



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 13. detsembril 2017¹

Kohtuasi C-240/17

E

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala – Schengeni ala – Kolmanda riigi kodaniku kohta tehtud tagasisaatmisotsus ja tema suhtes kehtestatud sissesõidukeeld – Schengeni infosüsteemis olev hoiatusteade riiki sisenemise keelamiseks – Süütegusid toime pannud kolmanda riigi kodanik – Kolmanda riigi kodanik, kellel on kehtiv elamisluba teises Schengeni alasse kuuluv liikmesriigis – Konsulteerimiskohustus – Käimasolevate konsultatsioonide mõju tagasisaatmisotsuse täitmisele ja sissesõidukeelu kehtima hakkamine – Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõige 2 – Direktiiv 2008/115/EÜ

I. Sissejuhatus

1. Luksemburgis asuva Schengeni omavalitsusüksuse nimi on alates 1985. aastast kehastanud ettekujutust vabast reisimisest Euroopas ilma sisepiiridel toimuva kontrollita. Vahepeal on see ettekujutus Euroopa Liidu enamikus liikmesriikides ja ka mõnes kolmandas naaberriigis, mis üheskoos moodustavad Schengeni ala, tõelisuseks muutunud. Schengeni süsteem kuulub tänapäeval Euroopa vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala põhialuste hulka.²

2. Kõnealuse süsteemi püsivaks toimimiseks ja selleks, et seda aktsepteeritaks ka edaspidi võimalikult laiaulatuslikult, on aga tingimata vajalikud ühiseeskirjad, mis tagavad tõhusalt ja ühtselt, et suuremat vabadust kõnealusel ilma sisepiirideta alal ei saadaks turvalisuse arvel. Selle hulka kuulub see, et osalisriigid säilitavad kontrolli kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigis viibimise üle, ilma et nad jätaksid samal ajal tähelepanuta liidu õigusnormid või asjaomaste isikute isiklikud õigused ja huvid.

3. Sellist vastuolulist olukorda puudutab eelotsusetaotlus, mida Euroopa Kohus käesolevas kohtuasjas käsitleb. Tuleb selgitada, kuidas tuleb toimida juhul, kui kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellel on ühes Schengeni alasse kuuluv liikmesriigis kehtiv elamisluba, kehtestatakse teises Schengeni alasse kuuluv liikmesriigis sissesõidukeeld. Sellisel sissesõidukeelul on arvestades seda, et sisepiiridel kontroll puudub, põhimõtteliselt üleeuroopaline mõõde ja see peaks kehtima kogu Schengeni alal ning lisaks isegi Euroopa Liidu kõikide liikmesriikide suhtes.

¹ Algeel: saksa.

² Vt selle kohta ELL artikli 3 lõige 2 ja ELTL artikli 67 lõige 2 ning EL lepingule ja ELTL-le lisatud protokoll nr 19 (Protokoll Euroopa Liidu raamistikku integreeritud Schengeni *acquis* kohta, ELT 2008, C 115, lk 290; see protokoll pärineb Amsterdam lepingust).

4. Täpsemalt on tegemist E-ga, kes on Nigeeria kodanik ja kes on Soomes toime pannud süütegusid. Soome asutused tahavad ta saata tagasi tema kodumaale Nigeeriasse ja kehtestasid tema suhtes sissesõidukeelu kogu Schengeni alal, hoolimata sellest, et tal on veel Hispaanias elamise õigus.

5. Schengeni süsteemi käsitlevad liidu õigusnormid näevad sedalaadi juhtudeks ette liikmesriikidevahelised konsultatsioonid, et võimaldada kõikidel asjaomastel asutustel ühtselt ja vastuoludeta tegutseda. Liikmesriik, kes kehtestab sissesõidukeelu, peab küsima elamisloa andnud teiselt liikmesriigilt, kas see kavatseb elamisloa ära võtta. Mis saab aga siis, kui liikmesriik, kelle poole on konsulteerimiseks pöördutud – käesoleval juhul Hispaania Kuningriik – pikema aja jooksul ei vasta, kuigi konsulteeriv liikmesriik – käesoleval juhul Soome Vabariik – on seisukohal, et asjaomane isik kujutab endast ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, ning tahaks ta seetõttu viivitamata tema päritoluriiki tagasi saata?

6. Seda praktikas olulist küsimust ei ole siiani selgitatud. Sellele küsimusele vastamisega saab Euroopa Kohus anda oma panuse Schengeni alal kohaldatavate ühiseeskirjade edasiarendamisse, võttes seejuures ühtlasi arvesse õiget tasakaalu liikmesriikide julgeolekuhuvid ja kolmandate riikide kodanike isiklike õiguste ja huvid³ vahel.

II. Õiguslik raamistik

7. Käesoleva kohtuasja liidu õiguse raamistiku määravad esiteks Schengeni lepingu rakendamise konventsioon⁴ ja teiseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.⁵ Peale selle on olulised Schengeni piirieskirjad määruse (EL) 2016/399⁶ redaktsioonis.⁷

A. Schengeni lepingu rakendamise konventsioon

8. Schengeni lepingu rakendamise konventsioonile (edaspidi „Schengeni rakenduskonventsioon“) kirjutasid 19. juunil 1990 Schengenis (Luksemburg) alla viis liikmesriiki⁸ ja see jõustus 26. märtsil 1995. EL lepingule ja EL toimimise lepingule lisatud protokoll nr 19⁹ kohaselt on see nüüd Schengeni *acquis'* osa, mis on integreeritud Euroopa Liidu raamistikku ja kehtib Schengeni alal, st peaaegu kõikide Euroopa Liidu liikmesriikide, sealhulgas nii Soome Vabariigi kui ka Hispaania Kuningriigi suhtes. Peale selle hõlmab Schengeni ala ka mõnda kolmandat riiki, näiteks Šveitsi Konföderatsiooni.¹⁰

3 Eelkõige viimati nimetatud aspekti kohta vt kohtuotsused, 5.6.2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkt 46); 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 39) ja 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punkt 38).

4 EÜT 2000, L 239, lk 19; ELT eriväljaanne 19/02, lk 9.

5 ELT 2008, L 348, lk 98.

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (ELT 2016, L 77, lk 1).

7 Määrusega 2016/399 tunnistati kehtetuks ja asendati enne seda kehtinud Schengeni piirieskirjad, mis olid kehtestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 562/2006 (ELT 2006, L 105, lk 1). Käesolevas kohtuasjas kohaldatavad sätted ei ole siiski sisuliselt muutunud, mistõttu ma käsitlen järgnevalt ainult Schengeni piirieskirjade praegu kehtivat redaktsiooni.

8 Need olid Belgia Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Prantsuse Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik ja Madalmaade Kuningriik.

9 Nõukogu 20. mai 1999. aasta otsusega 1999/436/EÜ (EÜT 1999, L 176, lk 17) liigitati iga Schengeni *acquis'*d moodustav säte Euroopa Liidu aluslepingute erinevate õiguslike aluste juurde; vastavalt selle otsuse A lisale kuulub Schengeni rakenduskonventsiooni artikkel 25 EÜ artikli 62 punkti 3 ja artikli 63 punkti 3 kohaldamisalasse (praegu ELTL artiklid 77 ja 79).

10 Vt selle kohta leping Euroopa Liidu, Euroopa Ühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni vahel Šveitsi Konföderatsiooni ühinemise kohta Schengeni *acquis'* rakendamise, kohaldamise ja edasiarendamisega, allkirjastatud Luxembourgis 26. oktoobril 2004 ja jõustunud 1. märtsil 2008 (ELT 2008, L 53, lk 52; edaspidi „leping Šveitsi ühinemise kohta Schengeniga“).

9. Schengeni rakenduskonventsiooni II jaotise („Kontrollide kaotamine sisepiiridel ja isikute liikumine“) 5. peatükis („Elamisluba ja sissesõidukeelu kehtestamine“) asub artikkel 25, mille lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„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.“

10. Schengeni rakenduskonventsiooni II jaotises asub ka artikkel 19, mis kuulub 4. peatükki („Välismaalaste liikumist käsitlevad nõuded“) ja mille lõige 1 näeb ette välismaalaste liikumise õiguse Schengeni alal:

„Välismaalane, kellel on ühtne viisa ja kes on seaduslikult sisenenud konventsiooniosalise territooriumile, võib vabalt liikuda kõigi konventsiooniosaliste territooriumil oma viisa kehtivusaja jooksul, kui ta vastab artikli 5 lõike 1 punktides a, c, d ja e osutatud sissesõidunõuetele.“

11. Selles kontekstis mõistetakse „välismaalase“ all vastavalt selle mõiste määratlusele Schengeni rakenduskonventsiooni artiklis 1 isikut, kes ei ole Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik. Seega on sellel mõistel sama tähendus kui mõistel „kolmanda riigi kodanik“, mida liidu õiguses samuti sageli kasutatakse. „Välismaalane, kellele on kehtestatud sissesõidukeeld“, on sama sätte kohaselt „välismaalane, kellele on [...] kehtestatud Schengeni infosüsteemis sissesõidukeeld“. „Elamisloa“ all mõistetakse nende sätete kohaselt „konventsiooniosalise väljaantud mis tahes liiki luba, mis annab õiguse elada tema territooriumil [...]“.

B. Schengeni piirieskirjad

12. Lisaks tuleb viidata Schengeni piirieskirjadele määruse 2016/399 redaktsioonis, mille artikkel 6 sätestab sisenemise nõuded kolmandate riikide kodanikele:

„1. Kuni 90-päevaseks kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul, mis tähendab igale viibimispäevale eelneva 180-päevase ajavahemiku arvestamist, kehtivad kolmandate riikide kodanikele järgmised territooriumile sisenemise tingimused:

[...]

d) nende kohta ei ole Schengeni infosüsteemi (SIS) kantud hoiatust sisenemise keelamise eesmärgil.

[...]

5. Erandina lõikest 1 kehtivad järgmised põhimõtted:

a) kolmanda riigi kodanikul, kes ei täida kõiki lõikes 1 sätestatud tingimusi, kuid kellel on elamisluba või pikaajaline viisa, on lubatud elamisloa või pikaajalise viisa andnud liikmesriigi territooriumile jõudmiseks sõita läbi teiste liikmesriikide territooriumi, välja arvatud juhul, kui liikmesriik, kelle välispiiri ületamist ta taotleb, on kandnud ta oma sisenemiskeeluregistrisse ning keeluga kaasnevad juhised sisenemise või läbisõidu keelamiseks;

[...]“.

13. Peale selle on Schengeni piirieskirjade artikli 14 („Sisenemiskeeld“) lõikes 1 sätestatud järgmist:

„Kolmanda riigi kodanikul, kes ei vasta kõigile artikli 6 lõikes 1 sätestatud tingimustele ja kes ei kuulu artikli 6 lõikes 5 osutatud isikute kategooriatesse, on keelatud siseneda liikmesriikide territooriumile. See ei piira varjupaigaõiguse, rahvusvahelise kaitse ega pikaajaliste viisade väljastamisega seotud erisätete kohaldamist.“

C. Direktiiv 2008/115

14. Lõpuks tuleb mainida direktiivi 2008/115, mille I peatüki („Üldsätted“) artikli 3 punktides 3, 4, 6 ja 8 on esitatud järgmiste mõistete määratlused:

„[...]

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;

[...]

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;

[...]“.

15. Direktiivi 2008/115 II peatükis („Ebaseadusliku riigisviibimise lõpetamine“) asuvad muu hulgas artiklid 6, 7 ja 11.

16. Direktiivi 2008/115 artikkel 6 kannab pealkirja „Tagasisaatmisotsus“. Selle kaks esimest lõiget on sõnastatud järgmiselt:

„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 julgeoleku huvides, kohaldatakse lõiget 1.“

17. Direktiivi 2008/115 artikli 7 („Vabatahtlik lahkumine“) kahes esimeses lõikes on sätestatud järgmist:

„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.“

18. Direktiivi 2008/115 artikkel 8 pealkirjaga „Väljasaatmine“ on sõnastatud järgmiselt:

„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.

[...]“.

19. Direktiivi 2008/115 artikli 9 („Väljasaatmise edasilükkamine“) lõikes 2 on sätestatud järgmist:

„Liikmesriigid võivad väljasaatmise sobiva ajavahemiku võrra edasi lükata, võttes arvesse iga üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid. [...]“.

20. Lisaks sätestab direktiivi 2008/115 artikkel 11 pealkirja all „Sisenemiskeeld“ järgmist:

„1. Tagasisaatmisotsustele lisatakse sisenemiskeeld:

a) kui tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks ei ole määratud või

b) kui tagasipöördumiskohustust ei ole täidetud.

Teistel juhtudel võib tagasisaatmisotsustele lisada sisenemiskeelu.

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

[...]“.

21. Selgitavad märkused nende sätete kohta on lisaks esitatud direktiivi 2008/115 põhjendustes 4, 6 ja 14:

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

[...]

(6) Liikmesriigid peaksid tagama, et kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku riigisviibimise lõpetamine toimub õiglase ja läbipaistva korra kohaselt. [...]

[...]

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

III. Asjaolud ja põhikohtuasi

22. E. on Nigeeria kodanik. 24. jaanuaril 2014 mõisteti talle Soome kriminaalkohtus Soomes 2013. aastal toime pandud mitme raske narkokuriteo eest¹¹ viieaastane vabadusekaotuslik liitkaristus. Kriminaalkohtu otsus on jõustunud. Osa talle määratud vangistusest on E. Soomes juba ära kandnud.

23. Hispaanias, kus ta oli enne seda 14 aastat elanud ja kus viibib ka tema perekond, on E-l elamisluba, mis kehtib kuni 11. veebruarini 2018. Sellele vastavalt taotles E. Soome asutustelt enda tagasisaatmist Hispaaniasse.

24. Maahanmuuttovirasto (Soome Migratsiooniamet) tegi 21. jaanuaril 2015 siiski otsuse saata E. tagasi tema kodumaale Nigeeriasse ning põhjendas seda E. poolt Soomes toime pandud raskete kuritegudega, mille tõttu ta kujutab endast ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Koos riigist väljasaatmise otsusega kehtestati E. suhtes kuni teistsuguse korralduse tegemiseni kehtiv sissesõidukeeld kogu Schengeni alal. Talle ei antud tähtaega vabatahtlikuks lahkumiseks.

25. Migratsiooniamet alustas 26. jaanuaril 2015 vastavalt Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõikele 2 konsulteerimist Hispaania Kuningriigiga ja palus selle liikmesriigi asutustel teatada oma seisukoht seoses E-le Hispaanias antud elamisloa võimaliku tühistamisega. Kuna Hispaania asutused ei vastanud, uuendas Migratsiooniamet 20. juunil 2016 oma taotlust ja 21. juunil 2016 edastas ta ka E. kohta tehtud süüdimõistva kohtuotsuse resolutsiooni, mida Hispaania oli palunud. 28. juunil 2016 ja 9. novembril 2016 esitas Migratsiooniamet veel kord järelepärimise Hispaania asutustele. Eelotsusetaotluses esitatud andmete kohaselt ei ole Hispaania asutused siiani teatanud oma sisulist seisukohta.

26. E. kaebus, mille ta esitas väljasaatmisotsuse peale Helsingin hallinto-oikeusele (Helsingi halduskohus, Soome), mis tegutseb esimese astme kohtuna, jäeti rahuldamata.¹² E. apellatsioonkaebuse alusel menetleb vaidlust nüüd teises astmes eelotsusetaotluse esitanud Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus).

¹¹ Apellandi valduses oli olnud ja ta oli müünud muu hulgas 850 ecstasy-tabletti; ta oli toonud Soome kokku 438 grammi kokaiini selle müügi või edasiandmise eesmärgil ning pannud toime katse osta vähemalt 30 grammi kokaiini selle edasimüügi eesmärgil.

¹² Esimese astme kohtu otsus tehti 5. aprillil 2016.

27. Põhikohtuasja menetlevad liikmesriigi kohtud lähtuvad sellest, et E. kujutab endast ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Kuni teistsuguse korralduse tegemiseni on aga Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) oma 27. oktoobri 2016. aasta määrusega E. väljasaatmise peatanud.

IV. Eelotsusetaotlus ja menetlus Euroopa Kohtus

28. Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) esitas 2. mai 2017. aasta vahemäärusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 10. mail 2017, Euroopa Kohtule ELTL artikli 267 alusel järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõikes 2 ette nähtud konventsiooniosaliste konsulteerimiskohustusel on selline õiguslik mõju, millele kolmanda riigi kodanik saab tugineda olukorras, kus konventsiooniosaline kehtestab talle kogu Schengeni piirkonda hõlmava sissesõidukeelu ja määrab, et ta tuleb tagasi saata päritoluriiki selle tõttu, et ta kujutab endast ohtu avalikule korrale ja julgeolekule?
2. Kui sissesõidukeelu üle otsustades kohaldatakse konventsiooni artikli 25 lõiget 2,

siis kas konsulteerida tuleb enne sissesõidukeelu kehtestamist või on konsulteerimine lubatud alles pärast seda, kui otsus tagasisaatmise ja sissesõidukeelu kehtestamise kohta on tehtud?
3. Kui konsulteerida on võimalik alles pärast seda, kui tagasisaatmise ja sissesõidukeelu kehtestamise otsus on tehtud,

siis kas kolmanda riigi kodaniku tema päritoluriiki tagasisaatmise ja kogu Schengeni piirkonda hõlmava sissesõidukeelu jõustumist takistab see, et konsulteerimine konventsiooniosaliste vahel alles kestab ja teine konventsiooniosaline ei ole teatanud kavatsusest tühistada kolmanda riigi kodaniku elamisloa?
4. Kuidas peab konventsiooniosaline toimima siis, kui elamisloa andnud konventsiooniosaline jätab hoolimata korduvatest taotlustest võtmata seisukoha kolmanda riigi kodanikule antud elamisloa tühistamise kohta?“

29. Koos eelotsusetaotlusega palus eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult ka seda, et see kohaldaks käesolevas kohtuasjas vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 107 eelotsuse kiirmenetlust. Vastuseks Euroopa Kohtu küsimustele, mille see esitas selgituste saamiseks kodukorra artikli 101 alusel, selgitas eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski 2. juunil 2017, et E. on alates 24. jaanuarist 2016 tingimisi vabastatud talle mõistetud karistuse kandmisest ega viibi käesoleval ajal vahi all. Neil asjaoludel otsustas kiirmenetluseks määratud Euroopa Kohtu koda kodukorra artikli 108 kohaselt eelotsuse kiirmenetluse kohaldamata jätta. Siiski otsustas Euroopa Kohtu president 12. juunil 2017 menetleda kohtuasja kodukorra artikli 53 lõike 3 alusel eelisjärjekorras.

30. Euroopa Kohtus toimunud eelotsusemenetluses esitasid Soome, Belgia, Saksamaa, Poola ja Šveitsi¹³ valitsus ning Euroopa Komisjon oma kirjalikud seisukohad. 9. novembril 2017 toimunud kohtuistungil osalesid E., Maahanmuuttovirasto (Migratsiooniamet), Soome ja Hispaania valitsus ning komisjon. Tuleb rõhutada, et Hispaania valitsus osales Euroopa Kohtu sõnaselgel nõudmisel kohtuistungil ja esitas seejuures oma seisukohad eelotsuse küsimuste kohta ja ka mõne küsimuse kohta, mille esitas Euroopa Kohus.

¹³ Šveitsi õiguse kohta osaleda eelotsusemenetluses vt lepingu Šveitsi ühinemise kohta Schengeni artikli 8 lõige 2 koosmõjus Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 23 neljanda lõiguga.

V. Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

31. Nagu Euroopa Kohtus toimunud kohtuistungil selgus, nõudsid Hispaania asutused 2. novembril 2017 Migratsiooniametilt E. kohta Soomes tehtud väljasaatmisotsust, et alustada Hispaanias E. elamisloa tühistamise menetlust. 6. novembril 2017 täitis Migratsiooniamet selle soovi ja edastas Hispaaniale väljasaatmisotsuse koopia.

32. Isegi kui jätta arvesse võtmata, et põhikohtuasjas toimunud viimatistest sündmustest ei teavitanud Euroopa Kohut ametlikult mitte eelotsusetaotluse esitanud kohus, vaid üksnes menetlusosalised,¹⁴ võib pealiskaudsel vaatlusel küsida, kas eelotsuse tegemise vajadus on ära langenud,¹⁵ kuna esialgu vastuvõetavad eelotsuse küsimused võisid 2017. aasta novembris toimunud sündmuste tõttu muutuda pelgalt hüpoteetiliseks.

33. Tuleb siiski arvestada, et seni ei ole Hispaania asutused teinud E. elamisloa tühistamise kohta veel lõplikku otsust. Pigem kavatakse üksnes alustada menetlust, mis võib viia selle elamisloa tühistamiseni. Nagu Hispaania valitsus Euroopa Kohtu sõnaselge järelepärimise peale selgitas, ei ole võimalik ette näha, millal ja millise tulemusega võidakse nimetatud siseriiklik menetlus lõpetada. Samuti saab E. tema elamisloa võimaliku tühistamise peale esitada Hispaania kohtutes tavapärased kaebused.

34. Niikaua kui puudub Hispaania asutuste jõustunud otsus E. elamisloa tühistamise kohta, ei saa lähtuda sellest, et elamisloa tühistamiseks on piisav alus Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 tähenduses või et see elamisluba on koguni juba tühistatud.

35. Seda arvestades tuleb lähtuda sellest, et eelotsuse küsimused ei ole minetanud oma tähtsust põhikohtuasja lahendamise jaoks ja Euroopa Kohus on endiselt kohustatud neile vastama.

VI. Eelotsuse küsimuste sisuline hinnang

36. Käesolevas kohtuasjas on huvi keskmes Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõige 2, mille tõlgendamist eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtult palub.

37. See Schengeni *acquis*'sse kuuluv säte näeb ette Schengeni alasse kuuluvate liikmesriikide vahel konsulteerimiskohustuse, kui üks nendest riikidest kehtestab kolmanda riigi kodanikule sissesõidukeelu kogu Schengeni alal, hoolimata sellest, et teine liikmesriik on samale kolmanda riigi kodanikule väljastanud elamisloa, mis on veel kehtiv. Sel viisil tuleb tagada siseriiklike asutuste tegutsemise tõhusus, ühtsus ja vastuolude puudumine Schengeni alal.

38. Ühtekokku nelja küsimusega soovib Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) sellega seoses teada saada, missugused konkreetsed tagajärjed on veel lõpetamata, aga juba pikka aega kestnud konsultatsioonimenetlusel, mis toimub Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel, sellele, kuidas tuleb täita kolmanda riigi kodaniku suhtes tehtud otsuseid tagasisaatmise ja sissesõidukeelu kehtestamise kohta (teine, kolmas ja neljas eelotsuse küsimus), ja kas kolmanda riigi kodanik ise saab siseriiklikes kohtutes sellele sättele tugineda (esimene eelotsuse küsimus).

39. Nendele Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 kohta esitatud küsimustele vastamisel tuleb ühtselt kohaldada liidu kõiki olulisi õigusnorme, mis puudutavad vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala. Seetõttu tuleb käesolevas kohtuasjas esitatud kaalutluste puhul arvestada direktiivi 2008/115 ja ka Schengeni piirieskirjade sätteid.

¹⁴ Migratsiooniamet ja Hispaania valitsuse esindaja andsid Euroopa Kohtule selle kohta kokkulangevaid selgitusi.

¹⁵ Selle kohta kohtuotsus, 20.1.2005, García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34) ning kohtumäärused, 3.3.2016, Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143) ja 23.3.2016, Overseas Financial ja Oaktree Finance (C-319/15, EU:C:2016:268).

40. Minu arvates on otstarbekas käsitleda esmalt teist, kolmandat ja neljandat küsimust Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 sisulise tõlgendamise kohta, enne kui lõpuks asuda esimese küsimuse raames käsitlema selle sätte vahetut õigusmõju.

41. Arvestades Euroopa Kohtu ja eelotsusetaotluse esitanud kohtu vahelist ülesannete jaotust, pean ma kõikides märkustes, mida ma käesoleva kohtuasja kohta esitan, tõeseks, et E. kujutab endast tegelikult ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, nagu seda on eelotsusetaotluses sõnaselgelt väljendatud ja mida ükski menetlusosaline ei sea kahtluse alla.¹⁶

42. Üksnes selline E-st lähtuv oht avalikule korrale ja julgeolekule lubab muu hulgas Soome asutustel käesoleval juhul saata asjaomane isik otse tagasi tema kodumaale Nigeeriasse, ilma et talle antaks enne seda võimalust sõita Hispaaniasse, kus tal on kehtiv elamisluba (vt direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 2 teine lause koosmõjus lõikega 1).

A. Sobiv aeg alustada konsultatsioone vastavalt Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõikele 2 (teine küsimus)

43. Teise küsimuse eesmärk on määrata kindlaks aeg, mil tuleb alustada konsultatsioone Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel. Täpsemalt palub eelotsusetaotluse esitanud kohus teavet selle kohta, kas sedalaadi konsultatsioonid tuleb algatada juba enne võimaliku tagasisaatmisotsuse tegemist või enne kolmanda riigi kodaniku suhtes võimaliku sissesõidukeelu kehtestamist või tekib liidu õiguses kehtestatud konsulteerimiskohustus alles siis, kui ametiasutuste otsused tagasisaatmise ja sissesõidukeelu kohta on juba tehtud.

44. Juba oma sõnastuse kohaselt enamikus keeleversioonides – eelkõige saksa-, prantsus- ja ingliskeelses versioonis – puudutab Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 juhtumeid, kus kolmanda riigi kodanikule on *kehtestatud* sissesõidukeeld (vt selle sätte esimene lõik), ja juhtumeid, kus konsultatsioonid asjaomaste liikmesriikide vahel viivad vajaduse korral selleni, et keeld tühistatakse (vt sama sätte teine lõik). Teisisõnu näeb Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 seega konsulteerimise kohustuse ette üksnes *pärast* seda, kui kolmanda riigi kodaniku suhtes on juba kehtestatud sissesõidukeeld. Vastupidi sellele ei ole eelnevat konsulteerimiskohustust selles sättes – teisiti kui Euroopa Komisjoni praeguses ettepanekus asjaomase õigusvaldkonna reformimise kohta¹⁷ – praegu ette nähtud.

45. See hinnang leiab kinnitust, kui vaadelda Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõiget 2 seoses direktiiviga 2008/115, milles on sätestatud ühised normid ja menetlused riigis ebaseaduslikult viibivate kolmanda riigi kodanike tagasisaatmiseks. Seda seetõttu, et ka see direktiiv ei näe praegu ette eelnevaid kohustuslikke konsultatsioone teiste liikmesriikidega, kui liikmesriigi asutused kavatsevad teha tagasisaatmisotsuse koos sissesõidukeelu kehtestamisega (direktiivi 2008/115 artikkel 6 koosmõjus artikliga 11).

¹⁶ Ma eeldan seejuures, et asjaolu kindlakstegemine, et esineb oht avalikule korrale ja julgeolekule, tehti liidu õiguses kehtivate standardite kohaselt ning see rajaneb eelkõige konkreetse juhtumi hoolikal prognoosil, mille puhul ei võetud arvesse mitte ainult neid kuritegusid, mida asjaomane isik minevikus toime pani, vaid olulisel määral ka neid ohte, mis temast tegelikult ja praegu lähtuvad ning millel oli lõppkokkuvõttes otsustav tähtsus; vt selle kohta kohtuotsus, 11.6.2015, Zh. ja O. (C-554/13, EU:C:2015:377, eelkõige punktid 50–52 ja 54).

¹⁷ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse Schengeni infosüsteemi (SIS) loomist, toimimist ja kasutamist riigipiiri ületamise kontrolli valdkonnas ning millega muudetakse määrust (EL) nr 515/2014 ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1987/2006, mille komisjon esitas 21. detsembril 2016, artikli 26 lõike 2, COM(2016) 882 final.

46. Selleks et ellu viia tõhusa tagasisaatmispoliitika eesmärki, mille Euroopa Liit on võtnud oma lipukirjaks,¹⁸ on muu hulgas otsustava tähtsusega, et liikmesriikide asutused saaksid vajaduse korral kiiresti tegutseda, eelkõige juhul, kui ebaseaduslikult riigis viibiv kolmanda riigi kodanik kujutab endast – nagu käesoleval juhul – ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Õiguslik kohustus pidada eelnevalt alati konsultatsiooni võimalike asjaomaste liikmesriikidega võib olla selle eesmärgiga vastuolus.

47. Asjaolu, et puudub kohustus konsulteerida teiste liikmesriikidega enne seda, kui tehakse otsused tagasisaatmise ja sissesõidukeelu kehtestamise kohta, ei tähenda siiski mingil juhul, et eelnev konsulteerimine on Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõikega 2 vastuolus.¹⁹ Nagu Saksamaa valitsus ja komisjon õigesti rõhutavad, on isegi soovitatav, et liikmesriigi asutused, kes kaaluvad ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku suhtes tagasisaatmisotsuse tegemist koos samaaegse sissesõidukeelu kehtestamisega, astuvad võimalikult kiiresti ühendusse kõigi teiste asjaomaste liikmesriikidega. Esiteks saavad need teised liikmesriigid sel viisil võimalikult varakult vajalikku teavet, mis võimaldab ka neil võtta meetmeid avaliku korra ja julgeoleku kaitseks. Teiseks taotletakse sellega suurimat võimalikku kooskõla Schengeni ala liikmesriikide tegutsemises eesmärgiga vältida vastukäivaid otsuseid.

Vahekokkuvõte

48. Järelikult tuleb vastusena teisele eelotsuse küsimusele tõlgendada Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõiget 2 nii, et selles sättes ette nähtud konsultatsioone tuleks liidu õiguse praeguse seisuga juures pidada võimalikult varakult, kuid neid ei pea tingimata alustama enne otsuse tegemist tagasisaatmise ja sissesõidukeelu kehtestamise kohta.

B. Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel peetavate käimasolevate konsultatsioonide mõju tagasisaatmist ja sissesõidukeeldu puudutavate otsuste täitmisele (kolmas ja neljas küsimus)

49. Kolmanda ja neljanda küsimusega, mida ma käsitlen nende tiheda sisulise seotuse tõttu üheskoos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus peamiselt teada, kas tagasisaatmisotsust²⁰ saab täita ja kogu Schengeni ala hõlmav sissesõidukeeld saab jõustuda enne seda, kui Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel peetud konsultatsioonid on lõpetatud.

50. Teisiti kui eespool käsitletud teise küsimuse puhul,²¹ mis puudutas ainult tagasisaatmise ja sissesõidukeelu kehtestamise otsuse tegemist, tõstatatakse kolmanda ja neljanda küsimusega seega probleem, kas selliseid otsuseid võib täita või jõustada, kui konsultatsioonid Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 tähenduses veel kestavad.

Sissejuhatav märkus kolmanda ja neljanda küsimuse ulatuse kohta

51. Poola valitsus märgib rõhutatult, et Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel peetud konsultatsioonide esemeks ei ole tagasisaatmisotsused, mistõttu ei saa selliste konsultatsioonide tulemus algusest saadik avaldada mõju nende tagasisaatmisotsuste täitmisele.

18 Vt selle kohta direktiivi 2008/115 põhjendus 4 ning kohtuotsused, 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 39); 23.4.2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punkt 34) ja 26.7.2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punkt 51).

19 Nagu ettepaneku COM(2016) 882 final (viidatud eespool 17. joonealuses märkuses) artikli 26 lõike 2 teisest lausest nähtub, on igal juhul võimalik ette kujutada, et Schengeni süsteemis korraldatakse eelnevaid konsultatsioone.

20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus räägib sellega seoses – tuginedes küllap asjaomaste siseriiklike õigusnormide keelekasutusele – „väljasaatmisest“. Vastupidiste pidepunktide puudumise tõttu lähtun ma aga sellest, et siinjuures on tegemist tagasisaatmisotsusega direktiivi 2008/115 tähenduses, ning võtan aluseks selles direktiivis kasutatud mõisted.

21 Vt selle kohta eespool käesolev ettepanek, punktid 43–48.

52. Need argumendid ei ole minu arvates piisavad. See võib tõepoolest olla nii, et Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõige 2 puudutab oma sõnastuse kohaselt ainult sissesõidukeelde, täpsemalt selliste sissesõidukeeldude erilist praktilist aspekti, nimelt riiki sisenemise keelamist käsitleva hoiatusteate kandmist Schengeni infosüsteemi. Arvestada tuleb aga seda, et käesolevas kohtuasjas kõne all oleva sissesõidukeeluga on kaasas tagasisaatmisotsus (vt direktiivi 2008/115 artikli 3 punkti 6 lõpuosa ja artikli 11 lõige 1) ning see jõustub alles siis, kui ebaseaduslikult riigis viibiv kolmanda riigi kodanik on tegelikult lahkunud liikmesriikide territooriumilt, seega kui ta on tõepoolest Euroopa Liidu territooriumilt välja sõitnud.²²

53. Sellele vastavalt on sissesõidukeelu jõustumiseks olulise praktilise tähtsusega see, millal võib kolmanda riigi kodaniku suhtes kehtestatud väljasaatmisotsust omalt poolt täita ja kuidas mõjutavad seda täitmist käimasolevad konsultatsioonid, mida peetakse Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel.

54. Järelikult ei oota eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtu tarvilikku vastust mitte ainult mõju kohta, mida Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel peetud konsultatsioonid avaldavad sissesõidukeelule, vaid ka mõju kohta, mida sellised konsultatsioonid avaldavad sissesõidukeelu aluseks olevale tagasisaatmisotsusele.

Praktilised probleemid Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 kohaldamisel

55. Kui Schengeni ala teine liikmesriik teeb – nagu käesoleval juhul – kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellel on Schengeni ala liikmesriigis kehtiv elamisluba, tagasisaatmisotsuse ja kehtestab kogu Schengeni ala hõlmava sissesõidukeelu koos riiki sisenemise keelamist käsitleva hoiatusteatega, siis on teine liikmesriik vastavalt Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõikele 2 kohustatud pidama esimese liikmesriigiga konsultatsioone küsimuse kohta, kas elamisloa tühistamiseks on piisav alus.

56. Asjaolu, et koos eksisteerivad tagasisaatmisotsus ja kogu Schengeni ala hõlmav sissesõidukeeld ühest küljest ning kehtiv elamisluba teisest küljest, viib Schengeni ala asutuste vastuolulise tegutsemiseni, mis tuleb lahendada Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel peetavate konsultatsioonide abil.

57. Kui liikmesriik, kelle poole on konsulteerimiseks pöördutud, tühistab tema väljastatud elamisloa või kui elamisluba kaotab muudel põhjustel – eelkõige sellega lubatud viibimise kestuse lõppemise tõttu – kehtivuse, võib asi piirduda kogu Schengeni ala hõlmava sissesõidukeeluga.

58. Seevastu juhul, kui konsultatsioonidest tuleneb, et elamisluba ei ole tühistatud, vaid see kehtib edasi, siis peab liikmesriik, kes on kehtestanud kogu Schengeni ala hõlmava sissesõidukeelu, muutma selle pelgalt siseriiklikuks sissesõidukeeluks, mis puudutab üksnes tema territooriumi, ja võib siis asjaomase välismaalase äärmisel juhul kanda siseriiklikku sissesõidukeeluregistrisse (Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 teine lõik).

59. Teatud laadi hallis tsoonis asub kolmanda riigi kodanik liidu õiguse praeguse seisjuures siis, kui tagasisaatmisotsus pööratakse täitmisele ja seega jõustatakse ka sissesõidukeeld, kuigi liikmesriikidevahelised konsultatsioonid Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel veel kestavad. Kolmanda riigi kodaniku suhtes kohaldatakse sel ajal kogu Schengeni ala hõlmavat sissesõidukeeldu ja tema kohta jääb kehtima Schengeni infosüsteemi kantud hoiatusteade riiki sisenemise keelamiseks, mis puudutab kogu Schengeni ala. Siiski peab see liikmesriik, kes on väljastanud kehtiva elamisloa, laskma vastavalt Schengeni süsteemis kehtivatele ühiseeskirjadele kolmanda riigi kodanikul endiselt oma territooriumile siseneda ja iga Schengeni alasse kuuluv teine

²² Kohtuotsus, 26.7.2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punktid 45–53, eelkõige punktid 45 ja 53).

liikmesriik peab tal lubama selle liikmesriigi territooriumile jõudmiseks oma territooriumilt läbi sõita, välja arvatud juhul, kui asjaomane isik on kandud selle riigi sissesõidukeeluregistrisse (vt selle kohta Schengeni rakenduskonventsiooni artikkel 21 koosmõjus Schengeni piirieskirjade artikli 6 lõike 5 punktiga a ja artikli 14 lõikega 1).

60. Lõppkokkuvõttes palub seega eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul käsitleda praktikas äärmiselt tähtsat probleemi, mis puudutab seda, kuidas saab kirjeldatud halli tsooni hoida võimalikult väikesena, kahjustamata Euroopa Liidu tagasisaatmispoliitika tõhusust ning avaliku korra ja julgeoleku kaitset kogu Schengeni alal.

Kohustus arvestada Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel peetavaid käimasolevaid konsultatsioone olukorras, kus täidetakse tagasisaatmisotsuseid, millega on kaasas sissesõidukeeld

61. Kui vaadelda üksnes Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 ja ka direktiivi 2008/115 sõnastust, siis näib, et liikmesriikidevahelistest käimasolevatest konsultatsioonidest ei tulene tagasisaatmisotsuse täitmisele ega sellega seotud sissesõidukeelu jõustumisele riigis ebaseaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku suhtes mingeid piiranguid. Vastupidi, tagasisaatmist käsitlevad õigusnormid kohustavad liikmesriike vastavalt direktiivi 2008/115 artikli 8 lõikele 1 võtma kõik vajalikud meetmed tagasisaatmisotsuste täitmiseks.

62. Arvestada tuleb siiski Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõikes 2 sätestatud konsulteerimismenetluse eesmärki. See seisneb selles, et saavutada kõikide konventsioonis osalevate liikmesriikide asutuste ühtne ja vastuoludeta tegutsemine Schengeni alal ja tagada, et kehtiv elamisluba ja kogu Schengeni ala hõlmav sissesõidukeeld ei eksisteeriks pikka aega koos. Eelkõige tuleb, nagu eespool juba mainitud,²³ muuta Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 teise lõigu alusel kehtestatud sissesõidukeeld, mis hõlmab kogu Schengeni ala, siseriiklikuks sissesõidukeeluks, juhul kui liikmesriik, kes on väljastanud asjaomasele kolmanda riigi kodanikule kehtiva elamisloa, seda elamisluba ei tühistata.

63. Samal ajal tuleb asjaomast kolmanda riigi kodanikku õiglaselt kohelda²⁴ ning asetada ta sellisesse olukorda, et ta saab välja sõita liikmesriiki, mis andis talle elamisloa, et kasutada seal oma elamisõigust, selle asemel, et ta peaks naasma kolmandasse riiki, mis on tema päritolumaa (vt selle kohta direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 2 esimene lause ja Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 teine lõik).

64. Mõlemat Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõikes 2 sätestatud konsulteerimismenetluse eesmärki – liikmesriikide asutuste ühtset ja vastuoludeta tegutsemist ühest küljest ning kehtiva elamisloa kasutamise võimalust teisest küljest – ei saaks kaugeltki nii hästi teostada, kui konsulteerival liikmesriigil oleks võimalik tema asutuste tehtud tagasisaatmisotsuseid igal juhul juba enne konsultatsioonide lõppu täitmisele pöörata, mis viiks tagajärjeni, et asjaomane kolmanda riigi kodanik peaks Euroopa liidu territooriumilt lahkuma ja tema suhtes kohaldataks sissesõidukeeldu, mis on endiselt kehtiv.

²³ Vt selle kohta eespool käesolev ettepanek, punkt 58.

²⁴ Kolmanda riigi kodaniku õiguse kohta õiglasele ja läbipaistvale kohtulikule arutamisele vt direktiivi 2008/115 põhjendus 6 ning kohtuotsused, 5.6.2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkt 40) ja 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 61).

65. Seega tuleneb Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 eesmärgist, et selle sätte alusel peetavate käimasolevate konsultatsioonidega on põhimõtteliselt vastuolus tagasisaatmisotsuse täitmine ja sissesõidukeelu jõustumine. Sellist pooleliolevat konsulteerimismenetlust tuleb minu arvates muu hulgas pidada üksikjuhtumile eriomaseks asjaoluks, mistõttu peab see vastavalt direktiivi 2008/115 artikli 9 lõikele 2 üldjuhul viima kolmanda riigi kodaniku tema kodumaale väljasaatmise edasilükkamiseni.

Võimalus täita tagasisaatmisotsuseid enne seda, kui on lõpetatud konsultatsioonid Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel

66. Sellest hoolimata võib enesestmõistetavalt esineda olukordi, kus ei ole üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid arvestades õigustatud oodata nii kaua, kuni Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel peetavad käimasolevad konsultatsioonid on lõppenud, vaid kolmanda riigi kodanik tuleb vastavalt direktiivi 2008/115 artiklile 8 viivitamata välja saata.

67. Kui kohandada konsulteerimismenetluse konkreetset kohaldamist võimalikult harmooniliselt muude vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala käsitlevate asjaomaste sätetega ning vaadelda Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõiget 2 seoses direktiivi 2008/115 sätetega, siis kerkivad eelkõige esile kaks juhtumite rühma, kus näib, et tagasisaatmisotsuse täitmine ja sissesõidukeelu jõustamine on erandjuhul soovitatavad juba enne seda, kui on lõppenud konsultatsioonid Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel:

- esiteks juhul, kui liikmesriik, kelle poole on konsulteerimiseks pöördutud, ei esita oma seisukohta, hoolimata sellest, et mõistlik vastamistähtaeg on möödunud (*esimene juhtumite rühm*);
- teiseks juhul, kui asjaomane kolmanda riigi kodanik kujutab endast ohtu avalikule korrale ja julgeolekule (*teine juhtumite rühm*).

Mõlema juhtumite rühma puhul on tõhusa tagasisaatmispoliitika peamiste eesmärkidega kooskõlas see,²⁵ kui ebaseaduslikult riigis viibiva kolmanda riigi kodaniku tagasisaatmisotsus täidetakse kiiresti ning sellega jõustatakse tõhusalt ka teda puudutav sissesõidukeeld.

Esimene juhtumite rühm: mõistliku vastamistähtaja ületamine

68. Mis puudutab esimest juhtumite rühma, siis tuleb tõdeda, et Schengeni rakenduskonventsioon kui selline ei kehtesta konkreetset tähtaega, mille jooksul peab liikmesriik, kelle poole on vastavalt Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõikele 2 konsulteerimiseks pöördutud, teatama oma seisukoha. Lojaalse koostöö põhimõttest (ELL artikli 4 lõige 3)²⁶ järeldub siiski, et liikmesriik, kelle poole on konsulteerimiseks pöördutud, peab teatama oma seisukoha mõistliku tähtaja jooksul, kasutades selleks spetsiaalselt ette nähtud vormi.²⁷

25 Vt selle kohta veel kord direktiivi 2008/115 põhjendus 4 ning kohtuotsused, 5.11.2014, Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 39); 23.4.2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, punkt 34) ja 26.7.2017, Ouhrami (C-225/16, EU:C:2017:590, punkt 51).

26 Liikmesriikidevahelise lojaalse koostöö põhimõtte kohta üldiselt vt kohtuotsused, 22.3.1983, komisjon vs. Prantsusmaa (42/82, EU:C:1983:88, punkt 36); 27.9.1988, Matteucci (235/87, EU:C:1988:460, punkt 19) ja 11.6.1991, Athanasopoulos jt (C-251/89, EU:C:1991:242, punkt 57). Viimasel ajal on Euroopa Kohus rõhutanud liikmesriikidevahelise lojaalse koostöö põhimõtte tähtsust ka seoses vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga, ja nimelt ühest küljest seoses Schengeni süsteemiga (kohtuotsus, 31.1.2006, komisjon vs. Hispaania, C-503/03, EU:C:2006:74, punkt 56) ja teisest küljest rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamist arvestades (kohtuotsus, 26.7.2017, Jafari, C-646/16, EU:C:2017:586, punkti 88 lõpuosa).

27 Vt SIRENE käsiraamatu punkt 4.5.1, trükitud komisjoni 26. veebruari 2013. aasta rakendusotsuse 2013/115/EL lisas (ELT 2013, L 71, lk 1).

69. Direktiivi 2008/115 artikli 7 lõikele 1 tuginedes²⁸ on pealegi võimalik täpsustada, millist vastamistähtaega tuleb pidada mõistlikuks: üldjuhul tuleks liikmesriigile, kelle poole on konsulteerimiseks pöördutud, andma seisukoha võtmiseks seitsme kuni 30 päeva pikkuse tähtaja, mis on seega samasugune tähtaeg nagu see, mille saab asjaomasele kolmanda riigi kodanikule anda vabatahtlikuks lahkumiseks.

70. Selline seitsme kuni 30 päeva pikkune tähtaeg selleks, et pidada konsultatsioone Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel, võib tõepoolest tunduda võrdlemisi lühike, kui arvestada, et liikmesriigis, kelle poole on konsulteerimiseks pöördutud, võib osutuda vajalikuks piirkondlike või kohalike asutuste kaasamine ning asjaomase kolmanda riigi kodaniku isikliku olukorra kontrollimine.²⁹ Vastamistähtaja lühidus ei ole aga vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneval alal mingil juhul haruldane.³⁰ Käesolevas kontekstis on see seletatav juba mainitud põhieesmärgiga tõhustada Euroopa Liidu tagasisaatmispoliitikat, mis nõuab kõikidelt asjaomastelt liikmesriikide asutustelt suuri pingutusi ja äärmiselt kiiret tegutsemist.³¹ Lühike tähtaeg järgib muu hulgas ka eesmärki tagada kõigi asutuste ühtne tegutsemine Schengeni alal.

71. Peale selle kaitseb lühike vastamistähtaeg esiteks kolmanda riigi asjaomase kodaniku huvi õiguskindluse vastu ja – tema vangistamise korral – võimalikult lühikese vabadusekaotuse vastu. Teiseks on lühike tähtaeg konsulteeriva liikmesriigi huvides, keda ei tule ülemääraselt koormata kolmanda riigi kodaniku ebaseaduslikule viibimisele kulutatud aja ja võimalike kuludega.

72. Kui liikmesriik, kelle poole on konsulteerimiseks pöördutud, peaks sellest hoolimata vajama rohkem aega oma seisukoha teatamiseks vastavalt Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõikele 2, siis nõuab lojaalse koostöö põhimõte (ELL artikli 4 lõige 3), et ta astub konsulteeriva liikmesriigiga ühendusse ja nimetab sellele piisava aluse vastamistähtaja pikendamiseks. Konsulteeriv liikmesriik on omalt poolt kohustatud lojaalse koostöö vaimus käsitlema väiteid, mille on esitanud liikmesriik, kelle poole ta on konsulteerimiseks pöördunud. Ideaaljuhul peaksid mõlemad riigid direktiivi 2008/115 artikli 7 lõikele 2 tuginedes kokku leppima tähtaja mõistlikus pikendamises. Vähemalt vastamistähtaja pikendamist veel 30 päeva võrra peaks konsulteeriv liikmesriik liikmesriigile, kelle poole ta on konsulteerimiseks pöördunud, üldjuhul võimaldama.

73. Kui ka pikendatud tähtaeg lõpeb tulemuseta, siis ei saa sõnaselgete õigusnormide puudumise tõttu tõepoolest eeldada, et liikmesriik, kelle poole on konsulteerimiseks pöördutud, annab positiivse või negatiivse vastuse.³² Siiski võib konsulteeriv liikmesriik siis ilma pikemata lähtuda sellest, et mõistliku vastamistähtaja ajaline raam on ületatud.

28 Juhindumine direktiivis 2008/115 sätestatud tähtaegadest näib seda vajalikum, et selle direktiivi artikli 21 kohaselt asendatakse selle direktiiviga Schengeni rakenduskonventsiooni teatud sätted.

29 Vt viimati nimetatud aspekti kohta eelkõige nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta artikkel 12 (EÜT 2004, L 16, lk 44; ELT eriväljaanne 19/06, lk 272).

30 Nii nt teatud vastamistähtajad, mis kehtivad Dublini III määrusega kehtestatud süsteemi raames, nii nagu need mängivad rolli pooleliolevas kohtuasjas X (liidetud kohtuasjad C-47/17 ja C-48/17); vt selle kohta 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, artikli 22 lõiked 1 ja 6 ning artikkel 25 (ELT 2013, L 180, lk 31).

31 Veel rangem on komisjoni vaatenurk tema ettepaneku COM(2016) 882 final artikli 26 lõike 2 teises lauses (viidatud eespool 17. joonealuses märkuses), milles ta peab sobivaks väga lühikest seitsmepäevast vastamistähtaega.

32 Konkreetsete õigusvaldkondade kohta, milles on liidu seadusandja andnud asutuse vaikimisele sõnaselgelt sisu, vt minu ettepanek kohtuasjas Housiaux (C-186/04, EU:C:2005:70, punkt 35).

74. Konsulteeriv liikmesriik võib siis oma tagasisaatmisotsuse, hoolimata sellest, et konsultatsioonid ei ole veel tulemuseni viinud, täitmisele pöörata ja sel viisil sissesõidukeelu jõustada. See sissesõidukeeld kehtib kogu Schengeni alal (ja muu hulgas ka liidu kõigi liikmesriikide jaoks, kes ei kuulu Schengeni alasse³³) siiski – nagu juba eespool mainitud³⁴ – nii, et asjaomasele kolmanda riigi kodanikule võimaldatakse sisenemine või läbisõit sisenemiseks liikmesriiki, kelle poole on konsulteerimiseks pöördutud, ja milles tal on (veel) kehtiv elamisluba (vt selle kohta Schengeni rakenduskonventsiooni artikkel 21 koosmõjus Schengeni piirieskirjade artikli 6 lõike 5 punktiga a ja artikli 14 lõikega 1).

Teine juhtumite rühm: oht avalikule korrale ja julgeolekule

75. Mis puudutab teist juhtumite rühma, mille puhul lähtub asjaomase kolmanda riigi kodanikust oht avalikule korrale ja julgeolekule, siis on iseenesestmõistetav, et tagasisaatmisotsuse võib täitmisele pöörata ning seega jõustada ka sissesõidukeelu, ilma et tuleks oodata, millal lõpevad konsultatsioonid Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel.

76. Seda seetõttu, et arvestades kontrolli puudumist Schengeni ala sisepiiridel on üldjuhul oodata, et oht avalikule korrale ja julgeolekule, mis lähtub Schengeni ala liikmesriigis asjaomase kolmanda riigi kodanikust, võib kiiresti avalduda ka kõikides teistes Schengeni ala riikides. Sellele vastavalt ei tegutse liikmesriik, kes teeb tagasisaatmisotsuse ja kehtestab sissesõidukeelu, korra ja julgeoleku kaitseks mitte ainult oma riigi territooriumil, vaid teeb seda kogu Schengeni alal.

77. Kõigi Schengeni ala liikmesriikide ja nende territooriumil elava rahvastiku julgeoleku huvidel on sellisel juhul esimene püüdluste suhtes, et ametiasutuste otsused oleksid Schengeni alal ühtsed ja vastuoludeta, ning ka asjaomase kolmanda riigi kodaniku huvi suhtes kasutada oma elamisluba, mille on väljastanud liikmesriik, kelle poole on konsulteerimiseks pöördutud.³⁵

78. Seda tulemust kinnitab direktiivi 2008/115 artikli 7 lõige 4, mille kohaselt võivad liikmesriigid jätta isikutele, kes kujutavad endast ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata või määrata ainult väga lühikese tähtaja. Sellele sätteleg tuginedes ei saa konsulteerivalt liikmesriigilt nõuda, et see ootaks enne tagasisaatmisotsuse täitmist ja sissesõidukeelu jõustumist ära selle liikmesriigi seisukoha, kelle poole ta on konsulteerimiseks pöördunud.

Järeldused põhikohtuasja jaoks

79. E. juhtumiga sarnane olukord kuulub Euroopa Kohtule teadaoleva teabe kohaselt mõlema eespool kirjeldatud juhtumite rühma alla: esiteks ületas Hispaania suurel määral vastamistähtaja, mis on Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 raames mõistlik,³⁶ ilma – niivõrd kui nähtub – et ta oleks tähtaja pikendamist palunud, rääkimata sellest, et ta oleks esitanud piisava aluse tähtaja pikendamiseks (esimene juhtumite rühm). Teiseks lähtub E-st siseriiklike asutuste ja kohtute tuvastuste kohaselt oht avalikule korrale ja julgeolekule (teine juhtumite rühm). Ei ühel ega teisel põhjusel, millest kumbki oleks juba piisav, ei ole käesoleva juhtumiga sarnases olukorras tagasisaatmisotsuse täitmine ja sissesõidukeelu jõustumine vastuolus sellega, et konsultatsioonid Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel ei ole veel lõppenud.

33 Vt selle kohta direktiivi 2008/115 artikli 3 punkt 6, mille kohaselt keelatakse sisenemine selle direktiivi tähenduses *liikmesriigi territooriumile*; vt lisaks direktiivi põhjendus 14, milles kinnitatakse, et siseriiklikel tagasisaatmismeetmetel, millega kehtestatakse sisenemiskeeld, mis keelab sisenemise *kõikide liikmesriikide territooriumidele* ja seal viibimise, peaks olema *üleeuroopaline mõju*.

34 Vt selle kohta eespool käesolev ettepanek, punkt 59.

35 Sellele vastavalt ei näe direktiivi 2008/115 artikli 6 lõike 2 teine lause sedalaadi juhtumi korral ette ka kohustust võimaldada väljasõitu liikmesriiki, kes on väljastanud elamisloa asjaomasele kolmanda riigi kodanikule, vaid viitab lihtsalt artikli 6 lõikele 1, mis käsitleb kolmanda riigi kodaniku tagasipöördumist kodumaale.

36 Konsultatsioonid Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel olid kuupäevaks, mil eelotsusetaotlus saabus Euroopa Kohtusse, kestnud üle kahe aasta, ilma et Hispaania Kuningriik oleks oma lõplikku seisukohta teatavaks teinud.

Vahekokkuvõte

80. Kokkuvõttes võib seega Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 tõlgendamise kohta vastata kolmandale ja neljandale eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Tagasisaatmisotsuse võib täita ja sissesõidukeelu jõustada alles siis, kui liikmesriik, kelle poole on Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel konsulteerimiseks pöördutud, on teatanud oma seisukoha või on konsultatsioonid jäänud hoolimata mõistliku vastamistähtaja möödumisest tulemuseta. Juba enne selle tähtaja möödumist võib mõlemad otsused täitmisele pöörata, kui kolmanda riigi kodanik kujutab endast ohtu avalikule korrale ja julgeolekule.

C. Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 vahetu õigusmõju (esimene küsimus)

81. Lõpuks tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastates hinnata, kas asjaomane kolmanda riigi kodanik saab siseriiklikes kohtutes vahetult tugineda Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõikele 2.

82. Esialgu ei olnud Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 puhul tegemist liidu õigusaktiga, vaid õigusnormiga, mis oli sätestatud riikidevahelises lepingus väljaspool Euroopa Liidu raame. Pärast Amsterdami lepingu sõlmimist, millega Schengeni *acquis* integreeriti Euroopa Liidu raamistikku,³⁷ sai see leping siiski liidu õiguse lahutamatuks osaks, mida Schengeni alas osalevad liikmesriigid peavad kohaldama.

83. Teisiti kui raamotsuste puhul³⁸ ei ole liikmesriikidevaheliste lepingute vahetu õigusmõju seoses vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva alaga välistatud. Ka Schengeni rakenduskonventsioon ise ei keela mingil juhul selle sätete vahetut kohaldamist.³⁹

84. Schengeni rakenduskonventsiooni sätete vahetut õigusmõju tuleb seega hinnata samade üldkriteeriumide alusel nagu rahvusvaheliste lepingute puhul, millega liit on seotud,⁴⁰ samuti nagu liidu muude teiseste õigusnormide puhul.

85. Liidu õigusnormi vahetu kohaldamise tingimus on, et säte oleks oma sisu poolest tingimusteta ja piisavalt täpne. See on nii juhul, kui säte sisaldab selget ja täpset kohustust, mille täitmine või tagajärgede tekkimine ei eelda hilisema akti vastuvõtmist.⁴¹

86. Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 kohustab Schengeni alasse kuuluvat liikmesriiki, kes kannab Schengeni infosüsteemi hoiatusteate, et keelata kolmanda riigi kodanikul riiki siseneda, konsulteerima iga Schengeni ala liikmesriigiga, kes on andnud kolmanda riigi kodanikule kehtiva elamisloa, et teada saada, kas viimati nimetatud liikmesriik kavatseb elamisloa tühistada.

37 Vt selle kohta praegu EL lepingu ja EL toimimise lepingu protokoll nr 19.

38 Vt selle kohta ELL artikli 34 lõike 2 punkti b kolmas lause Amsterdami lepingu redaktsioonis.

39 Vastupidi sellele on üldtunnustatud seisukoht, et Schengeni rakenduskonventsiooni sätted võivad siseriiklikes kohtutes viia teisiti sõnastatud siseriiklike õigusnormide või praktika väljatõrjumiseni (vt põhimõttelise tähtsusega kohtuotsus 11.2.2003, Gözütök ja Brügge, C-187/01 ja C-385/01, EU:C:2003:87, eelkõige punkti 33 lõpuosa, mis käib Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 54 kohta).

40 Seejuures võib väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tegemist olla ka lepingutega, mille lepinguosaline liit ise ei ole; vt selle kohta eelkõige kohtuotsused, 12.12.1972, International Fruit Company jt (21/72–24/72, EU:C:1972:115, punkt 18) ja 21.12.2011, Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 62).

41 Kohtuotsused, 30.9.1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, punkt 14) ja 21.12.2011, Air Transport Association of America jt (C-366/10, EU:C:2011:864, punktid 54 ja 55); põhjapaneva tähtsusega on selles kontekstis lisaks kohtuotsus, 5.2.1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, saksakeelse versiooni lk-d 25 ja 26).

87. Selles mõttes sisaldab Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõige 2 seega selget ja täpset kohustust, mille täitmine või tagajärgede tekkimine ei eelda muu hulgas ükskõik mis liiki hilisemate meetmete võtmist. Olgugi et puuduva või puuduliku konsulteerimise täpseid tagajärgi ei ole Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõikes 2 sõnaselgelt sätestatud, on konsulteerimise nõue ning selle konsulteerimise ese siiski selles sättes nii selgelt kindlaks määratud, et iga kohus saab seda probleemideta kohaldada.⁴² Järelikult on Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 vahetu kohaldamise tingimused täidetud.

88. Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 vahetu kohaldamise vastu ei saa muu hulgas esitada vastuväidet, et selle sätte puhul on tegemist puht menetlusnormiga, mis pealegi reguleerib üksnes liikmesriikidevahelist suhet. Seda seetõttu, et esiteks on liidu õiguses üldtunnustatud see, et ka sätetel, mis oma sõnastuse kohaselt on suunatud üksnes liikmesriikidele, võib olla vahetu õiguspõhjus.⁴³ Teiseks tuleb arvestada, et üksikisikud võivad, nagu Euroopa Kohus alles hiljuti seoses vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala ühe muu aspektiga otsustas, siseriiklikes kohtutes tugineda ka liidu õiguse puht menetlusnormidele.⁴⁴

89. Igal juhul siis, kui liikmesriikidele suunatud ja nendevahelist suhet sätestava menetlusnormi kohaldamine või kohaldamata jätmine võib täiesti konkreetselt mõjutada üksikisikute õigusi ja huve, peavad need üksikisikud saama siseriiklikes kohtutes oma õiguste ja huvide kaitseks vahetult tugineda nimetatud menetlusnormile, mille eelduseks on alati see, et norm on oma sisu poolest tingimusteta ja piisavalt täpne.

90. Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 puhul, mis on käesoleval juhul kõne all, näib see eriti paindlik: nimelt juhul, kui liikmesriik, kelle poole on konsulteerimiseks pöördutud, teatab oma sisulise seisukoha, et asjaomase kolmanda riigi kodaniku elamisloa tühistamiseks ei ole piisavat alust, siis on konsulteeriv liikmesriik vastavalt Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 teisele lõigule omalt poolt kohustatud muutma enda kehtestatud sissesõidukeelu, mis kehtib kogu Schengeni alal, puht siseriiklikuks sissesõidukeeluks, mis piirneb üksnes tema territooriumiga, ning ta võib kolmanda riigi kodaniku kanda ainult siseriiklikku sissesõidukeelu registrisse.

91. Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõikes 2 sätestatud konsulteerimismenetlus ei vii seega – vastupidi mõne menetlusosalise antud hinnangule – mingil juhul tingimata asjaomase kolmanda riigi kodaniku õigusliku seisundi halvenemiseni tema elamisloa tühistamise tõttu. Pigem võib asjaomase kodaniku õiguslik seisund konsulteerimismenetluse tagajärjel hoopis paraneda, ja seda nimelt juhul, kui liikmesriik, kelle poole on konsulteerimiseks pöördutud, jätab enda väljastatud elamisloa kehtima ning sunnib konsulteerivat liikmesriiki sel moel kehtestama kogu Schengeni alal kehtiva sissesõidukeelu asemel üksnes siseriikliku sissesõidukeelu.

92. Nagu ma kolmanda ja neljanda küsimuse raames lisaks selgitasin,⁴⁵ võib konsulteeriv liikmesriik tagasisaatmisotsuse – välja arvatud juhtudel, kus esineb oht avalikule korrale ja julgeolekule – täitmisele pöörata ja kogu Schengeni alal kehtiva sissesõidukeelu jõustada alles siis, kui ta on saanud liikmesriigilt, kelle poole ta on Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel konsulteerimiseks pöördunud, seisukoha, või andnud sellele liikmesriigile igal juhul sellise seisukoha teatamiseks mõistliku tähtaja, mis on tulutult möödunud.

42 Kohtuotsus, 22.5.1980, Santillo (131/79, EU:C:1980:131, punkt 13); analoogilised kohtuotsused, 26.2.1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84, punkt 55) ja 2.8.1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, punkt 37) ning kohtujuristi ettepanek, Van Gerven, kohtuasi Banks (C-128/92, EU:C:1993:860, punkti 27 viimane lõik).

43 Kohtuotsused, 5.2.1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1, saksakeelse versiooni lk-d 25 ja 26) ning 8.4.1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, punktid 30–37).

44 Kohtuotsus, 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, eelkõige punkt 56); selle kohta ka kohtuotsus 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, eelkõige punktid 39 ja 44).

45 Vt selle kohta eespool, eelkõige käesolev ettepanek, punktid 61–80.

93. Kokkuvõttes võivad seega asjaomasele kolmanda riigi kodanikule tuleneda Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 kohaldamisest konkreetset eelised tema õigusliku seisundi ja huvide jaoks ning selle sätte puuduliku kohaldamise või kohaldamata jätmise tõttu võib teda ähvardada konkreetne ebasoodsam olukord. Sellele vastavalt peab asjaomane kolmanda riigi kodanik saama siseriiklikes kohtutes tugineda Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõikes 2 sätestatud konsulteerimiskohustusele, et vaidlustada teda puudutava tagasisaatmisotsuse või tema suhtes direktiivi 2008/115 alusel kehtestatud sissesõidukeelu, mis kehtib kogu Schengeni alal, õiguspärasus või täitmine. Seda seisukohta väljendasid õigesti eelkõige Soome, Hispaania ja Šveitsi valitsus ning komisjon.⁴⁶

Vahekokkuvõte

94. Kokkuvõttes tuleb seega vastata esimesele eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Kolmanda riigi kodanik saab siseriiklikes kohtutes vahetult tugineda Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõikele 2, et vaidlustada tema kohta tehtud tagasisaatmisotsuse ja tema suhtes direktiivi 2008/115 alusel kehtestatud sissesõidukeelu õiguspärasus ja täitmine.

VII. Ettepanek

95. Eespool esitatud kaalutlusi arvestades teen ma Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Korkein hallinto-oikeuse (Soome kõrgeim halduskohus) eelotsusetaotlusele, milles palutakse tõlgendada Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni, mis on allkirjastatud 19. juunil 1990, järgmiselt:

1. Kolmanda riigi kodanik saab siseriiklikes kohtutes vahetult tugineda Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõikele 2, et vaidlustada tema kohta tehtud tagasisaatmisotsuse ja tema suhtes direktiivi 2008/115/EÜ alusel kehtestatud sissesõidukeelu õiguspärasus ja täitmine.
2. Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et selles sättes ette nähtud konsultatsioonid tuleks liidu õiguse praeguse seisu juures korraldada võimalikult varakult, kuid neid ei pea tingimata alustama enne otsuse tegemist tagasisaatmise ja sissesõidukeelu kohta.
3. Tagasisaatmisotsuse võib täita ja sissesõidukeelu jõustada alles siis, kui liikmesriik, kelle poole on Schengeni rakenduskonventsiooni artikli 25 lõike 2 alusel konsulteerimiseks pöördutud, on teatanud oma seisukoha või on konsultatsioonid jäänud hoolimata mõistliku vastamistähtaja möödumisest tulemuseta. Juba enne selle tähtaja möödumist võib mõlemad otsused täitmisele pöörata, kui kolmanda riigi kodanik kujutab endast ohtu avalikule korrale ja julgeolekule.

⁴⁶ Ka Belgia valitsus pooldab Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni artikli 25 lõike 2 vahetu õiguspärasuse tunnustamist, kui sellega võimaldatakse asjaomasel kolmanda riigi kodanikul nõuda, et kustutaks teda puudutav Schengeni infosüsteemis olev hoiatusteade riiki sisnemise keelamiseks.