

Kohtuasi C-338/21**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

31. mai 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Raad van State (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

26. mai 2021

Apellant:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Vastustaja apellatsioonimenetluses:

S.S.

N.Z.

S.S.

Põhikohtuasja ese

Apellatsioonkaebused, mille esitas Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (julgeoleku ja justiitsasjade riigisekretär, edaspidi „Staatssecretaris“) Raad van Statele (Madalmaade kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) Rechtbank Den Haag (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) kolmes kohtuasjas tehtud otsuste peale, millega Rechtbank rahuldab kaebused, mille olid asjaomased välismaalased esitanud Staatssecretarise otsuste peale, millega jäeti varjupaigataotlejate tähtajalise elamisloa taotlused läbi vaatamata, ja tühistas kõik kolm otsust

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 alusel esitatud taotlus, millega palutakse 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 (ELT 2013, L 180, lk 31) (edaspidi „Dublini määrus“), artikli 27 lõiget 3 ja artiklit 29.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib vastust küsimusele, kas Dublini määruse artikli 29 lõikega 1 ja artikli 27 lõikega 3, mis reguleerivad tähtaega, mille jooksul saab välismaalast vastutavale liikmeriigile üle anda (edaspidi „üleandmise tähtaeg“), ja selle tähtaja peatumist üleandmisotsuse vaidlustamise korral, on vastuolus Madalmaade õigusnormid, mille kohaselt peatub üleandmise tähtaeg ka siis, kui tuginedes väitele, et ta on Madalmaades ja/või vastutavas liikmesriigis olnud inimkaubanduse ohver, esitab välismaalane ajal, mil Dublini määruse järgne menetlus on pooleli, elamisloa taotluse ning kaebuse selle taotluse rahuldamata jätmise peale. Kuna välismaalaste seadus (Vw 2000) lubab jääda välismaalasel Madalmaadesse, kuni kõnealuse kaebuse asjas on tehtud otsus, ei saa välismaalast sellel ajal vastutavale liikmesriigile tegelikult üle anda.

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, artikli 27 lõiget 3 ja artiklit 29 tuleb tõlgendada nii, et viidatud sätetega ei ole vastuolus sellised riigisisised õigusnormid nagu käesolevas asjas, millega on liikmesriik otsustanud üle võtta artikli 27 lõike 3 punkti c, kuid on peatava toime – üleandmisotsuse täitmise suhtes – omistanud ka kaebusele, mis on esitatud sellise otsuse peale, millega on jäetud rahuldamata taotlus väljastada inimkaubanduse tõttu elamisloa ja mis ei ole üleandmisotsus, kuid mis tegelikku üleandmist ajutiselt takistab?

Viidatud liidu õigusnormid

Dublini määrus, eelkõige põhjendused 4, 5, 9 ja 19 ning artiklid 27 ja 29

Nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/81/EÜ elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud, eelkõige põhjendused 9, 10 ja 11 (ELT 2004, L 261, lk 19, ELT eriväljaanne 19/007, lk 69)

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. aprilli 2011. aasta direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning

inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK, eelkõige põhjendused 1 ja 7 (ELT 2011, L 101, lk 1)

Viidatud riigisiseseid õigusnormid

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

2000. aasta välismaalaste seadus (Vreemdelingenwet 2000, edaspidi „Vw 2000“), eelkõige artiklid 28, 73 ja 82

2000. aasta välismaalaste määrus (Vreemdelingenbesluit 2000), eelkõige artiklid 3.48 ja 7.3

2000. aasta välismaalaste ringkiri (Vreemdelingencirculaire 2000), eelkõige jaotis B1/7.2

Asjaolude ja põhikohtuasja lühikokkuvõte

- 1 S.S. (edaspidi „välismaalane 1“), N.Z. (edaspidi „välismaalane 2“) ja S.S. (edaspidi „välismaalane 3“) esitasid 2019. aastal Madalmaades rahvusvahelise kaitse taotluse, kuid Staatssecretarise hinnangul vastutas taotluste läbivaatamise eest Itaalia. Itaalia asutused rahuldasiid tagasivõtmis- või vastuvõtmispalve sõnaselgelt või vaikimisi, mistõttu keeldus Staatssecretaris rahvusvahelise kaitse taotlusi läbi vaatamast.
- 2 Välismaalased esitasid seepeale Madalmaades ka kuriteoteate seoses inimkaubandusega, mille ohvriks olid nad nende endi väitel langenud Madalmaades ja/või Itaalias. Kõnealuseid kuriteoteateid käsitas Staatssecretaris *ex officio* taotlusena väljastada ajutistel humaansetel põhjustel, nimelt tulenevalt inimkaubanduse ohvriks langemisest tavaline tähtajaline elamisloba Vreemdelingenbesluit 2000 artikli 3.48 tähenduses. Inimkaubanduse tõttu elamisloa taotlemisega algab Madalmaade õiguse kohaselt uus eraldi menetlus, mis on sisuliselt sõltumatu rahvusvahelise kaitse taotluse menetlusest. Staatssecretaris jättis inimkaubandusele tuginedes esitatud elamisloa taotlused oma otsustega läbi vaatamata, välismaalased vaidlustasid Staatssecretarise otsused. Välismaalase 1 ja välismaalase 3 vaidlustuse jättis Staatssecretaris põhjendamata tõttu rahuldamata. Välismaalane 2 võttis oma vaidlustuse tagasi, mistõttu selle kohta otsust ei tehtud.
- 3 Rahvusvahelise kaitse taotluste menetlustes tühistas esimese astme kohus kõigis kolmes kohtuasjas Staatssecretarise otsuse jätta kõnealused taotlused läbi vaatamata.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 4 Asjaomaste välismaalaste hinnangul on esimese astme kohtu otsus üleandmise tähtaja osas õige.
- 5 Välismaalase 2 ja välismaalase 3 kohtuasjas leidis esimese astme kohus, et olenemata sellest, et inimkaubandusele tuginedes esitatud elamisloa taotluse rahuldamata jätmise otsus oli vaidlustatud, ei olnud üleandmise tähtaeg Dublini määruse artikli 29 lõike 1 kohaselt pikenenud, millest tulenevalt omandasid rahvusvahelise kaitse taotluste läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi staatus Madalmaad. Esimese astme kohus märkis esmajoones seda, et Dublini määruse artikli 29 lõikes 1 sätestatud üleandmistähtaeg peatub vaid kooskõlas sama määruse artikli 27 lõikega 3. Kuna Madalmaad olid otsustanud Dublini määruse artikli 27 lõike 3 punkti c üle võtta, on välismaalasel võimalus esitada mõistliku aja jooksul kohtule taotlus peatada üleandmisotsuse täideviimine kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuste selgumiseni. Esimese astme kohus leiab, et inimkaubandusele tuginedes taotletud elamisloa menetluses esitatud kaebusega ei vaidlustata üleandmisotsust ega paluta võtta üleandmisotsuse suhtes esialgse õiguskaitse meetmeid. Seetõttu ei saa kõnealune kaebus viia üleandmistähtaja peatumiseni. Välismaalane 3 esitas tema suhtes tehtud üleandmisotsuse peale küll kaebuse koos esialgse õiguskaitse taotlusega, kuid võttis selle tagasi, mistõttu ei ole ka selles kohtuasjas üleandmisotsuse täitmine esialgse õiguskaitse taotluse alusel peatunud. Esimese astme kohus märkis lisaks, et Dublini määruse artikli 27 lõige 3 sisaldab õiguskaitsevahendite valikulist loetelu, mistõttu ei saa Staatssecretarise soovitud peatav toime tuleneda ka Dublini määruse artikli 27 lõike 3 punktist a. Lõpuks leiab esimese astme kohus, et Staatssecretarise soovitud peatav toime ei põhine ka Dublini määruse kontekstil ega eesmärkidel, kuna määruel on erinevaid eesmarke ja asjaomaste sätete laiem tõlgendamine ei ole nendega automaatselt seotud. Välismaalase 1 kohtuasjas tühistas esimese astme kohus Staatssecretarise otsuse muudel põhjustel ning eelotsusetaotluse esitanud kohus peab selles kohtuasjas vastama esmalt küsimusele, kas üleandmistähtaeg on lõppenud.
- 6 Staatssecretaris väidab kõigis kolmes kohtuasjas, et üleandmistähtajad ei ole lõppenud, vaid need on peatunud tulenevalt sellest, et inimkaubandusele tuginedes esitatud elamisloa taotluse rahuldamata jätmise otsused on vaidlustatud. Staatssecretarise hinnangul ei ole see vastuolus Dublini määrusega. Peale selle märgib Staatssecretaris, et tõlgendusega, mille ta on andnud Dublini määrusele, võtab ta arvesse määruse soovitatavat toimet ja hoiab ära Dublini määruse kuritarvitamise, et artikli 27 lõige 3 puudutab ka üleandmisotsuse täitmist, et tema tõlgendus on kooskõlas liikmesriikide menetlusautonoomiaga ja et kolm Dublini määruse artikli 27 lõikes 3 loetletud võimalust ei välista üksteist.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 7 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib esmalt, et Dublini määruse ettevalmistavatest materjalidest, põhjendustest 5 ja 9 ning kohtujuristi Sharpstoni 17. märtsi 2016. aasta ettepanekust kohtuasjas Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:186, punktid 37 ja 64) tuleneb, et Dublini määrus peaks võimaldama kiiresti määrata liikmesriigis esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik, et tagada tegelik juurdepääs rahvusvahelise kaitse andmise menetlusele ja mitte seada ohtu eesmärgi menetleda rahvusvahelise kaitse taotlusi kiiresti. Dublini määruse eesmärk on tõhustada varjupaigataotluste menetlemist, suurendada varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramisel õiguskindlust ja hoida ära varjupaiga taotlemiseks kõige soodsama riigi otsimist (*forum shopping*) (vt 21. detsembri 2011. aasta kohtuotsus NS, C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865, punkt 79, Dublini määruse põhjendus 19 ja 7. juuni 2016. aasta kohtuotsus Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 57).
- 8 Pooled on üksmeelselt seisukohal, et Madalmaad otsustasid Vreemdelingenbesluit 2000 artikli 7.3 lõikega 1 üle võtta Dublini määruse artikli 27 lõike 3 punkti c.
- 9 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et Dublini määruse artikli 27 lõikes 3 sisalduva väljendi „üleandmisotsuse läbivaatamine“ ning sama määruse artikli 27 lõike 3 punktides a ja b sisalduva sõna „või“ otsene tähendus võivad toetada eeldust, et Madalmaade õigusnormid on Dublini määruse artikli 29 lõikega 1 ja artikli 27 lõike 3 punktiga c vastuolus. Olgugi et kõnealune tõlgendus sõnastusele vastab, jätab see ilmselt arvesse võtmata ulatuslikud õiguskaitsevahendid, mille annab liikmesriikidele Dublini määruse artikkel 27, ja asjaolu, et Dublini määruse kontekst ja eesmärk ei pruugi olla identsed direktiivi 2004/81 konteksti ja eesmärgiga.
- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus käsitleb seega nelja argumenti, mis toetavad eeldust, et peatavat toimet reguleerivad Madalmaade õigusnormid, mis on kõne all käesolevas menetluses, ei ole Dublini määrusega vastuolus.
- 11 Seoses esimese argumendiga, mis puudutab Dublini määruse ja direktiivi 2004/81 kuritarvitamise takistamist, märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Dublini määrus on vastu võetud selleks, et tõhustada varjupaigataotluste menetlemist, suurendada varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramisel õiguskindlust ja hoida sellega ära varjupaiga taotlemiseks kõige soodsama riigi otsimist, viidates seejuures direktiivi 2011/36 põhjendustele 1 ja 7, millest nähtub, et inimkaubanduse tõkestamine ja sellevastane võitlus on liidu ja liikmesriikide prioriteet. Seejuures tuleb kaitsta inimkaubanduse ohvrite õigusi. Inimkaubanduse vastu integreeritud, terviklikul ja inimõigustel põhineval viisil tegutsedes tuleb arvesse võtta direktiivi 2004/81. Seepärast on oluline, et liikmesriigid suhtuksid tõsiselt inimkaubandusega seotud kuriteoadetesse.

Nende hoolikas menetlemine nõuab aega ja see mõjutab ka üleandmistähtaega, mis on Dublini määruses ajaliselt piiratud.

- 12 Sellega seoses viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus Vw 2000 artiklile 73, mille kohaselt toob sellise otsuse vaidlustamine, millega jäetakse rahuldamata inimkaubandusele tuginedes esitatud elamisloa taotlus, kaasa peatava toime. Kuni vaidlustamise tulemuse selgumiseni ei saa välismaalast Madalmaadest välja saata ega teisele liikmesriigile üle anda. Peale selle näeb Staatssecretarise 10. juuli 2019. aasta dekreet nr WBV 2019/10, mis jõustus 1. augustil 2019, ette, et vaidlustuse peatav toime peatab automaatselt ka välismaalase suhtes tehtud üleandmisotsuse täitmise. Viidatud dekreeდი kohaselt saab välismaalastele, kes esitavad inimkaubandusega seotud kuriteoteate, anda inimkaubanduse põhjusel tähtajalise elamisloa, kui Openbaar Ministerie (Madalmaade prokuratuur) tuvastab, et nende viibimine Madalmaades on vajalik kriminaaluurimiseks. Vreemdelingencirculaire 2000 jaotise B8/3.1 kohaselt on välismaalasel pärast varjupaigataotluse esitamist kolm kuud, et esitada inimkaubanduse tõttu kuriteoteade. Pärast kuriteoteate esitamist otsustab Openbaar Ministerie (Madalmaade prokuratuur), kas välismaalase viibimine Madalmaades on kriminaaluurimise seisukohast vajalik. Kui see nii ei ole, jäetakse taotlus väljastada inimkaubanduse põhjusel elamisluba põhimõtteliselt rahuldamata; välismaalane võib otsuse vaidlustada. Staatssecretaris andmetel on kuuekuulisest üleandmistähtajast selleks ajaks, kui vaidlustuse asjas on tehtud otsus, möödunud neli või enam kuud. Kui vaidlustusel ei oleks üleandmistähtaja suhtes peatavat toimet, tekiks oht, et tegelikku üleandmist ei saaks selle tähtaja jooksul teostada, mistõttu üleandmistähtaeg lõpeks ja ta peaks varjupaigataotluse menetlemise üle võtma. Käesolevates kohtuasjades on ajast, mil välismaalaste palve rahuldati, kuni ajani, mil vaidlustuse asjas tehti otsus või vaidlustus tagasi võeti, möödunud rohkem kui kuus kuud. Staatssecretaris väidab, et inimkaubanduse põhjusel esitatud elamisloa taotluse hoolikal läbivaatamisel on see vältimatu. Tema arvates hoogustab see kuritarvitamist ja varjupaiga taotlemiseks kõige soodsama riigi valimist (*forum shopping*).
- 13 Eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab järeldusele, et peatava toime andmine olukorras, kus välismaalane vaidlustab otsuse, millega jäetakse rahuldamata tema taotlus väljastada elamisluba inimkaubanduse tõttu, võimaldab Dublini määruse ja direktiivi 2004/81 soovitava toime omavahel kooskõlla viia ja on võimalik takistada nende õigusaktide kuritarvitamist.
- 14 Teine argument tuleneb Dublini määruse artikli 27 lõike 3 punktist c. Viidatud punkt näeb ette, et üleandmisotsuse vaidlustamise või läbivaatamise korral sätestavad liikmesriigid oma riigisisiseses õiguses, et asjaomasele isikule antakse võimalus esitada mõistliku aja jooksul kohtule taotlus peatada üleandmisotsuse täideviimine kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuste selgumiseni. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekib küsimus, kas selle põhjal saab teha järelduse, et üleandmistähtaja peatumise põhjustab ka sellise vaidlustuse esitamine, mis takistab üleandmisotsuse tegelikku täitmist. Seejuures on oluline, et vaidlustusel, mis on esitatud otsuse peale, millega jäetakse rahuldamata taotlus

väljastada elamisluba seoses inimkaubandusega, on peatav toime, mille tagajärjel saab välismaalane kuni selle taotluse menetlemise lõppemiseni jääda Madalmaadesse ja teda ei ole võimalik üle anda. Kuigi tegemist ei ole vaidlustusega, mis on esitatud üleandmisotsuse enda peale, ei saa selle vaidlustuse tõttu üleandmist tegelikult teostada. See võiks toetada järeldust, et lõikes 3 nimetatud mõistet „üleandmisotsus“ tuleb tõlgendada nii, et selle alla kuulub ka „üleandmise tegelik teostamine“.

- 15 Kolmas argument puudutab liikmesriikide menetlusautonoomiat. Staatssecretaris leiab, et Dublini määrus lubab liikmesriikidel reguleerida peatava toime andmine oma riigisisestes õigusnormidega. Euroopa Kohus märkis 29. jaanuari 2009. aasta otsuses Petrosian jt (C-19/08, EU:C:2009:41, punkt 49), et liikmesriike, kes soovisid luua varjupaigataotlejatele õiguskaitsevahendeid, mis viivad üleandmise peatamiseni, ei või asetada menetluse kiiruse nõudele tuginedes ebasoodsamasse olukorda, kui see, milles on liikmesriigid, kes selliseid õiguskaitsevahendeid ette ei näinud. Peale selle rõhutab Euroopa Kohus 13. septembri 2017. aasta otsuses Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675), et juhul, kui üleandmisotsuse täitmise peatamine tuleneb pädeva asutuse otsusest (mitte seadusest või kohtulahendist), on asjaomane isik olukorras, mis on igas punktis sarnane olukorraga, milles on isik, kelle vaidlustusele või läbivaatamistaotlusele on antud peatav toime määruse artikli 27 lõike 3 kohaselt. Staatssecretarise hinnangul võimaldab liikmesriigi, nimelt Madalmaade menetlusautonoomia seega asuda Madalmaadel seisukohale, et vaidlustamisel on soovitud peatav toime.
- 16 Neljanda argumendi kohaselt koosneb Dublini määruse artikli 27 lõikes 3 esitatud loend võimalustest, mis üksteist ei välista. On selge, et Madalmaad otsustasid Dublini määruse artikli 27 lõike 3 punktis c ette nähtud võimaluse kasuks ja Staatssecretarise väidetud peatav toime on hõlmatud määruse artikli 27 lõike 3 punktiga a. Selles osas võtab eelotsusetaotluse esitanud kohus arvesse, et Euroopa Kohus on 16. juuli 2015. aasta otsuses A (C-184/14, EU:C:2015:479), sedastanud, et sealses kontekstis ei saa sõna „või“ *per definitionem* tõlgendada välistavalt. Viidatud kohtuotsuses pidas Euroopa Kohus sellele, mida on mõeldud, lõpliku tõlgenduse andmisel oluliseks asjaomase sätte sõnastust, sättega järgitavaid eesmärgi ja õigusnorme, mille osaks see säte on (vt viidatud kohtuotsuse punkt 47).
- 17 Dublini määruse artikli 27 lõike 3 punkti c sellise tõlgendamise tulemuseks oleks järeldus, et säte peab pakkuma õiguskaitset üleandmisotsuse ja selle otsuse täitmise vastu. Ühelt poolt omab tähtsust see, et välismaalasele saab kiiresti selgeks, milline liikmesriik vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest, ja teiselt poolt, et hoitakse ära Dublini määruse kuritarvitamine ja *forum shopping*. Määruse 2011/36 põhjenduse 1 kohaselt on inimkaubanduse tõkestamine ja sellevastane võitlus pealegi liidu ja liikmesriikide prioriteet. Selle argumendi puhul ei ole automaatselt tuvastatud, et liikmesriik saab valida vaid ühe kolmest Dublini määruse artikli 27 lõikes 3 ette nähtud võimalusest ja mitte nende kombinatsioonist. Valikuvabadus on kooskõlas ka liikmesriikide menetlusautonoomiaga.

- 18 Kokkuvõttes teeb eelotsusetaotluse esitanud kohus Dublini määruse artikli 27 lõike 3 ja artikli 29 lõike 1 sõnasõnalise tõlgenduse põhjal järelduse, et viidatud sätetega võib olla vastuolus, et üleandmisotsuse täitmine peatatakse, kuna inimkaubandusele tuginedes esitatud elamisloa taotluse rahuldamata jätmise otsus on vaidlustatud, või et mõne muu otsuse kui üleandmisotsuse peale esitatud vaidlustus toob üldiselt kaasa peatava toime. Teiselt pool leidub erinevaid ja ka Euroopa Kohtu praktikale tuginevaid argumente, mis toovad kaasa vastupidise järelduse. Seepärast peab eelotsusetaotluse esitanud kohus vajalikuks esitada Euroopa Kohtule eespool sõnastatud eelotsuse küsimus.

TÖÖDOKUMENT