

Kohtuasi C-8/20

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

9. jaanuar 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Schleswig-Holsteini halduskohus, Saksamaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

30. detsember 2019

Kaebaja:

L. R.

Vastustaja:

Saksamaa Liitvabariik

**SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES
VERWALTUNGSGERICHT**

[...]

KOHTUMÄÄRUS

Halduskohtuasjas

L. R.,

– kaebaja –

[...]

versus

Saksamaa Liitvabariik, keda esindab Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Außenstelle Boostedt (Saksamaa Föderaalne Rände- ja Pagulasamet (Boostedti teenindusbüroo), [...])

– vastustaja –

seoses varjupaigaõiguse ja teistkordse taotlusega (AsylG § 71a)

tegi Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichti 13. kolleegium 30. detsembril 2019 järgmise kohtumääruse.

Menetlus peatatakse.

Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“) esitatakse ELTL artikli 267 alusel järgmine eelotsuseküsimus.

Kas direktiivi 2013/32/EL artikli 33 lõike 2 punktidega d ja q on kooskõlas liikmesriigi õigusnorm, mille kohaselt võib rahvusvahelise kaitse taotluse kui vastuvõetamatu korduva taotluse jätta läbi vaatamata juhul, kui esimene varjupaigamenetlus, milles tehtud otsusega jäeti taotlus rahuldamata, ei toimunud liikmesriigis, vaid Norra Kuningriigis? [lk 2]

Põhjendused

I.

- 1 Kaebaja on Iraani kodanik, kes esitas vastustajale rahvusvahelise kaitse taotluse pärast seda, kui ta oli taotlenud varjupaika Norra Kuningriigis, kuid tema taotlus jäeti rahuldamata.
- 2 Kaebaja esitas 22. detsembril 2014 Saksamaal varjupaigataotluse. Vastutava liikmesriigi määramiseks 22. detsembril 2014 korraldatud vestlusel väitis kaebaja, et ta lahkus päritoluriigist umbes 18 kuu eest ja elas Iraagis, kust ta lahkus kolm kuud enne ELi saabumist. Türgi ja Austria kaudu saabus ta Saksamaale. Umbes kaheksa aasta eest esitas ta Norras varjupaigataotluse, aga ta saadeti tagasi Iraani.
- 3 EURODAC-süsteemi tehtud päringu tulemusena saadi üks kokkulangevus 1. kategooria andmetega Norra kohta. Norra Kuningriik vastas vastuvõtmispalvele 26. veebruaril 2015. aasta kirjaga, et tema kohustused on vastavalt [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta] määruse (EL) nr 604/2013, [millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise ees (ELT 2013, L 180, lk 31; Dublini III määrus, edaspidi „määrus nr 604/2013“) artikli 19 lõikele 3 ära langenud. Kaebaja rahvusvahelise kaitse taotlus, mille ta esitas 1. oktoobril 2008, jäeti 15. juunil 2009 rahuldamata ja kaebaja anti 19. juunil 2013 üle Iraanile.
- 4 Föderaalne Rände- ja Pagulasamet (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, edaspidi „Bundesamt“) jätkas menetlust teistkordse varjupaigataotluse menetlusena ja kohustas kaebajat esitama põhjused, mis takistavad tal päritoluriiki tagasi pöördumast.

- 5 Kaebaja teatas esindaja kirja vahendusel, et ta esitab varjupaigataotluse usulistel põhjustel, ja viitas oma poja väidetele tema suhtes algatatud varjupaigamenetluses, mille kohaselt kiusati poega Iraanis poliitiliselt taga ja ta ühines Iraagis pešmergadega.
- 6 Kaebaja märkis [...] 12. detsembri 2016. aasta vestlusel muu hulgas, et tema poolt Norras esitatud taotluses tugines ta eelkõige sellele, et ta ei pea omaks ühtegi usku, vaid on ateist. Tema praegused põgenemise põhjused olid seotud tema Kurdistani Demokraatliku Parteiga liitunud pojaga. Salateenistus avaldas kaebajale korduvalt survet eesmärgiga saada teada poja viibimiskoht. Lõpuks suurenes surve niivõrd, et ta põgenes. Lisaks on ta nüüd kristlane. [lk 3]
- 7 Bundesamt jättis taotluse 13. märtsi 2017. aasta otsusega vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata. Ta tuvastas, et ei ole alust (riigisisises õiguses sätestatud) tagasi- ja väljasaatmisekeelu kohaldamiseks vastavalt välismaalaste elamist, töötamist ja lõimimist liitvabariigi territooriumil käsitleva seaduse (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz, edaspidi „AufenthG“) § 60 lõikele 5 ja lõike 7 esimesele lausele. Ta kohustas kaebajat Saksamaalt lahkuma ühe nädala jooksul pärast otsuse kättesaamist ja määras selle kohustuse rikkumise korral kaebaja väljasaatmise Iraani või mõnda muusse vastuvõtvasse riiki. AufenthG § 11 lõike 1 kohaselt määrati riiki sisenemise ja riigis viibimise keelu kehtivusajaks 30 kuud alates väljasaatmise kuupäevast.
- 8 Bundesamt põhjendas taotluse vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata jätmise otsust sellega, et varjupaigataotlus on varjupaigaseaduse (Asylgesetz, edaspidi „AsylG“) § 29 lõike 1 punkti 5 kohaselt vastuvõetamatu, kuna tegemist on teistkordse taotlusega, mille täiendav menetlemine ei ole vajalik. Saksamaa Liitvabariigis esitatud uus varjupaigataotlus on teistkordne taotlus AsylG § 71a tähenduses, sest kaebaja esitas juba ühe taotluse Norras, AsylG § 26a kohaselt turvalises kolmandas riigis, ja see taotlus jäeti rahuldamata. Täiendava varjupaigamenetluse algatamine ei ole vajalik, sest haldusmenetluse seaduse (Verwaltungsverfahrensgesetz, edaspidi „VwVfG“) § 51 lõigetes 1–3 sätestatud tingimused ei ole täidetud. VwVfG § 51 lõike 1 kohaselt peavad olema esitatud loogilised väited, mis ei anna alust mõistlikult kahelda taotleja õiguses varjupaigale või rahvusvahelisele kaitsele. Seega on piisav loogiliste väidete esitamine, mis võib anda alust soodsama otsuse tegemiseks. Kaebaja väited ei ole tervikuna põhjendatud. Seda käsitles Bundesamt täpsemalt.
- 9 Selle otsuse peale esitas kaebaja 18. aprillil 2017 eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse, milles taotles pagulasseisundit, teise võimalusena täiendava kaitse seisundit, kolmanda võimalusena (liikmesriigi õiguses sätestatud) tagasi- ja väljasaatmisekeelu kohaldamist AufenthG § 60 lõike 5 ja lõike 7 esimese lause alusel.

- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus rahuldab 19. juuni 2017. aasta määrusega (kohtuasi nr 10 B 98/17) kaebaja esialgse õiguskaitse taotluse ja peatas väljasaatmise täitmise. [lk 4]

II.

- 11 Menetlus peatatakse. Euroopa Kohtule esitatakse ELTL artikli 267 alusel eelotsusetaotlus kohtumääruse resolutsioonis sõnastatud küsimusega. Küsimus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT 2013, L 180, lk 60, eespool ja edaspidi „direktiiv 2013/32“) artikli 33 lõike 2 punktide d ja q tõlgendamist.
- 12 1. Liikmesriigi õiguse järgi tuleb õiguslik hinnang anda lähtudes varjupaigaseadusest (Asylgesetz, edaspidi „AsylG“, 2. septembril 2008 avaldatud redaktsioonis (*Bundesgesetzblatt* (edaspidi „*BGBL.*“ I, lk 1798), mida on viimati muudetud 15. augusti 2019. aasta seaduse artikliga 45 (*BGBL.* I, lk 1307)).
- 13 Käesoleva õigusvaidluse lahendamisel kuuluvad kohaldamisele järgmised liikmesriigi õiguse sätted.
- 14 AsylG § 26a. Turvalised kolmandad riigid
- (1) Välismaalane, kes saabub kolmandast riigist põhiseaduse (Grundgesetz) artikli 16a lõike 2 esimese lause tähenduses (turvaline kolmas riik), ei saa tugineda põhiseaduse artikli 16a lõikele 1. [...]
- (2) Turvalised kolmandad riigid on lisaks Euroopa Liidu liikmesriikidele I lisas loetletud riigid. [...]
- 15 AsylG § 29a. Vastuvõetamatud taotlused
- (1) Varjupaigataotlus on vastuvõetamatu, kui
1. [...]
5. § 71 kohase korduva taotluse või § 71a kohase teistkordse taotluse puhul ei tule läbi viia täiendavat varjupaigamenetlust. [...]
- 16 AsylG § 71a. Teistkordne taotlus
- (1) Kui välismaalane esitab pärast tema jaoks tulemusetu varjupaigamenetluse lõpetamist turvalises kolmandas riigis (§ 26a), kus kehtivad Euroopa Ühenduse õigusaktid varjupaigataotluse menetlemise kohustuse kohta või kellega Saksamaa Liitvabariik on sõlminud sellekohase rahvusvahelise lepingu, Saksamaal varjupaigataotluse (teistkordne taotlus), siis tuleb täiendav varjupaigamenetlus läbi viia ainult [lk 5] juhul, kui Saksamaa Liitvabariik on selleks kohustatud ja *Verwaltungsverfahrensgesetz*'i § 51 lõigete 1–3 tingimused on täidetud; seda kontrollib Bundesamt. [...]

17 AsylG § 77. Kohtuotsuse tegemine

- (1) Käesoleva seaduse kohaldamisalasse kuuluvates kohtuasjades lähtub kohus viimase kohtuistungi toimumise ajal esinenud faktilisest ja õiguslikust olukorrast; kui otsuse tegemisele ei eelnenud kohtuistungit, on määrava tähtsusega otsuse tegemise hetk. [...]

18 AsylG § 26a I lisa

Norra

Šveits

- 19 2. Eelotsuse küsimus on kohtuasja lahendamise seisukohast asjakohane ja sellele on pädev vastama Euroopa Kohus.
- 20 2.1. Eelotsuse küsimus on kaebaja taotluse lahendamise seisukohast asjakohane. Kui varjupaigataotlus jäeti vastuvõetamatuse tõttu alusetult läbi vaatamata, siis tuleb vaidlustatud otsus tühistada [...].
- 21 2.2. Saksa varjupaigaõiguses reguleerib korduva taotluse esitamist AsylG § 71 ning teistkordse taotluse esitamist ja nendega seonduvate menetluste erinevusi (võrreldes esmataotluse menetlemisega) AsylG § 71a. AsylG § 71 kohane korduv taotlus on täiendav varjupaigataotlus, kui üks Saksamaa Liitvabariigis esitatud taotlus on juba jäetud rahuldamata. AsylG § 71a kohane teistkordne taotlus on täiendav varjupaigataotlus, kui turvalises kolmandas riigis AsylG § 26a tähenduses (see tähendab mõnes muus ELi liikmesriigis, Norras või Šveitsis) esitatud taotlus jäeti rahuldamata. AsylG § 71a eesmärk on võrdsustada teistkordne taotlus korduva taotlusega ja seeläbi ühtlasi võrdsustada varjupaigaõigust käsitlev kolmanda riigi otsus asjaomase Saksamaa Liitvabariigis tehtava otsusega [...].
- 22 2.3. Eelotsuse küsimuse eesmärk on selgitada, kas korduva taotlusega direktiivi 2013/32 tähenduses on tegemist ka juhul, kui esimene varjupaigataotlus ei jäetud rahuldamata mitte ELi liikmesriigis, vaid Norras, see tähendab kolmandas riigis, mis [lk 6] osaleb rahvusvahelise õiguse kohaselt osaliselt Euroopa ühises varjupaigasüsteemis.
- 23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtub kõigepealt seisukohast, et korduva taotlusega direktiivi 2013/32 tähenduses võib olla tegemist ka juhul, kui esimene varjupaigataotlus jäeti rahuldamata mõnes muus ELi liikmesriigis [...]. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei ole see vastuolus direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikega 1, mis näeb ette täiendavate selgituste või korduva taotluse esitamise „samal liikmesriigis“. Korduva taotluse mõiste direktiivi 2013/32 artikli 40 lõike 1 tähenduses peaks erinema korduva taotluse mõistest direktiivi 2013/32 artikli 2 punkti q tähenduses. Korduva taotluse mõiste direktiivi 2013/32 artikli 2 punkti q tähenduses eeldab lõplikku otsust direktiivi 2013/32 artikli 2 punkti e tähenduses. See ei ole kooskõlas direktiivi 2013/32 artikli 40 lõikes 1

sätestatud õigusliku tagajärjega. Jõustunud otsuse tõttu ei ole võimalik arvesse võtta korduva taotluse elemente varasema taotluse või selle otsuse kontrollimisel, mille peale esitati kaebus.

24 2.3.1. Direktiivi 2013/32 sõnastuse kohaselt ei ole tegemist korduva taotlusega artikli 33 lõike 2 punktide d ja q tähenduses, kui eelnenud tulemusetu varjupaigamenetlus toimus kolmandas riigis.

25 Direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punkt d on kohaldatav korduva taotluse puhul. Direktiivi 2013/32 artikli 2 punktis q määratletakse „korduv taotlus“ järgmiselt:

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

26 Eelmise taotluse kohta tehtud lõpliku otsuse olemasolu nõude põhjal võib järeldada, et selle taotluse menetlemine pidi toimuma **mõnes liikmesriigis**. Esiteks peaks eelmine taotlus olema üksnes taotlus direktiivi 2013/32 artikli 2 punkti b tähenduses, see tähendab kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku taotlus kaitse saamiseks „liikmesriigilt“. Teiseks on „lõplik otsus“ (direktiivi 2013/32 artikli 2 punkt e) otsus selle kohta, kas [lk 7] kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule antakse pagulasseisund või täiendava kaitse seisund [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; edaspidi „direktiiv 2011/95“) alusel. See viitab seotusele direktiiviga 2011/95, mis loomulikult saab eksisteerida ainult liikmesriikide puhul. Lisaks viitab direktiivi 2013/32 artikli 2 punkt e otseselt võimalusele jääda **asjaomastesse liikmesriikidesse**.

27 Ka direktiivi 2013/32 üldine ülesehitus ei kinnita seisukohta, et pärast (tulemusetu) varjupaigamenetlust kolmandas riigis esitatav rahvusvahelise kaitse taotlus on korduv taotlus. Direktiivis 2013/32 sätestatakse sõnaselgelt, millistel juhtudel saab kolmandate riikidega seotud asjaoludele omistada varjupaigaõiguslikku tähtsust (vt näiteks eri riikide mõisted direktiivi 2013/32 artiklites 35, 38 ja 39).

28 Norra ei ole ELi liikmesriik ja seega ei ole direktiiv 2013/32 ega direktiiv 2011/95 tema suhtes vahetult siduvad.

29 Nähtavasti ei ole Norra ELi liikmesriigiga samaväärne ka ühegi muu asjaomase õigusakti alusel. Eelkõige tuleneb Euroopa Ühenduse ning Islandi Vabariigi ja Norra Kuningriigi vahelise 19. jaanuari 2001. aasta lepingu, mis käsitleb

liikmesriigis või Islandil või Norras esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määratlemise kriteeriume ja mehhanisme (assotsieerimisleping, ELT 2001, L 93, lk 40) artikli 1 lõikest 4 piiratud samaväärsus liikmesriikidega seoses määrusega nr 604/2013 ja määrusega (EL) nr 603/2013, [millega luuakse sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteem määruse (EL) nr 604/2013 [...] tõhusaks kohaldamiseks ning mis käsitleb liikmesriikide õiguskaitseasutuste ja Europoli taotlusi sõrmejälgede andmete võrdlemiseks Eurodac-süsteemi andmetega õiguskaitse eesmärgil ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1077/2011, millega asutatakse Euroopa amet vabadusel, turvalisuses ja õigusel rajaneva ala suuremahuliste IT-süsteemide operatiivjuhtimiseks (ELT 2013, L 180, lk 1; Eurodaci määrus)].

- 30 2.3.2. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kaldub siiski arvama, et tulenevalt Norra osalisest assotsieerimisest tuleb direktiivi 2013/32 tõlgendada laiendavalt.
- 31 Norra osaleb viidatud assotsieerimislepingu alusel Dublini süsteemis, mille alus on nüüd määrus nr 604/2013. Norra on otsustanud, et määrus nr 604/2013 kehtib kui Norra õigus (vt Norra rändeseaduse (Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) § 32 neljas lõik, ingliskeelne versioon on kättesaadav aadressil <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2008-05-15-35>). Direktiiv 2013/33, direktiiv 2013/32 ja direktiiv 2011/95 ei ole küll Norra suhtes siduvad, aga Norra jätkuv osalemine Dublini süsteemis põhineb eeldusel, et Norra varjupaigasüsteemiga tagatud sisuline kaitse ja selle menetluslik korraldus on võrdväärne liidu õiguse nõuetega ja et sellest piisab. Vastasel juhul ei oleks Norral võimalik [lk 8] täita määruse nr 604/2013 artikli 3 lõikest 1 koostoimes artikli 2 punktiga d tulenevat kohustust. Direktiivi 2011/95 artikli 15 punktile c sõna-sõnalt vastava õigusnormi puudumine Norra varjupaigaõiguses ei ole probleem, sest selle „lünka“ saab täita rändeseaduse § 28 esimese lõigu punkti b abil, mis vastab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklile 3.
- 32 Eeltoodu põhjal oleks Euroopa ühise varjupaigasüsteemiga (ja ühtlasi Norra kaasamisega sellesse) vastuolus see, kui varjupaigataotluse esitajad võidakse Dublini süsteemi raames rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamiseks üle anda Norrale, kuid juhul kui taotluse menetlemine lõpeb seal taotleja jaoks tulemuselt ja Norra ei ole enam määruse nr 604/2013 kohaselt vastutav riik, oleks liikmesriikidel sellegipoolest kohustus korraldada terviklik varjupaigamenetlus.

[...]