

**Kohtuasi C-753/22**

**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1**

**Saabumise kuupäev:**

12. detsember 2022

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

7. september 2022

**Kaebaja ja kassaator:**

QY

**Vastustaja ja vastustaja kassatsioonimenetluses:**

Bundesrepublik Deutschland

**Põhikohtuasja ese**

Liidu ühes liikmesriigis antud pagulasseisundi siduv toime teisele liikmesriigile

**Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus**

Liidu õiguse tõlgendamine, ELTL artikkel 267, eelkõige

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, lk 60) (edaspidi „direktiiv 2013/32“)

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 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“)

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 (ELT 2013, L 180, lk 31) (Dublini III määrus) (edaspidi „määrus nr 604/2013“)

Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELT 2012, C 326, lk 391) (edaspidi „harta“)

### **Eelotsuse küsimus**

Kas juhul, kui liikmesriik ei või kasutada direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punktiga a antud õigust jätta rahvusvahelise kaitse taotlus, arvestades pagulasseisundi andmist teises liikmesriigis, vastuvõetamatuse tõttu rahuldamata, kuna selles liikmesriigis valitseva olukorra tõttu esineb suur oht, et taotlejale saab osaks ebainimlik või alandav kohtlemine harta artikli 4 tähenduses, tuleb määruse nr 604/2013 artikli 3 lõike 1 teist lauset, direktiivi 2011/95 artikli 4 lõike 1 teist lauset ja artiklit 13 ning direktiivi 2013/32 artikli 10 lõikeid 2 ja 3, artikli 33 lõiget 1 ja lõike 2 punkti a tõlgendada nii, et juba antud pagulasseisund ei luba liikmesriigil vaadata talle esitatud rahvusvahelise kaitse taotlust läbi nii, et läbivaatamise tulemus ei ole ette kindlaks määratud, ja kohustab liikmesriiki andma taotlejale pagulasseisund, ilma et ta hindaks kõnealuse kaitse materiaalõiguslike tingimuste täidetust?

### **Viidatud liidu õigusnormid**

Direktiiv 2013/32, eelkõige artikli 10 lõiked 2 ja 3, artikli 33 lõige 1 ning artikli 33 lõike 2 punkt a

Direktiiv 2011/95, eelkõige artikli 4 lõike 1 teine lause ja artikkel 13

Määrus nr 604/2013, eelkõige artikli 3 lõike 1 teine lause

Harta artikkel 4

### **Viidatud riigisisised õigusnormid**

Varjupaigaseadus (Asylgesetz, edaspidi „AsylG“)

Välismaalaste elamist, töötamist ja integratsiooni Saksamaa Liitvabariigi territooriumil käsitlev seadus (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) (Aufenthaltsgesetz) (edaspidi „AufenthG“)

## Asjaolud ja menetlus

- 1 Kaebaja, kellele on Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (föderaalne rände- ja pagulasamet, edaspidi „föderaalamet“) omistanud täiendava kaitse saaja seisundi, taotleb pagulasseisundit.
- 2 Süüria kodanikust kaebajale, kes on sündinud 1999. aastal, anti Kreekas pagulasseisund juba 2018. aastal. Kaebaja ei saa Kreekasse tagasi pöörduda, kuna halduskohtu jõustunud otsuse kohaselt esineb suur oht, et talle saab seal osaks ebainimlik või alandav kohtlemine harta artikli 4 tähenduses.
- 3 Föderaalamet andis kaebajale 1. oktoobri 2019. aasta otsusega täiendava kaitse saaja seisundi ja jättis pagulasseisundi andmise taotluse rahuldamata.
- 4 Otsuse peale esitatud kaebuse jättis halduskohtu rahuldamata põhjendusega, et asjaomane õigus ei tulene ainuüksi juba sellest, et kaebaja oli saanud pagulasseisundi Kreekas. Sisuliselt on kaebaja taotlus põhjendamatu, kuna Süürias ei ähvarda teda tagakiusamine.
- 5 Eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud kassatsioonkaebuse põhjendamiseks märgib kaebaja peamiselt seda, et juba antud pagulasseisund on vastustajale siduv.

## Eelotsusetaotluse põhjendused

- 6 Käesolevas asjas esitatud kassatsioonkaebuse rahuldamine sõltub sellest, kuidas tõlgendab Euroopa Liidu Kohus (edaspidi „Euroopa Kohus“) aluslepinguid.
- 7 Vaidlustatud föderaalameti otsuse õiguslikul hindamisel tuleb Saksa õiguses lähtuda varjupaigaseadusest (Asylgesetz, AsylG) ja välismaalaste elamist, töötamist ja integratsiooni Saksamaa Liitvabariigi territooriumil käsitlevast seadusest (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet) (Aufenthaltsgesetz, AufenthG).
- 8 Riigisisese õiguse alusel puudub kaebajal vastavalt AsylG § 3 lõike 4 esimese lause esimesele poolele koostoimes lõikega 1 õigus pagulasseisundile. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei saa aga ilma Euroopa Kohtu otsuseta tuvastada, kas viidatud riigisiseste õigusnormide selline käsitlus on kooskõlas eelotsuse küsimuses nimetatud liidu õigusnormidega.
- 9 Seega on vaja Euroopa Kohtu vastust eespool sõnastatud eelotsuse küsimusele, kuna küsimusele ei ole Euroopa Kohtu praktikas vastatud ja vastus ei ole ka ilmselge.
- 10 Riigisisese õiguse kohaselt ei ole kaebajal õigust pagulasseisundile. Kõnealune õigus ei tulene kaebaja isiklikust olukorrast vastavalt AsylG § 3 lõike 4 esimese lause esimesele poolele koostoimes lõikega 1. Vaidlustatud halduskohtu otsuses on õigesti märgitud, et kaebaja lahkus riigist, ilma et teda oleks taga kiusatud.

Tegelikku olukorda Süürias tuleb pidada selliseks, et – hüpoteetilise – tagasipöördumise korral ei ähvarda kaebajat tõenäoliselt pagulasseisundi andmise seisukohast tähtsust omav tagakiusamine.

- 11 Riigisisese õiguse kohaselt ei anna hagejale asjaomast õigust tõsiasi, et Kreekas on talle pagulasseisund juba antud. AufenthG § 60 lõike 1 teine lause näeb ette, et tõsiasi, et välismaalast on teatud riigis pagulasena tunnustatud, ei luba ka Saksamaal isikut sellesse riiki välja saata. See ei anna siiski õigust nõuda pagulasseisundi uut andmist. Kaugemale minevat kohustust ei tulene föderaalametile ka AsylG § 3 lõikest 3, kuna viidatud sättes sisalduvad nõuded ei ole täidetud ja sätte analoogia alusel kohaldamine ei tule kõne alla.
- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab vajalikuks selgitamist, kas eelotsuse küsimuses viidatud liidu õigusnormid ei luba sellises asjas nagu käesolev vaadata kaebaja esitatud rahvusvahelise kaitse taotlust läbi nii, et läbivaatamise tulemus ei ole ette kindlaks määratud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et liidu esmase õiguse alusel ei ole liidu ühe liikmesriigi antud pagulasseisundil teise liikmesriigi suhtes siduvat toimet. Seda, kas siduv toime võib tuleneda liidu teisest õigusest, peab selgitama Euroopa Kohus.

***Siduv toime liidu esmase õiguse alusel***

- 13 ELTL artikli 78 lõike 1 esimese lause kohaselt arendab liit välja varjupaiga, täiendava kaitse ja ajutise kaitsega seotud ühise poliitika. ELTL artikli 78 lõike 2 kohaselt võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu sellel eesmärgil vastu meetmed Euroopa ühise varjupaigasüsteemi kohta. Muu hulgas hõlmab see kogu liidus kehtivat ühetaolist varjupaigaseisundit kolmandate riikide kodanikele ja ühetaolist täiendava kaitse seisundit kolmandate riikide kodanikele, kes Euroopa varjupaika saamata vajavad rahvusvahelist kaitset (ELTL artikli 78 lõike 2 punktid a ja b). Viidatud sätted ja teised ELTL artiklis 77 ja sellele artiklile järgnevatel artiklites sisalduvad sätted ei anna alust eeldada, et ühes liikmesriigis antud pagulasseisund ei luba teises liikmesriigis esitatud rahvusvahelise kaitse taotlust läbi vaadata nii, et läbivaatamise tulemus ei ole ette kindlaks määratud. Pigem ei ole varjupaiga andmise kohta tehtud otsuseid seni vastastikku tunnustatud. See on kooskõlas ka Euroopa Komisjoni seisukohaga.
- 14 ELL artiklite 2 ja 3 ning ELTL artikli 67 ja artikli 82 lõike 1 põhjal on Euroopa Kohus lisaks välja töötanud „liikmesriikidevahelise vastastikuse usalduse põhimõtte“. Vastastikuse usalduse põhimõtte kohaselt on iga liikmesriik kohustatud eelkõige vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala osas eeldama – välja arvatud juhul, kui esineb erandlikke asjaolusid –, et kõik ülejäänud liikmesriigid järgivad liidu õigust ja eriti liidu õiguses tunnustatud põhiõigusi (Euroopa Kohtu 19. märtsi 2019. aasta otsus Ibrahim jt, C-297/17, C-18/17, C-319/17 ja C-438/17, EU:C:2019:219, punktid 83 ja 84, ning 22. veebruari 2022. aasta otsus Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (perekonna ühtsus – juba antud kaitse), C-483/20, EU:C:2022:103, punkt 28).

- 15 See ei tähenda siiski, et teises liikmesriigis antud pagulasseisund oleks siduv. Niivõrd kaugeleulatuva õigusliku tagajärje tekkimise vastu räägib asjaolu, et seni ei ole liit loonud ühtset kaitse seisundit ELTL artikli 78 lõike 2 punktide a ja b tähenduses. Seega jääb rahvusvahelise kaitse taotluse tingimuste sisuline kontrollimine selle liikmesriigi ülesandeks, kellele asjaomane taotlus esitati.

### *Siduv toime liidu teise õiguse alusel*

- 16 Ka liidu teiseses õiguses ei ole teada ühtegi varjupaigaõigust käsitlevat menetlus-ega materiaaõigusnormi, mis näeks sõnaselgelt ette, et ühe liikmesriigi otsus pagulasseisundi andmise kohta on teise liikmesriigi varjupaigamenetluse suhtes siduv.
- 17 Euroopa Kohus ei ole seni vastanud küsimusele, kas pagulasseisundi andmist käsitlevate liikmesriigi otsuste siduv toime varjupaigamenetlusele võib tuleneda liidu õiguse üldpõhimõttest, mille kohaselt vaatab varjupaigataotluse sisuliselt läbi üksainus liikmesriik, kelleks on määruse nr 604/2013 III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav liikmesriik. Kõnealune põhimõte väljendub ka määruse nr 604/2013 artikli 3 lõike 1 teises lauses.
- 18 Euroopa Kohtu praktika kohaselt on see põhimõte Dublini III määruse keskne põhimõte, mis on üldiselt Euroopa ühise varjupaigasüsteemi alus (Euroopa Kohtu 2. aprilli 2019. aasta otsus H. ja R., C-582/17 ja C-583/17, EU:C:2019:280, punkt 78). Seepärast võiks see kehtida ka juhtudel, mida – nagu kaebaja puhul – ei tule hinnata määruse nr 604/2013 alusel. Järelikult võiks sisuline läbivaatamine ühesainsas liikmesriigis – olenemata läbivaatamise tulemusest – kehtida kõikides liikmesriikides.
- 19 Tõlgendus, et tunnustamiseks kõigis liidu liikmesriikides võib piisata pagulasseisundi andmisest ühesainsas liikmesriigis, ei ole vastuolus ka direktiivi 2011/95 artikli 4 lõike 1 teise lause ja artikli 13 sõnastusega.
- 20 Lisaks tuleb arvesse võtta direktiivi 2013/32 nõudeid, eelkõige põhjenduse 43 teist lauset, artikli 10 lõikeid 2 ja 3 ning artikli 33 lõiget 1 ja lõike 2 punkti a.
- 21 Liikmesriikidele direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punktiga a antud võimalust loobuda sisulise otsuse tegemisest juhul, kui teine liikmesriik on andnud rahvusvahelise kaitse – Saksamaa Liitvabariigi puhul sätestatud AsylG § 29 lõike 1 punktis 2 –, võiks mõista nii, et selles väljendub põhimõte, mille kohaselt vaatab varjupaigataotluse sisuliselt läbi üksainus liidu liikmesriik.
- 22 Kui aga esineb selline olukord nagu käesolev, kus direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punktiga a antud õigust kasutada ei saa, sest vastasel juhul tekib harta artikli 4 rikkumise oht, siis kerkib küsimus, kas liikmesriigi tunnustamisotsus võib olla siduva toimega kõigile liikmesriikidele ja millised õiguslikud tagajärjed tekivad.

- 23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab selles osas veenvaks kohtujurist Pikamäe käsitus (kohtujurist Pikamäe ettepanek kohtuasjas Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (perekonna ühtsus – juba antud kaitse), C-483/20, EU:C:2021:780, punkt 64), mille kohta ei ole Euroopa Kohus seni oma seisukohta väljendanud. Viidatud seisukoha järgi peab liikmesriik käsitama ja kohtlema asjaomast kolmanda riigi kodanikku esimest korda rahvusvahelise kaitse taotlejana olenemata kaitsest, mille on talle juba andnud teine liikmesriik. Et vältida direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punktilt a soovitava toime võtmist, ei või taotluse sisulisel läbivaatamisel arvesse võtta esimeses liikmesriigis eelnevalt antud rahvusvahelist kaitset.
- 24 Teatav alus eeldada pagulasseisundi andmise siduvat toimet võib siiski tuleneda ka sellest, et kõnealuse õigusliku tagajärje eitamine võib kaasa tuua direktiivi 2011/95 artiklites 11, 12 ja 14 pagulasseisundi lõppemiseks, välistamiseks ja tühistamiseks kehtestatud erinormidest kõrvalehoidmise. Kõrvalehoidmise ohu vastu räägib siiski asjaolu, et asjaomase varjupaigamenetluse puhul ei ole tegemist esimeses liikmesriigis antud pagulasseisundi lõppemise või tühistamisega, vaid sellega, kas lisaks esimeses liikmesriigis juba saadud pagulasseisundile võib varjupaigataotleja saada taotlust teisena läbivaatavas liikmesriigis täiendava kaitse ja sellega seotud õigused.

### *Euroopa Kohtu senine praktika*

- 25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on veendunud, et esitatud siduva toime küsimusele vastamiseks ei saa Euroopa Kohtu senisele kohtupraktikale täie kindlusega tugineda ühes ega teises suunas. Euroopa Kohtu 13. novembri 2019. aasta määrus Hamed ja Omar (C-540/17 ja C-541/17, ei avaldata, EU:C:2019:964) ei sisalda uue varjupaigamenetluse korraldamise viisi kohta piisavalt ühemõttelisi järeldusi.
- 26 Viidatud kohtumääruse punktis 42 märgib Euroopa Kohus järgmist: „Kuigi – nagu nähtub eelotsusetaotlusest – on tõsi, et Saksamaa õigus pakub teatavat kaitset taotlejale, keda ei saa talle pagulasseisundi juba andnud liikmesriiki tagasi saata seetõttu, et esineb suur oht, et selles liikmesriigis saab talle osaks harta artikliga 4 vastuolus ebainimlik või alandav kohtlemine, ei näe Saksa õigus siiski ette, et taotlejat tunnustatakse ka Saksamaal pagulasena ja talle antakse sellega seotud õigused, ilma et läbi tuleks viia uut varjupaigamenetlust.“
- 27 Kuivõrd Euroopa Kohus räägib ühelt poolt „uuest“ varjupaigamenetlusest, toetab see igas mõttes sellist läbivaatamist, mille tulemus ei ole ette kindlaks määratud. Teiselt poolt seab Euroopa Kohus osundatud lause edasises osas esiplaanile pagulasseisundiga kaasnevad õigused, see tähendab tunnustamisega antava seisundi õiguslikud tagajärjed. Seda Euroopa Kohtu sedastust võib tõlgendada ka nii, et ühes liikmesriigis esmakordselt tehtud pagulasena tunnustamise otsus on teistele liikmesriikidele siduv.