

Kohtuasi C-324/21**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

25. mai 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

19. mai 2021

Apellant:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Vastustaja:

F

Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasjas on esitatud apellatsioonkaebus Rechtbank Den Haagi (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) 16. juuli 2019. aasta otsuse peale, millega kohus luges põhjendatuks F esitatud kaebuse Staatssecretaris van Justitie en Veiligheidi (Madalmaade justiits- ja julgeolekuküsimuste riigisekretär) 1. juuli 2019. aasta otsuse peale, millega otsustati F kinni pidada, sest [F rahvusvahelise kaitse] taotluse läbivaatamise eest vastutab jätkuvalt Itaalia, ning andis korralduse F vabastada, sest tema kinnipidamise ajal ei olnud enam konkreetset pidepunkti Dublini määruse järgi üleandmiseks, kuna Itaalia vastutus välismaalase tagasivõtmise eest oli üleandmistähtaja möödumisega 19. juunil 2019 lõppenud.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Eelotsusetaotlus vastavalt ELTL artiklile 267 tõlgendada 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, artiklit 29.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtult selgitust selle määruse kohaldamiseks olukorras, kus kahe liikmesriigi vahel on juba sõlmitud kokkulepe vastutuse ülevõtmise kohta ning välismaalane põgeneb enne üleandmist nende kahe liikmesriigi vahel ja esitab seejärel kolmandas liikmesriigis uue rahvusvahelise kaitse taotluse. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et vältimaks Dublini määruse artikli 29 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud üleandmistähtaja möödumist ja rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise vastutuse üleminekust teisele liikmesriigile põhjusel, et välismaalane kogu aeg põgeneb, kasutavad mitmed liikmesriigid praktikas üleandmistähtaegade arvestamisel meetodit, mida tuntakse „chain rule“ nime all. See reegel, mille lõi Dublin Contact Committee¹, ütleb, et üleandmistähtaeg hakkab uuesti kulgema, kui välismaalane enne üleandmist põgeneb ja esitab enne selle tähtaja möödumist kolmandas liikmesriigis uue rahvusvahelise kaitse taotluse. Kuna „chain rule“ ei ole (veel) saanud õiguslikku staatust, kuigi riikide praktikas seda juba kasutatakse, esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus küsimuse, kas selle reegli kohaldamine on Dublini määrusega vastuolus.

Eelotsuse küsimus

Kas 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 (ELT L 180, lk 31), artiklit 29 tuleb tõlgendada nii, et kulgema hakanud tähtaeg artikli 29 lõigete 1 ja 2 tähenduses hakkab uuesti kulgema siis, kui välismaalane, kes on põgenemisega nurjanud enda üleandmise liikmesriigi poolt, esitab teises (käesoleval juhul kolmandas) liikmesriigis uuesti rahvusvahelise kaitse taotluse?

Viidatud Euroopa Liidu õigusnormid

Dublini määrus, eelkõige põhjendused 4, 5, 9, 19 ja 28, samuti artiklid 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27 ja 29

Komisjoni 2. septembri 2003. aasta määrus (EÜ) nr 1560/2003, millega kehtestatakse üksikasjalikud rakenduseeskirjad määrusele (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, komisjoni 30. jaanuari 2014. aasta rakendusmäärusega (EL) nr 118/2014 muudetud sõnastuses, eelkõige artikkel 9

¹ Dublin Contact Committee on rühm liikmesriigi asjatundjaid, kelle nimetavad liikmesriigid ning kes nõustab komisjoni selle ülesannete täitmisel vastavalt Dublini määrusele ja selle juurde kuuluvatele rakendussätetele.

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

2000. aasta välismaalaste seadus (Vreemdelingenwet 2000), eelkõige artiklid 8, 28, 30, 59a ja 106

Põhikohtuasja faktiliste asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Gambiast pärinev F (edaspidi „F“) esitas 24. novembril 2017 Madalmaades rahvusvahelise kaitse taotluse. Kuna ta oli eelnevalt taotlenud rahvusvahelist kaitset Itaalias, palusid Madalmaad Itaaliale ta tagasi võtta. Kuna Itaalia ei vastanud sellele tagasivõtmispalvele ettenähtud tähtaja, kahe nädala jooksul, loetakse vastavalt Dublini määruse artikli 25 lõikele 2, et ta rahuldab palve 19. detsembril 2017. Madalmaade ametiasutused teatasid Itaaliale 12. aprillil 2018 kirja teel, et F on põgenenud ning seetõttu ei ole võimalik teda ette nähtud kuue kuu jooksul üle anda. Nii pikenes üleandmistähtaeg 19. juunini 2019.
- 2 F taotles seejärel 29. märtsil 2018 Saksamaal rahvusvahelist kaitset, kuid esitatud dokumentidest ei nähtu, et Saksamaa oleks selle taotluse kohta otsuse teinud.
- 3 30. septembril 2018 taotles F uuesti rahvusvahelist kaitset Madalmaades. Riigisekretär keeldus 31. jaanuari 2019. aasta otsusega seda taotlust läbi vaatamast põhjusel, et läbivaatamise eest vastutab jätkuvalt Itaalia.
- 4 F kadus pärast 31. jaanuari 2019 rahuldamata jätmise otsust liikmesriigi ametiasutuste järelevalve alt, kuid ta leiti viis kuud hiljem Madalmaades ja võeti kinni, misjärel peeti ta riigisekretäri 1. juuli 2019. aasta otsuse alusel kinni, et anda ta üle Itaaliale.
- 5 F esitas selle otsuse peale kaebuse Rechtbank Den Haagile (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad), kes tegi 16. juulil 2019 vaidlustatud otsuse.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 6 Apellatsioonkaebuse põhjendustes märgib riigisekretär, et esimese astme kohus tuvastas ebaõigesti, et üleandmistähtaeg möödus juba 19. juunil 2019 ning F-d ei oleks tohtinud seetõttu kinni pidada. Viitega „chain rule“-le väidab riigisekretär, et Madalmaade ja Itaalia vahel kehtiv üleandmistähtaeg algas vahepeal 29. märtsil 2018 Saksamaal esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse tõttu uuesti, mistõttu on Itaalia jätkuvalt vastutav. Seda reeglit kohaldavad praktikas mitmed liikmesriigid, et hoida ära kiusatus põgeneda; mõiste „teine liikmesriik“ Dublini määruse artikli 29 lõikes 1 võib viidata ka kolmandale liikmesriigile ning annab seetõttu ruumi tõlgendusele vastavalt „chain rule“-le, kusjuures tuleb lähtuda sellest, et palve esitanud liikmesriigi (käesoleval juhul Madalmaad) ja vastutava liikmesriigi vahel kehtiv üleandmistähtaeg 6 kuni 18 kuud algab uuesti, kui F esitab enne selle tähtaja möödumist kolmandas liikmesriigis (käesoleval juhul Saksamaa) uue rahvusvahelise kaitse taotluse.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 7 Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, ei ole apellatsioonimenetluses vaidlust selles, et Itaalia rahuldab 19. detsembril 2017 Madalmaade tagasivõtmispalve, ning üleandmistähtaeg, mis algas palve rahuldamisega, pikenes vastavalt Dublini määruse artikli 29 lõikele 2 igal juhul kaheteistkümne kuu võrra kuni 19. juunini 2019.
- 8 Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et Dublini määruse artikli 29 lõikes 2 ette nähtud kuuekuulist tähtaega ja tingimusi selle pikendamiseks tuleb kohaldada rangelt. Nii nentis Euroopa Kohus 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsuse Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218) punktis 72, et Dublini määruse artikli 29 lõike 2 teine lause ei näe selles viidatud olukordades üleandmistähtaegade pikendamiseks ette kooskõlastamist palve esitajaks oleva liikmesriigi ja vastutava liikmesriigi vahel. Lisaks on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et vastuvõtmise ja tagasivõtmise menetlusi tuleks läbi viia kooskõlas mh Dublini määruse VI peatükis sätestatud reeglitega ja eelkõige arvestades tervet rida imperatiivseid tähtaegu (vt 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, punktid 49 ja 50, 25. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, punkt 60, samuti 13. novembri 2018. aasta kohtuotsus X ja X, C-47/17, EU:C:2018:900, punkt 57). Viimati nimetatud kohtuotsuse punktis 70 täpsustab Euroopa Kohus, et need imperatiivsed tähtajad näitavad, et liidu seadusandja on eriti oluliseks pidanud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kiiret määramist. Liidu seadusandja on leidnud, et neid taotlusi peab seetõttu vajaduse korral läbi vaatama mõni teine liikmesriik kui see, mis on määratud vastutavaks nimetatud määruse III peatükis toodud kriteeriumide alusel.
- 9 Eespool viidatud kohtupraktikat arvestades tuleb eeldada, et Itaalia ja Madalmaade vahel kehtib imperatiivne üleandmistähtaeg 18 kuud ja et selle tähtaja ületamine toob kaasa vastutuse ülekandumise nende mõlema liikmesriigi vahel. Siiski tekib küsimus, mil määral on tähtaeg uue rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamiseks kolmandas liikmesriigis veel relevantne, kuna Dublini määruse artikli 29 lõige 2 ei näi käivat otseselt sellise välismaalase kohta, kes ei ole mitte ainult põgenenud, vaid kes on ka 29. märtsil 2018, s.o Itaalia ja Madalmaade vahel kehtiva üleandmistähtaja jooksul esitanud Saksamaal uue rahvusvahelise kaitse taotluse. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab vastust sellele küsimusele relevantseks selle tuvastamisel, kas Dublini määrust saab tõlgendada „chain rule“ alusel.
- 10 Küsimusele vastamiseks esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus kaks stsenaariumi: Esimese stsenaariumi kohaselt kehtivad Dublini määruse artiklis 29 nimetatud tähtajad ainult vastutava ja palve esitanud liikmesriigi vahelisele suhtele, s.t Itaaliale ja Madalmaadele, samas kui teise stsenaariumi kohaselt lähtutakse „chain rule“-st, mille kohaselt võib algne üleandmistähtaeg hakata uuesti kulgema, ning millega reguleeritakse ka suhet Itaalia ja nende kolmandate liikmesriikide vahel, kus välismaalane esitas uuesti rahvusvahelise kaitse taotluse.

- 11 Esimese stsenaariumi raames tõlgendatakse Dublini määruse artiklit 29 nii, et selles ettenähtud üleandmistähtaeg kehtib igal juhul mõlema liikmesriigi vahel, kes sõlmisid üleandmisotsuse aluseks oleva vastutuse tunnustamise kokkuleppe (vt kohtuotsus Jawo, punkt 59, milles viidatakse „kahele asjasse puutuvale liikmesriigile“). Asjaolu, et sama välismaalane esitab pärast selle kokkuleppe sõlmimist kolmandas liikmesriigis uue rahvusvahelise kaitse taotluse, ei mõjuta üleandmistähtaja kulgu.
- 12 Selline tõlgendus tooks käesoleval juhul kaasa olukorra, kus üleandmistähtaeg, mis hakkas kulgema Itaalia ja Madalmaade vahel 19. detsembril 2017, lõppes 18 kuud hiljem, mis tähendab, et vastutus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest läks 20. juunil 2019 üle Madalmaadele ning esimese astme kohus järeldas õigesti, et F-i kinnipidamise ajal ei esinenud enam puutepunkti Dublini määruse kohaseks üleandmiseks.
- 13 Esimeses stsenaariumis kirjeldatud tõlgenduse poolt räägib, et see on kooskõlas Dublini määruse eesmärgiga määrata rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik kiiresti selge ja toimiva menetlusega. See on oluline tegeliku juurdepääsu tagamiseks rahvusvahelise kaitse andmise menetlustele ja sellist liiki taotluste kiireks menetlemiseks, nagu tuleneb Dublini määruse põhjendustest 4 ja 5 ning kohtuotsuse Jawo punktidest 58 ja 59. Kui palve esitanud liikmesriik ei suuda välismaalast 6 kuni 18 kuu jooksul vastutavale liikmesriigile üle anda, läheb vastutus automaatselt üle palve esitanud liikmesriigile.
- 14 Sellise tõlgenduse vastu räägib selle „forum shoppingut“ ja teisest rännet soodustav toime. Käesolevast kohtuasjast on näha, et välismaalane saab põgenemise ja läbisõiduga olulisel määral ise määrata, milline liikmesriik vastutab tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest. Kui välismaalane on piisavalt kaua kadunud, ei saa palve esitanud liikmesriik teda üleandmistähtaja jooksul vastutavale liikmesriigile üle anda, nii et selle kohustus võtta välismaalane tagasi vastavalt Dublini määruse artikli 29 lõikele 2 langeb ära. Ka kolmas liikmesriik, kus välismaalane välja ilmub ning uuesti rahvusvahelist kaitset palub, peab sageli tegema rohkem kui ühe katse, et saavutada tagasivõtmise või vastuvõtmise kokkulepe. See on vastuolus Dublini määruse eesmärkidega menetleda kiiresti rahvusvahelise kaitse taotlusi ning vältida „forum shoppingut“ (vt selle määruse põhjendus 5 ja 7. juuni 2016. aasta kohtuotsus Ghezlbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 54).
- 15 Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et komisjon jagab tema arvamust, mille kohaselt käesoleva Dublini määruse kehtimise ajal on tekkinud tendents „forum shoppinguks“. See tuleneb esiteks selle määruse uue redaktsiooni kohta komisjoni poolt tehtud ettepaneku (KOM[2016] 270 lõplik) põhjendusest 25, mis näib viitavat sellele, et esimese stsenaariumi kohane praegu kehtiva Dublini määruse artikli 29 tõlgendus on õige, samas aga ütleb, et selle tulemus ei ole käesoleval juhul soovitud, ning teiseks varjupaiga ja rände haldamise määruse kohta komisjoni poolt tehtud uue ettepaneku (KOM[2020] 610

lõplik) artikli 35 lõikest 2. Selle sätte kohaselt katkeb kulgema hakanud üleandmise tähtaeg, kui välismaalane on põgenenud ja üleandev liikmesriik teavitab sellest vastutavat liikmesriiki. Kui välismaalane ilmub hiljem uuesti selles liikmesriigis välja, hakkab üleandmise tähtaeg uuesti kulgema, nii et välismaalast on võimalik veel järelejäänud aja jooksul üle anda. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on siin tegemist täiesti teistsuguse meetodiga „forum shoppingu“ takistamisel kui „chain rule“ puhul.

- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab teise stsenaariumi puhul sellele, et Madalmaade ja Itaalia vahel kehtinud üleandmistähtaeg kestis riigisekretäri poolt „chain rule“-le antud tõlgenduse kohaselt käesolevas kohtuasjas 18 kuud ning möödus 19. juunil 2019. Kuna F põgenes ja esitas seejärel 29. märtsil 2018, seega enne tähtaja möödumist, Saksamaal uuesti rahvusvahelise kaitse taotluse, hakkas tähtaeg „chain rule“ alusel uuesti kulgema. Tähtaega, mille jooksul oli võimalik läbi viia üleandmist Itaaliale, pikendati seetõttu 29. märtsil 2018 faktiliselt 18 kuu võrra kuni 29. septembrini 2019. Sellise käsitluse järgi oleks Itaalia jätkuvalt F taotluse läbivaatamise ees vastutav liikmesriik, nii et F-i võis 1. juulil 2019 Itaaliasse üleandmiseks kinni pidada.
- 17 Selle reegli kohaldamine võib küll ära võtta kiusatuse põgeneda ja teiseseks rändeks, kuna välismaalase jaoks ei ole enam atraktiivne põgenemise ja läbisõidu teel hoolitseda selle eest, et rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise vastutus läheks üle teisele liikmesriigile; sellel reeglil ei ole aga praegu kehtiva Dublini määruse kehtimise ajal siduvat õiguslikku mõju, sest Dublin Contact Committee protokollid on ainult informatiivsete arutelude kajastus, millega ei ole seotud liikmesriigid ega komisjon. Asjaolu, et „chain rule“ ei ole õiguslikult siduv, toob endaga kaasa eriarvamused liikmesriikide vahel selle reegli kohaldatavuse kohta, mistõttu võivad tekkida olukorrad, kus mitu liikmesriiki peavad end vastutavaks või ükski liikmesriikidest ei pea end vastutavaks, mis on vastuolus Dublini määruse eesmärgiga menetleda kiiresti rahvusvahelise kaitse taotlusi.