



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

15. veebruar 2016*

Eelotsusetaotlus — Eelotsuse kiirmenetlus — Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded —
Direktiiv 2008/115/EÜ — Seaduslik riigis viibimine — Direktiiv 2013/32/EL — Artikkel 9 —
Õigus jääda liikmesriiki — Direktiiv 2013/33/EL — Artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkt e —
Kinnipidamine — Riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine — Kehtivus — Euroopa Liidu
põhiõiguste harta — Artiklid 6 ja 52 — Piirang — Proportsionaalsus

Kohtuasjas C-601/15 PPU,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Raad van State (Madalmaade riiginõukogu) 17. novembri
2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus samal päeval Euroopa Kohtusse, menetluses

J. N.

versus

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, asepresident A. Tizzano, kodade presidendid R. Silva de Lapuerta,
T. von Danwitz (ettekandja), J. L. da Cruz Vilaça, C. Toader, D. Šváby, ja C. Lycourgos, kohtunikud
E. Juhász, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda ja K. Jürimäe,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 22. jaanuari 2016. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- J. N., esindajad: *advocaat* S. Thelosen ja *advocaat* S. Pijl,
- Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, esindaja: D. Kuiper,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. Noort ja M. Bulterman,
- Belgia valitsus, esindajad: S. Vanrie, M. Jacobs ja C. Pochet,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek, J. Vlácil ja S. Šindelková,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

- Kreeka valitsus, esindaja: M. Michelogiannaki,
 - Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* S. Fiorentino,
 - Küprose valitsus, esindaja: A. Argyropoulou,
 - Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
 - Euroopa Parlament, esindajad: T. Lukácsi ja R. Van de Westelaken,
 - Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: M. Chavier ja F. Naert,
 - Euroopa Komisjon, esindajad: M. Condou-Durande, H. Krämer ja G. Wils,
- olles ära kuulanud kohtujuristi seisukoha,
- on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT L 180, lk 96), artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e kehtivust.
- 2 Taotlus on esitatud J .N.-i ja Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (julgeoleku- ja justiitsasjade riigisekretär, edaspidi „riigisekretär“) vahelises kohtuvaidluses isiku kinnipidamise üle.

Õiguslik raamistik

EIÕK

- 3 Roomas 4. novembril 1950 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artikli 5 „Õigus isikuvabadusele ja -puutumatussele“ lõikes 1 on sätestatud:

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

[...]

- f) seaduslik vahistamine või kinnipidamine, et vältida isiku loata sissesõitu riiki või et võtta meetmeid isiku väljasaatmiseks või -andmiseks.“

Harta

- 4 Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklis 6 „Õigus vabadusele ja turvalisusele“ on sätestatud:

„Igaühel on õigus isikuvabadusele ja turvalisusele.“

5 Harta artikli 52 „Õiguste ja põhimõtete ulatus ja tõlgendamine“ kohaselt:

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

[...]

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

[...]

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

Direktiiv 2008/115/EÜ

6 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 L 348, lk 98), põhjendus 4 on sõnastatud järgmiselt:

„Tuleb kehtestada selged, läbipaistvad ja õiglased eeskirjad, millega nähakse ette tõhus tagasisaatmisepoliitika, mis on hästihallatava rändepoliitika vajalik osa.“

7 Direktiivi 2008/115 artiklis 3 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

2) „ebaseaduslik riigisviibimine“ – kolmanda riigi kodaniku viibimine liikmesriigi territooriumil, kui ta ei vasta või enam ei vasta [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määruse (EÜ) nr 562/2006, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad) (ELT L 105, lk 1)] artiklis 5 sätestatud sisenemise tingimustele või muudele asjaomasesse liikmesriiki sisenemise, selles viibimise või elamise tingimustele;

[...]

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

[...]“

8 Direktiivi 2008/115 artikli 7 „Vabatahtlik lahkumine“ kohaselt:

„1. Tagasisaatmisotsusega nähakse ette sobiv, seitsme kuni kolmekümne päeva pikkune tähtaeg vabatahtlikuks lahkumiseks, ilma et see piiraks lõigetes 2 ja 4 osutatud erandite tegemist. Liikmesriigid võivad oma siseriiklikes õigusaktides sätestada, et nimetatud tähtaeg võimaldatakse ainult asjaomase kolmanda riigi kodaniku taotlusel. Sellisel juhul teavitavad liikmesriigid asjaomaseid kolmandate riikide kodanikke sellise taotluse esitamise võimalusest.

Esimeses lõigus ette nähtud tähtaeg ei välista võimalust, et asjaomased kolmanda riigi kodanikud lahkuvad varem.

2. Vajaduse korral pikendavad liikmesriigid vabatahtliku lahkumise tähtaega sobiva ajavahemiku võrra, võttes arvesse iga üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid, nagu viibimise kestus, koolis käivad lapsed ning muude perekonna- ja sotsiaalsete sidemete olemasolu.

3. Vabatahtliku lahkumise tähtaja jooksul võib kehtestada teatavaid kohustusi, mille eesmärk on vältida põgenemise ohtu, nagu korrapärane ilmumine ametiasutustesse, piisava rahalise tagatise määramine, dokumentide loovutamine või kohustus viibida kindlaksmääratud kohas.

4. Liikmesriigid võivad jätta vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata või määrata alla seitsmepäevase tähtaja, kui esineb põgenemise oht või kui elamisloa taotlus on jäetud rahuldamata, kuna see osutus selgelt põhjendamatuks või pettusel põhinevaks, või kui asjaomane isik kujutab endast ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule.“

9 Direktiivi artikli 8 „Väljasaatmine“ lõikes 1 on sätestatud:

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

10 Direktiivi 2008/115 artiklis 11 „Sisenemiskeeld“ on ette nähtud:

„1. Tagasisaatmisotsustele lisatakse sisenemiskeeld:

a) kui tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud või

[...]

2. Sisenemiskeelu kestus määratakse igal üksikjuhul kindlaks pärast kõigi oluliste asjaolude hoolikat kaalumist ning see ei ületa põhimõtteliselt viit aastat. Sisenemiskeelu kestus võib siiski ületada viit aastat, kui asjaomane kolmanda riigi kodanik kujutab endast tõsist ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule.

[...]“

Direktiiv 2013/32/EL

- 11 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT L 180, lk 60) artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

- c) „taotleja“ – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille kohta ei ole lõplikku otsust veel tehtud;

[...]

- p) „liikmesriiki jäämine“ – jäämine selle liikmesriigi territooriumile, kaasa arvatud piirile või transiiditsoonile, kus rahvusvahelise kaitse taotlus esitati või kus seda läbi vaadatakse;

- q) „korduv taotlus“ – täiendav rahvusvahelise kaitse taotlus, mis esitatakse pärast eelmise taotluse kohta lõpliku otsuse tegemist, sealhulgas juhud, mil taotleja on oma taotluse sõnaselgelt tagasi võtnud, ja juhud, mil menetlev ametiasutus on taotluse pärast selle artikli 28 lõike 1 kohast kaudset tagasivõtmist tagasi lükanud.

[...]“

- 12 Direktiivi 2013/32 artikli 9 „Õigus jääda liikmesriiki kuni taotluse läbivaatamiseni“ kohaselt:

„1. Taotlejal lubatakse jääda liikmesriiki üksnes menetluse eesmärgil seni, kuni menetlev ametiasutus on vastu võtnud otsuse vastavalt III peatükis sätestatud esimese astme menetlusele. Kõnealune õigus riiki jääda ei anna õigust saada elamisluba.

2. Liikmesriigid võivad teha erandi ainult juhul, kui isik esitab artiklis 41 osutatud korduva taotluse või kui liikmesriigid annavad isiku kas üle või välja teisele liikmesriigile kooskõlas Euroopa vahistamismääruses [...] sätestatud kohustustega või muul viisil või kolmandale riigile või rahvusvahelisele kriminaalkohtule.

[...]“

Direktiiv 2013/33

- 13 Direktiivi 2013/33 põhjenduste 15–18, 20 ja 35 kohaselt:

„(15) Taotlejate kinnipidamist tuleks kohaldada kooskõlas põhimõttega, et isikut ei või kinni pidada üksnes selle alusel, et ta taotleb rahvusvahelist kaitset, eelkõige kooskõlas liikmesriikide rahvusvaheliste õiguslike kohustustega ja [28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi] konventsiooni [(*Recueil des traités des Nations unies*, kd 189, lk 150, nr 2545 (1954)), mida on täiendatud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga] artikliga 31. Taotlejaid võib kinni pidada ainult käesoleva direktiiviga ette nähtud väga selgelt kindlaksmääratud erandlike asjaolude korral ning lähtuma nii sellise kinnipidamise viisi kui ka eesmärgi puhul vajaduse ja proportsionaalsuse põhimõttest. Kui taotlejat peetakse kinni, peaks tal olema tõhus juurdepääs vajalikele menetlustagatistele, näiteks õiguskaitsevahendile siseriiklikus kohtus.

- (16) Nõuetekohase hoolsuse põhimõte eeldab kinnipidamise alustega seotud administratiivmenetluste korral vähemalt seda, et liikmesriik võtab konkreetseid ja asjakohaseid meetmeid, tagamaks, et kinnipidamise aluste kontrollimiseks vajalik aeg on võimalikult lühike ning on reaalne võimalus viia kontrollimine läbi võimalikult kiiresti. Kinnipidamine ei tohi ületada aega, mida on mõistlikult vaja asjakohaste menetluste lõpule viimiseks.
- (17) Käesolevas direktiivis sätestatud kinnipidamise alused ei piira muude kinnipidamise aluste, sealhulgas kriminaalmenetluse raames siseriikliku õiguse kohaste kinnipidamisaluste kohaldamist, mis ei ole seotud kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotlusega.
- (18) Kinnipeetud taotlejaid tuleks kohelda täielikult inimväärikust austades ja nende vastuvõtmisel tuleks spetsiaalselt arvesse võtta nende vajadusi selles olukorras. Eelkõige peaksid liikmesriigid tagama [20. novembril 1989 New Yorgis vastu võetud ja kõikide liikmesriikide poolt ratifitseeritud] ÜRO [...] lapse õiguste konventsiooni artikli 37 kohaldamise.
- [...]
- (20) Selleks et tagada paremini taotlejate kehaline ja vaimne puutumatus, peaks nende kinnipidamine olema viimane abinõu ja seda võib kohaldada alles siis, kui kõik muud alternatiivsed vabadusekaotust mittehõlmavad kinnipidamismeetmed on nõuetekohaselt läbi vaadatud. Mis tahes alternatiivne kinnipidamismeede peab austama taotlejate põhilisi inimõigusi.
- [...]
- (35) Käesolevas direktiivis austatakse põhiõigusi ja järgitakse iseäranis [hartas] tunnustatud põhimõtteid. Eelkõige püütakse käesoleva direktiiviga tagada inimväärikuse täielik austamine ning edendada [harta] artiklite 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 ja 47 kohaldamist ja sellest tuleks lähtuda ka direktiivi rakendamisel.“

14 Direktiivi 2013/33 artikli 2 „Mõisted“ kohaselt:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

b) „taotleja“ – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille suhtes ei ole lõplikku otsust veel tehtud;

[...]

h) „kinnipidamine“ – liikmesriigi korraldusel taotleja hoidmine teatavas kohas, kus taotlejalt on võetud liikumisvabadus;

[...]“

15 Direktiivi 2013/33 artikkel 8 „Kinnipidamine“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid ei tohi isikut kinni pidada ainult sel põhjusel, et ta on taotleja vastavalt direktiivile [2013/32].

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

3. Taotlejat võib pidada kinni üksnes:

- a) selleks, et tuvastada tema isik või kodakondsus või seda kontrollida;
- b) selleks, et määrata kindlaks tema rahvusvahelise kaitse taotluse aluseks olevad asjaolud, mida ilma kinnipidamiseta ei olnud võimalik kindlaks teha, eelkõige juhul, kui on olemas põgenemise oht;
- c) selleks, et otsustada menetluse raames taotleja õiguse üle siseneda riigi territooriumile;
- d) siis, kui ta peetakse kinni [...] direktiivis [2008/115] sätestatud tagasisaatmiskorra kohaselt tagasisaatmise ettevalmistamiseks ja/või väljasaatmise läbiviimiseks ning asjaomane liikmesriik saab objektiivsete kriteeriumite alusel, sealhulgas selle alusel, et tal on juba olnud võimalus saada juurdepääs varjupaigamenetlusele, põhjendada, et on olemas piisavalt alust arvata, et ta esitas rahvusvahelise kaitse taotluse üksnes eesmärgiga lükata edasi või nurjata tema tagasisaatmist käsitleva otsuse täideviimist;
- e) siis, kui seda nõuab riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine;
- f) vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 604/2013 (millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest) [(ELT L 180, lk 31)] artiklile 28.

Kinnipidamise alused sätestatakse siseriiklikus õiguses.

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

16 Direktiivi 2013/33 artikli 9 „Tagatised kinnipeetud taotlejatele“ kohaselt:

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

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

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

3. Kui kinnipidamiseks on korralduse andnud haldusasutus, siis näevad liikmesriigid ette kas kinnipidamise õiguspärasuse kiire kohtuliku läbivaatamise ametiülesande korras ja/või taotleja taotlusel. Ametiülesande korras teostatava läbivaatamise puhul vaadatakse kinnipidamise õiguspärasus võimalikult kiiresti läbi alates kinnipidamise algusest. Taotleja esitatud taotlusel teostatava läbivaatamise korral vaadatakse see võimalikult kiiresti läbi pärast asjakohaste menetluste alustamist. Liikmesriigid määravad selleks oma siseriiklikus õiguses kindlaks ajavahemiku, mille jooksul ametiülesande korras teostatav läbivaatamine ja/või taotleja esitatud taotluse alusel teostatav kohtulik läbivaatamine läbi viiakse.

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

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

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

[...]“

Madalmaade õigus

- 17 2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000) (edaspidi „välismaalaste seadus“) artiklis 8 on sätestatud:

„Välismaalasel on õigus seaduslikult Madalmaades elada üksnes järgmistel juhtudel:

[...]

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

[...]“

- 18 Välismaalaste seaduse artikli 30a kohaselt:

„1. [Varjupaigataotleja] ajutise elamisloa taotluse võib tunnistada varjupaigamenetluste direktiivi artikli 33 tähenduses vastuvõetamatuks, kui:

[...]

- d) välismaalane on esitanud korduva varjupaigataotluse, mida ta ei ole põhjendanud uute tõendite või asjaoludega või ilma et oleksid ilmnunud uued tõendid või asjaolud, millel võib taotluse hindamisel tähtsust olla; või

[...].

3. Lõike 1 kohaldamise korda täpsustavad normid võib kehtestada üldise haldusmeetmega või selle kohaselt.“

- 19 Välismaalaste seaduse artiklis 59b on ette nähtud:

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

- a) kinnipidamine on vajalik välismaalase isiku või kodakondsuse tuvastamiseks;

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

[...]

d) välismaalane kujutab endast ohtu riiklikule julgeolekule või avalikule korrale direktiivi [2013/33] artikli 8 lõike 3 [esimese lõigu] punkti e tähenduses.

[...]

4. Lõike 1 punkti d alusel toimuv kinnipidamine ei ületa kuut kuud.

5. Minister võib lõike 1 punkti d alusel toimuvat kinnipidamist pikendada maksimaalselt üheksa kuuni, kui:

a) esinevad keerulised faktilised ja õiguslikud asjaolud, mis on seotud [varjupaigataotleja] ajutise elamisloa väljastamise taotluse läbivaatamisega; ja

b) esineb oluline avaliku korra või riikliku julgeolekuga seotud huvi.“

20 2000. aasta välismaalaste määruse (Vreemdelingenbesluit 2000) artikli 3.1 kohaselt:

„[...]

2. Kui on esitatud [varjupaigataotleja ajutise] elamisloa taotlus [...], ei saa sellest tulenevalt alustada väljasaatmist, välja arvatud juhul, kui:

a) välismaalane on esitanud korduva taotluse, kui varasem korduv taotlus on tunnistatud [välismaalaste seaduse] artikli 30a lõike 1 punkti d alusel lõplikult vastuvõetamatuks või jäetud [välismaalaste seaduse] artiklite 30b või 31 alusel ilmselge põhjendamatusse või põhjendamatusse tõttu lõplikult rahuldamata ja ilmnenu ei ole uusi asjaolusid või fakte, mis võiksid omada tähtsust taotluse läbivaatamisel;

[...]

3. Lõikes 2 nimetatud erandid ei ole kohaldatavad, kui väljasaatmine tooks kaasa [28. juuli 1951. aasta Genfi pagulasseisundi] konventsiooni [mida on muudetud 31. jaanuari 1967. aasta New Yorgi protokolliga], liidu õigusest tulenevate kohustuste, [EIÖK] või piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise konventsiooni rikkumise.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

21 Põhikohtuasja kaebaja sisenes Madalmaadesse 23. septembril 1995 ja esitas samal päeval esimese varjupaigataotluse. See taotlus jäeti 18 jaanuari 1996. aasta otsusega rahuldamata. Rechtbank Den Haag (Haagi kohus) jättis 5. juuni 1997. aasta otsusega põhikohtuasja kaebaja kaebuse selle otsuse peale põhjendamatusse tõttu rahuldamata. See kohtuotsus on jõustunud.

22 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu käsutuses olevast asjaomase isiku karistusregistrist nähtub, et ajavahemikul 25. novembrist 1999 kuni 17. juunini 2015 on teda karistatud 21 korda süütegude toimepanemise eest, millest enamik olid vargused, ja karistused ulatusid rahatrahvist vangistuseni.

23 Põhikohtuasja kaebaja esitas 19. detsembril 2012 teise varjupaigataotluse, kuid võttis selle sama aasta 24. detsembril tagasi.

- 24 8. juulil 2013 esitas põhikohtuasja kaebaja kolmanda varjupaigataotluse. Riigisekretär jättis selle 8. jaanuari 2014. aasta otsusega rahuldamata, kohustas teda viivitamatult Euroopa Liidust lahkuma ja kohaldas tema suhtes kümneaastast sisenemiskeeldu. Rechtbank Den Haag (Haagi kohus) jättis 4. aprilli 2014. aasta otsusega põhikohtuasja kaebaja kaebuse selle otsuse peale põhjendamatusette tõttu rahuldamata. See kohtuotsus on samuti jõustunud.
- 25 Põhikohtuasja kaebaja vahistati 28. jaanuaril 2015 Madalmaade territooriumil kahtlustatuna varguse toimepanemises ja tema suhtes kohaldatud sisenemiskeelu rikkumises. Nende kahe süüteo eest mõisteti talle 11. veebruaril 2015 karistuseks kahekuuline vangistus.
- 26 Karistuse kandmise ajal, 27. veebruaril 2015, esitas põhikohtuasja kaebaja neljanda varjupaigataotluse, kuid tema tervisega seotud põhjustel ei olnud võimalik teha selle täiendava taotluse osas otsust karistuse täideviimise ajal.
- 27 Samal päeval kui lõppes põhikohtuasja kaebaja vangistus, s.o 27. märtsil 2015, peeti ta kinni varjupaigataotlejana, eelkõige selleks, et hinnata, kas teda on võimalik tema varjupaigataotluse osas ära kuulata.
- 28 Ta vabastati kinnipidamiskeskusest 9. aprillil 2015, kuna mööduma hakkas sellel ajal kehtivates siseriiklikes õigusaktides sellise kinnipidamise suhtes ette nähtud maksimaalne tähtaeg.
- 29 Põhikohtuasja kaebaja vahistati 16. juunil 2015 uuesti kahtlustatuna varguse toimepanemises ja tema suhtes kohaldatud sisenemiskeelu rikkumises. Nende kahe süüteo eest mõisteti talle 1. juulil 2015 karistuseks kolmekuuline vangistus. Selle karistuse kandmine lõppes 14. septembril 2015.
- 30 Kuna nimetatud kuupäeval ei olnud jätkuvalt võimalik põhikohtuasja kaebajat meditsiinilistel põhjustel tema neljanda varjupaigataotluse osas ära kuulata, peeti ta 14. septembri 2015. aasta otsuse alusel uuesti kinni varjupaigataotlejana välismaalaste seaduse artikli 59b lõike 1 punkti d alusel, millega võetakse üle direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkt e. Nimelt oli Madalmaade ametiasutuste sõnul hoolimata asjaomase isiku õigusest viibida õiguspäraselt Madalmaades vastavalt välismaalaste seaduse artikli 8 punktile f tulenevalt tema neljandast varjupaigataotlusest, tema kinnipidamine põhjendatud eesmärgiga kaitsta riiklikku julgeolekut või avalikku korda, arvestades asjaolu, et teda on karistatud süütegude toimepanemise eest ja teda kahtlustatakse ka teiste süütegude toimepanemises.
- 31 Põhikohtuasja kaebaja esitas kaebuse, milles ta vaidlustas 14. septembri 2015. aasta otsuse tema kinnipidamise kohta ja palus talle välja mõista kahjuhüvitise. See kaebus jäeti Rechtbank Den Haag (Haagi kohus), kes lahendas asja esimese astme kohtuna, 28. septembri 2015. aasta otsusega rahuldamata.
- 32 28. septembril 2015 tõdes selleks volitatud meditsiinieksperit, et põhikohtuasja kaebajat ei ole jätkuvalt võimalik varjupaigataotluse osas ära kuulata.
- 33 23. oktoobril 2015 peatati põhikohtuasja kaebaja kinnipidamine, et ta saaks asuda kandma talle mõistetud vabadusekaotuslikku karistust.
- 34 Rechtbank Den Haag (Haagi kohus) 28. septembri 2015. aasta otsuse peale esitatud apellatsioonkaebuse menetlemisel eelotsusetaotluse esitanud kohtus väidab põhikohtuasja kaebaja, et tema kinnipidamine on vastuolus EIÕK artikli 5 lõike 1 punkti f teise lauseosaga, milles on ette nähtud, et välismaalase kinnipidamist võib õigustada üksnes asjaolu, et tuleb võtta meetmeid väljasaatmiseks või –andmiseks. Nimelt on selle sättega vastuolus sellise välismaalase jätkuv kinnipidamine, kes elab tema varjupaigataotluse osas otsuse tegemist oodates seaduslikult Madalmaades.

- 35 Selle väite puhul tõstatab eelotsusetaotluse esitanud kohus harta artiklit 6 arvestades küsimuse direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e kehtivuse kohta, märkides, et harta selgituste kohaselt vastavad artiklis 6 sisalduvad õigused EIÖK artikliga 5 tagatud õigustele ja vastavalt harta artikli 52 lõikele 3 omavad need sama tähendust ja ulatust, mis neile EIÖK-ga on ette nähtud.
- 36 Neil asjaoludel otsustas Raad van State (Madalmaade riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 punkt e on harta artiklit 6 arvestades kehtiv:

- 1) olukorras, kus kolmanda riigi kodanik on selle direktiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e alusel kinni peetud ja tal on direktiivi 2013/32 artikli 9 kohaselt õigus jääda liikmesriiki seni, kuni tema varjupaigataotluse kohta on esimeses astmes otsus tehtud, ning
- 2) arvestades selgitusi harta kohta, mille kohaselt piirangud, mida võib artiklis 6 ette nähtud õigustele seadusega kehtestada, ei või olla laiemad, kui on EIÖK artikli 5 lõike 1 punkti f sõnastuse enda kohaselt lubatavad piirangud, ning tõlgendust, mille Euroopa Inimõiguste Kohus on viimati nimetatud sätte andnud eelkõige oma kohtuotsuses *Nabil jt vs. Ungari* (nr 62116/12, § 38, 22.9.2015) ja mille kohaselt varjupaigataotleja kinnipidamine on viidatud EIÖK sättega vastuolus, kui kinnipidamine ei toimu väljasaatmise eesmärgil?“

Kiirmenetlus

- 37 Raad van State (riiginõukogu) esitas taotluse lahendada eelotsusetaotlus Euroopa Kohtu kodukorra artikli 107 alusel kiirmenetluses.
- 38 Oma taotluses tugineb eelotsusetaotluse esitanud kohus eelkõige asjaolule, et põhikohtuasja kaebajalt on hetkel võetud vabadus. Ta täpsustab, et vastavalt teabele, mida ta on saanud riigisekretärit, on pärast asjaomase isiku kinnipidamist, mis algas 14. septembril 2015 ja lõpetati 23. oktoobril 2015, tema suhtes samast kuupäevast alates kohaldatud vabadusekaotuslikku karistust („strafrechtelijke detentie“), mis lõpeb 1. detsembril 2015 ja et tõenäoliselt paigutatakse ta seejärel uuesti kinnipidamiskeskusesse („vreemdelingenbewaring“).
- 39 Selles osas tuleb esiteks märkida, et käesolev eelotsusetaotlus, mis puudutab direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e kehtivust, tõstatab küsimused EL toimimise lepingu kolmanda osa V jaotises, mis käsitleb vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala, toodud valdkondade kohta. Eelotsusetaotluse võib seega lahendada kiirmenetluses.
- 40 Teiseks tuleb nentida, et käesoleva eelotsusetaotluse kiirmenetluses lahendamiseks esitatud taotluse lahendamise ajal oli põhikohtuasja kaebajalt võetud vabadus. Ehkki on tõsi, et sellel ajal ei olnud vabadus võetud direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e alusel, sest tema suhtes viidi täide vabadusekaotuslikku karistust, siis sellele kinnipidamisele järgnes alates 23. oktoobrist 2015 kinnipidamine direktiivi 2013/33 alusel. Vastavalt siseriiklike ametiasutuste prognoosidele tuli ta pärast vabadusekaotusliku karistuse ärakandmist uuesti kinni pidada direktiivi 2013/33 artikli 2 punkti h tähenduses.
- 41 Neil asjaoludel otsustas Euroopa Kohtu neljas koda 24. novembril 2015 ettekandja-kohtuniku ettepaneku põhjal ja pärast kohtujuristi ärakuulamist rahuldada eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotluse lahendada eelotsusetaotlus kiirmenetluses. Samuti otsustas ta suunata asja Euroopa Kohtusse, et see määrataks lahendamiseks suurkojale.

42 Eelotsusetaotluse esitanud kohus, mis oli kohustunud edastama kogu põhikohtuasja kaebaja olukorda puudutava asjakohase teabe, teatas 1. detsembril 2015 Euroopa Kohtule, et alates sellest kuupäevast on kaebaja uuesti kinni peetud („vreemdelingenbewaring“) välismaalaste seaduse artikli 59b lõike 1 punkti d alusel.

Eelotsuse küsimuse analüüs

43 Oma eelotsuse küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt, et Euroopa Kohus kontrolliks direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e kehtivust harta artikli 6 alusel.

44 Toimikust nähtub, et põhikohtuasja kaebaja kinnipidamise põhjused on eelkõige seotud tema poolt Madalmaade territooriumil toime pandud süütegudega ja asjaoluga, et tema suhtes on tehtud otsus, millega kohustati teda Madalmaade territooriumilt lahkuma ja millele lisati sisenemiskeeld ning nii otsus kui sisenemiskeeld on jõustunud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale EIÕK artikli 5 lõike 1 punkti f kohta, eelkõige eespool viidatud kohtuotsusele Nabil jt vs. Ungari (§ 38), mille kohaselt tuleb seda vastavalt harta artikli 52 lõikele 3 arvestada harta artikli 6 tõlgendamisel. Vastavalt sellele kohtupraktikale on varjupaigataotleja kinnipidamine vastuolus EIÕK selle sättega, kui kinnipidamise eesmärgiks ei ole väljasaatmine.

45 Kõigepealt tuleb meelde tuletada, et kuigi – nagu seda kinnitab ELL artikli 6 lõige 3 – EIÕK-ga tagatud põhiõigused on liidu õiguse üldpõhimõtted ning kuigi harta artikli 52 lõikes 3 on sätestatud, et hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, on samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud, ei kujuta viimane endast liidu õiguskorda ametlikult integreeritud õigusakti, seni kuni liit ei ole selle konventsiooniga ühinenud (kohtuotsused Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 44, ning Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. komisjon, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 45).

46 Järelikult tuleb direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e kehtivust kontrollida üksnes hartaga tagatud põhiõiguste alusel (vt selle kohta kohtuotsused Otis jt, C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 47, ning Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. komisjon, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 46).

47 Selles osas nähtub selgitustest harta artikli 6 kohta, mida tuleb ELL artikli 6 lõike 1 kolmanda lõigu ja harta artikli 52 lõike 7 kohaselt arvesse võtta harta vastava artikli tõlgendamisel (vt selle kohta kohtuotsused Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 20, ning Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punkt 54), et harta artiklis 6 ette nähtud õigused vastavad EIÕK artikliga 5 tagatud õigustele ja piirangud, mida võib esimesena nimetatud artiklis ette nähtud õigustele seadusega kehtestada, ei või olla laiemad, kui on teisena nimetatud EIÕK artikli sõnastuse enda kohaselt lubatavad piirangud. Siiski on harta artiklit 52 puudutavates selgitustes märgitud, et selle artikli lõike 3 eesmärk on tagada vajalik kooskõla harta ja EIÕK vahel, „ilma et sellega kahjustataks liidu õiguse ja Euroopa Liidu Kohtu sõltumatust“.

48 Ühtlasi tuleb tõlgendamise üldpõhimõtte kohaselt tõlgendada liidu õigusakti võimaluste piires viisil, mis ei sea kahtluse alla selle kehtivust ning kooskõlas kogu esmase õiguse, eelkõige harta sätetega (kohtuotsus McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, punkt 44, ja kohtuotsuse komisjon vs. Strack uuesti läbivaatamine, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, punkt 40).

49 Lubades taotleja kinnipidamist juhul, kui seda nõuab riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine, on direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punktis e ette nähtud piirang harta artiklis 6 sätestatud vabaduse õiguse teostamisele.

- 50 Kuid vastavalt harta artikli 52 lõikele 1 tohib hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist piirata ainult seadusega ning nende olemust arvestades. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt võib nende õiguste ja vabaduste kasutamisele piiranguid seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ning vastavad tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.
- 51 Selles osas tuleb märkida, et kuna asjaomane piirang tuleneb direktiivist, mis on liidu seadusandlik akt, on see piirang ette nähtud seadusega.
- 52 Ka ei riiva direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkt e harta artiklis 6 sätestatud vabaduse õiguse olemust. Nimelt ei mõjuta see säte selle õiguse tagamist ja nagu tuleneb selle sätte ja direktiivi põhjenduse 15 sõnastusest, annab see liikmesriikidele võimaluse pidada taotleja kinni üksnes tema individuaalse käitumise tõttu ja selles sättes nimetatud erandlike asjaolude esinemise korral, ning need asjaolud peavad vastama kõikidele direktiivi artiklites 8 ja 9 toodud tingimustele.
- 53 Kuna riikliku julgeoleku ja avaliku korra kaitsmine kujutavad endast direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punktiga e taotletavat eesmärki, siis tuleb märkida, et selles sättes ette nähtud kinnipidamismeede vastab konkreetselt liidu poolt tunnustatud üldisele huvile. Kokkuvõttes aitab ka riikliku julgeoleku ja avaliku korra kaitsmine kaasa teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitsmisele. Harta artikli 6 kohaselt on igapäevane õigus mitte üksnes vabadusele, vaid ka turvalisusele (vt selle kohta kohtuotsus *Digital Rights Ireland jt*, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 42).
- 54 Kindlaks tehtud sekkumise proportsionaalsuse osas tuleb meelde tuletada, et vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele ei tohi liidu institutsioonide tegevus minna kaugemale sellest, mis on asjaomaste õigusnormidega seatud õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik, ning tekitatud piirangud peavad olema vastavuses seatud eesmärkidega (vt selle kohta kohtuotsused *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, punkt 45; *Nelson jt*, C-581/10 ja C-629/10, EU:C:2012:657 punkt 71, ning *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punkt 50).
- 55 Nimelt kujutab taotleja kinnipidamine juhul, kui seda nõuab riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine, enda olemuselt sobivat meetet, et kaitsta avalikkust sellise isiku käitumisega kaasneva võiva ohu eest ja see on järelikult sobiv direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punktiga e järgitava eesmärgi saavutamiseks.
- 56 Mis puudutab liikmesriikidele selles sättes taotleja kinnipidamiseks riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmisega seotud põhjustel antud võimaluse vajalikkust, siis tuleb rõhutada, et arvestades harta artiklis 6 ette nähtud vabaduse õiguse tähtsust ja sekkumise tõsidust, mida kujutab endast kinnipidamine selle õiguse suhtes, tuleb selle õiguse kasutamise piirangute puhul piirduda rangelt vajalikuga (vt analoogia alusel seoses eraelu puutumatusega kohtuotsus *Digital Rights Ireland jt*, C-293/12 ja C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 52).
- 57 Selles osas tuleneb nii direktiivi 2013/33 artikli 8 sõnastusest, kontekstist kui ka selle sätte ettevalmistavatest materjalidest, et selle artikli lõike 3 esimese lõigu punktis e ette nähtud võimaluse puhul pidada taotleja kinni riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmisega seotud põhjustel tuleb järgida kõiki tingimusi, mille eesmärk on piiritleda rangelt sellise meetme kasutamist.
- 58 Nimelt tuleneb esiteks direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punktist e endast, et taotlejat võib pidada kinni üksnes siis, kui seda „nõuab“ riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine.
- 59 Ühtlasi tuleb ka rõhutada, et direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimeses lõigus on ammendavalt loetletud erinevad alused, mille hulgas on ka riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsmine, mis õigustavad kinnipidamist ja et igapäevane neist alustest vastab erinevale vajaduse korrale ning on teistest sõltumatu.

- 60 Direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 teises lõigus on ka ette nähtud, et kinnipidamise alused sätestatakse siseriiklikus õiguses. Selles osas tuleb meelde tuletada, et kui direktiivi sätted annavad liikmesriikidele hindamisruumi erinevate võimalike olukordade lahendamiseks sobivate ülevõtmismeetmete kindlaksmääramisel, peavad nad nende meetmete rakendamisel mitte ainult tõlgendama oma siseriiklikku õigust kooskõlas vastava direktiiviga, vaid nad peavad ka jälgima, et nad ei tugineks direktiivi sellisele tõlgendusele, mis läheb vastuollu kõnealuste põhiõigustega või muude liidu õiguse üldpõhimõtetega (vt selle kohta kohtuotsused *Promusicae*, C-275/06, EU:C:2008:54, punkt 68, ning N. S. jt, C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 77).
- 61 Teiseks, nagu on selgitatud direktiivi 2013/33 põhjendustes 15 ja 20, puudutavad direktiivi artikli 8 ülejäänud lõiked liikmesriikidele antud kinnipidamisõiguse olulisi piiranguid. Nimelt nähtub direktiivi artikli 8 lõikest 1, et liikmesriigid ei tohi isikut kinni pidada ainult sel põhjusel, et ta on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse. Samuti on direktiivi artikli 8 lõikes 2 nõutud, et kinnipidamist võib kohaldada üksnes vajaduse korral ja igat juhtumit eraldi hinnates ja kui muid leebemaid alternatiivseid sunnimeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada. Direktiivi 2013/33 artikli 8 lõikes 4 on ette nähtud, et liikmesriigid tagavad, et siseriikliku õigusega on ette nähtud eeskirjad, mis käsitlevad kinnipidamise alternatiive, nagu korrapärane ilmumine ametiasutustesse, rahalise tagatise andmine või keeld lahkuda kindlaksmääratud kohast.
- 62 Samuti on direktiivi 2013/33 artikli 9 lõikes 1 sätestatud, et taotleja peetakse kinni võimalikult lühikeseks ajaks ja teda hoitakse kinni ainult seni kuni direktiivi artikli 8 lõikes 3 sätestatud alused on kohaldatavad. Samuti tuleb kinnipidamiskorralduse puhul järgida olulisi menetluslikke ja kohtulikke tagatiseid. Nimelt tuleb vastavalt direktiivi artikli 9 lõigetele 2 ja 4 esitada selles korralduses kirjalikult selle aluseks olevad faktilised ja õiguslikud põhjendused ning teatud osa teabest tuleb taotlejale edastada keeles, millest ta aru saab või millest ta kõigi eelduste kohaselt peaks aru saama. Sama direktiivi artikli 9 lõigetes 3 ja 5 on täpsustatud selle kohtuliku kontrolli tingimused, mida liikmesriigid peavad kinnipidamise seaduslikkuse kontrollimiseks ette nägema.
- 63 Kolmandaks tuleneb direktiivi 2013/33 aluseks oleva ettepaneku Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (COM(2008) 815 (lõplik)), seletuskirja 3. jaotise punktist 4, et nii see kinnipidamise alus, mille aluseks on riikliku julgeoleku ja avaliku korra kaitsmine, kui ka teised kolm selles ettepanekus sisalduvat kinnipidamise alust, mis võeti hiljem üle nimetatud direktiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punktidesse a–c, tuginevad Euroopa Nõukogu ministrite komitee 16. aprilli 2003. aasta soovitusel varjupaigataotlejate kinnipidamismeetmete kohta ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) pagulaste ülemvoliniku 26. veebruari 1999. aasta suunistele varjupaigataotlejate kinnipidamise suhtes kohaldatavate kriteeriumide ja nõuete kohta. Nimelt nähtub nende suuniste 2012. aastal vastu võetud redaktsiooni punktides 4.1 ja 4.2, et kinnipidamine kujutab endast esiteks erimeedet, mis on põhjendatud üksnes õiguspärasel eesmärgil, ning kinnipidamine võib konkreetsel juhul osutada vajalikuks kolmel põhjusel, mis on üldiselt kooskõlas ka rahvusvahelise õigusega ning milleks on avalik kord, rahvatervis ja riiklik julgeolek. Teiseks tohib kinnipidamist kasutada üksnes viimase abinõuna, kui on tõendatud, et see on vajalik, mõistlik ja proportsionaalne õiguspärase eesmärgiga.
- 64 Tuleb lisada, et need ranged piirid, mis on seatud pädevate siseriiklike ametiasutuste võimalusele pidada taotleja kinni direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e alusel, on samuti tagatud Euroopa Kohtu praktikas teistes direktiivides sisalduvatele mõistetele „riiklik julgeolek“ ja „avalik kord“ antud tõlgendusega, mida kohaldatakse ka direktiivi 2013/33 suhtes.
- 65 Euroopa Kohus on ka otsustanud, et mõiste „avalik kord“ eeldab igal juhul lisaks ühiskondliku korra häirimisele ehk igasugusele seaduserikkumisele ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi (kohtuotsused *Zh. ja O.*, C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika direktiivi 2008/115 artikli 7 lõike 4 kohta, ning *T.*, C-373/13, EU:C:2015:413, punkt 79 ja seal viidatud kohtupraktika, mis puudutab artikleid 27 ja 28 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivis 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu

kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46, ning parandused ELT 2004, L 229, lk 35, ja ELT 2005, L 197, lk 34)).

- 66 Mõiste „avalik julgeolek“ kohta tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et see hõlmab nii liikmesriigi sisejulgeoleku kui ka välisjulgeoleku ja et järelikul võib avalikku julgeolekut mõjutada institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht rahvastiku säilimisele, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele kooseksisteerimisele või militaarhuvide kahjustamine (vt selle kohta kohtuotsus Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punktid 43 ja 44).
- 67 Taotleja kinnipidamise või selle jätkamise direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e alusel vajalikkuse nõudest tulenevalt on riikliku julgeoleku või avaliku korra mõjutamine põhjendatud üksnes siis, kui isiku konkreetne käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi või asjaomase liikmesriigi sise- või välisjulgeolekut (vt selle kohta kohtuotsus T., C-373/13, EU:C:2015:413, punktid 78 ja 79).
- 68 Ka direktiivi artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkt e ei näi ebaproportsionaalne taotletud eesmärkidega. Selles osas tuleb rõhutada, et see säte pakub tasakaalu ühelt poolt taotletava üldise huvi eesmärgi, see tähendab riikliku julgeoleku ja avaliku korra kaitse ning teiselt poolt kinnipidamismeetmega vabaduse õigusesse sekkumise vahel (vt analoogia alusel kohtuotsus Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punktid 72 ja 77).
- 69 Nimelt võib see säte olla aluseks kinnipidamismeetetele juhul, kui pädevad siseriiklikud ametiasutused on eelnevalt kontrollinud igal konkreetset üksikjuhtumil, kas see oht, mida asjaomased isikud võivad tekitada riiklikule julgeolekule või avalikule korrale vastab vähemalt nende meetmetega isikute vabaduse õigusele kujutatava sekkumise raskusele.
- 70 Eespool toodud kaalutlusi arvestades tuleb sedastada, et liidu seadusandja on direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e vastu võttes leidnud õiglase tasakaalu ühelt poolt taotleja õiguse vahel vabadusele ja teiselt poolt riikliku julgeoleku ja avaliku korra kaitsmisega seotud nõuete vahel.
- 71 Mis puudutab eelkõige proportsionaalsuse põhimõttest tulenevate nõuete kohaldamist sellise kohtuasja nagu põhikohtuasja kontekstis ja selleks, et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule terviklik vastus, tuleb märkida, et vastavalt eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud andmetele, mis on toodud käesoleva kohtuotsuse punktides 30 ja 44, on põhikohtuasja kaebaja kinnipidamise põhjused peamiselt seotud tema poolt Madalmaade territooriumil toime pandud süütegudega ja asjaoluga, et tema suhtes on tehtud otsus, millega kohustati teda Madalmaade territooriumilt lahkuma ja millele lisati sisenemiskeeld, ning nii otsus kui sisenemiskeeld on jõustunud.
- 72 Mis puudutab kõigepealt viimasena nimetatud asjaolu, siis tuleb märkida, et vastavalt direktiivi 2008/115 artikli 11 lõikele 2 määratakse sisenemiskeelu kestus igal üksikjuhul kindlaks pärast kõigi oluliste asjaolude hoolikat kaalumist ning see ei ületa põhimõtteliselt viit aastat. Sisenemiskeelu kestus võib sama sätte kohaselt siiski ületada viit aastat, kui asjaomane kolmanda riigi kodanik kujutab endast tõsist ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule.
- 73 Sellises olukorras võivad need samad põhjused, mille tõttu siseriiklikud ametiasutused jõudsid järeldusele, et põhikohtuasja kaebaja konkreetne käitumine kujutab endast tõsist ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule direktiivi 2008/115 artikli 11 lõike 2 tähenduses, samuti õigustada kinnipidamist riikliku julgeoleku või avaliku korra kaitsest tulenevatel põhjustel direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e tähenduses. Kontrollida tuleb siiski, kas selline kinnipidamine määrati proportsionaalsuse põhimõtet rangelt järgides ja kas selle kinnipidamise alused on jätkuvalt kehtivad.

- 74 Mis puudutab asjaolu, et pärast seda, kui põhikohtuasja kaebajat oli kohustatud Madalmaade territooriumilt lahkuma ja tema suhtes oli kohaldatud kümneaastast sisenemiskeeldu, esitas ta täiendava taotluse rahvusvahelise kaitse saamiseks, siis ei takista see tema suhtes kinnipidamismeetme kohaldamist direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e alusel. Selline kinnipidamine ei võta taotlejalt õigust jääda liikmesriiki direktiivi 2013/32 artikli 9 lõike 1 alusel rahvusvahelise kaitse menetluse ajaks, kuni pädev ametiasutus on teinud esimeses astmes otsuse tema varjupaigataotluse kohta.
- 75 Mis puudutab eelotsusetaotluse esitanud kohtu teavet selle kohta, et vastavalt tema enda kohtupraktikale kaotab tagasisaatmismenetluses eelnevalt tehtud tagasisaatmisotsus täielikult kehtivuse, kui isik, kelle suhtes see menetlus toimub, esitab varjupaigataotluse, siis tuleb rõhutada, et direktiivi 2008/115 kasulik mõju nõuab igal juhul, et selle direktiivi alusel algatatud menetlust, mille raames on tehtud tagasisaatmisotsus, millele on vajaduse korral lisatud sisenemiskeeld, võib jätkata selles staadiumis, milles see katkestati rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise tõttu, kui see taotlus on jäetud esimeses astmes rahuldamata. Nimelt ei või liikmesriigid ohustada selle direktiivi eesmärgi saavutamist, milleks on riigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate kolmanda riigi kodanike tõhusa väljasaatmis- ja repatrieerimispoliitika kehtestamine (vt selle kohta kohtuotsus El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, punkt 59).
- 76 Selles osas nähtub nii ELL artikli 4 lõikest 3 tulenevast ja kohtuotsuse El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) punktis 56 meenutatud liikmesriikide lojaalsuskohustusest kui ka eelkõige direktiivi 2008/115 põhjenduses 4 toodud tõhususe nõuetest, et selle direktiivi artikliga 8 liikmesriikidele pandud kohustus – viia selle artikli lõikes 1 kirjeldatud asjaolude esinemisel läbi väljasaatmine – tuleb täita võimalikult kiiresti (vt selle kohta kohtuotsus Achughbaban, C-329/11, EU:C:2011:807, punktid 43 ja 45). Seda kohustust ei ole aga täidetud juhul, kui väljasaatmine hilineb asjaolu tõttu, et pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esimeses astmes rahuldamata jätmist tuleb eelmises punktis kirjeldatud menetlust jätkata mitte selles staadiumis, milles see katkes, vaid seda tuleb alustada algusest.
- 77 Lõpuks tuleb meelde tuletada, et osas, milles hartas sisalduvad õigused vastavad EIÕK-ga tagatud õigustele, on harta artikli 52 lõikes 3 ette nähtud, et selliste õiguste tähendus ja ulatus on samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud. Järelikult tuleb EIÕK artikli 5 lõiget 1 arvesse võtta harta artikli 6 tõlgendamisel. Direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e vastuvõtmisel ei ole liidu seadusandja jätnud tähelepanuta EIÕK artikli 5 lõike 1 punkti f teises lauseosas antud kaitse taset.
- 78 Nimelt, nagu on selgitatud ka selle sätte sõnastuses, võimaldab see kinni pidada isikut väljasaatmiseks või -andmiseks. Ehkki Euroopa Inimõiguste Kohus on selle kohta eespool viidatud kohtuotsuses Nabil jt vs. Ungari (§ 29) otsustanud, et vabaduse võtmine selle sätte alusel on õigustatud ainult isiku väljasaatmiseks või -andmiseks, ning kui menetlust ei viida läbi nõutava hoolsusega, ei ole kinnipidamine selle sätte alusel enam õigustatud, ei välista see kohtuotsus liikmesriigi võimalust pidada Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas ette nähtud tagatise järgides kinni kolmanda riigi kodanik, kelle suhtes on enne rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist vastu võetud tagasisaatmisotsus, millele on lisatud sisenemiskeeld.
- 79 Euroopa Inimõiguste Kohus on ka täpsustanud, et pooleliolev varjupaigamenetlus ei tähenda iseenesest, et varjupaigataotluse esitanud isiku kinnipidamine ei toimu enam tema „väljasaatmiseks“, sest selle taotluse võimalik rahuldamata jätmine võib tähendada, et juba otsustatud väljasaatmismeetmed viiakse ellu (Euroopa Inimõiguste Kohus, Nabil jt vs. Ungari, eespool viidatud, § 38).

- 80 Nagu on tuvastatud käesoleva kohtuotsuse punktides 75 ja 76, tuleb direktiivi 2008/115 alusel algatatud menetlust, milles on tehtud tagasisaatmisotsus, millele on vajaduse korral lisatud sisenemiskeeld, selle peatamisel rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise ja selle esimeses astmes rahuldamata jätmise korral jätkata selles staadiumis, milles see katkes, sest selline menetlus on jätkuvalt pooleli EIÕK artikli 5 lõike 1 punkti f teise lauseosa tähenduses.
- 81 Veel tuleb rõhutada, et Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast EIÕK artikli 5 lõike 1 kohta nähtub, et vabadust piiravat meetet on rakendatud kooskõlas eesmärgiga kaitsta isikuid omavoli eest eelkõige siis, kui ametiasutused ei tegutse pahauskelt ega eksitavalt, kui see on kooskõlas EIÕK artikli 5 lõike 1 vastavas lõigus lubatud piirangute eesmärgiga ning esitatud põhjenduse ja vaidlusaluse vabaduse võtmise vahel on proportsionaalne seos (vt selle kohta Inimõiguste Kohus, Saadi vs. Ühendkuningriik, nr 13229/03, §-d 68–74, Euroopa Inimõiguste Kohus 2008). Nagu nähtub arutelust, mis puudutab kehtivuse kontrollimist harta artikli 52 lõike 1 alusel, on direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkt e, mille ulatus on rangelt piiratud selle sätte kontekstiga, nende nõuetega kooskõlas.
- 82 Seega tuleb eelotsuse küsimusele vastata, et direktiivi 2013/33 artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e kontrollimisel ei ilmnenud midagi, mis võiks seada kahtluse alla selle sätte kehtivuse vastavalt harta artiklile 6 ja artikli 52 lõigetele 1 ja 3.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, artikli 8 lõike 3 esimese lõigu punkti e kontrollimisel ei ilmnenud midagi, mis võiks seada kahtluse alla selle sätte kehtivuse vastavalt Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklile 6 ja artikli 52 lõigetele 1 ja 3.

Allkirjad