

Kohtuasi C-556/21**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

10. september 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

1. september 2021

Apellant:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Vastustajad apellatsioonimenetluses:

E.N.

S.S.

J.Y.

Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasi käsitleb välismaalaste E. N., S. S. ja J. Y. (edaspidi „taotlejad“) elamisloa taotlusi. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Madalmaade julgeoleku ja justiitsasjade riigisekretär, edaspidi „Staatssecretaris“) otsustas jätta need taotlused läbi vaatamata, kuna tema hinnangul vastutab läbivaatamise eest teine liikmesriik. Staatssecretaris esitas kõnealuste välismaalaste asjas toimunud kohtumenetluses Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State'le (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutseva riiginõukogu halduskohtuasjade osakond, edaspidi „afdeling“) rechtbank'ide (Madalmaade esimese astme kohtud) otsuste peale, millega tühistati Staatssecretarise otsused, apellatsioonkaebused, mille menetlemisel otsustas afdelingi voorzieningenrechter (esialgse õiguskaitse kohaldamise üle otsustav kohtunik, edaspidi „voorzieningenrechter“) välismaalaste vastutavale riigile üleandmise tähtaja apellatsioonimenetluse ajaks peatada.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kas määruse (EL) nr 604/2013 (edaspidi „Dublini määrus“) artikli 29 lõikega 1 ja artikli 27 lõikega 3 on vastuolus Madalmaade õigusnorm, mille kohaselt võib apellatsioonkaebust menetlev voorzieningenrechter üleandmistähtaja peatada.

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 2013, L 180, lk 31), artikli 27 lõiget 3 ja artiklit 29 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus, et olukorras, kus liikmesriigi õigus näeb sellise kohtuasja puhul nagu käesolev ette läbivaatamise teises kohtuastmes, võib apellatsioonikohtu kohtunik kaebuse läbivaatamisel rakendada liikmesriigi pädeva ametiasutuse taotlusel esialgset õiguskaitset, mis toob kaasa üleandmistähtaja peatamise?

Viidatud liidu õigusnormid

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 (Dublini määrus): põhjendused 5, 9 ja 19 ning artiklid 18, 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: artikli 9 lõige 1

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

Haldusõiguse üldosa seadus (Algemene wet bestuursrecht, edaspidi „Awb“): artiklid 8:81 ja 8:108

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Iga taotleja esitas Madalmaades rahvusvahelise kaitse taotluse, aga Staatssecretarise hinnangul vastutas kahe esimese taotluse läbivaatamise eest Itaalia ja kolmanda taotluse läbivaatamise eest Rumeenia. Kuna mõlemad nimetatud riigid nõustusid, et nad on vastutavad liikmesriigid, siis otsustas

Staatssecretaris jätta kõik kolm taotlust läbi vaatamata. Rechtbank tühistas need otsused siiski põhjustel, mis ei ole eelotsuse küsimuse seisukohast olulised, ja Staatssecretaris esitas asjaomaste otsuste peale apellatsioonkaebuse afdelingile. Staatssecretaris palus voorzieningenrechteril välismaalase vastutavale riigile üleandmise tähtaeg apellatsioonimenetluse ajaks peatada. See palve rahuldati kõigis kolmes kohtuasjas.

Põhikohtuasja poolte peamised väited

- 2 Taotlejad soovivad, et nende taotlused vaadatakse läbi Madalmaades, ja leiavad, et üleandmistähtaega ei tohi apellatsioonimenetluse ajaks peatada. See oleks vastuolus Dublini määruse artikli 29 lõikega 1 ja artikli 27 lõikega 3. Viidatud määruse artikli 27 lõikes 3 kasutatud mõiste „asjaomane isik“ viitab sellele, et säte peaks kaitsma välismaalase, mitte Staatssecretarise huve. Lisaks ei ole üleandmistähtaja peatamine kooskõlas Dublini määruse põhjenduses 5 kajastatud rahvusvahelise kaitse taotluste kiire menetlemise eesmärgiga.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 3 Dublini määruse artikli 29 lõige 1 näeb välismaalase üleandmise ette kuue kuu jooksul alates ajast, mil vastutav 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. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul võivad liikmesriigid kõnealust peatavat toimet teataval määral ise kujundada, kusjuures nad saavad valida artikli 27 lõikes 3 nimetatud erinevate alternatiivide vahel. Madalmaades kehtib artikli 27 lõike 3 punktis c kirjeldatud kord, mille kohaselt on „asjaomasel isikul“ õigus esitada mõistliku aja jooksul kohtule taotlus peatada üleandmisotsuse täideviimine kuni „vaidlustamise või läbivaatamise tulemuste selgumiseni“.
- 4 Viidatud sõnastus võib osutada sellele, et ainult välismaalasel, kes palub üleandmisotsuse läbi vaadata või selle vaidlustab, on õigus taotleda peatavat toimet. Kui välismaalase üleandmine toimub Dublini määruse alusel, siis on Madalmaades ette nähtud ka apellatsiooniõigus. Kui apellatsioonkaebuse esitab Staatssecretaris, siis paljudel juhtudel palub ta voorzieningenrechteril peatada asjaomase välismaalase üleandmise tähtaeg. Pärast peatamistaotluste sisulist kontrollimist on afdeling need taotlused mitmel juhul rahuldanud. Taotlejate väidete põhjal tekib käesolevas asjas küsimus, kas Staatssecretaris võib sellist peatamistaotlust üldse esitada, sest see õigus peaks olema ainult „asjaomasel isikul“.
- 5 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib siiski, et kaalukad argumendid toetavad ka eeldust, et Dublini määrus just nimelt ei välista sellise apellatsioonkaebuse esitamist, mille puhul peatatakse üleandmistähtaeg Staatssecretarise taotlusel. Selle ilmetamiseks tuleb meenutada, et apellatsiooniõiguse andmiseks ei ole takistust ka olukorras, kus Dublini määrus seda ette ei näe. Euroopa Kohtu

26. septembri 2018. aasta otsuse Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (kaebuse peatav toime) (C-180/17, EU:C:2018:775, punktid 25 ja 26) põhjal saab järeldada, et kui direktiiv näeb ette kohustuse tagada vaidlustamise võimalus esimese astme kohtus, siis lubab see põhimõtteliselt anda ka apellatsioonioiguse. Ilmselgelt kehtib sama ka Dublini määruse puhul.

- 6 Täiendavalt viitab kohus Dublini määruse eesmärgile luua menetlus, mis võimaldab kiiresti määrata rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi. Nii sooviti tõhustada varjupaigataotluste menetlemist, suurendada õiguskindlust osas, mis puudutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramist, ja seega vältida *forum shopping*'ut (vt Euroopa Kohtu 21. detsembri 2011. aasta otsus N. S., C-411/10, EU:C:2011:865, punkt 79; Dublini määruse põhjendus 9 ja 7. juuni 2016. aasta kohtuotsus Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 57). Vastutava liikmesriigi kiire määramine on seega küll Dublini määruse üks eesmärk, aga nagu nähtub sama määruse põhjendustest 9 ja 19, tuleks ette näha õigus kasutada sellele liikmesriigile üleandmise otsuste vastu tõhusat õiguskaitsevahendit. Eelneva põhjal saab järeldada, et välismaalane võib otsustada, et vastutava liikmesriigi kiiresti määramise asemel eelistab ta täiendavat õiguskaitset.
- 7 Näib, et välismaalasel pole takistust esitada apellatsioonimenetluses voorzieningenrechterile üleandmistähtaja peatamise taotlus, kuigi Dublini määruse artikli 27 lõike 3 punkti c sõnastuses „vaidlustamise või läbivaatamise tulemuste selgumiseni“ ei nimetata apellatsioonkaebuse esitamise võimalust. Teistsuguse tõlgenduse korral võib kujuneda kaks eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ebasoovitavat olukorda. Esiteks võib tekkida olukord, et välismaalane antakse üle apellatsioonimenetluse ajal ja apellatsioonkaebuse põhjendatuse korral tuleb välismaalane Madalmaadesse tagasi tuua. Teiseks võib tekkida olukord, et kui välismaalast ei saa üle anda apellatsioonimenetluse ajal, siis üleandmistähtaeg lõpeb, mille tulemusel peavad Madalmaad varjupaigataotluse läbi vaatama ka sel juhul, kui välismaalane vaidluse apellatsioonikohtus kaotab.
- 8 Kui välismaalasel on õigus tõhusale õiguskaitsele teises kohtuastmes, siis eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul peab samasugune õigus olema ka Staatssecretarisel, ja seda ka üleandmistähtaja peatamise osas. Kui voorzieningenrechter ei saaks üleandmistähtaega peatada, siis oleks apellatsioonkaebuse esitamine Staatssecretarise jaoks enamikul juhtudel mõttetu. Nimelt on tal huvi apellatsioonkaebuse läbivaatamise vastu ainult seni, kuni üleandmistähtaeg ei ole veel lõppenud. Üksnes sel juhul saab ta apellatsioonkaebuse põhjendatuse korral välismaalase vastutavale liikmesriigile veel üle anda. Senisest praktikast nähtub, et apellatsioonimenetlust ei õnnestu alati lõpetada kuue kuu jooksul. Lisaks vajab Staatssecretaris pärast apellatsioonimenetluse lõppemist veel aega, et valmistada ette tegelik üleandmine.
- 9 Siinkohal on oluline, et Dublini määrus ei sätesta vaidlustamisega seonduvat tähtaega. Euroopa Kohtu 13. novembri 2018. aasta otsusest X ja X (C-47/17 ja C-48/17, EU:C:2018:900, punktid 69 ja 70) tuleneb, et liidu seadusandja on ette

näinud tähtajad, et tagada vastu- ja tagasivõtmismenetluste kiire läbiviimine. Samas on vaidlustamine tõhus üksnes juhul, kui kohtule jääb asja lahendamiseks mõistlik aeg (vt Euroopa Kohtu 19. märtsi 2020. aasta otsus *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-406/18, EU:C:2020:216, punktid 32–36). Erinevalt välismaalaste seisukohtadest näib, et sellistes kohtuasjades nagu käesolev on üleandmistähtaja teatavaks ajaks peatamine siiski kohane, kusjuures see ajavahemik võib lõppkokkuvõttes kujuneda pikemaks kui Dublini määruse artikli 29 lõikes 2 märgitud maksimaalselt 18 kuu pikkune tähtaeg, mida kohaldatakse juhul, kui asjaomane isik on põgenenud.

- 10 Lõpuks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kui ette on nähtud õiguskaitse üksnes esimese astme kohtus, mis Dublini määruse järgi on piisav, siis ei tulene artikli 27 lõike 3 punktis c mõiste „asjaomase isik“ kasutamisest probleeme. Kui apellatsioonioigus puudub, siis pole õigusnormis vaja õiguskaitset käsitleda. Piisab „asjaomase isiku“ vaidlustamisõigust sisaldavast sättest. Ainult sellises olukorras, nagu on kujunenud tulenevalt Madalmaade õigusnormidest, mis annavad Dublini määruse alusel lahendatavates asjades apellatsioonioiguse, võib juhtuda, et kaebuse soovib esitada pädev ametiasutus. Sellisel juhul on selge, et viidatud sätet tuleb analoogia alusel kohaldada pädeva ametiasutuse suhtes.
- 11 Staatssecretarise vastusest eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele nähtub, et seni ei ole ükski liikmeriik juhul, kui voorzieningenrechter on üleandmistähtaja Staatssecretarise apellatsioonkaebuse menetlemise ajaks peatanud, keeldunud välismaalase tagasi- või vastuvõtmisest pärast üleandmistähtaja tegelikku lõppemist. Tagasi- või vastuvõtmisest keeldutakse ainult juhul, kui Staatssecretaris jätab liikmesriigile ekslikult õigeaegselt teatamata peatava toimega kaebusest, millest teatamist nõuab rakendusmääruse nr 1560/2003 artikli 9 lõige 1.
- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul liita käesolev kohtuasi kohtuasjaga C-338/21, milles sama kohus esitas samuti eelotsuse küsimuse. Ka selles kohtuasjas rahuldab eelotsusetaotluse esitanud kohus Staatssecretarise esialgse õiguskaitse taotluse. Euroopa Kohtu vastusest käesolevas asjas esitatud eelotsuse küsimusele oleneb järelikult ka üleandmistähtaja peatamine viidatud kohtuasja põhikohtuasjades.