

Kohtuasi C-441/19**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

12. juuni 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Haagi esimese astme kohus, 's-Hertogenboschi kohtumaja, Madalmaad)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

12. juuni 2019

Kaebaja:

TQ

Vastustaja:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Põhikohtuasja ese

23. märtsi 2018. aasta määrusega (edaspidi „vaidlustatud määrus“) jättis vastustaja põhjendamatusesse tõttu rahuldamata kaebaja varjupaiga- ja tähtajalise elamisloa taotluse. Määruses on ette nähtud kaebaja tagasipöördumiskohustus, kuid selle täitmine on ajutiselt peatatud. Kaebaja esitas vaidlustatud määruse peale kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 ja Euroopa Kohtu kodukorra artikli 107 alusel esitatud eelotsusetaotlus.

Eelotsusetaotlus puudutab sisuliselt küsimust, kas põhikohtuasjas vastustajaks oleva asutuse poliitika ja tegevus on koosõlas direktiivi 2008/115/EÜ artikli 5 punktiga a, artikli 6 lõigetega 1 ja 4, artikli 8 lõikega 1 ja artikliga 10, direktiivi 2011/95/EL artikliga 15 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklitega 4 ja 24. Täpsemalt on tegemist sellega, et saatjata alaealist, kes on vanem kui 15aastane,

kohustatakse pöörduma tagasi oma päritoluriiki, ilma et asutus oleks eelnevalt kontrollinud, kas selles riigis on põhimõtteliselt olemas ja kättesaadav sobiv vastuvõtuvõimalus, ja et lisaks oodatakse asjaomaselt alaealiselt iseseisvalt tagasipöördumist, selle asemel et talle nagu alla 15aastastele alaealistele tagada väljasaatmise täideviimisel ettenähtud saatja olemasolu.

Eelotsuse küsimused

1. Kas direktiivi 2008/115/EÜ (edaspidi „tagasisaatmisdirektiiv“) artiklit 10 koosmõjus Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklitega 4 ja 24, tagasisaatmisdirektiivi põhjendust 22 ja artikli 5 punkti a ning direktiivi 2011/95/EL (edaspidi „kvalifitseerumisdirektiiv“) artiklit 15 tuleb tõlgendada nii, et enne seda, kui liikmesriik kohustab saatjata alaealist tagasi pöörduma, peab ta uurima, kas päritoluriigis on põhimõtteliselt olemas ja kättesaadav sobiv vastuvõtuvõimalus, ning selle olemasolus veenduma?
2. Kas tagasisaatmisdirektiivi artikli 6 lõiget 1 koosmõjus harta artikliga 21 tuleb tõlgendada nii, et oma territooriumil seaduslikult viibimise õiguse andmisel ei või liikmesriik teha vahet vanuse alusel, kui tuvastatakse, et saatjata alaealisele ei saa anda pagulase ega täiendava kaitse saaja staatust?
3. Kas tagasisaatmisdirektiivi artikli 6 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et tagasisaatmisotsuse täitmise tuleb peatada ja seega tunnustada riigis seaduslikult viibimise õigust, kui saatjata alaealine oma tagasipöördumiskohustust ei täida ja liikmesriik ei võta ega hakka võtma konkreetseid meetmeid tema väljasaatmiseks? Kas tagasisaatmisdirektiivi artikli 8 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et kui saatjata alaealise suhtes tehakse tagasisaatmisotsus, võtmata seejärel meetmeid väljasaatmiseks, enne kui saatjata alaealine on saanud 18aastaseks, on tegemist lojaalse koostöö ja liidule lojaalsuse põhimõtete rikkumisega?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT 2008, L 348, lk 98) (tagasisaatmisdirektiiv) artikli 5 punkt a, artikli 6 lõiked 1 ja 4, artikli 8 lõige 1 ja artikkel 10

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (ELT 2011, L 337, lk 9) (kvalifitseerumisdirektiiv), artikkel 15

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 4 ja 24

Viidatud riigisisese õigusnormid

2000. aasta välismaalaste seaduse (Vreemdelingenwet 2000; edaspidi „Vw 2000“) artikli 14 lõike 1 punkt e, artiklid 28 ja 64

2000. aasta välismaalaste määruse (Vreemdelingenbesluit 2000) artikkel 3.6a

2000. aasta välismaalasi puudutava ringkirja (Vreemdelingencirculaire) jaotis B8/6

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaebaja on sündinud 14. veebruaril 2002 Guineas. Ta ei tea, kus viibivad tema vanemad ja ta ei tunne ka teisi pereliikmeid. Pärast Sierra Leones viibimist saabus ta vahendaja kaudu Nigeeriast Madalmaadesse. Madalmaades oli ta inimkaubanduse ja seksuaalse vägivalla ohver. Eelotsusetaotluse aluseks olnud määruses sisalduvate andmete kohaselt elab ta praegu Madalmaades asuvas hooldusperes.
- 2 Kaebaja esitas varjupaigataotleja tähtajalise elamisloa taotluse. Taotlus jäeti põhjendamatus tõttu rahuldamata (vaidlustatud määrus). Vastustaja leiab, et kaebajal ei ole õigust saada elamisluba varjupaigaõiguse alusel. Vastustaja on seisukohal, et kuna varjupaigataotluse esitamise ajal oli kaebaja vanem kui 15aastane, siis ei ole tal õigust saada ka tavalist elamisluba, mis antakse alaealistele nn süü puudumise poliitikast lähtudes. Vaidlustatud määrus sisaldab ka tagasisaatmisotsust. Määrus nägi ette selle täitmise ajutise peatamise meditsiinilistel põhjustel, kuid hilisemas määruses seda muudeti.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 3 Kohtuasja keskmes on vastustaja poliitika ja tegevus tagasipöördumiskohustuse panemisel saatjata alaealistele, kes on vanemad kui 15aastased. Nn süü puudumise poliitikast lähtudes antakse kuni 15aastastele alaealistele üksi elava alaealise välismaalase elamisluba („verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling“, edaspidi „AMV“), kuna leitakse, et kuni selle vanuseni ei ole alaealine oma olukorras „süüdi“. Kõnealune elamisluba antakse juhul, kui uurimise tulemusel selgub, et päritoluriigis puudub tema jaoks sobiv vastuvõtuvõimalus. 15aastaste ja vanemate alaealiste puhul sellist uurimist ei teha, samuti lähtutakse sellest, et selline alaealine on suuteline iseseisvalt tagasi pöörduma.
- 4 Põhikohtuasja poolte vahel ei ole vaidlust selle üle, et olukord, mis oli tekkinud enne kaebaja sisenemist Madalmaadesse, ei anna kaebajale varjupaigaõigusest tulenevat kaitset. Kaebaja leiab siiski, et talle jäeti alusetult andmata AMV- elamisluba. Ta leiab, et AMV poliitika on ebaõiglane; vähemasti selle tagajärjed on erakorraliste asjaolude tõttu tema suhtes ebaproportsionaalsed. Varjupaigataotlust esitades oli ta vaid neli kuud vanem kui 15aastane; pealegi ei

võtnud vastustaja otsuse tegemisel piisavalt arvesse lapse parimaid huve. Päritoluriigis puudub tema jaoks sobiv vastuvõtuvõimalus; vastustajal on sellega seoses aktiivse uurimise kohustus. Kaebaja on ühtlasi seisukohal, et ta on haavatav oma meditsiiniliste probleemide tõttu.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 5 Määrusest nähtub, et kohtuliku kaebemenetluse vältel viibib kaebaja riigis seaduslikult. Niipea kui eelotsusetaotluse esitanud kohus on teinud lõpliku otsuse, on tagasisaatmisotsuse ja riigist lahkumise kohustuse kehtivus taastatud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et vastustaja peatas õiguslikud tagajärjed seega vaid menetlustehnilistel põhjustel, et hoida ära kaebaja väljasaatmine ja talle tõsise ning pöördumatu kahju tekitamise võimalus, enne kui kohus saab teha asjas lõpliku otsuse. Seega ei tähenda peatav mõju, mida vastustaja kaebuse esitamise järel tunnustas, et kaebaja tagasisaatmise otsuse vaidlustamise asjas oleks tehtud lõplik otsus; järelikult on tegemist tegeliku vaidlusega ning Euroopa Kohtule ei esitata oletuslikku küsimust.
- 6 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et saatjata alaealise suhtes tagasisaatmisotsuse tegemise ja riigist tegeliku lahkumise vaheline ajavahemik tekitab mitu õigusküsimust, mis puudutavad üldiselt lapse parimaid huve ja konkreetselt kaebaja jaoks tekkivaid tõsiseid tagajärgi.
- 7 Käsitledes varjupaigamenetluses küsimust, kas riigis viibimise õigus tuleb anda tavalistel põhjustel, uuritakse nooremate kui 15aastaste saatjata alaealiste puhul täpsemalt seda, kas päritoluriigis on kättesaadav sobiv vastuvõtuvõimalus. Kui see puudub ja alaealine ei saa seetõttu tagasi pöörduda, antakse talle riigis viibimise õigus.
- 8 Kui sobiv vastuvõtuvõimalus on olemas, ei või alla 15aastane saatjata alaealine riigis viibida ning varjupaigataotlus jäetakse juhul, kui täiendava kaitse vajadus puudub, rahuldamata. Rahuldamata jätmise otsus loetakse ühtlasi tagasisaatmisotsuseks.
- 9 Kui otsust tegev asutus soovib varjupaigataotluse, mille on esitanud alla 15aastane saatjata alaealine, rahuldamata jätta, on ta seega kohustatud hindama küsimust, kas päritoluriigis on olemas sobiv vastuvõtuvõimalus.
- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et tagasisaatmisdirektiivi artikli 10 lõige 2 puudutab saatjata alaealiste väljasaatmist. Väljasaatmise lubatavuse tingimuseks oleva asjaomase uurimise kohustus, mis on sätestatud tagasisaatmisdirektiivi artikli 10 lõikes 2, põhineb saatjata alaealiste erilisel haavatavusel. Väljasaatmist riiki, kus ei ole alaealise jaoks sobivat vastuvõtuvõimalust, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus lapse parimate huvide selgeks rikkumiseks.

- 11 Kui liikmesriik võtab meetmeid väljasaatmiseks, ei pea alaealine riigist lahkumist ise korraldama ja tal on riigist lahkumise ja päritoluriiki saabumise ajal saatja. Ühtegi sätet ei ole ette nähtud juhuks, kui saatjata alaealine lahkub oma lahkumiskohustust täites riigist iseseisvalt. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et alaealine ei ole alaealine mitte ainult oma vaimse, füüsilise, sotsiaalse ja emotsionaalse arengu poolest, vaid ka õigusliku staatuse poolest. Haavatavuse tõttu ei saa pidada saatjata alaealist suuteliseks kandma ise vastutust riigist lahkumise eest.
- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib seetõttu Euroopa Kohtult teada, kas liidu seadusandja jättis tagasisaatmisdirektiivi vastu võttes sisse õigusliku lünga või tuleb tagasisaatmisdirektiivi artikli 10 lõiget 2 tõlgendada nii, et viidatud sättes märgitud uurimine tuleb korraldada alati, enne kui saatjata alaealist kohustatakse liidu territooriumilt iseseisvalt lahkuma. Sätte sõnastusest näib tulenevat, et lapse parimaid huve arvesse võttes antav abi on vajalik vaid enne tagasisaatmisotsuse tegemist. See tooks aga kaasa olukorra, kus kõnealused tagatised oleksid vajalikud vaid varjupaigamenetluse ajal ja kuni varjupaigataotluse rahuldamata jätmiseni. Selle tõlgenduse kohaselt ei reguleeriks tagasisaatmisdirektiivi artikkel 10 selle lõigete 1 ja 2 vahele jäävat ajavahemikku. Sellisel juhul ei oleks liikmesriigil tagasisaatmisotsuse tegemise ja väljasaatmise korraldamise vahelisel ajavahemikul eriomast hoolitsemiskohustust. Selle järelusega rikutaks eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates siiski lapse parimaid huve.
- 13 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul ühtlasi vastata küsimusele, kas tagasisaatmisotsusest tulenev kohustus jääda päritoluriiki, kus tegelikult kättesaadav sobiv vastuvõtuvõimalus puudub, seab saatjata alaealise olukorda, mida tuleb pidada harta artikli 4 ja kvalifitseerumisdirektiivi artikli 15 lõike 2 rikkumiseks. Kui vastus on jaatav, siis tekib küsimus, kas juhul, kui tegelikult kättesaadav sobiv vastuvõtuvõimalus tõepoolest puudub, tuleb tagantjärele anda täiendav kaitse.
- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et leida tuleb lahendus, millega täidavad liikmesriigid ühelt poolt nõuet, et kui tuvastatakse, et seaduslik viibimine riigis ei tule kõne alla, siis tehakse tagasisaatmisotsus, samal ajal kui teiselt poolt seatakse esikohale ka lapse parimad huvid, nagu nõuavad lapse õiguste konventsioon, harta ja tagasisaatmisdirektiiv. Tagasipöördumiskohustuse täitmise peatamine võib olla selline lahendus, mis loob selguse ka saatjata alaealisele endale.
- 15 Madalmaade õigusloomest ja poliitikast ei nähtu, kuidas võetakse arvesse lapse parimaid huve ja kuidas arvestatakse neid tagasisaatmisotsuse tegemisel saatjata alaealise suhtes, kes on 15aastane või vanem. Ka vaidlustatud määrusest ei nähtu selgelt, kuidas täidetakse tagasipöördumiskohustuse panemisel harta artiklis 24 ja tagasisaatmisdirektiivi põhjenduses 22 ning artiklis 5 sätestatud kohustust. Vastustaja piirdus küsimuse hindamisega, kas kaebaja vajab varjupaigaõigusest tulenevat kaitset. Lisaks märkis ta, et kaebaja ei selgitanud, mil määral rikub otsus lapse parimaid huve. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab siiski, et sellega

seotud tõendamiskoormis ei lasu kaebajal; vastustaja on see, kellele peavad teada olema lapse parimad huvid, vastustaja peab sõnaselgelt tuvastama, milles need seisnevad ja kuivõrd on neid otsuse tegemisel arvesse võetud.

- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et seisukohta, et kaebaja ei saa päritoluriiki tagasi pöörduda, kuna tal ei ole vanemaid, tuleb hinnata tagasisaatmisotsuse kontrollimisel ja mitte tegeliku väljasaatmise vastu õiguskaitsevahendite kasutamisel. Arvestades tagasipöördumiskohustuse panemise tagajärgi kaebaja jaoks, samuti harta artiklis 47 sätestatud kohtusse pöördumise õigust ja õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, tagasisaatmisdirektiivi artiklit 13 ja Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikat, peab kaebajal olema õigus lasta tagasisaatmisotsust kohtulikult kontrollida, isegi kui see ei too vahetult kaasa väljasaatmist. See, et tagasisaatmisotsust peab saama vaidlustada, tuleneb ka tagasisaatmisdirektiivi artiklist 12, mis näeb muu hulgas ette, et tagasisaatmisotsus peab sisaldama teavet kättesaadavate õiguskaitsevahendite kohta.
- 17 Seepärast soovib Rechtbank (esimese astme kohus) Euroopa Kohtult teada, kas tagasisaatmisdirektiivi artikli 10 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et tagasisaatmisotsust võib teha vaid siis, kui on uuritud, kas sobiv vastuvõtuvõimalus on olemas. Rechtbank (esimese astme kohus) palub Euroopa Kohtul sõnaselgelt selgitada, kas sobiva vastuvõtuvõimaluse põhimõttelise olemasolu ja selle tegeliku kättesaadavuse vahel tuleb teha vahet, kas selliseid hindamisi võib või tuleb teha eri aegadel ja mil määral võib saatjata alaealine nende tulemusi vaidlustada.
- 18 Vastustaja pani kaebajale tagasipöördumiskohustuse, kuid ei võtnud ühtegi meetet, mis on vajalik, et kaebajat kui saatjata alaealist saaks välja saata. Rechtbank (esimese astme kohus) soovib Euroopa Kohtult teada, kas selline toimeviis on tagasisaatmisdirektiivi artikli 6 lõike 4 sätteid arvestades lubatav. Viidatud säte annab võimaluse tehtud tagasisaatmisotsuse täitmine peatada. Vastustaja toimeviis näib osutavat sellele, et kaebaja juhul on seda *de facto* ka tehtud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et viidatud artikli eesmärk ei ole ajutiselt peatada õiguslikud tagajärjed seoses tegeliku kaebuse esitamisega (vt 19. juuni 2018. aasta kohtuotsus Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, ja 5. juuli 2018. aasta kohtumäärus C.J. ja S., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544), vaid eesmärk on peatada tagasisaatmisotsuse täitmine.
- 19 Väljasaatmismeetmete võtmise asemel näib vastustaja ootavat, kuni kaebaja saab 18aastaseks ja on seega õiguslikult täisealine, millest tulenevalt ei ole tema puhul enam vaja tagasisaatmisdirektiivi artikli 10 lõikes 2 ette nähtud hindamist teha. Seepärast soovib Rechtbank (esimese astme kohus) teada, kas tagasisaatmisdirektiivi artikli 6 lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et tagasisaatmisotsuse täitmine tuleb peatada *de iure* ja seejärel tuleb tunnustada riigis seaduslikult viibimise õigust. Vastustaja toimeviisi tõttu tekkinud olukord on oma õiguslikult olemuselt liikmesriigis välismaalase viibimise talumine sel põhjusel, et väljasaatmine on ajutiselt peatatud. Seega ei ole kaebaja viibimine riigis seaduslik ja Madalmaad ei väljasta talle ka isikutunnistust, millega ta saaks

vajaduse korral tõendada oma isikut ja ennast legitimeerida. Kaebaja on siiski paigutatud hooldusperesse, ta saab kasutada tervishoiuteenuseid ja õppida Madalmaade haridusasutustes seni, kuni ta on saanud 18aastaseks. Kaebaja on märkinud, et ta on teadmatutes, ning et tema arstid on teatanud, et nimetatud toimeviis mõjutab kahjulikult tema tervislikku seisundit.

- 20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus teeb nende asjaolude põhjal järelduse, et kaebaja vastab kõikidele „süü puudumise poliitika“ kohaselt esinevatele nõuetele – välja arvatud vanus –, et tal saaks lubada viibida riigis seaduslikult. Kaebaja oli varjupaigataotluse esitamise ajal 15 aasta ja nelja kuu vanune. Kui vastustajal peaks olema kavas oodata ära, kuni kaebaja saab täisealiseks, et teda saaks riigist välja saata, ilma et tuleks hinnata, kas päritoluriigis on olemas sobiv vastuvõtuvõimalus, siis tähendab see eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul tagasisaatmisdirektiivist kõrvalehoidmist.
- 21 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab lisaks tagasisaatmisdirektiivi artikli 8 lõikele 1, mis näeb ette, et liikmesriigid kehtestavad ja rakendavad tõhusat väljasaatmispoliitikat. Vastustajal on ka teiste liikmesriikide ees kohustus saata liidu territooriumil ebaseaduslikult viibivad kolmandate riikide kodanikest saatjata alaealised liidust tegelikult välja või juhul, kui see ei ole tulenevalt direktiivi artikli 10 lõikes 2 sätestatud nõuetest võimalik, tunnustada nende seaduslikku viibimist liidus. See tuleneb ka ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttest.