

Kohtuasi C-616/19

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

16. august 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

High Court (Iirimaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

2. juuli 2019

Taotlejad:

M.S.

M.W.

G.S.

Vastustaja:

Minister for Justice and Equality

HIGH COURT (KÕRGE KOHUS)

KOHTULIK KONTROLL

[...]

KOHTUASJAS, MILLE POOLED ON

M.S. (AFGANISTAN)

TAOTLEJA

JA

MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

VASTUSTAJA

JA

[...]

M.W. (AFGANISTAN)

TAOTLEJA

JA

MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

VASTUSTAJA

JA

[...]

G.S. (GRUUSIA)

TAOTLEJA

JA

MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY

VASTUSTAJA

Kohtunik Richard Humphreysi 2. juuli 2019. aasta OTSUS

[lk 2]

Faktilised asjaolud kohtuasjas M.S.

1. M.S. on Afganistanist pärit varjupaigataotleja, kes väidab, et saabus riiki Kreeka, Itaalia ja Prantsusmaa kaudu. 1. augustil 2017 esitas ta rahvusvahelise kaitse taotluse. Ta pettis Iirimaa rahvusvahelise kaitse ametit (International Protection Office, edaspidi „IPO“), sest jättis teavitamata sellest, et ta oli juba Itaalialt saanud täiendava kaitse. Tema taotluse esitamise järel näitas otsing Eurodac-süsteemis kokkulangevust sõrmejälgedega, mis olid varem võetud Prantsusmaal 2017. aasta aprillis ja juunis ning Itaalias 6. augustil 2012. Võeti ühendust Itaalia ametivõimudega, kes teatasid 10. oktoobril 2017 Iirimaa rahvusvahelise kaitse ametile, et taotleja on Itaalialt saanud täiendava kaitse ning tal on elamisluba kehtivusega kuni 11. detsembrini 2020. 1. detsembril 2017 otsustas IPO, et rahvusvahelise kaitse taotlus on 2015. aasta rahvusvahelise kaitse seaduse (International Protection Act 2015) § 21 lõike 4 punkti a alusel vastuvõetamatu. 17. jaanuaril 2018 vaidlustas taotleja selle soovitus International Protection Appeals Tribunalis (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus, Iirimaa). 23. mail 2018 otsustas tribunal (edasikaebusi lahendav

kohus) jätta muutmata otsuse lugeda rahvusvahelise kaitse taotlus vastuvõetamatuks.

Faktilised asjaolud kohtuasjas M.W.

2. Ka M.W. on pärit Afganistanist ja tal on iseäranis kirju rändeminevik. Ta väidab, et lahkus Afganistanist 2009. aastal ning reisis läbi Iraani, Türgi, Kreeka, Itaalia ja Prantsusmaa Ühendkuningriiki. Talle anti luba jääda Ühendkuningriiki üheks aastaks ning ta püüdis seda pikendada, kuid edutult. Seejärel jäi ta ebaseaduslikult riiki kuni 22. veebruarini 2014, mil ta reisis esmalt Prantsusmaale ja seejärel Belgiasse. 24. veebruaril 2014 esitas ta Belgias rahvusvahelise kaitse taotluse ja saadeti seejärel 1. mail 2014 tagasi Ühendkuningriiki, ilmselt Dublini süsteemi alusel. Ta saadeti Ühendkuningriigist välja Afganistani 22. juulil 2014, kuid lahkus kodumaalt taas 2014. aasta detsembris, mil reisis läbi Pakistani, Iraani, Türgi, Kreeka, Põhja-Makedoonia, Serbia, Horvaatia ja Austria ning veetis lõpuks [lk 3] aega Saksamaal, Prantsusmaal ja Itaalias. Seejärel läks ta aastaks tagasi Prantsusmaale, misjärel naasis 2017. aasta alguses ebaseaduslikult Ühendkuningriiki ja jõudis lõpuks Iirimaa, kus esitas 4. juulil 2017 rahvusvahelise kaitse taotluse. Näib, et ka tema ei avaldanud sealjuures oma seniseid rändeandmeid.
3. 14. augustil 2017 teatasid Itaalia ametivõimud IPO-le, et taotleja on Itaalialt saanud täiendava kaitse ning tal on elamisluuba kehtivusega kuni 23. detsembrini 2022. 2. veebruaril 2018 otsustas IPO lugeda tema rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuks. 8. veebruaril 2018 vaidlustas taotleja selle IPAT-is (International Protection Appeals Tribunal, rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus, Iirimaa), märkimata edasikaebuses ühtegi põhjendust. 22. veebruaril 2018 esitati tagantjärele edasikaebuse põhjendus. 28. septembril 2018 lükkas tribunal (edasikaebusi lahendav kohus) edasikaebuse tagasi.

Faktilised asjaolud kohtuasjas G.S.

4. G.S. on Gruusia kodanik, kes lahkus enda sõnul Gruusiast 1993. aastal. Ta läks Saksamaale ja taotles seal varjupaika, kuid naasis kümme päeva hiljem kodumaale. Seejärel lahkus ta 1995. aastal taas Gruusiast ja sõitis tööviisa alusel Portugali, kuhu jäi enne koju tagasi pöördumist neljaks aastaks. 2003. aastal lahkus ta jälle kodumaalt ning läks Austriasse, kus taotles varjupaika, kuid pärast nelja aasta pikkust riigis viibimist oli sunnitud sealt lahkuma. Millalgi taotles ta varjupaika ka Šveitsis, aga võttis taotluse tagasi. Ta naasis Gruusiasse ja rändas 2009. aasta jaanuaris Türgi kaudu Itaaliasse, kus taotles rahvusvahelist kaitset. Talle keelduti pagulasseisundi andmisest, ent anti täiendav kaitse. Seejärel reisis ta Iirimaa, kuhu jõudis 17. detsembril 2017 ja kus teda keelduti maale lubamast. Seepeale andis ta teada, et soovib taotleda rahvusvahelist kaitset, ning esitas taotluse järgmisel päeval. Erinevalt teistest taotlejatest oli ta oma seniste rändeandmete koha pealt avameelne. Otsing Eurodac-süsteemis kinnitas kattuvust sõrmejälgedega, mis olid võetud Itaalias 12. märtsil 2009. 17. jaanuaril 2018

esitati Itaaliale [lk 4] Dublini süsteemi alusel tagasivõtutaotlus, mis lükati 31. jaanuaril 2018 tagasi põhjendusega, et varjupaigamenetlus Itaalias oli juba lõpule viidud. 29. juunil 2018 otsustas IPO lugeda mehe rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuks. See vaidlustati tribunalis (edasikaebusi lahendav kohus), mis otsustas 18. oktoobril 2018 IPO soovitusel muutmata jätta.

Menetluse käik M.S. kohtuasjas

5. Taotleja põhjendus esitati 20. juunil 2018 ning sellega taotleti eeskätt *certiorari*-määruse (kohtus vaidlustamiseks loa andmise määrus) tegemist tribunali (edasikaebusi lahendav kohus) 23. mai 2018. aasta otsuse tühistamiseks. Loa andsin 25. juunil 2018 [...]. [siseriiklik menetlus]

Menetluse käik M.W. kohtuasjas

6. Põhjendus esitati 4. oktoobril 2018 ning sellega taotleti eeskätt *certiorari*-määruse tegemist tribunali (edasikaebusi lahendav kohus) 28. septembri 2018. aasta otsuse tühistamiseks [...]. Loa andsin 8. oktoobril 2018 [...] [siseriiklik menetlus]

Menetluse käik G.S. kohtuasjas

7. Luba G.S. menetluses anti 19. oktoobril 2018 ning eeskätt taotleti *certiorari*-määruse tegemist tribunali (edasikaebusi lahendav kohus) 19. oktoobri¹ 2018. aasta otsuse tühistamiseks ning kinnitamist, et 2015. aasta seaduse § 21 lõige 2 punkt a on vastuolus Euroopa Liidu õigusega ning kehtetu. [...] [siseriiklik menetlus] [lk 5]

Põhikohtuasju puuduvad siseriiklikud ja Euroopa Liidu õigusnormid

8. 2015. aasta seaduse § 21 lõike 2 punktis a on sätestatud: „Rahvusvahelise kaitse taotlus on vastuvõetamatu juhul, kui isikule, kelle kohta taotlus on esitatud, kohaldub üks või mitu järgmist asjaolu: a) mõni muu liikmesriik on andnud isikule pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi [...]“.
9. Varjupaigamenetluste direktiivi 2005/85 põhjenduses 22 on sätestatud:

„Liikmesriigid peaksid kontrollima kõikide taotluste sisu, st tuvastama, kas taotlejat saab käsitada pagulasena vastavalt nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivile 2004/83/EÜ kolmandate riikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele pagulasseisundi või muud liiki rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatuse omistamise miinimumnõuete ja pakutava kaitse sisu kohta, kui käesolevas direktiivis ei sätestata teisiti, eelkõige juhul, kui on põhjust oletada, et teine riik korraldab tuvastamise või võimaldab piisavat kaitset. Eriti ei tohiks liikmesriike kohustada hindama varjupaigataotluse sisu, kui esimene varjupaigariik on taotlejale andnud pagulasseisundi või muul moel piisava kaitse ja taotleja lubatakse sinna riiki tagasi.“

¹ Ilmselt on silmas peetud 18. oktoobri 2018. aasta otsust. – *tlk*.

10. Direktiivi 2005/85 artiklis 25 on sätestatud: „1. Lisaks juhtudele, kus taotlust ei vaadata läbi vastavalt määrusele (EÜ) nr 343/2003, ei ole liikmesriigid kohustatud tuvastama, kas taotlejat saab käsitada pagulasena vastavalt direktiivile 2004/83/EÜ, kui taotlust [lk 6] loetakse vastavalt käesolevale artiklile vastuvõetamatuks. 2. Liikmesriigid võivad lugeda varjupaigataotluse vastavalt käesolevale artiklile vastuvõetamatuks, kui: a) mõni teine liikmesriik on omistanud pagulasseisundi; b) vastavalt artiklile 26 loetakse taotleja seisukohalt esimeseks varjupaigariigiks mõnd muud riiki, mis pole liikmesriik; c) riiki, mis pole liikmesriik, loetakse vastavalt artiklile 27 taotleja seisukohalt turvaliseks kolmandaks riigiks; d) taotlejal lubatakse jääda asjaomasesse liikmesriiki muudel alustel, mille tulemusena talle antakse staatus, mis on võrdne pagulasseisundiga kaasnevate õiguste ja eelistega, mis tulenevad direktiivist 2004/83/EÜ; e) taotlejal lubatakse jääda asjaomase liikmesriigi territooriumile muudel alustel, mis kaitsevad teda välja- või tagasisaatmise eest, kuni selgub punkti d kohase staatuse määramise menetluse tulemus; f) taotleja esitab samasuguse taotluse pärast lõpliku otsuse langetamist; g) taotleja ülalpeetav esitab taotluse pärast seda, kui ta on vastavalt artikli 6 lõikele 3 nõustunud oma juhtumi läbivaatamisega tema nimel tehtud taotluse osana ning ei esine ülalpeetava olukorraga seotud asjaolusid, mis õigustaksid eraldi taotluse esitamist.“
11. Uuesti sõnastatud varjupaigamenetluste direktiivis 2011/95, mida Irimaale ei kohaldata, on vastav viide pagulasseisundile muudetud viiteks olukorradele, kus „mõni teine liikmesriik on andnud rahvusvahelise kaitse“ (uuesti sõnastatud varjupaigamenetluste direktiivi artikli 33 lõike 2 punkt a).
12. Liidetud kohtuasjades C-297/17, C-318/17, C-319/17 ja C-438/17 Bashar Ibrahim jt versus Bundesrepublik Deutschland ja Bundesrepublik Deutschland versus Taus Magamadov märkis Euroopa Liidu Kohus punktis 71, et uuesti sõnastatud varjupaigamenetluste direktiiv „[...] võimaldab liikmesriikidel lükata varjupaigataotlus vastuvõetamatuse tõttu tagasi ka siis, kui taotlejale ei ole teises liikmesriigis mitte antud [lk 7] varjupaik, vaid üksnes täiendav kaitse.“ Sama mõte on välja toodud otsuse punktis 58.
13. Käesolevas kohtuasjas seisneb peamine tõlgendusprobleem selles, et Euroopa ühtse varjupaigasüsteemi omavahel kooskõlastatud elemendid on tõepoolest sellised, et uuesti sõnastatud varjupaigamenetluste direktiivi ja Dublini III määruse nr 604/2013 koosmõjus on selge, et ühelgi liikmesriigil ei ole vaja tegeleda rahvusvahelise kaitse taotlusega juhul, kui rahvusvaheline kaitse on mõnes muus õigusruumis juba saadud, sest hilisem mõnes liikmesriigis esitatud taotlus võidakse lugeda vastuvõetamatuks või siis võib isiku Dublini süsteemi alusel tagasi saata. Kõrvalekalle tekib aga neis väga vähestes liikmesriikides, kelle suhtes on siduv küll Dublini III määrus, kuid mitte uuesti sõnastatud varjupaigamenetluste direktiiv. Nende liikmesriikide hulka kuuluvad üksnes Iirimaa ja Ühendkuningriik, mis tekitab seega siinkohal olulise tõlgendusküsimuse, mis taandub kokkuvõttes sellele, kas liikmesriik võib käsitleda täiendava kaitse saamist mõnes muus liikmesriigis alusena lugeda hilisem rahvusvahelise kaitse taotlus vastuvõetamatuks.

14. Käesolevas kohtuasjas tuleb lahendada kolm Euroopa Liidu õigusega seotud küsimust ning oma kaalutlusõiguse kohaldamisel pean vajalikuks ja asjakohaseks esitada need küsimused ELTL artikli 267 alusel Euroopa Liidu Kohtule eelotsuse saamiseks.

Esimene küsimus

15. Esimene küsimus kõlab järgmiselt: kas direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktides d ja e viidatud „*asjaomane liikmesriik*“ tähendab a) esimest liikmesriiki, kes on andnud taotlejale varjupaigaga võrdsustatud kaitse, või b) mõnda teist liikmesriiki, kellele on esitatud hilisem rahvusvahelise kaitse taotlus, või c) ükskõik kumba neist liikmesriikidest? [lk 8]
16. Taotleja kohtuasjades M.S. ja M.W. ütlevad, et „*asjaomane liikmesriik*“ tähendab teist liikmesriiki. Kaebaja kohtuasjas G.S. näis olevat seisukohal, et tegemist võib olla ükskõik kumma liikmesriigiga. Vastustajad leiavad, et see fraas hõlmab esimest liikmesriiki.
17. Minu väljapakutud vastus on, et varjupaigamenetluste direktiivi artikli 25 lõike 2 punktides d ja e viidatud „*asjaomane liikmesriik*“ oleks kõige loogilisem ja õigemini tõlgendatud nii, nagu see tähendaks ükskõik kumba liikmesriiki. See tähendaks ka seda, et varjupaigamenetluste direktiivi põhjendus 22 oleks üheselt mõistetav. Kui see säte ei hõlmaks esimest liikmesriiki, tekiks märkimisväärne kõrvalkalle, kuna see tähendaks, et täiendava kaitsega võrdsustatud õiguste andmine mis tahes muus riigis peale mõne liikmesriigi oleks piisav alus lugeda taotlus vastuvõetamatuks. See ei ole kuigi loogiline.
18. See küsimus on asjakohane seetõttu, et kui „*asjaomane liikmesriik*“ hõlmaks esimest liikmesriiki, st kui see tähendaks kas esimest liikmesriiki või ükskõik kumba liikmesriiki, võiks olla olnud olemas õiguslik alus lugeda käesolevad taotlused vastuvõetamatuks ja seega ei pruugi 2015. aasta seaduse § 21 olla Euroopa Liidu õigusega vastuolus. Tuleb tunnistada, et sellega tekkiv õiguslik alus ei oleks see, millele tribunal (edasikaebusi lahendav kohus) konkreetselt tugines. Seda aga võib käsitleda üksnes tehnilise asjaoluna, sest sisuliselt tugines tribunal (edasikaebusi lahendav kohus) 2015. aasta seaduse §-le 21, mida võiks käsitleda kehtivana juhul, kui „*asjaomane liikmesriik*“ tähendaks või hõlmaks esimest liikmesriiki.

Teine küsimus

19. Teine küsimus on järgmine: kui kolmanda riigi kodanikule on esimeses liikmesriigis antud rahvusvaheline kaitse täiendava kaitse kujul ja ta liigub teise liikmesriigi territooriumile, siis kas uue [lk 9] taotluse esitamine rahvusvahelise kaitse saamiseks kujutab endast sellist õiguste kuritarvitamist, mis lubab teisel liikmesriigil võtta meetme, milles nähakse ette, et sellise hilisema taotluse esitamine on vastuvõetamatu?

20. Kõigis kolmes kohtuasjas leiavad taotlejad, et hilisem taotlus ei kujuta endast õiguste kuritarvitamist. [...] Samuti oli taotleja kohtuasjas G.S. seisukohal, et tribunali (edasikaebusi lahendav kohus) otsuse põhjal sellist küsimust ei teki, ehkki see vastuväide pole kuigi tugev, kuna küsimus puudutab tribunali (edasikaebusi lahendav kohus) otsuse aluseks olnud õigusakti kehtivust. Vastustajad leiavad, et liikmesriigil on õigus võtta selline meede, millele on küsimuses viidatud.
21. Minu seisukoht on, et teise või üldse hilisema taotluse esitamine olukorras, kus isikule on juba täiendav kaitse antud, kujutab endast tõepoolest õiguste kuritarvitamist ja seega on liikmesriigil liidu õiguse üldpõhimõtete kohaselt õigus võtta meetmeid, millega loetakse sellised taotlused vastuvõetamatuks, just nagu on käesolevas kohtuasjas kõne all olev meede. Peale selle soovin lugupidavalt mainida, et Euroopa projekti üldise edasise kestlikkuse huvides oleks mõtlematu tõlgendada liidu õigust viisil, mis annaks tundlikus rändevaldkonnas lisaõigusi (välja arvatud juhul, kui see on kõnealuse sätte selge tähendus), eriti kolmandate riikide kodanikele, iseäranis olukorras, kus tekib tõsine kuritarvitamise küsimus.
22. Küsimuse asjakohasus seisneb selles, et kui taotluse võib tagasi lükata põhjusel, et see kujutab endast õiguste kuritarvitamist, siis ei õnnestu taotlejatel seda vaidlustada.

Kolmas küsimus [lk 10]

23. Kolmas eelotsuse küsimus on järgmine: kas direktiivi 2005/85 artiklit 25 tuleb tõlgendada nii, nagu see takistaks liikmesriigil, millele ei ole siduv direktiiv 2011/95, kuid millele on siduv määrus nr 604/2013, võtmast sellist meedet, nagu on kõne all käesolevas kohtuasjas ja milles käsitletakse vastuvõetamatuna varjupaigataotlust, mille on esitanud [kolmanda] riigi kodanik, kellele mõni muu liikmesriik on varem andnud täiendava kaitse?
24. Kaebajad väidavad, et küsimuses viidatud akti vastuvõtmine on välistatud, vastustaja aga väidab, et see ei ole välistatud.
25. Minu seisukoht on see, et varjupaigamenetluste direktiivi sõnasõnaline tõlgendamine praeguses kontekstis tekitaks tarbetu kõrvalekalde ning oleks vastuolus direktiivi eesmärgiga, kui seda käsitleda koos Dublini süsteemi õigusaktidega. Kõrvalekalle tekib siinkohal seetõttu, et varjupaigamenetluste direktiivi ning Dublini II määruse ühine loogika ja eesmärk on see, et liikmesriik ei ole kohustatud hindama varjupaigataotlust, mille on esitanud keegi, kellele on juba antud täiendav kaitse või sellega võrdväärne kaitse mõnes muus liikmesriigis või mujal. See on ka uuesti sõnastatud varjupaigamenetluste direktiivi ning Dublini II määruse ühine loogika ja eesmärk, nagu Vedsted Hansen on märkinud Hailbronneri ja Thymi kogumiku *EU Immigration and Asylum Law*, 2nd ed. (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016) lk 1354, kus on kirjas, et uuesti sõnastatud varjupaigamenetluste direktiivi võib „käsitleda Dublini III määruse täiendusena“. Lünk tekib juhul, kus liikmesriik tegutseb algse varjupaigamenetluste direktiivi ja

Dublini III määruse alusel, ning see olukord puudutab üksnes Iirimaad ja Ühendkuningriiki. Sellises olukorras seisneb küsimus selles, kas tuleks kaugeneda varjupaigamenetluste direktiivi sõnasõnalisest tähendusest ning tõlgendada direktiivi viisil, mis on kooskõlas selle üldise eesmärgiga. [lk 11]

26. Küsimuse asjakohasus seisneb selles, et kui selline akt on lubatud, siis ei õnnestu taotlejatel seda vaidlustada.

Määrus

27. Eeltoodut arvestades on asjakohane määrata, et Euroopa Liidu Kohtule esitataks ELTL artikli 267 alusel järgmised eelotsuse küsimused.
1. Kas direktiivi 2005/85 artikli 25 lõike 2 punktides d ja e viidatud „*asjaomane liikmesriik*“ tähendab a) esimest liikmesriiki, kes on andnud rahvusvahelise kaitse taotlejale varjupaigaga võrdsustatud kaitse, või b) mõnda teist liikmesriiki, kellele on esitatud hilisem rahvusvahelise kaitse taotlus, või c) ükskõik kumb neist liikmesriikidest?
 2. Kui kolmanda riigi kodanikule on esimeses liikmesriigis antud rahvusvaheline kaitse täiendava kaitse kujul ja ta liigub teise liikmesriigi territooriumile, siis kas uue taotluse esitamine rahvusvahelise kaitse saamiseks kujutab endast õiguste kuritarvitamist viisil, mis lubab teisel liikmesriigil võtta meetme, milles nähakse ette, et sellise hilisema taotluse esitamine on vastuvõetamatu?
 3. Kas direktiivi 2005/85 artiklit 25 tuleb tõlgendada nii, nagu see takistaks liikmesriigil, millele ei ole siduv direktiiv 2011/95, kuid millele on siduv määrus nr 604/2013, võtmast sellist meetet, nagu on kõne all käesolevas kohtuasjas ja milles käsitletakse vastuvõetamatuna varjupaigataotlust, mille on esitanud kolmanda riigi kodanik, kellele mõni muu liikmesriik on varem andnud täiendava kaitse?