artiklitega 3, 4, 6 ja 15 on vastuolus, kui välismaalane, kellele on [Euroopa L]iidu mõnes teises liikmesriigis antud rahvusvaheline kaitse, peetakse liikmesriigi õigusaktide alusel kinni eesmärgiga ta asjaomasesse teise liikmesriiki välja saata, kui talle on sinna tagasipöördumiseks üksnes tehtud ettekirjutus, ilma et oleks seejärel tagasisaatmisotsust tehtud?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 27 Oma küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2008/115 artikleid 3, 4, 6 ja 15 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui liikmesriik peab halduskorras kinni kolmanda riigi kodaniku, kes viibib tema territooriumil ebaseaduslikult, ilma et tema suhtes oleks enne tehtud tagasisaatmisotsust, et anda see kodanik sunniviisiliselt üle teisele liikmesriigile, kus sellel isikul on pagulasseisund, kui seesama isik keeldus täitmast tema suhtes tehtud ettekirjutust naasta sellesse teise liikmesriiki.
- 28 Direktiivi 2008/115 põhjenduse 2 kohaselt on selle direktiivi eesmärk rakendada tõhusat väljasaatmis- ja repatrieerimispoliitikat, mis põhineks ühistel nõuetel, et asjaomaseid isikuid saaks tagasi saata inimlikult ja austades täielikult nende põhiõigusi ja väärikust. Direktiivi põhjenduses 4 on seejuures täpsustatud, et selline tagasisaatmispoliitika on hästihallatava rändepoliitika vajalik osa. Nagu nähtub nii direktiivi 2008/115 pealkirjast kui ka artiklist 1, on direktiiviga selleks kehtestatud „ühised nõuded ja kord“, mida iga liikmesriik peab kohaldama ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (17. septembri 2020. aasta kohtuotsus JZ (tollikaristus sisenemiskeelu korral), C-806/18, EU:C:2020:724, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 29 Sellega seoses olgu esiteks märgitud, et arvestades direktiivi 2008/115 artikli 2 lõikes 2 ette nähtud erandeid, on direktiiv kohaldatav iga kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes viibib liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult (vt selle kohta 7. juuni 2016. aasta kohtuotsus Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punkt 61, ning 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Arib jt, C-444/17, EU:C:2019:220, punkt 39). Mõiste „ebaseaduslik riigisviibimine“ on määratletud selle direktiivi artikli 3 punktis 2 kui „kolmanda riigi kodaniku viibimine liikmesriigi territooriumil, kui ta ei vasta või enam ei vasta [...] asjaomasesse liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele“.
- 30 Selles osas tuleneb nimetatud määratlusest, 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 (7. juuni 2016. aasta kohtuotsus Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punkt 48). Nii võib see olla isegi siis, kui sellel kodanikul on – nagu käesoleval juhul – kehtiv elamisluba teises liikmesriigis põhjusel, et viimane on talle andnud pagulasseisundi.

- 31 Seega, kui kolmanda riigi kodaniku suhtes kuulub direktiiv 2008/115 kohaldamisele, peab tema tagasisaatmise suhtes seni, kuni tema riigisviibimine ei ole seaduslik, rakendama selles direktiivis ette nähtud ühiseid nõudeid ja korda (vt selle kohta 7. juuni 2016. aasta kohtuotsus *Affum*, C-47/15, EU:C:2016:408, punktid 61 ja 62).
- 32 Seda silmas pidades tuleneb esiteks direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikest 1, et kui riigis viibimise ebaseaduslikkus on kindlaks tehtud, tuleb iga kolmanda riigi kodaniku suhtes teha tagasisaatmisotsus, ilma et see piiraks selle artikli lõigetes 2–5 ette nähtud erandite kohaldamist ja järgides rangelt selle direktiivi artiklis 5 sätestatud nõudeid. Vastavalt direktiivi artikli 3 punktile 3 tähendab tagasisaatmine kolmanda riigi kodaniku naasmist kas tema päritoluriiki või transiidiriiki või muusse kolmandasse riiki, millesse asjaomane kolmanda riigi kodanik otsustab vabatahtlikult tagasi pöörduda ning milles ta vastu võetakse.
- 33 Teiseks on erandina direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikest 1 selle artikli lõikes 2 nähtud ette, et liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibiv kolmanda riigi kodanik, kellele on mõnes muus liikmesriigis väljastatud kehtiv elamisluba, peab viivitamatult minema kõnealuse liikmesriigi territooriumile.
- 34 Samas näeb see säte ette, et kui see kodanik seda kohustust ei täida või kui tema viivitamatut lahkumist nõutakse avaliku korra või riikliku julgeoleku huvides, teeb liikmesriik, kus ta viibib ebaseaduslikult, tema suhtes tagasisaatmisotsuse.
- 35 Nimetatud artikli 6 lõikest 2 tuleneb seega, et kolmanda riigi kodanikul, kes viibib liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult, kuid kellel on teises liikmesriigis elamise õigus, tuleb lubada naasta talle elamisloa andnud liikmesriiki, selle asemel et teha kohe tema suhtes tagasisaatmisotsus, välja arvatud juhul, kui see on vajalik avaliku korra või riigi julgeoleku huvides (vt selle kohta 16. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus *E*, C-240/17, EU:C:2018:8, punkt 46).
- 36 Samas ei saa seda sätet tõlgendada nii, et sellega nähakse ette erand direktiivi 2008/115 kohaldamisalast, mis lisandub direktiivi artikli 2 lõikes 2 sätestatud eranditele ja mis võimaldab liikmesriikidel jätta riigis ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike suhtes ühised tagasisaatmisnõuded ja -korra kohaldamata, kui nad keelduvad viivitamata naasmast neile elamisõiguse andnud liikmesriigi territooriumile (vt analoogia alusel 7. juuni 2016. aasta kohtuotsus *Affum*, C-47/15, EU:C:2016:408, punkt 82).
- 37 Vastupidi, nagu märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 34, on liikmesriigid, kelle territooriumil need kodanikud ebaseaduslikult viibivad, põhimõtteliselt kohustatud direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 2 alusel koostoides selle artikli lõikega 1 tegema tagasisaatmisotsuse, millega neid isikuid kohustatakse liidu territooriumilt lahkuma (vt selle kohta 16. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus *E*, C-240/17, EU:C:2018:8, punkt 45).
- 38 Olgu teiseks märgitud, et Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub, et Madalmaade ametiasutustel oli direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 2 kohaselt õiguslikult võimatu teha põhikohtuasjas kõne all olevate kolmandate riikide kodanike suhtes tagasisaatmisotsus pärast seda, kui need kodanikud keeldusid täitmast neile tehtud ettekirjutust pöörduda tagasi liikmesriiki, mille territooriumil viibimiseks neil oli elamisluba.
- 39 Nimelt peab tagasisaatmisotsuses olema direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 3 osutatud kolmandate riikide seas määratud kindlaks see riik, kuhu otsuse adressaadiks olev kolmanda riigi kodanik tuleb välja saata (vt selle kohta 14. mai 2020. aasta kohtuotsus *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 115).

- 40 Esiteks on aga selge, et põhikohtuasjas kõne all olevatel kolmandate riikide kodanikel on pagulasseisund muus liikmesriigis kui Madalmaade Kuningriigis. Neid ei saa seega päritoluriiki tagasi saata, sest vastasel juhul võidakse rikkuda tagasisaatmise lubamatuse põhimõtet, mis on tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 18 ja artikli 19 lõikega 2 ning mida liikmesriigid peavad selle direktiivi rakendamisel järgima, nagu on osutatud direktiivi 2008/115 artiklis 5, ja seega eelkõige juhul, kui nad kavatsevad teha tagasisaatmisotsuse (vt selle kohta 19. juuni 2018. aasta kohtuotsus Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 53).
- 41 Teiseks nähtub eelotsusetaotlusest, et neid kodanikke ei saa direktiivi 2008/115 artikli 3 punkti 3 tähenduses ka tagasi saata transiidiriiki või kolmandasse riiki, kuhu nad on otsustanud vabatahtlikult naasta ja kus nad vastu võetakse.
- 42 Sellest järeldub, et niisugustel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kus ükski direktiivi 2008/115 artikli 3 punktis 3 osutatud riik ei saa olla tagasisaatmise sihtkoht, on asjaomasel liikmesriigil õiguslikult võimatu täita talle direktiivi 2008/115 artikli 6 lõikega 2 pandud kohustust teha tagasisaatmisotsus tema territooriumil ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes keeldub viivitamata naasmast liikmesriiki, kus talle on elamisluba antud. Lisaks ei võimalda ükski selles direktiivis ette nähtud nõue ja kord selle kodaniku väljasaatmist, olgugi et ta viibib liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult.
- 43 Olgu kolmandana märgitud, et direktiivi 2008/115 eesmärk ei ole ühtlustada kõiki välismaalaste riigis viibimist reguleerivaid liikmesriikide eeskirju (6. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Achughbaban, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 28). Tegelikult puudutavad selle direktiiviga kehtestatud ühised nõuded ja kord üksnes tagasisaatmisotsuste vastuvõtmist ja täitmist (vt selle kohta 6. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Achughbaban, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 29, ning 8. mai 2018. aasta kohtuotsus K. A. jt (perekonna taasühinemine Belgias), C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 44).
- 44 Eelkõige ei ole direktiivi 2008/115 eesmärk määrata kindlaks tagajärjed, mis kaasnevad selliste kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku viibimisega liikmesriigi territooriumil, kelle suhtes ei saa kolmandasse riiki tagasisaatmise otsust teha (vt analoogia alusel 5. juuni 2014. aasta kohtuotsus Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkt 87). Nii on see ka juhul, kui – nagu käesoleval juhul – see võimatus tuleneb eelkõige tagasisaatmise lubamatuse põhimõtte kohaldamisest.
- 45 Sellest järeldub, et niisuguses olukorras nagu on põhikohtuasjas, kus tagasisaatmisotsust ei saa teha, ei reguleeri direktiivis 2008/115 kehtestatud ühised nõuded ja kord liikmesriigi otsust anda tema territooriumil ebaseaduslikult viibiv kolmanda riigi kodanik talle pagulasseisundi andnud liikmesriigile sunniviisiliselt üle. Järelikult ei kuulu see kõnealuse direktiivi kohaldamisalasse, vaid asjaomase liikmesriigi ainupädevusse ebaseadusliku sisserände valdkonnas. Sellest tulenevalt kehtib sama ka niisuguse kodaniku halduskorras kinnipidamise kohta, mis on niisugustel asjaoludel ette nähtud selleks, et tagada tema üleandmine liikmesriigile, kus tal on pagulasseisund.
- 46 Täpsemalt ei takista ei direktiivi 2008/115 artikli 6 lõige 2 ega ükski muu selle direktiivi säte seda, et sellistel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjas, peab liikmesriik halduskorras kinni kolmanda riigi kodaniku, kes viibib tema territooriumil ebaseaduslikult, et anda ta üle teisele liikmesriigile, kus nimetatud isikul on elamisluba, ilma et enne oleks tehtud tema suhtes tagasisaatmisotsust, samas kui sellist otsust ei saa ka hüpoteetiliselt teha.
- 47 Lõpetuseks olgu lisatud, et niisugustel asjaoludel nagu põhikohtuasjas tuleb kolmanda riigi kodaniku sunniviisilisel üleandmisel ja kinnipidamisel järgida täielikult nii põhiõigusi, eelkõige neid, mis on tagatud 4. novembril 1950 Roomas allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga, kui ka Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsiooniga (6. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Achughbaban, C-329/11, EU:C:2011:807, punkt 49; 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Celaj, C-290/14, EU:C:2015:640, punkt 32, ja 17. septembri 2020. aasta kohtuotsus JZ (tollikaristus sisenemiskeelu korral), C-806/18, EU:C:2020:724, punkt 41).

- 48 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et direktiivi 2008/115 artikleid 3, 4, 6 ja 15 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik peab halduskorras kinni kolmanda riigi kodaniku, kes viibib tema territooriumil ebaseaduslikult, et anda see kodanik sunniviisiliselt üle teisele liikmesriigile, kus sellel isikul on pagulasseisund, kui seesama isik keeldus täitmast tema suhtes tehtud ettekirjutust naasta sellesse teise liikmesriiki ning tagasisaatmisotsust ei ole võimalik tema suhtes teha.

Kohtukulud

- 49 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:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel artikleid 3, 4, 6 ja 15 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik peab halduskorras kinni kolmanda riigi kodaniku, kes viibib tema territooriumil ebaseaduslikult, et anda see kodanik sunniviisiliselt üle teisele liikmesriigile, kus sellel isikul on pagulasseisund, kui seesama isik keeldus täitmast tema suhtes tehtud ettekirjutust naasta sellesse teise liikmesriiki ning tagasisaatmisotsust ei ole võimalik tema suhtes teha.

Allkirjad