

Kohtuasi C-322/19

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

23. aprill 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

High Court (kõrge kohus, Iirimaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

25. märts 2019

Apellandid:

KS

MHK

Vastustajad:

International Protection Appeals Tribunal

Minister for Justice and Equality

Ireland ja Attorney General

Põhikohtuasja ese

Kohtuliku kontrolli menetlus, mille raames vaidlustatakse International Protection Appeals Tribunali (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus, Iirimaa) otsused, millega jäeti rahuldamata apellantide kaebused Department of Justice and Equality (justiits- ja võrdõiguslikkuse ministeerium, Iirimaa) otsuste vastu, millega keelduti neile andmast luba tööturule pääsemiseks.

Eelotsuse küsimused

- a) Kui konkreetses liikmesriigis kohaldatava ühe liidu õigusakti tõlgendamisel võetakse samal ajal vastu õigusakt, mida ei kohaldata

asjaomases liikmesriigis, kas siis võib esimesena nimetatud õigusakti tõlgendamisel tugineda viimati nimetatud õigusaktile?

- b) Kas direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), artikkel 15 kehtib isikule, kelle suhtes on Dublini III määruse (määrus (EL) nr 604/2013) alusel tehtud üleandmisotsus?
- c) Kas liikmesriigil on direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), artikli 15 rakendamisel õigus vastu võtta üldine meede, mis sisuliselt omistab taotlejatele vastutuse viivituste eest üleandmisotsuse tegemisel või pärast seda seoses üleandmisega Dublini III määruse (määrus (EL) nr 604/2013) alusel?
- d) Kui taotleja lahkub rahvusvahelise kaitse saamata jäämise tõttu liikmesriigist ja reisib teise liikmesriiki, kus ta esitab rahvusvahelise kaitse taotluse ja tema suhtes tehakse otsus Dublini III määruse (määrus (EL) nr 604/2013) alusel, millega antakse asjaomane isik üle esimesele liikmesriigile, kas siis on võimalik kaitsetaotluse menetlemisest tingitud viivitusi omistada taotlejale direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), artikli 15 tähenduses?
- e) Kui taotleja tuleb Dublini III määruse (määrus (EL) nr 604/2013) kohaselt üle anda teisele liikmesriigile, ent kõnealune üleandmine viibib taotleja algatatud kohtuliku kontrolli menetluse tõttu, mille tagajärjel on üleandmine peatatud, sest kohus nõuab isiku viibimist asjaomases riigis, kas siis on võimalik rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisest tulenevat viivitust omistada taotlejale direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud), artikli 15 tähenduses, kas üldiselt või eelkõige juhul, kui selles menetluses võib määratleda, et kohtulik kontroll ei ole ilmselgelt või muul viisil põhjendatud, või on tegemist menetluse kuritarvitamisega?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 78.

Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiiv 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta (ELT 2005, L 326).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180; edaspidi „direktiiv 2013/32 (uuesti sõnastatud)“).

Kõnealuse direktiivi artikli 31 lõikes 3 on sätestatud, et kuue kuu pikkust tähtaega taotluse läbivaatamiseks hakatakse arvestama üksnes siis, kui taotleja „*asub [vastutava] liikmesriigi territooriumil ja pädev asutus on ta vastu võtnud*“. Kõnealust direktiivi ei kohaldata Iirimaa suhtes, kuid see võeti vastu samal päeval kui direktiiv 2013/33/EL ja on väidetavalt asjakohane viimati nimetatud direktiivi tõlgendamisel.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013 L 180; edaspidi „direktiiv 2013/33 (uuesti sõnastatud)“). Ühelt poolt nähakse artiklis 2 ja põhjenduses 8 ette ulatuslik kohaldamisala kõigi taotlejate suhtes. Artikli 2 punktis b on taotleja määratletud kui „*kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille suhtes ei ole lõplikku otsust veel tehtud*“. Teiselt poolt osutatakse põhjenduses 35 inimväärikuse õigustele ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) erinevatele artiklitele, ent mitte harta artiklile 15, milles käsitletakse õigust teha tööd. Direktiivi artiklis 15 sätestatakse õigus teha tööd pärast üheksa kuu möödumist, välja arvatud juhul, kui viivitused on tingitud taotlejast. See on väga üldine määratlus, kui võrrelda seda direktiivi 2013/32 (uuesti sõnastatud) artikli 31 lõikes 3 kasutatud sõnastusega, milles osutatakse viivitusele, mis on „*selgelt*“ põhjustatud sellest, et taotleja „*ei täida*“ oma kohustust.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (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 (uuesti sõnastatud) (ELT 2013, L 180; edaspidi „Dublini III määrus“).

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

Direktiivi 2013/33 (uuesti sõnastatud) rakendavad asjaomased riiklikud õigusaktid on Euroopa ühenduste (vastuvõtutingimuste) 2018. aasta eeskirjad (edaspidi „2018. aasta eeskirjad“). Põhikohtuasjas vaidlustatakse kõnealuste eeskirjade kolm sätet, nimelt:

i) artikli 2 lõige 2, milles nähakse ette, et üleandmisotsuse tegemisel kaotab sellise otsusega hõlmatud isik eeskirjade tähenduses „taotleja“ staatuse. Artikli 2 lõike 2 punktis a välistatakse isikud, kellele on saadetud teade üleandmisotsuse kohta, millega nad kaotavad taotleja staatuse, ja artikli 2 lõike 2 punktis b luuakse kategooria „saaja, kuid mitte taotleja“. Mõiste „taotleja“ on määratletud artikli 2 lõikes 1 kui isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse või kelle nimel on selline taotlus esitatud ja kellel on endiselt taotleja staatus. Vastavalt artikli 2 lõikele 3 peetakse isikut, kelle suhtes on vastu võetud üleandmisotsus, kuid kes esitab apellatsioonkaebuse International Protection Appeals Tribunalile (IPAT; rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus, Iirimaa), saajaks, mitte taotlejaks.

ii) Artikkel 11 lõige 2, milles sätestatakse, et „kui ei ole ette nähtud muud seadust või õigusriigi põhimõtet, ei tohi mittetaotlejast saaja tööd otsida, tööle asuda ega tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana“.

iii) Artikkel 11 lõige 12, milles sätestatakse, et 2006.–2014. aasta töölubade seaduseid ei kohaldata taotlejate ega saajate, st Dublini süsteemis üleantavate isikute suhtes.

Põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Esimene apellant – K. S. – reisis 2010. aastal Pakistanist Ühendkuningriiki. Ta ei taotlenud seal rahvusvahelist kaitset. 2015. aastal reisis ta Iirimaa ja taotles rahvusvahelist kaitset kõnealus riigis 11. mail 2015. aastal. Dublini süsteemi kohaselt otsustas Refugee Applications Commissioner (varjupaigataotlejate volinik, Iirimaa) 9. märtsil 2016 nõude Ühendkuningriigile üle anda. Seda kinnitas Refugee Appeals Tribunal (varjupaigataotlejate kaebusi läbivaatav kohus, Iirimaa) 17. augustil 2016. pöördus K. S. kõnealus otsuse vaidlustamiseks High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) poole. Kõnealus menetlus on pooleli ja üleandmine on seega peatatud.
- 2 K. S. pöördus Department of Justice and Equality (justiits- ja võrdõiguslikkuse ministeerium, Iirimaa) poole, et saada juurdepääs tööturule vastavalt 2018. aasta eeskirjade artikli 11 lõikele 3. See lükati tagasi põhjusel, et 2018. aasta eeskirjad näevad ette, et sellised isikud nagu taotleja, kelle suhtes kohaldatakse Dublini süsteemi alusel üleandmist, ei saa juurdepääsu tööturule. Ta taotles selle läbivaatamist, kuid sai keelduva vastuse 19. juulil 2018. Seejärel kaebas ta kõnealus keeldumise edasi International Protection Appeals Tribunalile (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus, Iirimaa), mis jättis kaebuse 11. septembril 2018 rahuldamata. K. S. taotles High Courtilt (kõrge kohus, Iirimaa) kõnealus otsuse kohtulikku kontrolli ning talle anti luba käesoleva menetluse algatamiseks 24. septembril 2018.
- 3 Teine apellant – M. H. K. – reisis Bangladeshist Ühendkuningriiki 2009. aastal. Tema Ühendkuningriigi elamisluba aegus ja 2014. aastal sõitis ta Iirimaa, kus ta taotles 16. veebruaril 2015 rahvusvahelist kaitset. 25. novembril 2015 väljastati talle teade otsuse kohta, mille kohaselt antakse tema taotlus Dublini III määruse alusel üle Ühendkuningriigile. Ta kaebas kõnealus otsuse edasi Refugee Appeals Tribunalile (varjupaigataotlejate kaebusi läbivaatav kohus, Iirimaa), mis jättis apellatsioonkaebuse 30. märtsil 2016 rahuldamata. 18. aprillil 2016 pöördus ta kõnealus otsuse vaidlustamiseks High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) poole. Kõnealus menetlus on pooleli ja üleandmine on seega peatatud.
- 4 M. H. K. taotles 2018. aasta eeskirjade artikli 11 lõike 3 alusel juurdepääsu tööturule, ent Department of Justice and Equality (justiits- ja võrdõiguslikkuse ministeerium, Iirimaa) keeldus sellest 16. augustil 2018. Seejärel taotles ta 29. augustil 2018 otsuse läbivaatamist, mis lükati tagasi 5. septembril 2018. 18. septembril 2018 pöördus ta International Protection Appeals Tribunali

(rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus, Iirimaa) poole, mis jättis 17. oktoobril 2018 apellatsioonkaebuse rahuldamata. M. H. K. taotles High Courtilt (kõrge kohus, Iirimaa) kõnealuse otsuse kohtulikku kontrolli ning talle anti luba käesoleva menetluse algatamiseks 12. novembril 2018.

- 5 Põhikohtuasjas taotlevad mõlemad apellandid sisuliselt korraldusi, millega tühistatakse tööturule juurdepääsust keeldumise otsused, avalduste tegemist, mille kohaselt on 2018. aasta eeskirjade artikli 2 lõige 2 ja artikli 11 lõiked 2 ja 12 vastuolus direktiiviga 2013/33 (uuesti sõnastatud), ning kahju hüvitamist.

Poolte peamised argumendid põhikohtuasjas

- 6 Apellandid väidavad, et asjaomased riiklikud sätted, mille kohaselt ei ole isikul, kelle suhtes on vastu võetud Dublini III määruse kohane üleandmisotsus, õigust saada juurdepääsu riiklikule tööturule, on vastuolus direktiiviga 2013/33 (uuesti sõnastatud). Nad väidavad, et kõnealuse direktiivi artikkel 15 – milles nähakse ette õigus teha tööd pärast üheksa kuu möödumist, välja arvatud juhul, kui viivitused on tingitud taotlejast – kehtib isikule, kelle suhtes on vastu võetud Dublini III määruse kohane üleandmisotsus, tulenevalt asjaomase direktiivi artikli 2 punktiga b hõlmatud mõiste „taotleja“ laiast määratlusest. Nad tuginevad ka 27. septembri 2012. aasta kohtuotsusele *Cimade vs. Ministre de l'Interieur, de l'Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l'Immigration (C-179/11)*, milles Euroopa Kohus otsustas eelmise vastuvõtutingimuste direktiiviga (direktiiv 2003/9/EÜ) seotud asjas, et Dublini süsteemi alla kuuluvate taotlejate suhtes kehtivad vastuvõtutingimuste miinimumnõuded.
- 7 Riigipoolsed vastustajad väidavad, et direktiivi 2013/33 (uuesti sõnastatud) artikkel 15 ei kehti isikule, kelle suhtes on Dublini III määruse alusel vastu võetud üleandmisotsus, sätte sõnastuse ja ettevalmistavate materjalide tõttu ning et sellise kaitse tagamine ei olnud kunagi asjaomase direktiivi eesmärkide osa. Lisaks sellele väidavad nad, et Euroopa Kohtu kohtuotsusele *Cimade* saab tugineda üksnes väite puhul, et Dublini süsteemi taotlejatele tuleks võimaldada *materiaalsed* vastuvõtutingimused (mitte vastuvõtutingimused üldiselt).
- 8 Apellandid väidavad, et direktiivi 2013/33 (uuesti sõnastatud) artikli 15 rakendamisel ei ole liikmesriigil õigust võtta üldist meedet, mis omistaks nendele taotlejatele, kelle suhtes kohaldatakse üleandmist Dublini III määruse kohaselt, vastutuse viivituste eest kas üleandmisotsuse tegemise ajal või pärast seda. Riigipoolsed vastustajad väidavad, et liikmesriigil on õigus võtta selline üldine meede.
- 9 Apellandid väidavad, et neljandas küsimuses osutatud asjaoludel ei saa kaitsetaotluse menetlemisega viivitamist taotlejale omistada direktiivi 2013/33 (uuesti sõnastatud) artikli 15 tähenduses. Nad väidavad, et see asjaolu on kohtuotsuses *Cimade* enesestmõistetav, ja tuginevad direktiivi põhjendusele 8. Samuti väidavad apellandid, et viiendas küsimuses nimetatud kohtuliku kontrolli

menetluse tõttu tekkinud viivitusi ei saa omistada taotlejale direktiivi 2013/33 (uuesti sõnastatud) artikli 15 tähenduses, sest kohtuliku kontrolli taotleja kasutab õigust pöörduda kohtusse. Riigipoolsed vastustajad väidavad, et selliseid viivitusi saab taotlejale omistada.

- 10 Seoses küsimusega, kas kohaldatava liidu õigusakti tõlgendamisel tuleks pidada silmas liikmesriigis mittekohaldatavat liidu õigusakti, väidavad apellandid, et uuesti sõnastatud direktiivi, mida ei kohaldata, võiks kaaluda niivõrd, kuivõrd see oli deklaratiivne või kodifitseeriv. Riigipoolsed vastustajad väidavad, et vastus sellele küsimusele on jaatav ning et asjaolul, et Iirimaa ei ole ühinenud direktiiviga 2013/32 (uuesti sõnastatud), puudub asjakohasus, sest direktiivid on üleeuroopalised meetmed ja neid ei saa erinevates liikmesriikides erinevalt tõlgendada.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 11 Esiteks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kui direktiiv 2013/33 (uuesti sõnastatud) ei anna taotlejatele õigust teha tööd, ei saa nad tugineda hartale, sest Iirimaa ei rakenda liidu õigust nende tööturule juurdepääsu taotluste hindamisel ja seetõttu hartat ei kohaldata. Isegi kui see oleks kohaldatav, ei anna harta artikkel 15 õigusi kolmanda riigi kodanikele, mistõttu taandub käesolev kohtuasi selleni, kas direktiiv annab kõnealustele taotlejatele sellise õiguse või mitte.
- 12 Seoses esimese küsimusega leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kui mittekohaldatav õigusakt on teatud asjaoludel asjakohane kohaldatava õigusakti tõlgendamisel, siis peab see olema asjakohane ka nende riiklike õigusnormide tõlgendamisel, mis rakendavad kohaldatavat õigusakti. Kohtu arvates on ebaoluline, kas üksik riik on ühinenud konkreetse direktiiviga või mitte, niivõrd kui direktiiv lihtsalt väljendab Euroopa seadusandja kavatsust. Kõnealuse küsimuse asjakohasus seisneb selles, et see võimaldab eelotsusetaotluse esitanud kohtul teada, kas ta saab direktiivi 2013/33 (uuesti sõnastatud) tõlgendamisel võtta arvesse direktiivi 2013/32 (uuesti sõnastatud), mis ei ole Iirimaa suhtes kohaldatav. Kui kohus saab nii teha, toetaks see mingil määral riigipoolsete vastustajate esitatud argumenti.
- 13 Seoses teise küsimusega leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiivi 2013/33 (uuesti sõnastatud) artikli 15 sätted põhinevad eeldusel, et pädeva asutuse tõttu on tekkinud viivitus, mille tulemusena ei ole otsust tehtud üheksa kuu jooksul. See eeldab, et pädev asutus saab sellise otsuse teha. Seda ei oleks võimalik Dublini süsteemi kontekstis kohaldada kuni taotleja tegeliku üleandmiseni. Peale selle ei tohiks eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul Cimade'i doktriini põhjendamatult laiendada, pidades silmas õiguste andmise nn tõmbetegurit, ja seega *a fortiori* nende isikute juurdepääsu tööturule, kelle ainus alus liidu territooriumil viibimiseks on kaitsenõude esitamine. Lisaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Dublini süsteemi kontekstis leiab aset märkimisväärne õiguste kuritarvitamine, sest Dublini üleandmisotsuse objektiks

olev isik on vähemalt teataval määral kuritarvitanud Euroopa ühise varjupaigasüsteemis kavandatud protsessi. Selle küsimuse asjakohasus seisneb selles, et kui artiklit 15 ei kohaldata nende taotlejate suhtes, siis ei ole nende juhtum edukas.

- 14 Seoses kolmanda küsimusega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu pakutud vastus järgmine: taotleja, kes ei taotle varjupaika esimeses liikmesriigis, mille territooriumil ta viibib, ja kes seejärel lahkub sellest liikmesriigist ja esitab taotluse teises liikmesriigis, vastutab täielikult Dublini süsteemis sätestatud menetluste kasutamise eest ja seetõttu on liikmesriigil õigus vastu võtta üldine säte, mille kohaselt omistatakse sellest tulenevad viivitused asjaomasele taotlejale. Selline teguviis ei kahjusta kohtuotsust Cimade üldiselt, sest taotlejale omistatava viivitamise mõiste ei ole direktiivi 2013/33 (uuesti sõnastatud) üldine küsimus, vaid seda kohaldatakse üksnes artikli 9 lõike 1 (kinnipidamine) ja artikli 15 lõike 1 kontekstis. Selle küsimuse asjakohasus menetluse suhtes seisneb selles, et kui kõnealusele küsimusele vastatakse jaatavalt, siis lükatakse apellantide nõue tagasi.
- 15 Seoses neljanda küsimusega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu pakutud vastus järgmine: sellises olukorras olev taotleja peab olema suuteline võtma talle omistatud viivitused vastu, sest taotleja ei ole taotlenud kaitset esimeses liikmesriigis ja on seejärel reisinud vabatahtlikult teise liikmesriiki ning esitanud taotluse seal; selline teguviis on vastuolus liidu õiguse korrapärase ja korrektse kohaldamisega ette nähtud süsteemiga, põhjustades kõnealuse viivituse. Selle küsimuse asjakohasus seisneb selles, et kui küsimusele vastatakse jaatavalt, siis lükatakse apellandi nõue tagasi.
- 16 Seoses viienda küsimusega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu pakutud vastus järgmine: kohtuliku kontrolli menetluse taotlemine on küll seaduslik, ent siiski taotleja vabatahtlik tegu ja seetõttu võib taotlejale omistada asjaga seotud viivitusi. See on kahekordselt nii, kui kohtulik kontroll on kuritarvitav või põhjendamatu. Selle küsimuse asjakohasus seisneb selles, et kui küsimusele vastatakse jaatavalt, siis lükatakse apellandi nõue tagasi. Kui vastus hõlmab seda, et kohtuliku kontrolli menetluse tõttu tekkinud viivitused omistatakse taotlejale üksnes siis, kui menetlus on põhjendamatu või kuritarvitav, lükatakse põhikohtuasi edasi, kuni seda küsimust saab käsitleda esimeses kohtuliku kontrolli menetluses, mille on algatanud iga taotleja.

Kiirendatud menetluse taotlus

- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub käsitleda eelotsusetaotlust kiirendatud menetluse korras vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 105. Selles osas viitab ta Euroopa Kohtu presidendi 17. aprilli 2008. aasta määrusele kohtuasjas C-127/08, *Metock jt vs. Minister for Justice, Equality and Law Reform* ja 9. septembri 2011. aasta määrusele kohtuasjas C-256/11, *Dereci jt vs. Bundesministerium für Inneres*. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on

apellandid ja teised, kes on algatanud sarnaseid vaidlustusi High Courtis (kõrge kohus, Iirimaa), praegu ebakindlas olukorras seoses oma õigusega pääseda tööturule. Seega võib väga lühikese aja jooksul esitatud Euroopa Kohtu vastus selle ebakindluse kõrvaldada.

TÖÖDOKUMENT