Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 8. märtsil 2016[1]

Kohtuasi C-695/15 PPU

Shiraz Baig Mirza
versus
Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (töö- ja halduskohus, Ungari))

Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala — Piirid, varjupaik ja sisseränne — Määrus nr 604/2013 (Dublin III) — Rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine — Liikmesriikide õiguse saata taotleja turvalisse kolmandasse riiki kasutamise tingimused — Vastutava liikmesriigi kohustused vaadata taotleja tagasivõtmisel taotlus läbi

I. **Sissejuhatus**

1. Kohtuasi asetub konteksti, mis puudutab Euroopa Liitu selliste kolmandate riikide kodanike massilist saabumist, kes soovivad läbida Ungarit, et siseneda teise liikmesriigi, käesoleval juhul Austria territooriumile.

2. Käesoleval juhul sisenes asjaomane Pakistani kodanik Ungari territooriumile Serbia kaudu. Kõigepealt esitas ta Ungari ametiasutustele rahvusvahelise kaitse taotluse, seejärel lahkus ta ilma loata Tšehhi Vabariiki, misjärel võeti ta lõpuks Ungari ametiasutuste poolt tagasi. Rahvusvahelise kaitse taotlus jäeti vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, kusjuures Ungari ametiasutused kavatsevad saata Pakistani kodaniku Serbiasse, mida nad peavad turvaliseks kolmandaks riigiks.

3. Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kuhu taotleja Ungari ametiasutuste võetud meetmete peale kaebuse esitas, küsib, millistel tingimustel võib liikmesriik saata rahvusvahelise kaitse taotleja „turvalisse kolmandasse riiki“ vastavalt määruse nr 604/2013[2] (edaspidi „Dublini III määrus“) artikli 3 lõikele 3, ilma tema taotlust sisuliselt läbi vaatamata.

4. Kõigepealt tuleb rõhutada, et väljasaatmise võimalus ei näi põhjustavat põhimõttelist probleemi. Vastupidi, see on õigusaktidega ette nähtud. Sellest tuleneb, et ausat taotlejat, kes ei lahku liikmesriigist, kus ta on oma taotluse esitanud, ähvardab oht olla saadetud turvalisse kolmandasse riiki, ilma et tema taotlust oleks sisuliselt läbi vaadatud.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus, 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) (ELT L 180, lk 31).

5. Mis saab aga taotlejast, kes liikmesriigist, kus ta oma taotluse esitas, lahkub ebaseaduslikel tingimustel teise liikmesriiki? Milline on kohaldatav menetlus siis, kui asjaomane isik võetakse seejärel tagasi esimesse liikmesriiki? Kas Dublini III määruse artikli 18 lõikega 2, mille kohaselt „[peab tema] taotluse […] läbivaatamise lõpule [viima]", on seega vastuolus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamata jätmine vastuvõetamatuse tõttu ja asjaomase isiku viivitamatu väljasaatmine turvalisse kolmandasse riiki?

6. Need põhiküsimused on käesoleva kohtuasja kesksed aruteluteemad. Kohtuasjas kohaldatakse eelotsuse kiirmenetlust, kuna rahvusvahelise kaitse taotleja on Ungaris kinni peetud.

II. **Õiguslik raamistik**

A. *Liidu õigus*

1. Dublini III määrus

7. Määruse artikli 2 punkti d kohaselt on „„rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamine" taotluse läbivaatamine või rahvusvahelise kaitse taotluse üle otsustamine pädevate asutuste poolt kooskõlas direktiiviga 2013/32/EL[3] ja direktiiviga 2011/95/EL,[4] välja arvatud menetlused vastutava liikmesriigi määramiseks käesoleva määruse kohaselt".

8. Määruse artikli 2 punkti e kohaselt on „„rahvusvahelise kaitse taotluse tagasivõtmine" toiming, millega taotleja lõpetab rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisega algatatud menetluse kooskõlas direktiiviga 2013/32/EL kas selgesti väljendatult või vaikimisi".

9. Dublini III määruse artikkel 3 „Juurdepääs rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetlusele" on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid vaatavad läbi selliste kolmanda riigi kodanike […] rahvusvahelise kaitse taotlused, kes taotlevad rahvusvahelist kaitset […]. Taotluse vaatab läbi üks liikmesriik, kelleks on III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav liikmesriik.

2. Kui käesolevas määruses loetletud kriteeriumide põhjal ei saa vastutavat liikmesriiki määrata, vastutab taotluse läbivaatamise eest esimene liikmesriik, kellele rahvusvahelise kaitse taotlus esitati.

Kui taotlejat ei ole võimalik üle anda liikmesriigile, kes algselt määrati vastutavaks, sest on piisavalt alust arvata, et selle taotluse läbivaatamise menetluses on süsteemsed vead ning taotlejate vastuvõtutingimused selles liikmesriigis võivad endaga kaasa tuua ebainimliku või alandava kohtlemise Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 4 tähenduses, jätkab vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetlust läbi viiv liikmesriik III peatükis sätestatud kriteeriumide kontrollimist, et teha kindlaks, kas üks järgmistest kriteeriumidest võimaldab määrata mõne muu liikmesriigi vastutavaks liikmesriigiks.

Kui üleandmine ei ole võimalik käesoleva lõike alusel ühelegi liikmesriigile III peatükis sätestatud kriteeriumide alusel või esimesele liikmesriigile, kus taotlus esitati, saab vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetlust läbi viivast liikmesriigist vastutav liikmesriik.

3 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (ELT L 180, lk 60).

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 (ELT L 337, lk 9).

3. Iga liikmesriik säilitab õiguse saata taotleja turvalisse kolmandasse riiki vastavalt direktiivis 2013/32/EL sätestatud eeskirjadele ja tagatistele."

10. Määruse artikli 7 lõige 2 sätestab, et „käesolevas peatükis[5] esitatud kriteeriumide kohaselt määratakse vastutav liikmesriik olukorra põhjal, mis valitses hetkel, mil taotleja esitas esimest korda rahvusvahelise kaitse taotluse mõnele liikmesriigile".

11. Dublini III määruse artikli 13 lõige 1 näeb ette, et „[k]ui […] otseste või kaudsete tõendite […] põhjal tehakse kindlaks, et taotleja on kolmandast riigist maismaa, mere või õhu kaudu tulles ebaseaduslikult ületanud mõne liikmesriigi piiri, vastutab rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest liikmesriik, kuhu sel viisil siseneti. Vastutus lõpeb 12 kuu möödumisel ebaseadusliku piiriületuse päevast".

12. Dublini III määruse artikli 17 „Kaalutlusõigust käsitlevad sätted" lõige 1 sätestab:

„Erandina artikli 3 lõikest 1 võib iga liikmesriik otsustada läbi vaadata rahvusvahelise kaitse taotluse, mille on talle esitanud kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, isegi kui käesolevas määruses sätestatud kriteeriumide kohaselt ei vastuta ta selle läbivaatamise eest.

See liikmesriik, kes otsustas käesoleva lõike alusel vaadata läbi rahvusvahelise kaitse taotluse, muutub vastutavaks liikmesriigiks ja võtab endale sellise vastutusega seotud kohustused. […]."

13. Määruse artikli 18 „Vastutava liikmesriigi kohustused" sätestab:

„1. Käesoleva määruse kohaselt vastutav liikmesriik on kohustatud:

a) […];

b) […];

c) võtma artiklites 23, 24, 25 ja 29 sätestatud tingimustel tagasi kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku, kes on läbivaatamise käigus taotluse tagasi võtnud ja esitanud taotluse mõnes muus liikmesriigis või kes viibib elamisloata mõne muu liikmesriigi territooriumil;

d) […].

2. […].

Lõike 1 punkti c reguleerimisalasse jäävatel juhtudel, kui vastutav liikmesriik on katkestanud taotluse läbivaatamise pärast seda, kui taotleja on oma taotluse tagasi võtnud enne esimese astme sisulise otsuse tegemist, tagab nimetatud liikmesriik, et taotlejal on õigus esitada palve, et ta taotluse läbivaatamine viidaks lõpule, või esitada uus rahvusvahelise kaitse taotlus, mida ei käsitata korduva taotlusena, nagu see on määratletud direktiivis 2013/32/EL. Selliste juhtumite puhul tagavad liikmesriigid, et taotluse läbivaatamine viiakse lõpule.

[…]".

5 — Tegemist on III peatükiga „Vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumid".

2. Direktiiv 2013/32

14. Direktiivi 2013/32 artikkel 28 „Menetlus taotluse kaudse tagasivõtmise või sellest loobumise korral“ näeb ette:

„1. […].Liikmesriigid võivad eeldada, et taotleja on oma rahvusvahelise kaitse taotluse kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud, eelkõige juhul kui on kindlaks tehtud, et:

a) […];

b) taotleja varjab end või on lahkunud loata oma elukohast või kohast, kus teda hoiti, ilma et ta oleks mõistliku aja jooksul pädeva ametiasutusega ühendust võtnud […]

2. Liikmesriigid tagavad, et taotlejal, kes võtab pädeva ametiasutusega uuesti ühendust pärast seda, kui käesoleva artikli lõikes 1 osutatud otsus taotluse läbivaatamise lõpetamise kohta on vastu võetud, on õigus nõuda oma juhtumi uut läbivaatamist või õigus esitada uus taotlus, mille suhtes ei kohaldata artiklites 40 ja 41 osutatud menetlust.

[…]

Liikmesriigid tagavad, et sellist isikut ei saadeta tagasi, kui see on vastuolus tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega.

Liikmesriigid võivad lubada menetlevatel ametiasutustel jätkata taotluse läbivaatamist sellest etapist, kus see lõpetati.

3. Käesoleva artikli kohaldamine ei piira [Dublini III] määruse […] kohaldamist.“

15. Direktiivi 2013/32 III peatüki II jao artikkel 33 „Vastuvõetamatud taotlused“ sätestab:

„1. Lisaks juhtudele, kus taotlust ei vaadata läbi vastavalt [Dublini III] määrusele […], ei ole liikmesriigid kohustatud hindama, kas taotleja vastab rahvusvahelise kaitse saamise nõuetele vastavalt direktiivile 2011/95/EL, kui taotlust peetakse vastavalt käesolevale artiklile vastuvõetamatuks.

2. Liikmesriigid võivad pidada rahvusvahelise kaitse taotlust vastuvõetamatuks ainult juhul, kui:

[…]

c) vastavalt artiklile 38 peetakse taotleja jaoks turvaliseks kolmandaks riigiks riiki, mis ei ole liikmesriik;

[…]“.

16. Direktiivi 2013/32 artikkel 38 „Turvalise kolmanda riigi mõiste“ näeb ette:

„1. Liikmesriigid võivad kohaldada turvalise kolmanda riigi mõistet ainult juhul, kui pädevad ametiasutused on veendunud, et taotlejat koheldakse asjaomases kolmandas riigis kooskõlas järgmiste põhimõtetega:

a) elu ja vabadus ei ole ohus rassi, usu, rahvuse, teatavasse sotsiaalsesse rühma kuulumise või poliitiliste tõekspidamiste tõttu;

b) puudub direktiivis 2011/95/EL kindlaks määratud suure kahju oht;

c) riigis austatakse tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet vastavalt Genfi konventsioonile;

d) riigis austatakse rahvusvahelistes õigusaktides sätestatud keeldu saata isikut tagasi, kui sellega rikutaks isiku õigust kaitsele piinamise või muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise eest ning

e) isikul on võimalus taotleda pagulasseisundit ning pagulaseks tunnistamise korral saada kaitset vastavalt Genfi konventsioonile.

2. Turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamise suhtes kohaldatakse siseriiklikus õiguses sätestatud eeskirju, kaasa arvatud:

a) eeskirjad, mis nõuavad taotleja ja asjaomase kolmanda riigi vahelist sidet, mille alusel oleks isikul mõistlik minna asjaomasesse riiki;

b) eeskirjad, mis käsitlevad meetodeid, mille alusel pädevad ametiasutused veenduvad, et turvalise kolmanda riigi mõistet saab kohaldada konkreetse riigi või konkreetse taotleja suhtes. Sellised meetodid hõlmavad riigi turvalisuse hindamist igal konkreetsel juhul konkreetse taotleja seisukohast ja/või üldiselt turvaliseks peetavate riikide kindlaksmääramist siseriiklikul tasandil;

c) eeskirjad, mis vastavalt rahvusvahelisele õigusele võimaldavad individuaalselt hinnata, kas asjaomane kolmas riik on konkreetse taotleja seisukohast turvaline, ning mille alusel on taotlejal vähemalt õigus vaidlustada turvalise kolmanda riigi mõiste kohaldamist põhjendusel, et kolmas riik ei ole tema konkreetset olukorda silmas pidades turvaline. Taotlejal lubatakse ka vaidlustada punkti a kohase enda ja kolmanda riigi vahelise sideme olemasolu.

3. Ainult käesoleva artikli põhjal tehtud otsuse rakendamisel liikmesriigid:

a) teavitavad taotlejat vastavalt ning

b) edastavad talle dokumendi, milles teavitatakse kolmanda riigi ametiasutusi selle riigi keeles asjaolust, et taotluse sisu ei ole läbi vaadatud.

4. […]

5. Liikmesriigid teavitavad komisjoni korrapäraselt riikidest, mille suhtes kohaldatakse turvalise kolmanda riigi mõistet vastavalt käesolevale artiklile."

17. Direktiivi artikkel 39 „Euroopa turvalise kolmanda riigi mõiste" sätestab:

„1. Liikmesriigid võivad ette näha, et II peatükis kirjeldatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamist ja taotleja konkreetset olukorda arvestades tema turvalisuse kindlakstegemist ei teostata või teostatakse mittetäielikult juhtudel, kus pädev ametiasutus on asjaolude põhjal kindlaks teinud, et taotleja soovib siseneda või on sisenenud liikmesriigi territooriumile ebaseaduslikult lõike 2 kohasest turvalisest kolmandast riigist.

2. Kolmandat riiki võib lõike 1 tähenduses pidada turvaliseks kolmandaks riigiks ainult juhul, kui:

a) see riik on ratifitseerinud Genfi konventsiooni ja järgib selle sätteid geograafiliste piiranguteta;

b) selles riigis rakendatakse õigusaktidega ette nähtud varjupaigamenetlust ja

c) see riik on ratifitseerinud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ning järgib selle sätteid, kaasa arvatud tõhusaid õiguskaitsevahendeid käsitlevaid nõudeid.

3. Taotlejal on lubatud vaidlustada Euroopa turvalise kolmanda riigi mõiste põhjusel, et asjaomane kolmas riik ei ole tema konkreetses olukorras turvaline.

4. Asjaomased liikmesriigid näevad lõike 1 rakendamiseks siseriiklike õigusaktidega ette vajalikud üksikasjad ning vastavalt nimetatud sättele vastu võetavate otsuste tagajärjed kooskõlas tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõttega, nähes ette ka erandid käesoleva artikli kohaldamisest humanitaarsetel või poliitilistel põhjustel või rahvusvahelises avalikus õiguses sätestatud põhjustel."

B. *Siseriiklikud õigusnormid*

1. Ungari seadus varjupaigaõiguse kohta

18. 2007. aasta LXXX seaduse varjupaigaõiguse kohta (a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény; edaspidi „varjupaigaseadus") § 51 artikli 2 punkt e näeb ette, et „[varjupaiga]taotlus ei ole vastuvõetav, kui taotleja suhtes on olemas selline kolmas riik, mida peetakse tema suhtes turvaliseks kolmandaks riigiks".

19. Sama paragrahvi lõige 4 sätestab, et „[l]õike 2 punkti e alusel tunnistatakse taotlus vastuvõetamatuks ainult juhul, kui

a) taotleja viibis turvalises kolmandas riigis ja tal oleks olnud võimalik selles riigis taotleda […] tõhusat kaitset;

b) läbis selle riigi territooriumi ja tal oleks olnud võimalik selles riigis taotleda tõhusat kaitset […]".

20. Selle seaduse § 53 näeb ette, et „[v]arjupaigaküsimustega tegelev ametiasutus lükkab taotluse oma otsusega tagasi, kui ta tuvastab § 51 lõikes 2 sätestatud mõne tingimuse olemasolu".

2. Valitsuse 21. juuli 2015. aasta määrus

21. Valitsuse määruse nr 191/2015 (VII.21.) riigi tasandil turvaliseks tunnistatud päritoluriikide ja turvaliste kolmandate riikide kindlaksmääramise kohta (191/2015. (VII. 21.) Kormányrendelet a nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról; edaspidi „valitsuse 21. juuli 2015. aasta määrus") § 2 kohaselt:

„[…] loetakse turvalisteks kolmandateks riikideks Euroopa Liidu liikmesriike ja selle kandidaatriike – välja arvatud Türgi –, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriike ning Ameerika Ühendriikide osariike, kus ei kohaldata surmanuhtlust, samuti:

1. Šveitsi,

2. Bosnia ja Hertsegoviinat,

3. Kosovot,

4. Kanadat,

5. Austraaliat,

6. Uus-Meremaad."

22. Sellega seoses tuleb meenutada, et 19. detsembril 2009 esitas Serbia Vabariik ametliku taotluse Euroopa Liiduga ühinemise kohta. Komisjon esitas 12. oktoobril 2011 positiivse arvamuse ja soovitas anda Serbiale kandidaatriigi staatuse. Seejärel paluti nõukogul teha otsus 2012. aasta veebruaris Serbiale kandidaatriigi staatuse andmise kohta, mille Euroopa Ülemkogu kinnitas 2012. aasta märtsis [6].

23. Valitsuse 21. juuli 2015. aasta määruse § 3 lõige 2 sätestab:

„Kui varjupaigataotleja viibis enne Ungari territooriumile jõudmist turvaliste kolmandate Euroopa Liidu riikide loetelus või mõne §-s 2 nimetatud turvalise kolmanda riigi territooriumil või sõitis nende territooriumilt läbi, võib ta varjupaigaseaduse kohases varjupaigamenetluses tõendada, et tema konkreetses olukorras ei olnud tal selles riigis võimalik saada tõhusat kaitset varjupaigaseaduse § 2 punkti i tähenduses."

III. **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

24. Põhikohtuasja kaebaja on Pakistani kodanik, kes esitas 7. augustil 2015 rahvusvahelise kaitse taotluse Ungaris pärast seda, kui ta oli ebaseaduslikult sisenenud Ungari territooriumile Serbia kaudu 2015. aasta augustis.

25. Siseriikliku menetluse ajal lahkus taotleja teadmata kohta. Tema toimiku eest vastutav siseriiklik ametiasutus lõpetas seega taotluse läbivaatamise 9. oktoobri 2015. aasta otsusega, ilma et asutus oleks eelnevalt tema taotluse vastuvõetamatuse tõttu jätnud läbi vaatamata.

26. Seejärel leiti põhikohtuasja kaebaja üles Tšehhi Vabariigist, kui ta oli teel Austriasse. Tšehhi ametiasutused palusid Ungaril asjaomane isik tagasi võtta, kusjuures Ungari rahuldas selle palve vastavalt Dublini III määruse artikli 18 lõike 1 punktile c.

27. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei selgu menetlusdokumentidest, et Tšehhi ametiasutusi oleks teavitatud, et Ungaris võib rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise tulemuseks olla, et asjaomane isik võidakse saata Serbiasse ilma tema taotlust sisuliselt läbi vaatamata, võttes arvesse valitsuse määrusega kehtestatud turvaliste kolmandate riikide loetelu.

28. Pärast põhikohtuasja kaebaja tagasivõtmist Ungari poolt esitas ta 2. novembril 2015 teise taotluse rahvusvahelise kaitse saamiseks Ungaris. Selle taotluse alusel on alustatud teist menetlust, mille käigus asjaomase isiku suhtes rakendati kinnipidamist.

29. Põhikohtuasja kaebaja kuulati teises menetluses 2. novembril 2015 ära. Selle ärakuulamise käigus teavitati taotlejat sellest, et tema rahvusvahelise kaitse taotluse võib vastuvõetamatuse tõttu jätta läbi vaatamata, kui ta ei tõenda, et Serbiat ei saa tema konkreetset olukorda arvesse võttes pidada tema suhtes turvaliseks kolmandaks riigiks. Kuigi asjaomane isik ütles oma vastuses, et tal ei ole Serbias turvaline olla, jätsid Ungari ametiasutused, keda sellekohased esitatud tõendid ei veennud, tema taotluse vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata. Oma otsuses kohustasid nad samuti võtma meetmeid asjaomase isiku tagasi- ja väljasaatmiseks.

30. Põhikohtuasja kaebaja esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule selle otsuse peale kaebuse, väites, et ta ei soovi, et ta saadetaks Serbiasse tagasi, kuna tal ei oleks seal turvaline olla.

31. Neil asjaoludel otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus taotleda eelotsuse kiirmenetluse kohaldamist ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:1.

31. „Kas [Dublini III] määruse […] artikli 3 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et

6 — Vt sellega seoses 1. ja 2. märtsi 2012. aasta „Euroopa Ülemkogu järeldused", EUCO 4/3/12, punkt 39.

a) liikmesriigid saavad kasutada õigust saata taotleja turvalisse kolmandasse riiki ainult enne vastutava liikmesriigi kindlaksmääramist või ka pärast seda?

b) Kas tõlgendus on erinev juhul, kui liikmesriik teeb Dublini III määruse artikli 7 lõike 2 ning III peatüki alusel kindlaks, et ta on vastutav liikmesriik, mitte siis, kui taotlus esitatakse esimest korda temale, vaid siis, kui ta võtab taotleja teisest liikmesriigist vastu üleandmiseks või tagasivõtmiseks Dublini III määruse V ja VI peatüki kohaselt?

2. Juhul kui esimese küsimuse kohta antud Euroopa Kohtu tõlgenduse kohaselt saab liikmesriik kasutada õigust saata taotleja turvalisse kolmandasse riiki ka pärast Dublini määrusest tuleneva menetluse kohast üleandmist, siis

kas Dublini III määruse artikli 3 lõiget 3 on võimalik tõlgendada nii, et liikmesriigid võivad seda õigust kasutada ka siis, kui üleandvale liikmesriigile ei ole Dublini määrusest tuleneva menetluse käigus teatavaks tehtud selle õiguse kasutamist puudutavaid konkreetseid liikmesriigi õigusnorme ning kohaldatavat liikmesriigi praktikat?

3. Kas Dublini III määruse artikli 18 lõiget 2 on võimalik tõlgendada nii, et artikli 18 [lõike 1] punkti c alusel tagasi võetud taotleja suhtes tuleb menetlust jätkata selles menetluse staadiumis, milles see eelnevas menetluses pooleli jäi?"

32. Mis puudutab kiireloomulisust, siis eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et võttes arvesse tavapärase eelotsusemenetluse tavalist kestust, on olemas tegelik oht, et sellise menetluse puhul ei saa ta siseriiklikku menetlust lõpule viia, eriti kuna juhul, kui põhikohtuasja kaebaja lastakse vabadusse, võib ta uuesti lahkuda teadmata kohta.

33. Euroopa Kohtu neljas koda otsustas pärast 11. jaanuari 2016. aasta haldusistungit kohaldada käesolevale kohtuasjale eelotsuse kiirmenetlust, mis on ette nähtud kodukorra artiklis 107.

IV. **Eelotsuse küsimuste analüüs**

A. *Esimene küsimus*

34. Esimene eelotsuse küsimus käsitleb Dublini III määruse artikli 3 lõike 3 tõlgendamist.

35. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib sisuliselt, kas asjaolu, et liikmesriik määrati rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavaks (küsimuse alaküsimus a) või et ta tunnistas end vastutavaks artikli 18 raames ning võttis taotleja tagasi (küsimuse alaküsimus b), on takistuseks sellele, et see liikmesriik saadab taotleja seejärel turvalisse kolmandasse riiki vastavalt Dublini III määruse artikli 3 lõikele 3.

36. Sissejuhatuseks tuleb meenutada, et Ungari kohustused taotleja suhtes tulenevad sellest, et ta tunnistas end vastutavaks asjaomase isiku tagasivõtmisel, kuid see vastutus oleks võinud talle osaks saada isegi sõnaselge tunnistamiseta, kohaldades siis kas määruse artiklit 13, kuna taotleja oli ebaseaduslikult ületanud Ungari piiri Serbia kaudu, või vastavalt eespool viidatud määruse artikli 3 lõikele 2, kuna Ungari oli esimene liikmesriik, kellele rahvusvahelise kaitse taotlus esitati.

37. Olles sissejuhatava märkuse teinud, tuleneb vastus esitatud küsimuse esimesele osale Dublini III määruse artikli 3 lõike 3 enda sõnastusest. See säte näeb ette, et „[i]ga liikmesriik säilitab õiguse saata taotleja turvalisse kolmandasse riiki vastavalt direktiivis 2013/32/EL sätestatud eeskirjadele ja tagatistele".

38. Nagu Saksamaa valitsus kohtuistungil õigesti märkis, kehtestab see säte väljasaatmise õiguse säilitamise põhimõtte, ilma et see oleks kuidagi ajaliselt piiratud. Miski ei võimalda seega arvata, et õigus asjaomane isik välja saata peaks lõppema vastutava liikmesriigi kindlaksmääramisega.

39. Lisaks, kui „iga liikmesriik", sealhulgas seega riik, kes ei ole vastutav liikmesriik Dublini III määruse tähenduses[7], säilitab õiguse „saata taotleja turvalisse kolmandasse riiki", siis oleks veidi imelik võtta see õigus ära just sellelt riigilt liikmesriikide hulgast, kes on vastutav toimiku läbivaatamise eest.

40. Dublini III määruse artikli 3 lõike 3 selline tõlgendamine ei ole samuti vastuolus direktiivi 2013/32 artikli 33 lõikega 1. Sellega seoses tuleb esile tuua, et direktiivi 2013/32 artikkel 33 ei näe ette Dublini III määrusest tulenevate õiguste ajalise kohaldamise piirangut.

41. Äärmisel juhul võiks esitada küsimuse selle kohta, kas liikmesriiki võib pidada Dublini III määruse artikli 3 lõikes 3 ette nähtud õigusest loobunuks, kui ta selle asemel, et tugineda sellele alates rahvusvahelise kaitse esialgse taotluse esitamisest vaataks taotluse sisuliselt läbi ja tugineks sellele väljasaatmise võimalusele alles menetluse hilisemas etapis. Mõned autorid nimelt näivad neil asjaoludel sellest tuletavat artiklis 3 ette nähtud õiguse kadumise, väites, et taotlejal on tema taotluse sisulise läbivaatamise tulemusel tekkinud õiguspärane ootus[8].

42. Arvestades käesolevas asjas põhikohtuasja kaebaja juhtumi eripära, ei ole sellised kaalutlused asjakohased. Esiteks ei tegutsenud taotleja ise heas usus, kui ta lahkus Ungarist enne menetluse lõppu. Tema tegevus on vaevalt kooskõlas õiguspärase ootuse mõistega. Teiseks, kuna enneaegne lahkumine teise liikmesriiki võrdub vastavalt direktiivi 2013/32 artiklile 28 taotluse tagasivõtmisega, kusjuures siseriiklik õigus on selle sättega kooskõlas, ning kuna Ungari ametiasutused lõpetasid seejärel taotleja juhtumi menetlemise, on tema teine rahvusvahelise kaitse taotlus, mille ta esitas pärast Ungarisse tagasitulekut, eraldiseisev juhtum, mille läbivaatamist varasem menetlus kuidagi ei mõjuta.

43. Eeltoodust tuleneb, et asjaolu, et liikmesriik määrati kindlaks kui riik, kes „vastutab" rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, ei takista seda, et nimetatud riik saadab seejärel taotleja turvalisse kolmandasse riiki vastavalt Dublini III määruse artikli 3 lõikele 3.

44. See järeldus kehtib igal juhul ausa taotleja suhtes, kes ei ole kunagi lahkunud esimese liikmesriigi territooriumilt, kus ta oma taotluse esitas.

45. Olukord võib siiski olla erinev, kui esimene liikmesriik võtab vastavalt Dublini III määruse artikli 18 lõikele 1 rahvusvahelise kaitse taotleja sarnaselt põhikohtuasja kaebajaga pärast loata lahkumist tagasi. See liikmesriik peab vastavalt eespool viidatud määruse artikli 18 lõikele 2 viima tema juhtumi läbivaatamise lõpule. Sellise olukorraga on tegemist esimese eelotsuse küsimuse teise osa puhul.

46. Eelotsusetaotluse esitanud kohus näib arvavat, et ta võib artiklist 18 tuletada vastutava liikmesriigi kohustuse viia läbi tagasivõetud taotleja juhtumi *sisuline* läbivaatamine. Sellise kohustusega oleks vastuolus tema taotluse vastuvõetamatuse tõttu läbivaatamata jätmine ja taotleja väljasaatmine ilma tema taotlust sisuliselt läbi vaatamata vastavalt Dublini III määruse artikli 3 lõikele 3.

47. Selline Dublini III määruse artiklite 3 ja 18 koostoimes tõlgendamine ei ole siiski kohustuslik.

7 — Oma kirjalike seisukohtade punktides 24–26 näib komisjon isegi kalduvat arvama, et artikli 3 lõike 3 kasutamine liikmesriigi poolt eeldab, et ta on tunnistatud taotluse läbiviimise eest vastutavaks riigiks. Vt samuti põhikohtuasja kaebaja kirjalikud seisukohad, punkt 52.

8 — Filzwieser, Ch., Sprung, A., *Dublin III-Verordnung*, Wien, Graz, 2014, lk 103, K 24.

48. Esiteks ei käsitle määruse artikli 18 lõike 2 teine lõik õigust saata taotleja kolmandasse riiki. Nimelt rõhutatakse selle sättega üksnes põhimõtet, et esimeses liikmesriigis alustatud menetlus [9] tuleb „lõpule viia", kuid ilma, et sellega oleks vastuolus asjaomase isiku tagasisaatmine kolmandasse riiki ja ilma, et nõutaks tema rahvusvahelise kaitse taotluse sisulist läbivaatamist. Vastupidi, tundub loomulik arvata, et vastuvõetamatu taotluse läbivaatamine on täielikult „lõpule viidud" Dublini III määruse artikli 18 tähenduses, siis kui selline taotlus on vastuvõetamatuse tõttu jäetud läbi vaatamata, ilma et seda oleks sisuliselt läbi vaadatud.

49. Teiseks on tingimused, mille esinemisel võib taotluse jätta *vastuvõetamatuse tõttu* läbi vaatamata, ette nähtud mitte Dublini III määruse artiklis 18, vaid direktiivi 2013/32 artikli 33 lõikes 2. Selle sätte punkti c kohaselt võib taotluse jätta vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata, kui „vastavalt artiklile 38 peetakse taotleja jaoks turvaliseks kolmandaks riigiks riiki, mis ei ole liikmesriik". Samamoodi võimaldab direktiivi artikkel 39 vastutaval liikmesriigil jätta teostamata rahvusvahelise kaitse taotluse „täieliku läbivaatamise", kui on kindlaks tehtud, et „taotleja […] on sisenenud liikmesriigi territooriumile ebaseaduslikult […] [Euroopa] turvalisest kolmandast riigist".

50. Järelikult ei ole taotluse sisuline läbivaatamine kohustuslik siis, kui on täidetud kas direktiivi artiklis 33 ette nähtud tingimused või sama direktiivi artiklis 39 ette nähtud tingimused.

51. Nende kahe sätte kohta tuleb teha järgmised märkused.

52. Kõigepealt ei tule küsimust, kas vastutav liikmesriik peab täielikult läbi vaatama talle esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse, hinnata mitte siseriiklikku õigust ega Dublini III määruse artiklit 18 arvestades, vaid direktiivi 2013/32 alusel.

53. Seejärel, mis puudutab direktiivi 2013/32 artikli 33 lõike 2 punkti c, siis tuleb märkida, et see säte tuleb arvesse ja võimaldab Ungaril jätta taotluse vastuvõetamatuse tõttu läbi vaatamata üksnes siis, kui Serbiat saab pidada „turvaliseks kolmandaks riigiks" direktiivi artikli 38 tähenduses. Igaks juhuks tuleb meenutada, et Serbia kvalifitseerimine siseriiklikus õiguses turvaliseks kolmandaks riigiks ei vabasta juhtumiga tegelevat kohust kohustusest viia läbi omaenda analüüsi, et olla „veendunud, et taotlejat koheldakse asjaomases kolmandas riigis [käesoleval juhul Serbias] kooskõlas […] põhimõtetega", mis on loetletud direktiivi artiklis 38.

54. Lõpuks, mis puudutab direktiivi 2013/32 artiklit 39, siis tuleb märkida, et see säte näeb ette lihtsustatud korra nende taotluste läbivaatamata jätmiseks, mille on esitanud *Euroopa* turvalisest kolmandast riigist pärit taotlejad, kes sarnaselt põhikohtuasja kaebajaga sisenesid liikmesriigi territooriumile ebaseaduslikult.

55. See säte näeb siiski ette kolm tingimust, mis peavad kumulatiivselt esinema, et Serbiat saaks pidada Euroopa turvalise kolmanda riigi kategooriasse kuuluvaks: esiteks peab ta olema ratifitseerinud Genfi konventsiooni ja järgima selle sätteid geograafiliste piiranguteta; teiseks peab seal olema rakendatud õigusaktidega ette nähtud varjupaigamenetlus ja kolmandaks peab ta olema ratifitseerinud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ning järgima selle sätteid, kaasa arvatud tõhusaid õiguskaitsevahendeid käsitlevaid nõudeid.

56. Üksnes siis, kui need kumulatiivsed tingimused on täidetud, võib Ungari esiteks tugineda direktiivi artiklile 39, et jätta läbi viimata taotluse täielik läbivaatamine, ja teiseks näha ette taotleja saatmise Serbiasse vastavalt Dublini III määruse artikli 3 lõikele 3. Kuna valitsuse määruse § 2 ei näe selles suhtes ette asjakohast teavet, peab juhtumit läbivaatav kohus tegema eelnevalt kindlaks, kas need kolm eelnimetatud tingimust on Serbia puhul täidetud.

9 — Vastavalt sellele sättele on asjaomasel liikmesriigil õigus jätkata esialgse taotluse läbivaatamist, mis katkes asjaomase isiku lahkumisega, mis võrdub direktiivi 2013/32 artikli 28 tähenduses kaudse tagasivõtmisega, või lubada tal esitada uus taotlus.

57. Kui on täidetud kas direktiivi 2013/32 artikli 33 või artikli 39 tingimused, ei ole Dublini III määruse artikli 18 lõikega 2 vastuolus taotluse läbivaatamata jätmine ja asjaomase isiku tagasisaatmine direktiivi tähenduses turvalisse kolmandasse riiki.

58. Eespool viidatud sätete teistsugune tõlgendus ja eelkõige selline, mis seisneb Dublini III määruse artikli 18 lõike 2 määratlemises sellisena, mis sisaldab taotluse sisulise läbivaatamise absoluutset põhimõtet, asetab alusetult eelisseisundisse nende taotlejate juhtumite menetlemise, kes on ennast varjanud ja on hõlmatud Dublini III määruse artikliga 18, võrreldes ausa taotlejaga, kellele artiklit 18 ei saa kohaldada.

59. Mis veelgi halvem, kui artikli 18 mõju oleks see, et tagatakse tagasivõetud taotleja sooduskohtlemine, õhutaks see säte kõiki taotlejaid varjama end teises liikmesriigis, kas või selleks, et vältida tema taotluse vastuvõetamatuse tõttu läbivaatamata jätmist ja viivitamatuid väljasaatmismeetmeid.

60. Esimesele küsimusele tuleb seega vastata nii, et asjaolu, et liikmesriik määrati kindlaks kui rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest „vastutav" riik, isegi kui ta on tunnistanud end vastutavaks Dublini III määruse artikli 18 raames ja isegi kui ta on taotleja tagasi võtnud, ei ole takistuseks sellele, et see liikmesriik saadab seejärel taotleja turvalisse kolmandasse riiki vastavalt Dublini III määruse artikli 3 lõikele 3, kui direktiivis 2013/32 ette nähtud tingimused on täidetud.

B. *Teine küsimus*

61. Juhul kui liikmesriigil on põhimõtteliselt vabadus kasutada õigust saata taotleja turvalisse kolmandasse riiki pärast seda, kui ta on selle taotleja tagasi võtnud teisest liikmesriigist, küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt seda, kas arvestades Dublini III määruse artikli 18 lõiget 2 ja taotleja õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, on taotleja saatmine turvalisse kolmandasse riiki võimalik, kui üleandvale liikmesriigile ei ole tagasivõtmise menetluse käigus teatavaks tehtud siseriiklikke õigusnorme, mida taotlejatele turvalisse kolmandasse riiki saatmisel kohaldatakse, ja selles valdkonnas pädevate ametiasutuste kohaldatavat praktikat.

62. Selle küsimuse kohta tuleb teha kolm märkust.

63. Esiteks see, et palve esitajaks oleval liikmesriigil, mis on riik, kus taotleja end varjas, ei ole teavet palve saajaks oleva riigi, käesoleval juhul Ungari edasisest praktikast, ei mõjuta nende menetluste õiguspärasust, mida palve saajaks olevas riigi kohaldatakse.

64. Üleandmise menetlus (mille algatab palve esitajaks olev riik) ja taotluse läbivaatamise menetlus (palve saajaks olevas riigis) on kaks eraldiseisvat menetlust, mille suhtes kohaldatakse neile omaseid õigusnorme. Ehkki need peavad tagama *asjaomasele isikule* õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile, siis taotleja üleandmisel temale kohaldatavad tagatised on need, mida on kirjeldatud Dublini III määruse artiklis 26 ja järgmistes artiklites ning need ei näe ette eritagatisi seoses palve saajaks oleva riigi praktikaga.

65. Kuigi direktiivi 2013/32 artikli 38 lõige 5 nõuab, et „[l]iikmesriigid teavitavad komisjoni korrapäraselt riikidest, mille suhtes kohaldatakse turvalise kolmanda riigi mõistet […]", ei ole sarnast kohustust ette nähtud liikmesriikide jaoks[10].

10 — Vt selle kohta Ungari kirjalikud seisukohad, punkt 27.

66. Lõpuks sätestab Dublini III määruse artikli 18 lõike 2 teise lõigu lõpuosa, et taotluse läbivaatamise peab lõpule viima palve saajaks olevas riigis. Ehkki see põhimõte välistab taotleja kahjuks igasuguse ebasoodsamasse olukorda seadmise, ei saa taotleja siiski nõuda soodsamat kohtlemist kui see, mis talle sai osaks enne varjamist. Selge on see, et taotleja ei saa tugineda sellele, et palve esitajaks oleva sellise riigi ametiasutustel, kuhu ta ebaseaduslikult läks, puudub teave, selleks et takistada palve saajaks olevas riigis – kes on vastutav riik Dublini III määruse tähenduses – üldiselt heaks kiidetud praktika kohaldamist.

67. Eeltoodust tuleneb, et taotleja saatmine turvalisse kolmandasse riiki on võimalik isegi siis, kui üleandev liikmesriik ei ole tagasivõtmise menetluse käigus saanud teavet siseriiklikest õigusnormidest, mida kohaldatakse taotlejate saatmisele turvalisse kolmandasse riiki, ega selles valdkonnas pädevate ametiasutuste kohaldatavast praktikast.

C. *Kolmas küsimus*

68. Juhul kui vastutav liikmesriik on vaba kasutama õigust saata taotleja turvalisse kolmandasse riiki pärast taotleja tagasivõtmist, tekib küsimus, kas Dublini III määruse artikli 18 lõiget 2 võib tõlgendada nii, et menetlust peab jätkama staadiumis, milles see vastutavas liikmesriigis esitatud esimese rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamisel pooleli jäi.

69. Sellega seoses piisab, kui esiteks rõhutada, et Dublini III määruse artikli 18 lõike 2 teine lõik ei nõua liikmesriikidelt, et nad jätkavad taotluse läbivaatamist staadiumis, milles see pooleli jäi. Selle artikli kohaselt on pädevatel ametiasutustel õigus jätkata kas esialgse taotluse läbivaatamist, mida peetakse tagasivõetuks, või lubada taotlejal esitada uus taotlus.

70. Teiseks tuleb esile tuua, et direktiivi 2013/32 artikli 28 lõike 2 neljas lõik näeb sõnaselgelt ette, et „[l]iikmesriigid *võivad* lubada menetlevatel ametiasutustel jätkata taotluse läbivaatamist sellest etapist, kus see lõpetati", jättes neile nii täieliku vabaduse kas näha ette läbivaatamise jätkamine kõnealuses etapis või alustada menetlust uuesti algusest peale.

71. Kolmandale küsimusele tuleb seega vastata nii, et Dublini III määruse artikli 18 lõike 2 teine lõik ei nõua liikmesriikidelt, et nad jätkaks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetlust staadiumis, milles see pooleli jäi.

V. **Ettepanek**

72. Eeltoodut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Asjaolu, et liikmesriik määrati kindlaks kui rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest „vastutav" riik, isegi kui ta on tunnistanud end vastutavaks Dublini III määruse artikli 18 raames ja isegi kui ta on taotleja tagasi võtnud, ei ole takistuseks sellele, et see liikmesriik saadab seejärel taotleja turvalisse kolmandasse riiki vastavalt Dublini III määruse artikli 3 lõikele 3, kui direktiivis 2013/32 ette nähtud tingimused on täidetud.

Taotleja saatmine turvalisse kolmandasse riiki on võimalik isegi siis, kui üleandev liikmesriik ei ole tagasivõtmise menetluse käigus saanud teavet siseriiklikest õigusnormidest, mida kohaldatakse taotlejate saatmisele turvalisse kolmandasse riiki, ega selles valdkonnas pädevate ametiasutuste kohaldatavast praktikast.

Dublini III määruse artikli 18 lõike 2 teine lõik ei nõua liikmesriikidelt, et nad jätkaks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetlust staadiumis, milles see pooleli jäi.