

Kohtuasi C-753/23 [Krasiliva]ⁱ

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

7. detsember 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Nejvyšší správní soud (Tšehhi kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

30. november 2023

Kaebaja:

A.N.

Vastustaja:

Ministerstvo vnitra (Tšehhi Vabariigi siseministeerium)

Põhikohtuasja ese

Põhikohtuasja ese on küsimus, kas elamisloa taotlus, mille eesmärk on anda ajutine kaitse välismaalastele ja mille on esitanud isik, kes on Euroopa Liitu mittekuuluva riigi kodanik, tuleks vastuvõetamatuna tagasi lükata muuhulgas põhjusel, et kõnealune isik on juba taotlenud ajutist kaitset teises liikmesriigis, samuti küsimus, kas taotluse tagasilükkamise menetlusele saab kohaldada kohtulikku kontrolli.

ⁱ Käesoleva kohtuasja nimi on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetluspoole tegelikule nimele.

Eelotsuse küsimused

1. Kas nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 8 lõiget 1, võttes arvesse ka liikmesriikide kokkulepet, et nad ei kohalda selle direktiivi artiklit 11, tuleb tõlgendada nii, et selle õigusnormiga on vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mille kohaselt elamisloa taotlus, mille eesmärk on ajutise kaitse andmine, on vastuvõetamatu, kui välismaalane on taotlenud elamisluba teises liikmesriigis või kui talle on juba teises liikmesriigis väljastatud elamisluba?

2. Kas isikul, kellele on antud ajutine kaitse nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ kohaselt, on Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 alusel õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus juhul, kui liikmesriik ei väljasta talle elamisluba nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 8 lõike 1 tähenduses?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELTL“) artikli 78 esimene lause

Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 47 esimene lõik

Nõukogu 20. juuni 2001. aasta direktiivi 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (edaspidi „direktiiv 2001/55“) artikli 2 punktid a ja g, artikli 5 lõike 3 esimene lause, artikli 8 lõige 1, artikkel 11, artikli 15 lõige 6, artikli 26 lõige 4, artikli 28 lõige 1, artikkel 29

Nõukogu 4. märtsi 2022. aasta rakendusotsuse (EL) 2022/382, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse, (edaspidi „nõukogu otsus“) põhjendus 16

Komisjoni teatis 2022/C 126 I/01 „Tegevussuunised nõukogu rakendusotsuse (EL) 2022/382 (millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse) rakendamiseks“ (edaspidi „teatis 2022/C 126 I/01“)

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruse (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad) (edaspidi „Schengeni piirieskirjad“ artikli 6 lõike 1 punkt b).

Euroopa Kohtu kodukorra (edaspidi „kodukord“) artikli 107 lõige 1

Viidatud liikmeriigi õigusnormid

Seadus nr 221/2003 välismaalaste ajutise kaitse kohta (Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců), § 1 lõike 1 punkt b, § 2 lõige 1, § 4 lõige 1. § 17 lõige 1

Seadus nr 65/2022 mõnede meetmete kohta seoses Vene Föderatsiooni vägede sissetungist põhjustatud relvakonfliktiga Ukraina territooriumil (Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace) (edaspidi „lex Ukraina“), § 2, § 4 lõike 3 esimene lause ja

Lex Ukrajina, § 5 lõige 1, milles on sätestatud, et ajutise kaitse taotlus on vastuvõetamatu, kui a) see ei ole esitatud isiklikult, b) selle esitas §-s 3 nimetatata välismaalane, c) selle esitas välismaalane, kes on esitanud ajutise kaitse või rahvusvahelise kaitse taotluse teises Euroopa Liidu liikmesriigis, d) selle esitas välismaalane, kellele on antud ajutine kaitse või rahvusvaheline kaitse teises Euroopa Liidu liikmesriigis, e) selle esitas välismaalane, kes on Euroopa Liidu kodanik; sellise riigi kodanik, mida seob Euroopa Liiduga rahvusvaheline leping, mis annab isikule vaba liikumise õiguse võrdväärselt Euroopa Liidu kodanikega, või sellise riigi kodanik, mis on seotud Euroopa Majanduspiirkonna lepinguga (EOG).

Lex Ukrajina, § 5 lõige 2, milles on sätestatud, et Ministerstvo vnitra (Tšehhi Vabariigi siseministerium) või Policie České republiky (Tšehhi Vabariigi politsei) lükkab välismaalase vastuvõetamatu taotluse tagasi ja teavitab teda taotluse vastuvõetamatuks tunnistamise põhjusest; kohtulik kontroll on välistatud.

Faktilised asjaolud, peamised argumendid ja põhikohtuasi

- 1 Kaebaja on Ukraina kodanik. Pärast Euroopa Liidu territooriumile jõudmist esitas ta 2022. aasta juulis ajutise kaitse taotluse Saksamaal ja seejärel 2022. aasta septembris Tšehhi Vabariigis. Seni ei ole Saksamaal ajutise kaitse andmise otsust tehtud. Ministerstvo vnitra (Tšehhi Vabariigi siseministerium; edaspidi „vastustaja“) lükkas tema taotluse lex Ukrajina § 5 lõike 1 punktide c ja d kohaselt vastuvõetamatuna tagasi. Nimelt tuleneb neist õigusnormidest, et taotluse tagasilükkamise põhjuseks on muuhulgas asjaolu, et kõnealune isik on esitanud ajutise kaitse taotluse teises liikmesriigis, või talle on teises liikmesriigi selline kaitse antud.
- 2 Kaebaja esitas vastustaja otsuse peale kaebuse Městský soud v Prazele (Praha linnakohus, Tšehhi Vabariik; edaspidi „linnakohus“), väites et direktiivi 2001/55 kohaselt on ta isik, kellele saab anda ajutise kaitse, sest direktiiv 2001/55 ei näe ajutise kaitse andmisest keeldumise põhjusena ette asjaolu, et välismaalane on esitanud ajutise kaitse taotluse teises liikmesriigis.

- 3 Linnakohus rahuldab kaebuse. Esmajärjekorras kaalus linnakohus, kas ta on pädev kohtuasja lahendama, sest lex Ukrajina § 5 lõige 2 välistab kohtuliku kontrolli kohaldamise ajutise kaitse taotluse tagasilükkamisele selle vastuvõetamatus tõttu. Linnakohus võttis arvesse, et selline kohtuliku kontrolli välistamine on vastuolus direktiivi 2001/55 artikliga 29, sest see välistamine on kohaldatav vaid juhtudele, mis on nimetatud direktiivi 2001/55 artiklis 28. Võttes arvesse, et kõnealune kohus tunnistas kaebaja isikuks, kelle puhul on välistatud ajutise kaitsega hõlmamise võimalus direktiivi 2001/55 artikli 29 tähenduses, oli kaebajal kohtu hinnangul õigus otsus edasi kaevata selle artikli alusel koostoimes harta artikli 47 esimese lõiguga. Neil põhjustel jõudis linnakohus järeldusele, et direktiivil 2001/55 on vahetu õiguspõhjus, mis välistab lex Ukrajina § 5 lõike 1 punkti c kohaldamise.
- 4 Vastustaja esitas linnakohtu otsuse peale kassatsioonikaebuse, milles märkis, et lex Ukrajina ei välista taotleja jaoks ajutise kaitse kasutamise võimalust. Selle seaduse § 5 lõike 1 punktid c ja d on nimelt kohaldatavad isikule, kellele on juba antud ajutine kaitse või kes on seda taotlenud teises liikmesriigis (edaspidi „korduva taotluse esitaja“). Seevastu eespool nimetatud sätteid ei kohaldata isikule, kes taotleb ajutist kaitset Euroopa Liidu liikmesriigis esimest korda (edaspidi „esmakordne taotleja“). Direktiivi 2001/55 artikli 28 kohta väitis vastustaja, et lex Ukrajina ei võta seda artiklit liikmesriigi õigusesse üle ega täienda seda. Ajutise kaitse taotlus on nimelt vastuvõetamatu olukordades, mis ei ole reguleeritud direktiiviga 2001/55, ja seega on liidu seadusandja jätnud liikmesriikidele ruumi asjakohaste õigusnormide kehtestamiseks. Lisaks märkis vastustaja, et nõukogu otsuse kohaselt on välismaalastel õigus valida liikmesriik, kus nad ajutise taotluse kaitse taotluse esitavad, mis aga ei tähenda, et nad võivad esitada taotluse järjest mitmes liikmesriigis või valida riigi, mis neile kõige paremini sobib, ja lisan, et korduv taotluste esitamine koormab liikmesriikide võimet kaitset taotlemaid inimesi vastu võtta.
- 5 Kaebaja märkis kassatsioonikaebuse kohta seisukohta võttes, et ta vastab põgeniku määratlusele ja ajutise kaitse andmine ainult kinnitab seda asjaolu. Kaebaja hinnangul on väide, et kõnealune isik ei ole põgenik, sest viibib juba teises liikmesriigis, mis on andnud talle ajutise kaitse, on vastuolus direktiiviga 2001/55 ja nõukogu otsusega. Kaebaja tuletab meelde, et i) seni ei ole talle üheski liikmesriigis ajutist kaitset antud, ii) seetõttu ei saa ta seda õigust kuritarvitada, iii) liikmesriigid on kokku leppinud, et ei kohalda direktiivi 2001/55 artiklit 11, mille eesmärk on vältida isikute korduvat ümberasumist.

Eelotsusetaotluse põhjenduste kokkuvõte

Esimene eelotsuse küsimus

- 6 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kaalutleb küsimust, kas ajutine kaitse on direktiivi 2001/55 kohaselt iselaadi protseduur, mille eesmärk on võimaldada põgenikul saada elamisluba konkreetse liikmesriigi territooriumil ja kasutada

selles liikmesriigis ajutise kaitsega seotud õigusi, mis aga ei tulene sellest elamisloast, või on see pigem põgenike sõltumatu õiguslik staatus, mis on ette nähtud nõukogu määrusega viidatud direktiivi artikli 5 lõike 3 alusel. Eelotsusetaotluse esitanud kohus eeldab, et õigus saada elamisluba, mis võimaldab liikmesriigi territooriumil elada, on osa ajutisest kaitsest ja kui tõlgendada elamisloast tulenevat liikmesriigis elamise õigust just sel viisil, on liikmesriik kohustatud tingimusteta väljastama elamisloa esmakordsele taotlejale, kui puuduvad kõnelause direktiivi artiklis 28 määratletud eeldused, mis välistavad võimaluse see isik ajutise kaitsega hõlmata.

- 7 Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole aga kindel, kas direktiivist 2001/55 tuleneb liikmesriigi kohustus väljastada elamisluba selle direktiivi artikli 8 kõike 1 alusel ka juhul, kui elamisluba taotleb korduva taotlus esitaja. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab kõnelause direktiivi artiklitele 15 ja 26, mis näevad kohtu hinnangul ette, et isikule peab ajutise kaitse andma ainult üks liikmesriik, nimelt liikmesriik, milles on isikule väljastatud elamisluba. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei näe need õigusaktid aga ette, kuidas hinnata ajutise kaitsega hõlmatud isiku vabatahtlikku ümberasumist ühest liikmesriigist teise eesmärgiga kasutada uuesti ajutist kaitset selles teises liikmesriigis.
- 8 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et võtmetähendusega on siinkohal direktiivi 2001/55 artikli 8 lõige 1 ja artikkel 11.
- 9 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul näeb direktiivi 2001/55 artikli 8 lõige 1 esmakordsele taotlejale ette õiguse esitada elamisloa taotlus, aga ei näe ette liikmesriigi kohustust väljastada elamisluba korduva taotluse esitajale. Tegelikult on liikmesriigil direktiivi 2001/55 artikli 3 lõike 5 kohaselt õigus näha ajutise kaitsega hõlmatud isikutele ette soodsamad tingimused ja väljastada elamisluba korduva taotluse esitajale, aga kui liikmesriigi seadustega on selline võimalus välistatud, ei tähenda see kaitsetaseme langust korduva taotluse esitaja jaoks, ega raskenda tema jaoks talle ajutisest kaitsest tulenevate õiguste kasutamist. Nimelt antakse korduva taotluse esitajale ajutine kaitse selles liikmesriigis, kus ta esitas esimest korda elamisloa taotluse. Seda arvesse võttes ei kohaldata korduva taotluse esitaja puhul ei direktiivi 2001/55 artikli 28 lõiget 1 ega artiklit 29. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul räägib seisukoha kasuks, et tegemist on liikmesriigi õigusega, mitte kohutusega nii nõukogu otsuse põhjendus 16 kui ka see, et komisjon on oma teatistes 2022/C 126 I/01 märkinud, et „[k]ui [ajutise kaitsega hõlmatud] isik liigub hiljem teise liikmesriiki, kus ta saab ajutise kaitse all veel ühe elamisloa, peavad esimene välja antud elamisluba ja sellest tulenevad õigused kaotama kehtivuse ja see elamisluba tuleb tühistada vastavalt direktiivi 2001/55/EÜ artikli 15 lõike 6 ja artikli 26 lõike 4 mõttele“.
- 10 Mis puudutab direktiiv 2001/55 artiklit 11, siis eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et niisuguse erandi tegemine selle õigusnormi kohaldamisele võib tuua kaasa liikmesriikide kohustuse väljastada elamisluba ja seega ka anda ajutine kaitse ka korduva taotluse esitajale. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul näeb kõnelause direktiivi artikkel 11 seejuures selgelt ette, et ajutise kaitsega

hõlmatud isik peab viibima liikmesriigis, mis väljastas talle elamisloa ja andis ajutisest kaitsest tulenevad õigused. Tulenevalt aga asjaolust, et Ukrainast pärit põgenike puhul sõlmisid liikmesriigid kokkuleppe, mis välistab selle õigusnormi kohaldamise¹, tundub, et liikmesriigid võimaldavad ajutise kaitsega hõlmatud isikutel liikmesriikide vahel liikuda laiemal määral kui tuleneb Schengeni lepingu artikli 6 lõike 1 punktist b.

- 11 Sellisel juhul tuleb direktiivi 2001/55 artikli 8 lõiget 1 tõlgendada nii, et teises liikmesriigis korduva taotluse esitaja jaoks tuleneb elamisloa saamise õigus isikute vaba liikumise õigusest, mille liikmesriigid otsustasid solidaarselt anda Ukrainast pärit põgenikele. Selline tõlgendus ulatub aga kaugemale liikmesriikidele direktiivis 2001/55 sätestatud kohustustest ja tundub, et see ei olnud direktiivi vastuvõtmise ajal ettenähtav.

Teine eelotsuse küsimus

- 12 Selle eelotsuse küsimuse keskmes on küsimus, kas harta artikli 47 esimese lõiguga on kooskõlas liikmesriigi õigusnormid, konkreetselt *lex* Ukraina § 5 lõige 2, mis välistab ajutise kaitse saamiseks esitatud elamisloa taotluse tagasilükkamise hõlmamise kohtuliku kontrolliga põhjustel, mis on määratletud selle seaduse § 5 lõikes 1, mis näeb muuhulgas ette, et taotlus on vastuvõetamatu, kui selle on esitanud korduva taotluse esitaja.
- 13 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu teine kolleegium on otsustanud, et edasikaebamisõigus direktiivi 2001/55 artikli 29 kohaselt on vaid isikutel, kelle jaoks on välistatud ajutise kaitsega hõlmamise võimalus selle direktiivi artikli 28 lõike 1 kohaselt, ja seega puudub edasikaebamisõigus isikutel, kellel on antud ajutine kaitse teises liikmesriigis. Viidatud kohtupraktikas käsitletakse seda küsimust kui *acte clair*². Eelotsusetaotluse esitanud kohus (ehk selle kohtu kolleegium, kes esitas käesoleva eelotsuse küsimuse) nõustub, et direktiivi 2001/55 artikkel 29 ei ole sellises kohtuasjas kohaldatav, leiab aga, et tuleks kaaluda, kas õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ei tulene harta artikli 47 esimesest lõigust.
- 14 Selles kontekstis viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtu praktikale, mis puudutab järgmist: i) harta artikli 47 esimene lõik ja sellest tulenevad liikmesriikide kohustused², ii) võimalus kohaldada liidu õigust ja põhiõigusi³. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et ajutise kaitsega hõlmatud isikute õigus saada elamisluba ühe liikmesriigi territooriumil tuleneb vahetult

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/cs/pdf>

² Euroopa Kohtu 16 mai 2017. aasta otsus *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 44.

³ Euroopa Kohtu 26. veebruari 2013. aasta otsus *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punktid 19–21; 26. septembri 2013. aasta otsus *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, punktid 72, 73.

direktiivi 2001/55 artikli 8 lõikest 1 ja et vastustaja, lükates taotluse tagasi menetluses lex Ukrainas § 5 lõike 2 kohaselt, kohaldas liidu õigust, ja et sellest kõigest tuleneb, et olukord kuulub hartaga tagatud põhiõiguste kohaldamisalasse ja seega on olukorrale kohaldatav ka õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus harta artikli 47 esimese lõigu kohaselt⁴. Seega leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et elamisloa andmise taotluse tagasilükkamise kohtuliku kontrolli välistamine lex Ukrainas § 5 lõike 2 kohaselt on vastuolus liidu õigusega, sest ajutise kaitsega hõlmatud isikul on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus olenemata sellest, mis põhjusel liikmesriik talle elamisluba ei väljastanud. Vastasel juhul ei saaks ta nõuda, et kohus hindaks tema õigust saada elamisluba.

Eelotsusetaotluse lahendamise kiirendatud menetluses

- 15 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 107 lõike 1 ja ELTL artikli 78 esimese lause alusel palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul lahendada eelotsuse küsimused kiirendatud menetluses. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Euroopa Kohus ei ole oma praktikas kõnealust küsimust veel lahendanud ja vastus eelotsuse küsimusele vastus ei ole oluline mitte ainult käesoleva kohtuasja lahendamiseks, vaid ka liikmesriikides nõukogu otsuse alusel ajutise kaitse andmise kogu praegu kehtiva süsteemi jaoks. Ajutist kaitset antakse kuni 4. märtsini 2025. Seega tuleb kiiresti lahendada küsimus, kas ja mil viisil saavad liikmesriigid seada tingimusi ajutise kaitsega hõlmatud isikutele elamislubade väljastamisele sõltuvalt selliste isikute rändest liikmesriikide vahel. Võttes arvesse, et Tšehhi Vabariigis on palju juhtumeid, kus ajutise kaitsega hõlmatud isikutele ei ole väljastatud elamisluba seetõttu, et esineb mõni vastuvõetamatuse põhjustest lex Ukrainas § 5 lõike 1 kohaselt, on samuti vaja kiiresti selgeks teha, kas niisugustel isikutel on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.

Eelotsuse küsimustele vastamise ettepanek

- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus teeb ettepaneku vastata esitatud eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. *Nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 8 lõiget 1, võttes arvesse ka liikmesriikide kokkulepet, et nad ei kohalda selle direktiivi artiklit 11, tuleb tõlgendada nii, et selle õigusnormiga ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mille kohaselt ei ole elamisloa taotlus, mille eesmärk on ajutise kaitse andmine, vastuvõetav, kui välismaalane on taotlenud elamisluba teises liikmesriigis või kui talle on juba teises liikmesriigis väljastatud elamisluba.*

2. *Isikul, kellele on antud ajutine kaitse nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ kohaselt, on Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus juhul, kui liikmesriik ei väljasta talle elamisluba nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 8 lõike 1 tähenduses.*

⁴ Euroopa Kohtu 17. detsembri 2015. aasta otsus Abdoulaye Amadou Fall, C-239/14, EU:C:2015:824, punkt 51.