

Kohtuasi C-790/23[Qassioun]¹**Eelotsusetaotlus****Saabumise kuupäev:**

21. detsember 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

18. detsember 2023

Kassaator:

X

Kaasatud isik:

Maahanmuuttovirasto

**KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
(SOOME KÕRGEIM HALDUSKOHUS)****Vahemäärus** [...]

18. detsember 2023 [...] [...]

Menetluse ese

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 267 alusel eelotsusetaotluse esitamine Euroopa Kohtule

Kassaator

X, süürlane

**Kohtuasjas ärakuulatud
menetlusosalised
Vaidlustatud otsus**

Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet, Soome)

Helsingin hallinto-oikeuse

¹ Käesoleval kohtuasjal on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetlusosalise tegelikule nimele.

(Helsingi halduskohus) 15. detsembri
2022. aasta määrus [...]

Menetluse ese ja määrava tähtsusega asjaolud

(1) X (edaspidi „kassaator“) on Damaskusest pärit Süüria kodanik. Ta on täisealine vallaline naine, etniliselt päritolult araablane ja usutunnistuselt sunniitlik moslem. Tema ema ja alaealised õed, kellega ta reisis Süüriast Taani ja hiljem Soome, viibivad praegu Soomes. Kassaatori sõnul puudub tal kontakt oma isaga. Kassaatoril diagnoositi muu hulgas traumajärgne stressihäire ja psühhootiliste sümptomiteta raske depressioonihäire.

(2) Kassaator esitas rahvusvahelise kaitse taotluse esimest korda 1. juulil 2016 Taanis. Taanis anti talle 29. augustil 2016 kaitsevajaduse tõttu ajutine elamisluba Taani välismaalaste seaduse § 7 lõike 3 alusel. Kassaatori elamisluba kehtis 29. augustist 2016 kuni 12. novembrini 2020.

(3) Taani immigratsiooniamet otsustas 17. novembri 2020. aasta otsusega omal algatusel jätta elamisloa Taani välismaalaste seaduse § 11 lõike 2 alusel pikendamata, kuna elamisloa andmise põhjus oli ära langenud. Taani pagulasamet² ei muutnud 2. juuli 2021. aasta otsusega immigratsiooniameti otsust. Pagulasameti otsusega kohustati kassaatorit riigist lahkuma hiljemalt ühe kuu jooksul pärast otsuse tegemist. Otsuse kohaselt võib kassaatori Süüriasse tagasi saata, kui ta ei lahku riigist vabatahtlikult. Otsuses on siiski märgitud, et Taani valitsus on välispoliitilistel põhjustel otsustanud tähtajatult peatada tagasisaatmised Süüriasse. Otsuse kohaselt võib kassaatori suhtes rakendada sisenemiskeeldu kõikidesse ELi liikmesriikidesse (välja arvatud Iirimaa) ja kõikidesse Schengeni ala riikidesse, kui ta ei täida oma kohustust riigist lahkuda.

(4) Kassaator esitas 27. juulil 2021 rahvusvahelise kaitse taotluse Soomes. Kassaator põhjendas oma taotlust sundabielu ohuga. Lisaks sellele oli Süüriasse saadetud fotosid, mis olid tehtud kassaatorist Taanis toimunud Süüria režiimi vastasel meeleavaldusel.

(5) Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet, Soome) esitas 29. juulil 2021 Taanile Dublini III määruse³ alusel tagasivõtmispalve. Taani rahuldab selle palve 5. augustil 2021 nimetatud määruse artikli 18 lõike 1 punkti d alusel.

² Flygtningenævnet.

³ 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 (uuesti sõnastatud, nn Dublini III määrus)

(6) Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet) lükkas 12. novembri 2021. aasta otsusega kassaatori rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuse tõttu tagasi ega andnud talle elamisloa. Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet) otsustas kassaatori Taani välja saata ja kehtestas tema suhtes kaheaastase Soome sisenemise keelu.

(7) Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet) teavitas 2. veebruaril 2022 Taanit, et pärast kassaatori põgenemist pikendati 5. veebruaril 2022 lõppevat üleandmise tähtaega Dublini III määruse artikli 29 lõike 2 alusel 5. veebruarini 2023. Kassaator ei ilmunud tegema koroonaviiruse testi, mis oli ette nähtud seoses tema väljasaatmisega, ning ta tunnistati kadunuks. 4. veebruaril 2022 naasis kassaator vastuvõtukeskusesse.

(8) Helsingin hallinto-oikeus (Helsingi halduskohus) jättis vaidlustatud otsusega kassaatori kaebuse rahuldamata.

(9) Kassaator palus Korkein hallinto-oikeusel (kõrgeim halduskohus) anda halduskohtu otsuse peale esitatud kassatsioonkaebusele menetlusloa ning esitas nõude tühistada halduskohtu ja Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet) otsused. Ta palub saata kohtuasi tagasi Maahanmuuttovirastole (riiklik immigratsiooniamet) eelkõige rahvusvahelise kaitse või elamisloa andmiseks ja teise võimalusena rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamiseks. Kassaator palub samuti peatada väljasaatmisotsuse täitmine ja korraldada kohtuistung.

(10) Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) peatas 13. jaanuari 2023. aasta määrusega [...] kassaatori väljasaatmisotsuse täitmise seniks, kuni Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) on teinud otsuse kassatsioonkaebusele menetlusloa andmise kohta või kuni asjas teistsuguse otsuse tegemiseni.

Poolte peamised väited

(11) Kassaator väidab, et Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet) otsus, millega lükati tema rahvusvahelise kaitse taotlus vastuvõetamatuse tõttu tagasi, on liidu õigusega vastuolus vähemalt osas, mis puudutab täiendavat kaitset. Taani ei kohalda ei kvalifitseerimisdirektiivi⁴ ega menetlusedirektiivi⁵. Kassaatori väljasaatmine Taani tähendaks, et tema rahvusvahelise kaitse taotlust ei vaadata täiendava

⁴ 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 (uuesti sõnastatud).

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud).

kaitse seisukohast läbi üheski etapis. Arvestades Euroopa Kohtu otsuse C-497/21 punkte 52 ja 55, on nii toimimine liidu õigusega vastuolus.

(12) Samuti väidab kassaator, et ta kardab, et ta saadetakse Taanist välja Süüriasse. Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet) halduspraktika ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt kujutaks Süüriasse tagasisaatmine endast Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 3 rikkumist. Lisaks kardab kassaator, et ta peab Taanis elama määramata aja jooksul ebainimlikes tingimustes väljasaatmiskeskuses, kus isikute õigusi oluliselt piiratakse. Need asjaolud kujutavad endast süsteemset puudust Taani vastuvõtusüsteemis, vähemalt süürlaste puhul, arvestades asjaolu, et kedagi ei saa Süüriasse tagasi saata. Kassaator leiab, et tema väljasaatmine Taani rikub tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet.

(13) Kassaatori väitel tuleb aga üleandmistähtaeg igal juhul lugeda lõppenuks, kuna ta ei põgenenud ametiasutuste eest ja seega ei oleks tohtinud tähtaega pikendada. Lisaks sellele ei toimunud kassaatori üleandmine niipea, kui see oli praktiliselt võimalik.

(14) Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet) väidab, et Taani eristaatus liidu varjupaigasüsteemis ei mõjuta Dublini III määruse kohaldamist. Sellega seoses viitab Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet) Euroopa Kohtu otsuse C-497/21 punktile 49. Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet) väidab samuti, et Dublini süsteem põhineb vastastikuse usalduse põhimõttel. Asjaolu, et liikmesriikides ei tehta identseid otsuseid, ei saa pidada põhjuseks, et kalduda kõrvale vastastikuse usalduse põhimõttest. Ei Euroopa Kohus ega Euroopa Inimõiguste Kohus ei ole tuvastanud Taani varjupaiga- või vastuvõtusüsteemi süsteemseid puudusi. Lisaks väidab Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet), et kassaator hoidus tahtlikult üleandmise läbiviimisest kõrvale, kuna ei ilmunud koroonaviiruse testi tegema. Teda teavitati testi tegemise kuupäevast ja ta ei esitanud asutustele ühtegi mõjuvat põhjust oma puudumise kohta. Maahanmuuttovirastol (riiklik immigratsiooniamet) oli alus arvata, et kassaator on asutuste eest põgenenud. Kui tähtaeg ei ole veel lõppenud, ei lähe vastutus palve esitanud liikmesriigile üle üksnes seetõttu, et üleandmine ei toimunud kohe.

Soome õigusnormid

(15) Välismaalaste seaduse (seadus nr 301/2004)⁶ (ulkomaalaislaki 301/2004) § 103 lõike 2 [viimati muudetud seadusega nr 29.3.2019/437] kohaselt võib rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetamatuse tõttu tagasi

⁶ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

lükata, kui on võimalik anda taotleja üle teisele riigile, kes vastutab Dublini III määruse kohaselt varjupaigataotluse läbivaatamise eest.

(16) Välismaalaste seaduse § 147 [viimati muudetud seadusega nr 30.12.2013/1214] kohaselt ei tohi kedagi välja saata, välja anda ega sisenemiskeelu tõttu tagasi saata piirkonda, kus teda võib ohustada surmanuhtlus, piinamine, tagakiusamine või muu inimväärikut alandav kohtlemine, ega piirkonda, kust teda võidakse niisugusesse piirkonda saata.

(17) Välismaalaste seaduse § 148 lõike 2 kohaselt võib ilma elamisloata Soome sisenenud välismaalase välja saata ka juhul, kui Soomes viibimiseks peab isikul olema viisa või elamisluba, kuid ta ei ole seda taotletud ega saanud.

Taani õigusnormid

(18) Taani välismaalaste seaduse⁷ (udlændingelov) §-s 7 on sätestatud:

„(1) Välismaalasele antakse taotluse alusel ajutine elamisluba, kui tema suhtes kohaldub 28. juuli 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon.

(2) Välismaalasele antakse taotluse alusel ajutine elamisluba, kui teda ähvardab kodumaale tagasipöördumisel surmanuhtlus, piinamine või ebainimlik või alandav kohtlemine või karistamine. Esimeses lauses nimetatud taotlus loetakse ka ajutise elamisloa taotluseks lõike 1 tähenduses.

(3) Ajutine elamisluba antakse taotluse alusel lõikes 2 nimetatud juhtudel, kui surmanuhtluse, piinamise või ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise oht on tingitud eriti raskest olukorrast päritoluriigis, mida iseloomustab juhuslik või valimatu vägivald ja rünnakud tsiviilelanikkonna vastu. Esimeses lauses nimetatud taotlus loetakse ka elamisloa taotluseks lõigete 1 ja 2 tähenduses.

(4) Lõikeid 1–3 kohaldatakse vastavalt välismaalase suhtes, kes kannab vabadusekaotuslikku karistust või kelle suhtes on kohaldatud vabadust piiravat meedet karistuste täideviimise seaduse (lov om fuldbyrkelse af Straf m.v.) § 1a lõike 2 alusel kehtestatud sätete kohaselt, või kes on paigutatud kinnipidamiskeskusesse välismaalaste tagasisaatmise seaduse (Hjemrejselov) § 1a lõike 4 alusel kehtestatud sätete kohaselt.

(5) Lõigetes 1–3 nimetatud elamisloa andmisest võib keelduda, kui välismaalane on juba saanud kaitse mõnes teises riigis või kui tal on tihedad sidemed mõne teise riigiga, kus ta võib eeldatavasti kaitse saada. Esimeses lauses nimetatud otsuse võib teha sõltumata sellest, kas välismaalase suhtes kohaldatakse lõikeid 1–3.“

⁷ Udlændingeloven (LBK nr 1079 af 10/08/2023), <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2023/1079>

(19) Taani välismaalaste seaduse § 11 lõikes 2 on sätestatud:

„(2) Antud tähtjalist elamisluba, millega kaasneb alalise elamisloa saamise võimalus, pikendatakse taotluse alusel, välja arvatud juhul, kui esinevad §-s 19 sätestatud elamisloa kehtetuks tunnistamise alused. Udlændingestyrelse (Taani immigratsiooniamet) teeb omal algatusel ajutise elamisloa pikendamise otsuse § 7 ning § 8 lõigete 1 ja 2 alusel, kui pikendamise alus on jätkuvalt olemas. Paragrahvi 19 lõikeid 7 ja 8 kohaldatakse vastavalt otsuse suhtes, millega pikendatakse elamisluba, mis on antud § 9 lõike 1 punkti 1 või § 9c lõike 1 alusel perekondlike sidemete tõttu välismaalasega, kellele on antud elamisluba § 7 või § 8 lõigete 1 või 2 kohaselt.“

(20) Taani välismaalaste seaduse § 53a lõike 2 kolmandas lauses on sätestatud:

„Kui Udlændingestyrelse (Taani immigratsiooniamet) keeldub elamisloa andmisest § 7 alusel välismaalasele, kes viibib Taanis või kannab vabadusekaotuslikku karistust või kelle suhtes on kohaldatud vabadust piiravat meedet karistuste täideviimise seaduse (lov om fuldbyrdelse af straf m.v.) § 1a lõike 2 alusel kehtestatud sätete kohaselt, või kes on paigutatud kinnipidamiskeskusesse välismaalaste tagasisaatmise seaduse (hjemrejselov) § 1a lõike 4 alusel kehtestatud sätete kohaselt, teeb immigratsiooniamet § 7 või § 8 lõigete 1 või 2 alusel antud elamisloa pikendamisest keeldumise või elamisloa tühistamise otsuse, või kui ta teeb § 32b või § 49a alusel otsuse, et väljasaatmine ei ole vastuolus §-ga 31, käsitatakse otsust Flygtningenævnet (Taani pagulasamet) esitatud kaebusena.“

Asjakohased liidu õigusnormid

Taani eristaatus

(21) Euroopa Liidu lepingule (ELL) ja Euroopa Liidu toimimise lepingule (ELTL) lisatud protokoll nr 22 (Taani seisukoha kohta) artikli 1 esimese lõigu kohaselt ei osale Taani Euroopa Liidu toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise alusel ettepannud meetmete võtmisel nõukogus. Nõukogu otsuste puhul, mis tuleb vastu võtta ühehäälselt, on vajalik nõukogu liikmete ühehäälsus, kaasa arvamata Taani valitsuse esindajat.

(22) Protokoll artikli 2 kohaselt ei ole Taani suhtes siduv ega kohaldatav ükski Euroopa Liidu toimimise lepingu kolmanda osa V jaotise säte, ükski selle jaotise alusel võetud meede, ükski selle jaotise alusel liidu poolt sõlmitud rahvusvaheline leping, ükski mõnda sellist sätet tõlgendav Euroopa Liidu Kohtu otsus ega ükski selle jaotise alusel võetud muudetud meede või võetav muudetav meede; need sätted, meetmed või otsused ei mõjuta mingil viisil tema pädevust, õigusi ja kohustusi; need sätted, meetmed või otsused ei mõjuta mingil viisil ei ühenduse ega liidu *acquis*'d ega moodusta osa liidu õigusest, mida kohaldatakse Taani suhtes. Eelkõige on Taani suhtes

jätkuvalt siduvad ja kohaldatavad liidu muudetud õigusaktid politseikoostöö ja kriminaalasjades tehtava õiguslase koostöö valdkonnas, mis on võetud vastu enne Lissaboni lepingu jõustumist.

(23) Euroopa Ühenduse ja Taani Kuningriigi vahelise lepingu, mis käsitleb kriteeriumide ja mehhanismide kehtestamist selle riigi määramiseks, kes vastutab Taanis või mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, ning sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil (ELT 2006, L 66, lk 38, edaspidi „liidu ja Taani vaheline leping“), artiklites 2 ja 3 käsitletakse Dublini II määruse sätete ja nende muudatuste kohaldamist liidu ja Taani vahelistes suhetes.

Dublini III määrus

(24) 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, põhjenduse 10 kohaselt hõlmab käesoleva määruse reguleerimisala ka täiendava kaitse taotlejaid ja täiendava kaitse saajaid, selleks et tagada kõigi taotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajate võrdne kohtlemine ning kooskõla liidu kehtivate varjupaigaalaste õigusaktidega, eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiviga 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).

(25) Määruse artikli 2 punkti b kohaselt on „rahvusvahelise kaitse taotlus“ direktiivi 2011/95/EL artikli 2 punktis h määratletud rahvusvahelise kaitse taotlus.

(26) Määruse artikli 3 lõike 1 kohaselt vaatavad liikmesriigid läbi selliste kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute rahvusvahelise kaitse taotlused, kes taotleavad rahvusvahelist kaitset mõne liikmesriigi territooriumil, sealhulgas piiril või transiidialal. Taotluse vaatab läbi üks liikmesriik, kelleks on III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav liikmesriik.

(27) Määruse artikli 18 lõike 1 punkti d kohaselt on käesoleva määruse kohaselt vastutav liikmesriik kohustatud võtma artiklites 23, 24, 25 ja 29 sätestatud tingimustel tagasi kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku, kelle taotlus on tagasi lükatud ja kes on esitanud taotluse mõnes muus liikmesriigis või kes viibib elamisloata mõne muu liikmesriigi territooriumil.

(28) Määruse artikli 29 lõike 1 esimese lõigu kohaselt annab palve esitanud liikmesriik taotleja või muu artikli 18 lõike 1 punktis c või d osutatud isiku pärast asjaomaste liikmesriikide omavahelist nõupidamist vastutavale liikmesriigile üle kooskõlas oma riigi õigusega esimesel võimalusel ja hiljemalt kuue kuu jooksul ajast, mil teine liikmesriik rahuldab vastuvõtmis- või tagasivõtmispalve või tehti lõplik otsus vaidlustamise või uuesti läbi vaatamise suhtes, kui sellel oli peatav toime vastavalt artikli 27 lõikele 3.

(29) Määruse artikli 29 lõike 2 kohaselt vabaneb vastutav liikmesriik kohustusest asjaomane isik vastu või tagasi võtta, kui üleandmine ei toimu kuue kuu jooksul, ning vastutus läheb üle palve esitanud liikmesriigile. Nimetatud tähtaega võib pikendada kõige rohkem ühe aastani, kui üleandmist ei saa teostada asjaomase isiku kinnipidamise tõttu, või kõige rohkem 18 kuuni, kui isik on põgenenud.

Kvalifitseerimisdirektiiv

(30) 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, põhjenduses 51 on märgitud, et Taani ei osale ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokollis nr 22 (Taani seisukoha kohta) artiklite 1 ja 2 kohaselt käesoleva direktiivi vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.

(31) Selle direktiivi artikli 2 punkti h kohaselt on „rahvusvahelise kaitse taotlus“ kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku selline taotlus kaitse saamiseks liikmesriigilt, mida võib käsitada pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi taotlemisena, kusjuures ei taotleta sõnaselgelt väljapoole käesoleva direktiivi reguleerimisala jäävat muud liiki kaitset, mida saab taotleda eraldi.

Menetlusdirektiiv

(32) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL (rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta) põhjenduse 43 kohaselt peaksid liikmesriigid vaatama läbi kõikide taotluste sisu, st hindama, kas taotleja vastab rahvusvahelise kaitse saamise nõuetele vastavalt direktiivile 2011/95/EL, kui käesolevas direktiivis ei ole sätestatud teisiti, eelkõige juhul, kui on põhjust oletada, et teine riik vaatab taotluse läbi või annab piisava kaitse. Eriti ei tohiks liikmesriike kohustada hindama rahvusvahelise kaitse taotluse sisu, kui esimene varjupaigariik on taotlejale andnud pagulasseisundi või muul moel piisava kaitse ja taotleja lubatakse sellesse riiki tagasi.

(33) Direktiivi põhjenduses 59 on märgitud, et ELi lepingule ja ELi toimimise lepingule lisatud protokoll nr 22 (Taani seisukoha kohta) artiklite 1 ja 2 kohaselt ei osale Taani käesoleva direktiivi vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.

(34) Direktiivi artikli 33 lõike 1 kohaselt ei ole liikmesriigid lisaks juhtudele, kus taotlust ei vaadata läbi vastavalt määrusele (EL) nr 604/2013, kohustatud hindama, kas taotleja vastab rahvusvahelise kaitse saamise nõuetele vastavalt direktiivile 2011/95/EL, kui taotlust peetakse vastavalt käesolevale artiklile vastuvõetamatuks.

Euroopa Kohtu praktika

(35) Euroopa Kohus tegi 22. septembril 2022 otsuse kohtuasjas C-497/21, SI, TL, ND, VH, YT ja HN (EU:C:2022:721). Kohtuasi puudutas rahvusvahelise kaitse taotluste vastuvõetamatus tingimusi, kui rahvusvahelise kaitse taotlejate varasemad taotlused olid Taanis tagasi lükatud. Euroopa Kohus märkis, et liidu ja Taani vahelise lepingu artikli 2 kohaselt rakendab ka Taani Kuningriik Dublini III määrust. Niisuguses olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kus asjaomased isikud on esitanud Taani Kuningriigile rahvusvahelise kaitse taotluse, võib teine liikmesriik, kellele need isikud on esitanud uue rahvusvahelise kaitse taotluse, paluda Taani Kuningriigil need isikud tagasi võtta, kui määruse artikli 18 lõike 1 punktis c või punktis d nimetatud tingimused on täidetud (vt selle kohtuotsuse punkt 49).

(36) Nimetatud kohtuotsuse kohaselt ei saa sellest siiski järeldada, et juhul, kui tagasivõtmine ei ole võimalik või seda ei toimu, on asjaomasel liikmesriigil õigus asuda seisukohale, et sama isiku poolt tema ametiasutustele esitatud uus rahvusvahelise kaitse taotlus kujutab endast korduvat taotlust direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punkti d tähenduses. Isegi kui eeldada, et Taani Kuningriigile esitatud pagulasseisundi taotlusi vaatavad selle liikmesriigi ametiasutused läbi kriteeriumide alusel, mis on sisuliselt identsed direktiivis 2011/95 ette nähtud kriteeriumidega, ei saa see asjaolu õigustada sellise taotleja poolt teisele liikmesriigile esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamist – isegi kui see piirdub pagulasseisundi andmisega seotud aspektidega –, kelle eelmise pagulasseisundi taotluse lükkasid Taani ametiasutused tagasi (vt selle kohtuotsuse punktid 50 ja 52 ning seal viidatud kohtupraktika).

(37) Kohtuotsuse kohaselt tuleb direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punkti d koostoimes direktiivi artikli 2 punktiga q ja Taani seisukohta käsitleva protokoll artikliga 2 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus muu liikmesriigi kui Taani Kuningriigi õigusnormid, mis näevad ette võimaluse jätta osalise või täieliku vastuvõetamatus tõttu läbi vaatamata direktiivi artikli 2 punkti b tähenduses rahvusvahelise kaitse taotlus, mille on sellele liikmesriigile esitanud kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kelle

eelmise Taani Kuningriigis esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse viimati nimetatud liikmesriik tagasi lükkas (vt selle kohtuotsuse punkt 55).

(38) Euroopa Kohus analüüsis 26. juuli 2017. aasta otsuses Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587) mõistet „taotlus“ Dublini III määruse artikli 20 lõike 2 tähenduses. Sellega seoses selgitas Euroopa Kohus, et asutuste koostatud kirjalikku dokumenti ei saa pidada taotleja esitatud vormiks. Kohtujurist märkis omalt poolt selles kohtuasjas esitatud ettepanekus, et rahvusvahelise kaitse taotluse mõiste on sõnastatud piisavalt laialt, et selle alla mahuks ära mitteametlik rahvusvahelise kaitse taotlus, mis esitatakse liikmesriigi asutustele (nt politsei, piirivalve, immigratsiooniasutused või vastuvõtukeskuse töötajad), ja ametlik taotlus, mis esitatakse Dublini III määruse artikli 35 lõike 1 alusel määratud pädevatele asutustele (vt selle kohtuotsuse punkt 78 ja kohtujuristi ettepaneku punkt 135).

Eelotsusetaotluse vajalikkus

(39) Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) pooleli olevas kohtuasjas tuleb kindlaks teha, kas Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet) võis Dublini III määruse alusel teha otsuse kassaatori Taanile üleandmise kohta.

(40) Kassaator väidab, et tema üleandmine Taanile rikub tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet. Lisaks väidab ta, et Taani varjupaigamenetluses ja vastuvõtutingimustes esineb vähemalt Süüria taotlejate puhul süsteemseid puudusi. Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) leiab saadud teabe põhjal, et seoses eelnimetatud väidetega ei ole põhjust eelotsust taotleda. Selle asemel tuleb kohtuasjas esitatud eelotsusetaotluse alusel analüüsida küsimust, kas Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punktis d ette nähtud tagasivõtmise menetluse kohaldamise tingimused on täidetud.

(41) Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punkti d kohaselt on taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik (käesoleval juhul Taani) kohustatud artiklites 23, 24, 25 ja 29 sätestatud tingimustel tagasi võtma kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku, kelle taotlus on tagasi lükatud ja kes on esitanud taotluse mõnes muus liikmesriigis või kes viibib elamisloata mõne muu liikmesriigi territooriumil.

(42) Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) märgib, et seoses ELi toimimise lepingu kolmanda osa V jaotisega, mis hõlmab muu hulgas piirikontrolli-, varjupaiga- ja sisserändepoliitikat, on Taanil tema seisukohta käsitleva protokolliga kohaselt eristaatus, mis eristab teda teistest liikmesriikidest. Liidu ja Taani vahelise lepingu kohaselt kohaldab Taani Dublini III määrust osaliselt, kuid leping ei hõlma kvalifitseerimisdirektiivi ega menetlusdirektiivi ning neid Taanis ei kohaldata. Seega on Taanis rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamisel kohaldatavad riigisisised

menetlused osaliselt erinevad teiste liikmesriikide omadest. Järelikult on vaja analüüsida, kuidas tuleb käesolevas asjas tõlgendada Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punktis d esinevat väljendit „taotlus on tagasi lükatud“.

(43) Kohtuasjas ei ole vaidlust selles, et kassaator esitas 2016. aastal Taanis rahvusvahelise kaitse taotluse. Tookord anti talle ajutine elamisluba Taani välismaalaste seaduse § 7 lõike 3 alusel. Selle sätte kohaselt antakse ajutine elamisluba taotluse alusel siis, kui surmanuhtluse, piinamise või ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise oht on tingitud eriti rasket olukorrast päritoluriigis, mida iseloomustab juhuslik või valimatu vägivald ja rünnakud tsiviilelanikkonna vastu. Samuti puudub vaidlus selles, et pärast kassaatori ajutise elamisloa kehtivuse lõppemist otsustas Taani immigratsiooniamet omal algatusel jätta elamisloa pikendamata.

(44) Dublini III määruse artikli 2 punktis b esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse mõiste puhul viidatakse kvalifitseerimisdirektiivi artikli 2 punktile h. Selles sättes on rahvusvahelise kaitse taotlus määratletud kui kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku selline taotlus kaitse saamiseks liikmesriigilt, mida võib käsitada pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi taotlemisena. Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) on seisukohal, et „taotlus“ tähendab üldjuhul isiku taotlust, mille ta esitab asutusele rahvusvahelise kaitse saamiseks.

(45) Käesoleval juhul esitas kassaator rahvusvahelise kaitse taotluse Taani ametiasutustele 2016. aastal. Taotluse alusel tehti otsus tookord vähemalt osaliselt kassaatori kasuks, kuna talle anti kaitsevajaduse tõttu ajutine elamisluba. Kassaatori suhtes negatiivne, st „tagasilükkav“ otsus tehti seevastu menetluses, mille ametiasutus algatas ise pärast ajutise elamisloa kehtivuse lõppemist, mitte kassaatori uue taotluse alusel. Korkein hallinto-oikeusel (kõrgeim halduskohus) on tekkinud küsimus, kas käesoleval juhul on tegemist taotluse tagasi lükkamisega [Dublini III määruse] artikli 18 lõike 1 punkti d tähenduses.

(46) Kassaator väidab, et üleandmise tähtaeg on igal juhul möödunud ja vastutus taotluse läbivaatamise eest on läinud üle Soomele. Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) leiab esiteks, et Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet) võis kohtuasjas tuvastatud ja Euroopa Kohtu 19. märtsi 2019. aasta kohtuotsust Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218) arvestades asuda seisukohale, et kassaator põgeneb ametiasutuste eest Dublini III määruse artikli 29 lõike 2 tähenduses. Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) juhib samuti tähelepanu sellele, et vastutus taotluse läbivaatamise eest ei lähe enne üleandmistähtaja möödumist üle taotluse esitanud liikmesriigile üksnes seetõttu, et varem ei ole üleandmine olnud praktiliselt võimalik. Korkein hallinto-oikeuse (kõrgeim halduskohus) esialgse hinnangu kohaselt ei olnud juhul, kui Dublini III määruses ette nähtud tagasivõtmise menetlus on kassaatori suhtes

kohaldatav, üleandmistähtaeg veel möödunud. Üleandmise tähtaja kulgemine peatus pärast seda, kui Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) peatas 13. jaanuari 2023. aasta määrusega väljasaatmise täitmise.

(47) Euroopa Kohtu otsusest kohtuasjas C-497/21 nähtub, et Taani erand Euroopa varjupaigasüsteemist võib teatud asjaoludel kaasa tuua selle, et teine liikmesriik ei saa varjupaigataotleja rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata, kui varasem taotlus on Taanis tagasi lükatud. Menetluse praeguses etapis leiab Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) esialgu, et kuna Dublini III määruses ette nähtud tagasivõtmise menetlust kassaatori suhtes ei kohaldata, ei ole põhjust kassaatori Soomes esitatud rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuse tõttu tagasi lükata.

(48) Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) andis kassaatorile ja Maahanmuuttovirastole (riiklik immigratsiooniamet) võimaluse esitada eelotsusetaotluse kohta oma märkused.

(49) Maahanmuuttovirasto (riiklik immigratsiooniamet) on seisukohal, et kassaatori taotlus tuleb lugeda Taani 29. augusti 2016. aasta otsusega tagasi lükatuks Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punkti d tähenduses. Elamisluba, mille Taani andis kassaatorile kaitsevajaduse tõttu, ei kujutanud endast rahvusvahelist kaitset liidu õiguse tähenduses, mistõttu kohaldati kassaatori suhtes kogu ajavahemiku jooksul Dublini III määruse kohast tagasivõtmise menetlust.

(50) Kassaator leiab oma seisukohas, et kohtuasja seisukohast asjakohane otsus on Taani ametiasutuse 17. novembri 2020. aasta otsus, millega jäeti kassaatorile antud elamisluba pikendamata. Igal juhul leiab kassaator, et Taani ametiasutused ei lükanud 29. augusti 2016. aasta otsusega taotlust tagasi Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punkti d tähenduses, kuna Taani on määrusega seotud. Oma eristaatuse tõttu ei kohalda Taani *de facto* Dublini III määrust tervikuna. Seega, kui Taani kohaldab Dublini III määrust, peavad rahvusvahelise kaitse taotluse mõistega olema hõlmatud Taani riigisiseseid kaitse- ja varjupaigavormid.

Korkein hallinto-oikeuse (kõrgeim halduskohus) määrus Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamise kohta

(51) Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) on otsustanud menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule ELTL artikli 267 alusel eelotsusetaotluse. Eelotsusetaotlus on vajalik Korkein hallinto-oikeuses (kõrgeim halduskohus) pooleli oleva menetluse lahendamiseks.

Eelotsuse küsimus

(52) Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) esitab ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

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, artikli 18 lõike 1 punkti d tuleb tõlgendada nii, et taotluse tagasilükkamisega selle sätte tähenduses on hõlmatud ka olukord, kus asjaomasele isikule Taanis tema taotluse alusel kaitsevajaduse tõttu varem antud ajutist elamisluba ei pikendata, kui pikendamata jätmise otsust ei tehtud mitte selle isiku taotlusel, vaid ametiasutuse omal algatusel?

(53) Pärast Euroopa Kohtult eespool sõnastatud küsimusele vastuse saamist teeb Korkein hallinto-oikeus (kõrgeim halduskohus) asjas lõpliku otsuse.

[...]

TÖÖDOKUMEN