

**Kohtuasi C-185/24 [Tudmur]<sup>i</sup>**

**Eelotsusetaotlus**

**Saabumise kuupäev:**

7. märts 2024

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen  
(Nordrhein-Westfaleni liidumaa kõrgeim halduskohus, Saksamaa)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

14. veebruar 2024

**Kaebaja:**

RL

**Vastustaja:**

Bundesrepublik Deutschland

[...]

Kohtumäärus

Halduskohtumenetluses

RL

kaebaja,

[...]

*versus*

Bundesrepublik Deutschland [...]

vastustaja,

<sup>i</sup> Käesoleval kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

ese: varjupaigaõigus (Süüria) – varjupaigataotluse vastuvõetamatuse otsus  
AsylG § 29 lõike 1 punkti 1 alapunkti a alusel ja Itaaliasse  
väljasaatmise korraldus

tegi

OBERVERWALTUNGSGERICHT FÜR DAS LAND NORDRHEIN-  
WESTFALENi

11. kohtukolleegium

14. veebruaril 2024

[...]

järgmise kohtumääruse:

Menetlus peatatakse.

Euroopa Kohtule esitatakse järgmised eelotsuse küsimused:

1. Kas määruse (EL) nr 604/2013 artikli 3 lõike 2 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et alguses vastutavaks määratud liikmesriigi varjupaigamenetluses ja taotlejate vastuvõtutingimustes esineb süsteemseid puudusi, millega kaasneb ebainimliku või alandava kohtlemise oht Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 4 tähenduses, kui tulenevalt sellest, et riigi tasandil on tehtud otsus üleantavate isikute vastuvõtmine peatada, keeldub liikmesriik põhimõtteliselt varjupaigataotlejaid määramata aja jooksul tagasi/vastu võtmast?
2. Kui esimesele küsimusele vastatakse eitavalt: Kas määruse (EL) 604/2013 artikli 3 lõike 2 teist lõiku tuleb tõlgendada nii, et liidu õiguses asjaolude selgitamisele esitatavad nõuded, mille kohaselt tuleb kindlaks teha objektiivsed, usaldusväärsed, täpsed ja nõuetekohaselt ajakohastatud andmed varjupaigamenetluse ja üleantavate taotlejate vastuvõtutingimuste kohta, on vähem ranged, kui taotlust läbi vaataval kohtul ei ole võimalik neid andmeid saada, vaid ta saab asjaolusid tuvastada üksnes hüpoteetiliselt, kuna tulenevalt sellest, et riigi tasandil on tehtud otsus üleantavate isikute vastuvõtmine peatada, keeldub asjaomane liikmesriik põhimõtteliselt varjupaigataotlejaid määramata aja jooksul tagasi/vastu võtmast?

Põhjendused

I.

Kaebaja, kes on sündinud 1996. aastal, on Süüria kodanik. Tema enda ütluste kohaselt sisenes ta Saksamaa Liitvabariiki 2021. aasta detsembri keskel ja esitas 30. detsembril 2021 varjupaigataotluse. Eurodac-süsteemi tehtud päringu tulemusel saadi kaebaja puhul 2. kategooria kokkulangevus Itaalia suhtes. Selle kohaselt olid kaebajalt võetud sõrmejäljed 5. detsembril 2021 Triestes. Föderaalsete rände- ja pagulasameti (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; edaspidi „föderaalamet“) 6. jaanuari 2022. aasta vastuvõtmispalvele Itaalia ei vastanud.

Föderaalamet jättis 31. märtsi 2022. aasta otsusega varjupaigataotluse vastuvõetamata tõttu läbi vaatamata (punkt 1), tuvastas, et välismaalaste elamist, töötamist ja integratsiooni Saksamaa Liitvabariigi territooriumil käsitleva seaduse (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, Aufenthaltsgesetz; edaspidi „AufenthG“) § 60 lõikes 5 ja lõike 7 esimeses lauses ette nähtud väljasaatmiskeelud ei ole kohaldatavad (punkt 2), ja määras väljasaatmise Itaaliasse (punkt 3). AufenthG § 11 lõike 1 alusel kehtestas föderaalamet keelu siseneda Saksamaale ja viibida Saksamaal 15 kuu vältel alates väljasaatmise kuupäevast (punkt 4).

Esialgse õiguskaitse kohaldamise taotluse ja föderaalameti otsuse peale esitatud kaebuse alusel nägi Verwaltungsgericht Düsseldorf (Düsseldorfi halduskohus) 25. aprilli 2022. aasta määrusega ette kaebuse peatava toime ja tunnistas 11. mai 2022. aasta otsusega föderaalameti 31. märtsi 2022. aasta otsuse kehtetuks. Vastustaja taotluse alusel rahuldab eelotsusetaotluse esitanud kohus 27. juuli 2022. aasta määrusega selle kohtuotsuse peale esitatud apellatsioonkaebuse.

Pooleli oleva apellatsioonimenetluse ajal saatis Itaalia Dublini üksus 5. detsembril 2022 ringkirja kõikidele Dublini üksustele, milles oli märgitud:

„This is to inform you that due to suddenly appeared technical reasons related to unavailability of reception facilities Member States are requested to temporarily suspend transfers to Italy from tomorrow, with the exception of cases of family reunification of unaccompanied minors.

Further and more detailed information regarding the duration of the suspension will follow.“

Järgmises, 7. detsembri 2022. aasta ringkirjas märkis Itaalia Dublini üksus:

„I write following the previous communication on 5th December, concerning the suspension of transfers, with the exception of cases of family reunification of minors, due to the unavailability of reception facilities.

At this regard, considering the high number of arrivals both at sea and land borders, this is to inform you about the need for a re-scheduling of the reception activities for third countries nationals, also taking into account the lack of available reception places.“

Seni ei ole Itaalia Dublini üksus rohkem avaldusi teinud.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus jättis 21. juuni 2023. aasta määrusega vastustaja apellatsioonkaebuse järgmise põhjendusega rahuldamata: Föderaalameti otsus varjupaigataotluse vastuvõetamatuse kohta on õigusvastane, kuna määruse (EL) nr 604/2013 artikli 3 lõike 2 kolmanda lõigu kohaselt sai Saksamaa Liitvabariigist kaebaja varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutav riik. Seda seetõttu, et viidatud lõigu kohaselt ei saa taotlejat III peatükis sätestatud kriteeriumide alusel määratud liikmesriigile üle anda. Määruse (EL) nr 604/2013 artikli 3 lõikest 1 tulenev Itaalia vastutus on määruse (EL) nr 604/2013 artikli 3 lõike 2 teise lõigu alusel ära langenud, kuna Itaalia asutused keeldusid kohaldamast tagasisaadetavate ja viidatud määruse kohaselt Itaaliale üleantavate isikute (edaspidi „Dublini määruse alusel tagasisaadetavad isikud“) suhtes varjupaigamenetlust ja neid üldse vastu võtmast.

Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus) tunnistas eelotsusetaotluse esitanud kohtu 21. juuni 2023. aasta määruse kehtetuks ja saatis kohtuasja uueks arutamiseks ja otsustamiseks tagasi eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

8. veebruari 2024. aasta kirjaga teatas föderaalamet, et 2023. aastal andis Saksamaa Dublini menetluse raames Itaaliale üle üksteist isikut. Vastavalt Saksamaa Liitvabariigi valitsuse 28. veebruari 2023. aasta vastusele 17. jaanuari 2023. aasta väikesele päringule (*Kleine Anfrage*) (*Bundestagsdrucksache* 20/5868) esitas Saksamaa 2022. aastal Itaaliale 14 439 tagasisivõtmispalvet ja 31. detsembri 2022. aasta seisuga viibis Saksamaa Liitvabariigis 8932 isikut, kelle varjupaigamenetluse eest oli vastutav Itaalia. 2022. aastal andis Saksamaa Itaaliale üle 362 isikut.

## II.

[...] [riigisisene menetlusõigus]

### 1 Riigisisene õiguslik olukord on järgmine:

Föderaalameti vaidlustatud otsuse õiguslikku hindamist reguleerib riigisiseses õiguses varjupaigaseadus (*Asylgesetz*, edaspidi „*AsylG*“) 2. septembril 2008 avaldatud redaktsioonis (*BGBI. I* lk 1798), viimati muudetud 19. detsembri 2023. aasta seaduse (*BGBI. 2023 I* nr 382) artikliga 1.

Asjaomased õigusnormid on sõnastatud järgmiselt:

*AsylG* § 1 (Kohaldamisala)

(1) Käesolev seadus kehtib välismaalaste suhtes, kes taotlevad järgmist:

[...]

2. rahvusvahelist kaitset vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiivile 2011/95/EL [...]; rahvusvaheline kaitse direktiivi 2011/95/EL tähenduses hõlmab kaitset tagakiusamise eest vastavalt 28. juuli 1951. aasta pagulasseisundi konventsioonile (*BGBI.* 1953 II lk 559, 560) ja täiendavat kaitset direktiivi tähenduses; [...]

AsylG § 13 (Varjupaigataotlus)

(2) Varjupaigataotlusega taotletakse pagulasena tunnustamist ja rahvusvahelist kaitset § 1 lõike 1 punkti 2 tähenduses. Välisriigi kodanik võib varjupaigataotluse esitamisel piirduda rahvusvahelise kaitse taotlemisega. [...]

AsylG § 29 (Vastuvõetamatud taotlused)

Varjupaigataotlus on vastuvõetamatu, kui

1. teine riik on

a) vastavalt määrusele (EL) nr 604/2013 [...]

vastutav varjupaigamenetluse läbiviimise eest [...].

2. Määruse (EL) nr 604/2013 artikli 3 lõike 2 teise lõigu tõlgendamise kohta esitatud eelotsuse küsimused on käesolevas asjas otsuse tegemise seisukohast määravad.

a) AsylG § 29 lõike 1 punkti 1 alapunkti a tingimused on täidetud, kui varjupaigamenetluse läbiviimise eest on määruse (EL) nr 604/2013 kohaselt vastutav teine riik. Määruse (EL) nr 604/2013 artikli 13 lõike 1, artikli 22 lõike 7 kohaselt on kaebaja varjupaigamenetluse eest vastutav Itaalia, välja arvatud juhul, kui vastutus on määruse (EL) nr 604/2013 artikli 3 lõike 2 teise ja kolmanda lõigu kohaselt üle läinud Saksamaa Liitvabariigile.

Euroopa Kohus tõmbas määruse (EL) nr 604/2013 alusel üleandmise õiguslikud piirid selliselt, et vastutavas liikmesriigis esinevad süsteemsed puudused määruse (EL) nr 604/2013 artikli 3 lõike 2 teise lõigu tähenduses on põhiõiguste harta artikliga 4 ja EIÖK artikliga 3 hõlmatud „vaid siis“, kui need on saavutanud eriti suure olulisuse määra, mis sõltub juhtumi kõikidest asjaoludest ja mis oleks saavutatud siis, kui liikmesriigi asutuste ükskõiksuse tagajärjel satuks täielikult riigi abist sõltuv isik olenemata oma tahtest ja isiklikest valikutest sedavõrd äärmuslikku materiaalsesse puudusse, et tal ei oleks võimalik rahuldada oma kõige esmasemaid vajadusi, nagu eelkõige toitumine, pesemine ja majutamine, ning mis kahjustaks tema füüsilist või vaimset tervist või asetaks ta alandavasse olukorda, mis rikub inimväärikust. Kõnealune olulisuse määr ei saa seega hõlmata olukordi, mida iseloomustab suur vaesus või asjaomase isiku elutingimuste märkimisväärne halvenemine, kui sellega ei kaasne äärmuslikku materiaalselt puudust, mis paneb selle isiku sedavõrd raskesse olukorda, et seda võib võrdsustada ebainimliku või alandava kohtlemisega.

Euroopa Kohtu 19. märtsi 2019. aasta otsus Ibrahim jt (C-297/17, EU:C:2019:219, punktid 89–91) ning 19. märtsi 2019. aasta otsus Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punkt 93); Euroopa Kohtu 13. novembri 2019. aasta määrus Omar jt (C-540/17, EU:C:2019:964, punkt 39).

Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei ole Itaalia määramata aja jooksul valmis kaebajat ja teisi Dublini määruse alusel tagasisaadetavaid isikuid – välja arvatud mõned üksikud juhtumid, mis ei ole kaalukad – tagasi/vastu võtma. Esiteks näitab seda tõik, et 2023. aastal anti Itaaliale üle vaid üksteist isikut, olgugi et – võttes arvesse 2022. aasta statistikat – nende varjupaigataotlejate arv, kelle varjupaigamenetluse eest on vastutav Itaalia, on tegelikult üle antud isikute arvust mitu korda suurem. Üksteist üle antud isikut võisid olla saatjata alaealised, kes saadeti tagasi perekonna taasühinemise eesmärgil, mida vastavalt 5. detsembri 2022. aasta ringkirjale tuli jätkuvalt võimaldada. Teiseks ei ole Itaalia Dublini üksuse eespool viidatud ringkirjades märgitud üleandmise peatamise perioodi lõppkuupäeva ega esitatud (ka mitte) ligikaudset või eeldatavat ajakava. Rohkem kui 14 kuu jooksul ei ole esitatud lisateavet üleandmise peatamise perioodi kestuse kohta, olgugi et 5. detsembri 2022. aasta ringkirjas lubati seda teha. Ka vastustaja ei ole esitanud eelotsusetaotluse esitanud kohtule käesoleva või mõne muu menetluse raames uut teavet.

Ei ole selge, kas liikmesriigi otsus jätta üle antavad isikud alates asjaomase otsuse tegemise hetkest määramata aja või piiratud aja jooksul tagasi/vastu võtmata, tekitab süsteemseid puudusi määruse (EL) nr 604/2013 artikli 3 lõike 2 teise lõigu tähenduses. Euroopa Kohus ei ole sellele küsimusele veel vastanud.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et Itaalia Dublini üksuse 2022. aasta 5. ja 7. detsembri ringkirjaga kehtestatud vastuvõtukeeld tekitab süsteemseid puudusi määruse (EL) nr 604/2013 artikli 3 lõike 2 teise lõigu tähenduses. Vastavalt ringkirjadele ja Itaalia Dublini üksuse asjaomasele praktikale on ilmselge, et oma tegevuses ei juhindu Itaalia teadlikult määruse (EL) nr 604/2013 reguleerivast raamistikust ega võimalda taotlejatel nende üleandmise korral kasutada varjupaigamenetlust ning keeldub nende vastuvõtmisest.

Vt Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfaleni liidumaa kõrgeim halduskohus, edaspidi „OVG NRW“) 5. juuli 2023. aasta määrus 11 A 1722/22.A, *juris*, punkt 46 jj ning seal viidatud kohtupraktika; [...] [muu, kuid väidetavalt vähem ühemõtteline kohtupraktika]; teistsugusel seisukohal [...] [halduskohtute otsused] Hessisches Verwaltungsgericht (Hesseni halduskohus) 27. juuli 2023. aasta määrus 2 A 377/23.Z.A, *juris*, lk 5.

Itaaliale üleandmise põhimõttelise ebaõnnestumise põhjus ei ole seega üleandmise faktilised või riigisiseseid õiguslikud takistused või üleandmisotsuse tegelikkuses täitmise võimatus,

vt selle kohta Euroopa Kohtu 12. jaanuari 2023. aasta otsus C-323/21 jt (EU:C:2023:4, punktid 69 ja 70),

mille tõttu võiks süsteemsete puuduste eeldamine välistatud olla.

Peale selle lähtus eelotsusetaotluse esitanud kohus kuni Itaalia avalduseni vastuvõtmisest keeldumise kohta sellest, et Itaalia varjupaigamenetluses ja vastuvõtutingimustes ei ole põhimõtteliselt süsteemseid puudusi, kui kaebaja – nagu käesoleval juhul – ei ole Itaalias veel varjupaigataotlust esitanud.

Vt selle kohta OVG NRW 26. juuli 2022. aasta määrus 11 A 1497/21.A, *juris*, punkt 64 jj.

Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus, edaspidi „BVerwG“) praktika kohaselt ei ole määruse (EL) nr 604/2013 artikli 3 lõike 2 teise lõigu nõuded, mis põhinevad (üksnes) vastutava liikmesriigi olukorral, automaatselt täidetud juba seetõttu, et see liikmesriik keeldub asjaomaseid isikuid vastu võtmast. Ainuüksi vastuvõtmise tahte puudumine ei ole piisav, et järeldada süsteemsete puuduste olemasolu määruse (EL) nr 604/2013 artikli 3 lõike 2 teise lõigu tähenduses. Itaalia avaldus võib olla ainult kaudne tõend; elutingimusi, mis varjupaigataotlejat eeldatava Itaaliale üleandmise korral ootavad, on vaja täiendavalt kirjeldada.

Vt BVerwG 8. novembri 2023. aasta määrus 1 B 29.23, *juris*, punktid 10, 15.

Seevastu Bundesverfassungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohus, edaspidi „BVerfG“) leidis Itaalia kehtestatud vastuvõtukeeldu puudutavas määruses, milles ta ei tunnistanud vastuvõetavaks põhiseaduslikku kaebust, et halduskohus oli rikkunud oma kohustust selgitada välja kohtuasja asjaolud, kuna ta ei olnud piisavalt käsitlenud kaebaja viiteid Itaalia varjupaigasüsteemi süsteemsetele puudustele ja eelkõige ei olnud ametliku uurimise raames hankinud teavet Itaalias valitsevate vastuvõtutingimuste kohta ega olnud võtnud arvesse vastuvõtukeeldu puudutavaid teateid.

Vt BVerfG 2. augusti 2023. aasta määrus 2 BvR 593/23, *juris*, punkt 12.

b) Teine küsimus esitatakse juhul, kui esimesele küsimusele vastatakse eitavalt.

Enne kui kohus kinnitab ohu olemasolu põhiõiguste harta artikli 4 ja EIÕK artikli 3 tähenduses, peab ta objektiivsete, usaldusväärsete, täpsete ja nõuetekohaselt ajakohastatud andmete põhjal ning liidu õigusega tagatud põhiõiguste kaitse standardit silmas pidades hindama, kas varjupaigamenetluses ja vastuvõtutingimustes esineb süsteemseid või üldisi puudusi või konkreetseid isikute rühmi puudutavaid puudusi, mis kujutavad endast kaalukaid ja tõendatud asjaolusid, mis annavad alust arvata, et tekib reaalne oht, et taotlejat koheldakse ebainimlikult või alandavalt viidatud sätte tähenduses.

Vt Euroopa Kohtu 19. märtsi 2019. aasta otsus Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218], punktid 85, 90 jj; 13. novembri 2019. aasta määrus Hamed jt (C-540/17, EU:C:2019:964, punktid 38 ja 39 ning seal viidatud kohtupraktika).

Objektiivset, usaldusväärset, täpset ja nõuetekohaselt ajakohastatud teavet varjupaigamenetluse ja tagasisaadetavate taotlejate vastuvõtutingimuste kohta ei ole aga võimalik saada, kui asjaomane liikmesriik – nagu käesoleval juhul Itaalia – keeldub taotlejaid tagasi/vastu võtmast. Seda, kuidas Itaaliasse tagasisaadetavatel taotlejatel praegu läheks, ei ole võimalik kindlaks teha. Asjaolusid saaks tuvastada hüpoteetiliselt. See eeldaks spekulatsioone, mis objektiivsest, usaldusväärsest ja täpsest teabest erineksid.

c) Küsimused on otsuse tegemise seisukohast olulised ka seetõttu, et kaebust, millega palutakse tühistada föderaalameeti 31. märtsi 2022. aasta otsus, millega tunnistati varjupaigataotlus vastuvõetamatuks, saab rahuldada ainult juhul, kui järgida eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukohta. Vastasel juhul tuleks kaebus riigisisese õiguse alusel rahuldamata jätta. Muud põhjused, mis tooksid kaasa Saksamaa Liitvabariigi vastutuse, puuduvad. Eelkõige lähtub kohus sellest, et Itaalias ei esine süsteemseid puudusi muudel põhjustel.

Vt selle kohta OVG NRW 26. juuli 2022. aasta määrus 11 A 1497/21.A, *juris*, punkt 64 jj, mis puudutab Dublini määruisel alusel tagasisaadetavaid isikuid, kes ei ole – nagu kaebaja – Itaalias veel varjupaigataotlust esitanud.

- 3 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artiklile 105 lahendada eelotsusetaotlus kiirendatud menetluses. Arvestades Saksamaal viibivate pagulaste suurt arvu, kes on esitanud varjupaigataotluse Saksamaal, kuid mille läbivaatamise eest vastutab määruse (EL) nr 604/2013 kohaselt mõni teine liikmesriik, on vaja asi kiiresti selgeks teha.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus juhib tähelepanu sellele, et Euroopa Kohtule on esitatud eelotsus ka menetluses 11 A 1080/22.A.

Käesolev määrus on vaidlustamatu (AsylG § 80).

[...]