Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JEAN RICHARD DE LA TOUR
esitatud 3. septembril 2020[1]

Liidetud kohtuasjad C-322/19 ja C-385/19

K.S.,
M.H.K.
versus
The International Protection Appeals Tribunal,
The Minister for Justice and Equality,
Ireland and the Attorney General (C-322/19)
(eelotsusetaotlus, mille on esitanud High Court (kõrge kohus, Iirimaa))
ja
R.A.T.,
D.S.
versus
The Minister for Justice and Equality (C-385/19)

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud International Protection Appeals Tribunal (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus, Iirimaa))

Eelotsusetaotlus – Varjupaigapoliitika – Direktiiv 2013/33/EL – Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded – Artikkel 15 – Juurdepääs tööturule – Vastuvõtutingimused – „Taotleja“ staatust puudutava tingimuse tõlgendamine – Taotlejast tingitud viivituse puudumisega seotud tingimuse tõlgendamine – Taotlejad, kelle suhtes on tehtud määruse (EL) nr 604/2013 alusel üleandmisotsus – Riigisisesed õigusnormid, millega taotlejatelt võetakse see staatus niisuguse otsuse tegemisega – Lubatavus

I. Sissejuhatus

1. Käesolevates kohtuasjades palutakse Euroopa Kohtul täpsustada niisuguse rahvusvahelise kaitse taotleja (edaspidi „taotleja“) vastuvõtmise korda, kelle suhtes on riigisisene asutus teinud otsuse anda ta üle liikmesriigile, mille ta leidis olevat vastutava selle taotluse läbivaatamise eest (edaspidi „vastutav liikmesriik“) määruse (EL) nr 604/2013[2] alusel.

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 (ELT 2013, L 180, lk 31). Selle määrusega asendati nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrus (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest (ELT 2003, L 50, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 109).

2. Konkreetselt puudutavad eelotsuse küsimused juurdepääsu tööturule, mis on direktiivi 2013/33/EL [3] artikli 15 lõikega 1 kehtestatud vastuvõtutingimus. Selle sätte kohaselt peavad liikmesriigid tagama taotlejale juurdepääsu tööturule hiljemalt üheksa kuud pärast tema taotluse esitamise kuupäeva, kui esimese astme otsust ei ole tehtud ja see viivitus ei ole tingitud taotluse esitajast.

3. Kõnesolevad Iirimaa õigusnormid näevad aga ette, et üleandmisotsuse tegemine taotleja suhtes toob kaasa selle, et asjaomasel isikul ei ole enam seda staatust ega õigust sellega seotud tööloale. [4]

4. Vastavalt Euroopa Kohtu palvele on käesolev ettepanek piiratud põhiliste uute õiguslike küsimuste analüüsiga, mis käsitletaval juhul kerkivad.

5. Esimeses küsimuses palutakse määrata kindlaks isikud, kelle suhtes tuleb kohaldada direktiivi 2013/33 artikli 15 lõikes 1 sätestatud meedet, ning eelkõige tõlgendada mõistet „taotleja“, lähtudes selles sättes ette nähtud tööturule pääsemise õigusest. Selle 27. septembri 2012. aasta kohtuotsuse Cimade ja GISTI [5] jätkuks esitatud küsimuse eesmärk on teha kindlaks, kas viidatud sätte alusel võib liikmesriik keelduda andmast juurdepääsu tööturule taotlejale, kelle suhtes on tehtud üleandmisotsus.

6. Käesolevas ettepanekus selgitan põhjuseid, miks ei saa üleandmisotsuse tegemine taotleja suhtes tuua kaasa seda, et tal ei ole enam seda staatust ega sellega kaasnevaid õigusi.

7. Teine küsimus käsitleb nende toimingute laadi, mis võisid tekitada taotlejast tingitud viivituse direktiivi 2013/33 artikli 15 lõike 1 tähenduses. Euroopa Kohtul palutakse teha kindlaks, kas riigisisene asutus võib pidada taotlejast tingitud viivituseks viivitust, mille on põhjustanud vastutava liikmesriigi kindlakstegemise menetluse algatamine, ning võtta taotlejalt nii juurdepääsu tööturule esiteks põhjendusel, et ta ei esitanud rahvusvahelise kaitse taotlust liikmesriigis, kuhu ta esimesena ebaseaduslikult sisenes, või seadusliku territooriumil viibimise korral oma viibimisriigis, ning teiseks sel põhjendusel, et ta on esitanud kohtule kaebuse tema suhtes määruse nr 604/2013 alusel tehtud üleandmisotsuse peale.

8. Ma esitan käesolevas ettepanekus põhjused, miks ei saa ei üht ega teist nendest asjaoludest ühist varjupaigasüsteemi käsitlevate õigusaktide praeguses seisus pidada asjaoluks, mis tõi kaasa taotlejast tingitud viivituse direktiivi 2013/33 artikli 15 lõike 1 tähenduses, mis võib võtta temalt juurdepääsu vastuvõtva liikmesriigi tööturule.

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (ELT 2013, L 180, lk 96, ja parandus ELT 2015, L 100, lk 81).

4 Varasemad õigusnormid, millega keelduti täielikult andmast taotlejale juurdepääsu tööturule enne, kui on tehtud otsus tema taotluse kohta, leidis Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus) 30. mai 2017. aasta kohtuotsuses nr 31 ja 56/2016 olevat vastuolus Iiri põhiseadusega (vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 84).

5 C-179/11, edaspidi kohtuotsus „Cimade ja GISTI“, EU:C:2012:594.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

9. Vastavalt ELTL artiklile 78 koosneb Euroopa Liidu varjupaigasüsteem mitmest õigusaktist, eelkõige direktiivist 2011/95/EL[6], millega kehtestatakse rahvusvahelise kaitse andmise tingimused, direktiivist 2013/32/EL[7], milles on täpsustatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise suhtes kohaldatavat menetluskorda, direktiivist 2013/33, mida siin tõlgendada palutakse ja milles on sätestatud rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, ning määrusest nr 604/2013, milles on täpsustatud vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise kriteeriume ja süsteemi.

1. Direktiiv 2011/95

10. Vastavalt direktiivi 2011/95 lõikele 1 on selle direktiivi eesmärk sätestada nõuded, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks.

11. Selle direktiivi artikli 4 „Faktide ja asjaolude hindamine“ lõigetes 1 ja 2 on nähtud ette:

„1. Liikmesriigid võivad pidada taotleja kohuseks esitada niipea kui võimalik kõik andmed, mis on vajalikud rahvusvahelise kaitse taotluse põhjendamiseks. Koostöös taotlejaga on liikmesriigi kohus hinnata taotluse asjaomaseid andmeid.

2. Lõikes 1 osutatud andmed on taotleja avaldused ning kõik taotleja käsutuses olevad dokumendid taotleja vanuse, tausta, sealhulgas asjaomaste sugulaste tausta, isiku, kodakondsus(t)e, varasema elukohariigi/-riikide ja aadressi, varasemate varjupaigataotluste ja reisimarsruutide kohta, reisidokumendid ning rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjused.“

2. Direktiiv 2013/32

12. Direktiivi 2013/32 eesmärk on kehtestada rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise suhtes kohaldatavad nõuded ja menetluslikud tagatised.

13. Selle direktiivi artikli 2 punktis p on määratletud väljend „liikmesriiki jäämine“ kui „jäämine selle liikmesriigi territooriumile […], kus rahvusvahelise kaitse taotlus esitati või kus seda läbi vaadatakse“.

14. Selle direktiivi II peatüki „Üldpõhimõtted ja tagatised“ raames on artikli 9 lõikes 1 ette nähtud, et „[t]aotlejal lubatakse jääda liikmesriiki üksnes menetluse eesmärgil seni, kuni menetlev ametiasutus on vastu võtnud otsuse vastavalt III peatükis sätestatud esimese astme menetlusele“.

15. Direktiivi 2013/32 artiklis 13, kus on sätestatud „[t]aotleja kohustused“, on nähtud ette:

„1. Liikmesriigid kohustavad taotlejaid tegema koostööd pädevate ametiasutustega, et teha kindlaks taotleja isik ja esitada muud dokumendid, millele on osutatud direktiivi [2011/95] artikli 4 lõikes 2. Liikmesriigid võivad kehtestada taotlejatele muid kohustusi teha koostööd pädevate ametiasutustega, kui see on vajalik taotluse läbivaatamiseks.

6 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv, 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 2011, L 337, lk 9).

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

2. Liikmesriigid võivad eelkõige ette näha, et:

a) taotleja peab endast pädevatele ametiasutustele teada andma või tulema isiklikult kohale kas viivitamata või kindlaksmääratud ajal;

b) taotleja peab andma üle taotluse läbivaatamise seisukohalt olulised tema valduses olevad dokumendid, näiteks passi;

c) taotleja peab teatama pädevatele ametiasutustele oma elukoha või aadressi ning teavitama neid selle muutumisest võimalikult kiiresti […];

d) pädevad ametiasutused võivad taotleja ja temaga kaasas olevad asjad läbi otsida […];

e) pädevad ametiasutused võivad teha taotlejast foto ning

f) pädevad ametiasutused võivad salvestada taotleja suulisi ütlusi tingimusel, et teda on sellest eelnevalt teavitatud.“

16. Direktiivi 2013/32 artikli 31 lõige 3 selle direktiivi III peatükis on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid tagavad, et läbivaatamismenetlus viiakse lõpule kuue kuu jooksul alates taotluse esitamisest.

Kui taotluse suhtes kohaldatakse määruses […] nr 604/2013. sätestatud menetlust, alustatakse kuuekuulise tähtaja arvestamist hetkest, mil taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik on selle määruse kohaselt kindlaks määratud, taotleja asub selle liikmesriigi territooriumil ja pädev asutus on ta vastu võtnud.

Liikmesriigid võivad käesolevas lõikes sätestatud kuuekuulist tähtaega pikendada maksimaalselt kuue kuu võrra järgmistel juhtudel:

[…]

c) kui viivitus on selgelt põhjustatud sellest, et taotleja ei täida oma artiklist 13 tulenevaid kohustusi.

[…]“.

17. Selle direktiivi artikli 32 „Põhjendamatud taotlused“ lõikes 1 on sätestatud:

„[L]iikmesriigid [võivad] pidada taotlust põhjendamatuks üksnes juhul, kui menetlev ametiasutus on teinud kindlaks, et taotleja ei vasta rahvusvahelise kaitse seisundi saamise nõuetele direktiivi [2011/95] tähenduses.“

18. Direktiivi 2013/32 artikli 33 „Vastuvõetamatud taotlused“ lõikes 1 on nähtud ette, et „[l]isaks juhtudele, kus taotlust ei vaadata läbi vastavalt määrusele […] nr 604/2013, ei ole liikmesriigid kohustatud hindama, kas taotleja vastab rahvusvahelise kaitse saamise nõuetele vastavalt direktiivile [2011/95], kui taotlust peetakse vastavalt käesolevale artiklile vastuvõetamatuks“.

19. Selle direktiivi artikli 33 lõikes 2 on toodud ammendav loetelu juhtumitest, mil liikmesriigid võivad pidada taotlust vastuvõetamatuks.

3. Direktiiv 2013/33

20. Vastavalt direktiivi 2013/33 artiklile 1 on selle direktiivi eesmärk sätestada liikmesriikides rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded.

21. Selle direktiivi põhjendustes 8, 11, 12, 13, 23 ja 35 on märgitud:

„(8) Taotlejate võrdse kohtlemise tagamiseks kogu [Euroopa L]iidus peaks direktiivi kohaldama rahvusvahelise kaitse taotluste menetluste kõikide etappide ja liikide suhtes, kõikides taotlejaid vastuvõtvates kohtades ja asutustes ning niikaua kuni taotlejatel on lubatud viibida asjaomase liikmesriigi territooriumil taotlejana.

[…]

(11) Taotlejate vastuvõtmisele tuleks sätestada nõuded, mis oleksid piisavad, et tagada taotlejatele kõikides liikmesriikides inimväärne elatustase ning võrreldavad elutingimused.

(12) Taotlejate vastuvõtutingimuste ühtlustamine peaks aitama piirata taotlejate edasist liikumist ühest liikmesriigist teise erinevuste tõttu nende vastuvõtutingimustes.

(13) Selleks et tagada kõikide rahvusvahelise kaitse taotlejate võrdne kohtlemine ja kooskõla liidu kehtivate varjupaigaalaste õigusaktidega, […] on asjakohane laiendada käesoleva direktiivi reguleerimisala selliselt, et see hõlmaks ka täiendava kaitse taotleja.

[…]

(23) Taotlejate iseseisva toimetuleku soodustamiseks ja suurte erinevuste vähendamiseks liikmesriikide vahel on hädavajalik sätestada selged eeskirjad taotlejate tööturule juurdepääsu kohta.

[…]

(35) Käesolevas direktiivis austatakse põhiõigusi ja järgitakse iseäranis Euroopa Liidu põhiõiguste hartas[8] tunnustatud põhimõtteid. Eelkõige püütakse käesoleva direktiiviga tagada inimväärikuse täielik austamine ning edendada kõnealuse harta artiklite 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 ja 47 kohaldamist ja sellest tuleks lähtuda ka direktiivi rakendamisel.“

22. Direktiivi 2013/33 artiklis 2 „Mõisted“ on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

b) „taotleja“ – kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille suhtes ei ole lõplikku otsust veel tehtud;

[…]

f) „vastuvõtutingimused“ – nende meetmete täielik kogum, mida liikmesriigid tagavad taotlejatele kooskõlas käesoleva direktiiviga;

8 Edaspidi „harta“.

g) „materiaalsed vastuvõtutingimused“ – vastuvõtutingimused, mis hõlmavad majutust, toitu ja rõivaid, mida antakse loonusena või rahaliste toetuste või kupongidena või nende kolme kombinatsioonina, ning päevaraha;

[…]“.

23. Selle direktiivi artikli 3 lõike 1 kohaselt kohaldatakse seda direktiivi „kõikide kolmandate riikide kodanike ja kodakondsuseta isikute suhtes, kes esitavad liikmesriigi territooriumil […] rahvusvahelise kaitse taotluse, niikaua kuni neil on lubatud viibida sellel territooriumil taotlejana“.

24. Selle direktiivi II peatükis „Üldsätted vastuvõtutingimuste kohta“ on artikkel 15 – mida siin tõlgendada palutakse – sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid tagavad taotlejale juurdepääsu tööturule hiljemalt üheksa kuud pärast rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise kuupäeva, kui pädev asutus ei ole esimese astme otsust teinud ja see viivitus ei ole tingitud taotluse esitajast.

2. Liikmesriigid määravad kindlaks tingimused, mille kohaselt anda taotlejale juurdepääs oma tööturule kooskõlas siseriikliku õigusega, tagades samal ajal, et taotlejatel oleks tegelik juurdepääs tööturule.

Tööturupoliitikaga seotud põhjustel võivad liikmesriigid eelistada liidu kodanikke ja Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriikide kodanikke ning seaduslikult nende territooriumidel elavaid kolmandate riikide kodanikke.

3. Kui tavapärases menetluses tehtud eitava otsuse vastu esitatud edasikaebusel on edasilükkav toime, ei tühistata apellatsioonimenetluste ajal juurdepääsu tööturule nii kaua, kuni edasikaebuse kohta tehtud eitavast otsusest on teatatud.“

4. Määrus nr 604/2013

25. Vastavalt määruse nr 604/2013 artiklile 1 on selle määruse eesmärk sätestada kriteeriumid ja mehhanismid vastutava liikmesriigi määramiseks.

26. Selle määruse põhjendustes 11, 12 ja 19 on märgitud:

„(11) [Direktiivi 2013/33] tuleks kohaldada vastutava liikmesriigi määramise menetluse suhtes, mida reguleeritakse käesoleva määrusega, mille kohaldamise suhtes kehtivad nimetatud direktiiviga seatud piirangud.

(12) Lisaks tuleks kohaldada [direktiivi 2013/32], piiramata menetluslike tagatistega seotud sätete kohaldamist, mida reguleeritakse käesoleva määrusega, mille kohaldamise suhtes kehtivad nimetatud direktiiviga seatud piirangud, mida on täpsustatud nimetatud direktiivis.

[…]

(19) Selleks et tagada asjaomaste isikute õiguste tõhus kaitse, tuleks vastutavale liikmesriigile üleandmise otsustega seoses ette näha õiguslikud tagatised ja õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, kooskõlas eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47. Rahvusvahelise õiguse täitmise tagamiseks peaks tõhus õiguskaitsevahend hõlmama nii käesoleva määruse kohaldamise kui ka selle liikmesriigi õigusliku tegeliku olukorra hindamist, kuhu taotleja üle antakse.“

27. Määruse nr 604/2013 II peatükis „Üldpõhimõtted ja tagatised“ on artikli 3 lõikes 1 sätestatud, et „[l]iikmesriigid vaatavad läbi selliste kolmanda riigi kodanike või kodakondsuseta isikute rahvusvahelise kaitse taotlused, kes taotlevad rahvusvahelist kaitset mõne liikmesriigi territooriumil, sealhulgas piiril või transiidialal. Taotluse vaatab läbi üks liikmesriik, kelleks on III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav liikmesriik“.

28. Selle määruse VI peatükis „Vastuvõtmise ja tagasivõtmise menetlus“ on artikli 20 lõikes 1 ette nähtud, et „[v]astutava liikmesriigi määramine algab niipea, kui rahvusvahelise kaitse taotlus on esimest korda esitatud mõnele liikmesriigile“.

29. Selle peatüki IV jaos „Menetluslikud tagatised“ on artikli 26 lõikes 1 sätestatud eelkõige, et „[k]ui palve saajaks olev liikmesriik nõustub taotleja […] vastu võtma või tagasi võtma, teatab palve esitajaks olev liikmesriik asjaomasele isikule otsusest anda ta üle vastutavale liikmesriigile ning vajaduse korral ka otsusest jätta ta rahvusvahelise kaitse taotlus läbi vaatamata“.

30. Määruse nr 604/2013 artiklis 27 „Õiguskaitsevahendid“ on nähtud ette:

„1. Taotlejal […] on õigus tõhusale õiguskaitsele üleandmisotsuse faktiliste või õiguslike asjaolude vaidlustamise või läbivaatamise kaudu kohtus.

[…]

3. Üleandmisotsuse vaidlustamise või läbivaatamise korral sätestavad liikmesriigid oma siseriiklikus õiguses, et:

a) vaidlustamine või läbivaatamine annab asjaomasele isikule õiguse jääda asjaomasesse liikmesriiki, kuni selguvad vaidlustamise või läbivaatamise tulemused […]“.

B. Iirimaa õigus

31. Selle tulemusena, et kohaldati protokolli nr 21 Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes[9] artiklit 4, võeti Euroopa ühenduste (vastuvõtutingimuste) 2018. aasta eeskirjadega (European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018) (edaspidi „2018. aasta eeskirjad“) Iirimaa õigusesse alates 30. juunist 2018 üle direktiiv 2013/33.

32. 2018. aasta eeskirjade artikli 2 lõigetes 2 ja 3 on sätestatud:

„2. Kui taotleja suhtes tehakse üleandmisotsus [Euroopa Liidu 2018. aasta (Dublini süsteemi) eeskirjade[10]] tähenduses, siis alates selle otsuse teatavakstegemisest nende eeskirjade artikli 5 lõike 2 alusel sellise otsusega hõlmatud isik:

a) kaotab taotleja staatuse ning

b) kvalifitseeritakse saajaks, kuid mitte taotlejaks.

3. Isikut, kes on [Euroopa Liidu 2018. aasta (Dublini süsteemi) eeskirjade] artikli 16 lõike 2 alusel esitanud International Protection Appeals Tribunalile [rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus, Iirimaa] kaebuse, mille kohta viimane ei ole veel otsust teinud, loetakse saajaks, kuid mitte taotlejaks.“

9 ELT 2016, C 202, lk 295.

10 European Union (Dublin System) Regulations 2018.

33. 2018. aasta eeskirjade artikli 11 lõigetes 3 ja 4, millega on võetud üle direktiivi 2013/33 artikli 15 lõige 1, on sätestatud:

„3. Taotleja võib esitada tööloa taotluse:

[…]

b) kõige varem kaheksa kuud pärast [rahvusvahelise kaitse] taotluse esitamist.

4. Minister for Justice and Equality [Iirimaa justiits- ja võrdõiguslikkuse minister] võib […] anda taotlejale [tööturule pääsemise] loa, kui:

a) lõikes 6 ei ole ette nähtud teisiti ning kui taotluse esitamise päevast on möödunud üheksa kuud ja selleks kuupäevaks ei ole tehtud esimeses astmes mingit otsust taotleja rahvusvahelise kaitse taotluse kohta ning

b) eespool, punktis a nimetatud olukord ei ole tingitud täielikult või osaliselt taotlejast."

III. Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

34. Eelotsuse küsimused, mille on esitanud esiteks High Court (kõrge kohus, Iirimaa) kohtuasjas The International Protection Appeals Tribunal jt (C-322/19) ning teiseks International Protection Appeals Tribunal (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus) kohtuasjas Minister for Justice and Equality (C-385/19), esitati vaidluste raames, mille pooled on ühelt poolt kolmandate riikide kodanikud ja teiselt poolt justiits- ja võrdõiguslikkuse minister ning mis puudutavad niisuguste otsuste õiguspärasust, millega neile keelduti andmast tööturule pääsemise luba kui rahvusvahelise kaitse taotlejatele, kelle üleandmist teisele liikmesriigile on määruse nr 604/2013 alusel nõutud.

35. Euroopa Kohtu presidendi 14. juuni 2019. aasta otsusega liideti need kaks kohtuasja kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks.

A. Kohtuasi C-322/19

36. K.S. lahkus Pakistanist 2010. aasta veebruarikuus, et minna Ühendkuningriiki – liikmesriiki, kus ta rahvusvahelise kaitse taotlust ei esitanud. 2015. aasta mais läks ta Iirimaale, kus ta niisuguse taotluse esitas. Kui asjaomase isiku suhtes tehti 9. märtsil 2016 otsus anda ta üle Ühendkuningriigile, esitas ta selle otsuse peale kaebuse Refugee Appeals Tribunalile (varjupaigataotlejate kaebusi läbivaatav kohus, Iirimaa), kes jättis selle 17. augustil 2016 rahuldamata. K.S. pöördus selle kohtuotsuse vaidlustamiseks High Courti (kõrge kohus) poole, millel on peatav toime.

37. M.H.K. lahkus 24. oktoobril 2009 Bangladeshist, et minna Ühendkuningriiki. Kui tema elamisluba selles liikmesriigis aegus ja enne, kui tehti otsus tema elamisloa pikendamise taotluse kohta, lahkus ta 4. septembril 2014 Iirimaale, kus ta esitas 16. veebruaril 2015 rahvusvahelise kaitse taotluse. Kui tema suhtes tehti 25. novembril 2015 otsus anda ta üle Ühendkuningriigile, esitas M.H.K. selle otsuse peale kaebuse Refugee Appeals Tribunalile (varjupaigataotlejate kaebusi läbivaatav kohus), kes jättis selle 30. märtsil 2016 rahuldamata. Kõnesolev isik pöördus selle kohtuotsuse vaidlustamiseks High Courti (kõrge kohus) poole, tuginedes määruse nr 604/2013 artiklile 17. Kõnealune menetlus on pooleli ja üleandmine on seega peatatud.

38. K.S. ja M.H.K. esitasid Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equalityle (justiits- ja võrdõiguslikkuse ministeeriumi tööturule pääsemise üksus, Iirimaa) 2018. aasta eeskirjade artikli 11 lõike 3 alusel tööturule pääsemise loa taotluse. Kui nende taotlused jäeti rahuldamata, esitasid kõnesolevad isikud kumbki kaebuse ja need kaebused jäeti samuti rahuldamata. Nad esitasid selle otsuse peale edasikaebuse International Protection Appeals Tribunalile (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus). Viimane jättis 11. septembri 2018. aasta kohtuotsusega K.S. suhtes tehtud rahuldamata jätmise otsuse muutmata põhjendusel, et riigisiseste õigusaktide kohaselt ei ole taotlejatel, kelle suhtes on määruse nr 604/2013 alusel algatatud üleandmismenetlus, tööturule pääsemise õigust. 17. oktoobri 2018. aasta kohtuotsusega jättis International Protection Appeals Tribunal (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus) rahuldamata ka kaebuse, mille esitas M.H.K., otsustades eelkõige, et juurdepääs tööturule ei kuulu „materiaalsete vastuvõtutingimuste“ hulka. K.S. ja M.H.K. pöördusid nende kohtuotsuste kohtulikuks kontrolliks High Courti (kõrge kohus) poole.

39. See kohus otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas konkreetses liikmesriigis kohaldatava ühe liidu õigusakti tõlgendamisel võib võtta arvesse õigusakti, mis võeti vastu samal ajal, kuid mida ei kohaldata selles liikmesriigis?

2. Kas [direktiivi 2013/33] artikkel 15 kehtib isikule, kelle suhtes on [määruse nr 604/2013] alusel tehtud üleandmisotsus?

3. Kas liikmesriigil on [direktiivi 2013/33] artikli 15 rakendamisel õigus vastu võtta üldine meede, mille kohaselt peetakse kõiki viivitusi üleandmisotsuse tegemisel või pärast seda tingituks taotlejatest, kes kuuluvad üleandmisele [määruse nr 604/2013] alusel?

4. Kui taotleja lahkub liikmesriigist, kus ta ei taotlenud rahvusvahelist kaitset, ja reisib teise liikmesriiki, kus ta esitab rahvusvahelise kaitse taotluse ning tema suhtes tehakse [määruse nr 604/2013] alusel otsus, millega antakse asjaomane isik üle esimesele liikmesriigile, kas siis on võimalik sellest tulenevaid viivitusi [rahvusvahelise kaitse] taotluse menetlemisel pidada taotlejast tingitud viivituseks [direktiivi 2013/33] artikli 15 tähenduses?

5. Kui taotleja tuleb [määruse nr 604/2013] kohaselt üle anda teisele liikmesriigile, ent kõnealune üleandmine viibib taotleja algatatud kohtuliku kontrolli menetluse tõttu, mille tagajärjel on üleandmine peatatud, sest High Court (kõrge kohus) on menetluse peatanud, kas siis on võimalik sellest tulenevat viivitust rahvusvahelise kaitse taotluse menetlemisel pidada [direktiivi 2013/33] artikli 15 tähenduses taotlejast tingitud viivituseks kas üldiselt või konkreetselt juhul, kui selles menetluses tuvastatakse, et kohtulik kontroll on ole ilmselgelt või muul viisil põhjendamatu või on tegemist menetluse kuritarvitamisega?“

B. Kohtuasi C-385/19

40. Iraagi kodanik R.A.T. esitas 7. märtsil 2018 Iirimaal rahvusvahelise kaitse taotluse. Talle teatati 2. oktoobri 2018. aasta kirjaga, et tema suhtes on tehtud määruse nr 604/2013 alusel otsus anda ta üle Ühendkuningriigile. Ta esitas seejärel, 18. oktoobril 2018 International Protection Appeals Tribunalile (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus) selle otsuse peale kaebuse. See kaebus on praegu menetluses.

41. Iraagi kodanik D.S. selgitab, et lahkus Iraagist 1. augustil 2015, et minna Türgi ja Kreeka kaudu Austriasse. Ta lahkus Austriast enne, kui tehti otsus tema rahvusvahelise kaitse taotluse kohta, mille ta oli selles riigis esitanud. D.S. esitas 8. veebruaril 2016 Iirimaal uue rahvusvahelise kaitse taotluse. Iirimaa ametiasutused tegid tema suhtes määruse nr 604/2013 artikli 18 lõike 1 punkti b alusel Austriale üleandmise otsuse. D.S. esitas International Protection Appeals Tribunalile (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus) selle otsuse peale kaebuse, mis jäeti rahuldamata. Ta vaidlustas selle kohtuotsuse High Courtis (kõrge kohus) ja see menetlus on pooleli.

42. R.A.T. ja D.S. taotlesid 2018. aasta eeskirjade artikli 11 lõike 3 alusel luba tööturule pääsemiseks. Nende taotlus jäeti rahuldamata põhjendusel, et kuna nende suhtes oli tehtud määruse nr 604/2013 alusel otsus anda nad üle teisele liikmesriigile, ei ole nad taotlejad ning tuleb nüüd kvalifitseerida saajateks nende eeskirjade tähenduses. Seega ei saa neile anda juurdepääsu Iirimaa tööturule. R.A.T. ja D.S. esitasid seejärel International Protection Appeals Tribunalile (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus) nende otsuste peale kaebuse.

43. See kohus otsustas menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas direktiivi [2013/33] artiklis 15 on silmas peetud eraldi „taotlejate“ kategooriaid?

2. Missugune käitumine kujutab endast taotlejast tingitud viivitust direktiivi [2013/33] artikli 15 lõike 1 tähenduses?“

IV. Õiguslik analüüs

44. Mulle näib, et enne eelotsuse küsimuste analüüsimist on vaja esitada mõned sissejuhatavad märkused.

A. Sissejuhatavad märkused

45. Esimene märkus puudutab käesoleva ettepaneku ulatust. Vastavalt Euroopa Kohtu palvele on selles ettepanekus keskendutud kahele probleemile, mida on kirjeldatud teises kuni viiendas küsimuses kohtuasjas C-322/19 ja kohtuasjas C-385/19 mõlemas küsimuses.

46. Esimene probleem puudutab nende isikute kindlakstegemist, kes võivad saada direktiivi 2013/33 artikli 15 lõikes 1 ette nähtud juurdepääsu tööturule. Kui oma teise küsimusega kohtuasjas C-322/19 küsib High Court (kõrge kohus) Euroopa Kohtult, kas taotlejal, kelle suhtes on tehtud üleandmisotsus, on see tööturule pääsemise õigus, siis International Protection Appeals Tribunal (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus) küsib oma esimese küsimusega kohtuasjas C-385/19, kas selle sätte kontekstis on võimalik eristada mitut taotlejate kategooriat.

47. Teine probleem puudutab asjaolusid, mis peavad esinema, et liikmesriik saaks pidada viivitust taotleja rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamisel sellest taotlejast tingitud viivituseks direktiivi 2013/33 artikli 15 lõike 1 tähenduses, kui see viivitus on põhjustatud vastutava liikmesriigi kindlakstegemise menetlusest, ning keelduda seega andmast juurdepääsu tööturule. Kui International Protection Appeals Tribunal (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus) palub oma teise kohtuasjas C-385/19 esitatud küsimusega Euroopa Kohtul täpsustada, mis laadi toimingud võivad niisuguse viivituse tekitada, siis High Court (kõrge kohus) küsib oma neljanda ja viienda küsimusega kohtuasjas C-322/19 kahe konkreetse toimingu kohta, kas need võivad kujutada endast taotlejast tingitud viivitust, st esiteks see, kui taotleja ei esitanud oma taotlust liikmesriigis, kuhu

ta esimesena ebaseaduslikult sisenes, või seadusliku riiki sisenemise korral viibimisriigis – ja siis tuleb tema taotluse läbivaatamiseks kasutada vastu- või tagasivõtmismenetlust ja asjakohasel juhul asjaomase isiku sellele riigile üleandmise menetlust –, ning teiseks see, kui taotleja on esitanud tema suhtes tehtud üleandmisotsuse peale määruse nr 604/2013 alusel kohtule kaebuse.

48. Nende küsimuste analüüs eeldab, et arvesse võetakse muid liidu õigusnorme peale nende, millele on eelotsusetaotlustes sõnaselgelt viidatud, ning konkreetselt materiaalõigus- ja menetlusnorme, mida liidu seadusandja on maininud direktiivides 2011/95 ja 2013/32.

B. Nende isikute kindlakstegemine, kes võivad saada juurdepääsu tööturule direktiivi 2013/33 artikli 15 lõike 1 tähenduses

49. High Court (kõrge kohus) küsib oma teise küsimusega kohtuasjas C-322/19 ja International Protection Appeals Tribunal (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus) oma esimese küsimusega kohtuasjas C-385/19 Euroopa Kohtult sisuliselt, kas liikmesriik, mille territooriumil rahvusvahelise kaitse taotlus esitati, on kohustatud andma juurdepääsu tööturule taotlejale, kelle suhtes on tema ametiasutused teinud otsuse anda ta üle teisele liikmesriigile, kelle nad leidsid olevat määruse nr 604/2013 alusel vastutava liikmesriigi.

50. Vastus sellele küsimusele on selgelt jaatav. See põhineb direktiivi 2013/33 artikli 15 lõike 1 grammatilisel, süsteemi arvestaval ja teleoloogilisel tõlgendusel ning põhimõtetel, mille Euroopa Kohus määras kindlaks kohtuotsuses Cimade ja GISTI. Meenutan, et kohtuasjas, milles tehti see kohtuotsus, küsiti Euroopa Kohtult, kas liikmesriik, kellele esitati rahvusvahelise kaitse taotlus piiril või tema territooriumil, on kohustatud tagama taotlejale direktiivis 2003/9/EÜ[11] ette nähtud minimaalsed vastuvõtutingimused juhul, kui ta otsustab määruse nr 343/2003 alusel taotleda teiselt liikmesriigilt kui vastutavalt liikmesriigilt asjaomase isiku vastu- või tagasivõtmist. Õigusnormid, millega oli tegemist kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Cimade ja GISTI, olid sisuliselt samasugused nagu need, mida palutakse tõlgendada siin. Need kohtuasjad on aga siiski erinevad kahest aspektist. Esiteks on juurdepääs tööturule vastuvõtutingimus, mis ei ole minimaalne või materiaalne direktiivide 2003/9 ja 2013/33 tähenduses. Õigus pääseda tööturule ei ole mõeldud selleks, et rahuldada taotleja põhi- või elulist vajadust. Teiseks on vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetlus põhikohtuasjades juba hilisemas etapis kui oli kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Cimade ja GISTI, sest põhikohtuasjades on kõnesolevate isikute suhtes juba tehtud üleandmisotsus.

1. Direktiivi 2013/33 artikli 15 lõike 1 grammatiline tõlgendamine

51. Esiteks ilmneb direktiivi 2013/33 artikli 15 lõikest 1, et „taotlejale“ peab olema tagatud juurdepääs vastuvõtva liikmesriigi tööturule.

52. Mõiste „taotleja“ on määratletud selle direktiivi artikli 2 punktis b nii, et see on „kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, mille suhtes ei ole lõplikku otsust veel tehtud“.

53. Kõigepealt tuleb märkida, et liidu seadusandja kasutab siin mõiste „taotleja“ määratlust, mis on ühine kõikidele õigusaktidele, mis moodustavad Euroopa ühise varjupaigasüsteemi.[12] Liidu õiguse praeguses seisus ei ole üheski sellesse süsteemi kuuluvas õigusaktis esitatud eraldi määratlust ega nähtud ette ka eraldi õiguslikku seisundit taotlejale, kelle suhtes on määruse nr 604/2013 alusel

11 Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (ELT 2003, L 31, lk 18; ELT eriväljaanne 19/06, lk 101), mis asendati direktiiviga 2013/33.

12 Vt selle kohta direktiivi 2011/95 artikli 2 punkt i, direktiivi 2013/32 artikli 2 punkt c ja määruse nr 604/2013 artikli 2 punkt c.

algatatud vastu- või tagasivõtmismenetlus või üleandmismenetlus. Kohtuotsuses Cimade ja GISTI oli Euroopa Kohus juba tuvastanud direktiivi 2003/9 artiklite 2 ja 3 sõnastusest lähtudes, et on ainult üks rahvusvahelise kaitse taotlejate kategooria, mis hõlmab kõiki kolmandate riikide kodanikke ja kodakondsuseta isikuid, kes esitavad varjupaigataotluse.[13]

54. Mõiste „taotleja“ määratluse kohta, mis on toodud direktiivi 2013/33 artikli 2 punktis b, märgin kõigepealt, et kasutades prantsuskeelses versioonis umbmäärast omadussõna *tout [ressortissant de pays tiers ou tout apatride*] ja ingliskeelses versioonid umbmäärast artiklit *a [thrid-country national or a stateless person*], näitab liidu seadusandja, et ükski kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik ei jää *a priori* taotleja staatuse alt välja. Kuigi seejärel on selles nõutud, et viimane oleks esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse, tuleb tõdeda, et selleks, et nimetatud nõue oleks täidetud, ei ole viidatud õigusnormis nõutud, et see taotlus oleks esitatud vastutavale liikmesriigile määruse nr 604/2013 tähenduses.[14] Lõpuks märgin, et selle määratluse kohaselt jääb asjaomasele isikule see staatus nii kaua, kuni „[tema rahvusvahelise kaitse taotluse kohta] ei ole lõplikku otsust veel tehtud“. Euroopa Kohtu sõnul kaotab asjaomane isik oma taotleja staatuse alles hetkel, mil on tehtud lõplik otsus.[15] See tähendab, et haldusasutus ja kui on pöördutud kohtu poole, siis kohus on teinud lõpliku otsuse küsimuses, kas anda isikule rahvusvahelise kaitse saaja staatus.

55. Määruse nr 604/2013 artikli 26 alusel tehtud üleandmisotsus ei kujuta endast aga otsust, millega on „tehtud lõplik otsus“ rahvusvahelise kaitse taotluse kohta, mis saab ainsana tuua kaasa taotleja staatuse kaotamise.

56. Nagu Euroopa Kohus rõhutas 31. mai 2018. aasta kohtuotsuses Hassan[16], kuulub üleandmisotsus määrusega nr 604/2013 vastutava liikmesriigi kindlaksmääramiseks loodud oma süsteemi ning selle määruse artiklitega 26 ja 27 kehtestatud range menetlusliku regulatsiooni raamesse.

57. Üleandmisotsus ei kujuta endast ei otsust taotluse vastuvõetavuse küsimuses ega otsust selle põhjendatuse kohta. Direktiivi 2013/32 artiklist 33 ilmneb, et juhul kui taotlust ei analüüsita määruse nr 604/2013 alusel – nagu see on siis, kui selle määruse artikli 26 lõike 1 alusel tehakse üleandmisotsus –, ei saa liikmesriik pidada seda taotlust vastuvõetamatuks.[17] Ta ei ole ka kohustatud kontrollima, kas taotleja vastab rahvusvahelise kaitse andmiseks nõutavatele tingimustele.[18] Üleandmisotsuse tegemine eeldab, et vastutus taotluse läbivaatamise eest läheb üle vastutavaks nimetatud liikmesriigile.[19]

58. Neid asjaolusid arvestades ja et üleandmisotsus ei kujuta endast otsust, millega on tehtud lõplik otsus rahvusvahelise kaitse taotluse kohta, ei saa selle tegemine tuua kaasa seda, et asjaomane isik kaotab taotleja staatuse direktiivi 2013/33 artikli 2 punkti b tähenduses ja selle staatusega kaasnevad õigused.

59. Teiseks ilmneb selle direktiivi artikli 15 lõikest 1, et taotlejal peab olema juurdepääs tööturule hiljemalt üheksa kuud pärast taotluse esitamise kuupäeva ja seda kuni pädev asutus on teinud „esimese astme otsuse“. Lisaks ulatub ajavahemik, mille jooksul peab taotlejal see juurdepääs olema, eitava otsuse peale esitatud edasikaebuse korral vastavalt selle direktiivi artikli 15 lõikele 3 hetkeni, mil edasikaebuse kohta tehtud eitavast otsusest on teatatud.

13 Vt kohtuotsus Cimade ja GISTI (punkt 40).

14 Vt selle kohta kohtuotsus Cimade ja GISTI (punkt 40).

15 Vt selle kohta kohtuotsus Cimade ja GISTI (punkt 53) ning 19. juuni 2018. aasta kohtuotsus Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punkt 63).

16 C-647/16, EU:C:2018:368, punkt 41 jj.

17 Direktiivi 2013/32 artikli 33 lõikes 2 loetleb liidu seadusandja ammendavalt juhtumid, mil liikmesriigid võivad pidada taotlust vastuvõetamatuks. Tõden aga, et olukorda, kus rahvusvahelise kaitse taotlust ei analüüsita määruse nr 604/2013 alusel, selles loetelus ei ole.

18 Vt selle kohta direktiivi 2013/32 artikli 33 lõige 1.

19 Määruse nr 604/2013 artikli 18 lõige 2 nõuab temalt, et ta vaatab taotleja esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbi või viib selle läbivaatamise lõpule.

60. Liidu seadusandja ei ole mõistet „esimese astme otsus“ direktiivis 2013/33 määratlenud. Selles küsimuses tuleb lähtuda direktiivi 2013/32 III peatükist. Selle direktiivi artiklitest 32 ja 33 tuleneb, et esimese astme otsus on otsus, millega kindlaksmääramise eest vastutav ametiasutus teeb otsuse kas rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetavuse või selle sisu kohta. Meenutan aga, et üleandmisotsust tehes ei tee liikmesriigi pädev asutus otsust ei ühes ega teises küsimuses. Täpsustan ka, et kui see asutus teeb koos üleandmisotsusega otsuse jätta rahvusvahelise kaitse taotlus läbi vaatamata, ei kuulu ka see viimane otsus juhtumite hulka, mil liikmesriigid võivad pidada taotlust vastuvõetamatuks direktiivi 2013/32 artikli 33 tähenduses. Seda arvestades ei kujuta ei määruse nr 604/2013 artikli 26 lõike 1 alusel tehtud üleandmisotsus ega kui on, siis otsus, millega liikmesriigi pädev asutus otsustab jätta rahvusvahelise kaitse taotluse läbi vaatamata, endast „esimese astme otsust“ direktiivi 2013/33 artikli 15 lõike 1 tähenduses, mis saab ainsana lõpetada selles sättes ette nähtud tööturule pääsemise õiguse.

61. Selles olukorras ei saa üleandmisotsuse tegemine tuua kaasa seda, et asjaomane isik kaotab taotleja staatuse ja tööturule pääsemise õiguse, mis tal selle direktiivi artikli 15 lõike 1 alusel on.

62. See tähendab, et tööturule pääsemise õigus selle direktiivi artikli 15 lõike 1 tähenduses loetakse olevat igal isikul, kes esitab liikmesriigi ametiasutustele rahvusvahelise kaitse taotluse, isegi kui see liikmesriik ei vastuta selle taotluse läbivaatamise eest ja kui ta ei ole teinud otsust selle vastuvõetavuse või põhjendatuse kohta.

2. Ülesehitus, millesse direktiivi 2013/33 artikli 15 lõige 1 asetub

63. Esiteks märgin, et direktiivi 2013/33 kohaldamisalasse – mis on kindlaks määratud selle direktiivi artikli 3 lõikes 1 – kuuluvad „[kõik] kolmandate riikide kodanik[ud] ja kodakondsuseta isiku[d], kes esitavad liikmesriigi territooriumil […] rahvusvahelise kaitse taotluse, *niikaua kuni neil on lubatud viibida sellel territooriumil taotlejana*“.[20]

64. Tingimust, et taotlejal peab olema lubatud jääda riigi territooriumile, tuleb selle direktiivi eesmärki arvesse võttes kohaldada. Vastavalt selle artiklile 1 on selle direktiivi eesmärk sätestada „[taotlejate] vastuvõtu nõuded“. Vastuvõtmine saab olla aga ainult selle liikmesriigi tegevus, mille territooriumil taotleja asub ja kuhu tal on lubatud jääda, sest ta on esitanud rahvusvahelise kaitse taotluse.

65. Märgin, et väljend „liikmesriiki jäämine“ on määratletud direktiivi 2013/32 artikli 2 punktis p ning seda tuleb tõlgendada nii, et see on „jäämine selle liikmesriigi territooriumile[…], kus rahvusvahelise kaitse taotlus esitati või kus seda läbi vaadatakse“. Nagu Euroopa Kohus otsustas kohtuasjas Cimade ja GISTI, eeldab see, et taotlejal on õigus jääda mitte üksnes varjupaigataotlust läbivaatava, vaid ka varjupaigataotluse esitamise liikmesriigi territooriumile.[21]

66. Tingimus, mille kohaselt peab taotlejal olema õigus jääda riigi territooriumile, võimaldab seega tagada vastuvõtutingimused, ükskõik missuguses etapis on taotluse läbivaatamine. See on konkreetselt direktiivi 2013/33 põhjenduse 8 mõte – põhjendus, mille kohaselt selleks, et tagada taotlejate võrdne kohtlemine kogu liidus, „peaks direktiivi kohaldama rahvusvahelise kaitse taotluste menetluste kõikide etappide ja liikide suhtes, kõikides taotlejaid vastuvõtvates kohtades ja asutustes ning niikaua kuni taotlejatel on lubatud viibida asjaomase liikmesriigi territooriumil taotlejana“.

67. Määruse nr 604/2013 alusel läbi viidav vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetlus on oma olemuselt aga „rahvusvahelise kaitse taotluste menetlus“. Tegemist on haldusmenetlusega, mille eesmärk on vastavalt selle määruse artiklile 1 sätestada kriteeriumid ja mehhanismid vastutava liikmesriigi määramiseks.

20 Kohtujuristi kursiiv.

21 Vt kohtuotsus Cimade ja GISTI (punkt 48).

68. Vastavalt selle määruse artikli 20 lõikele 1 algab vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise protsess niipea, kui rahvusvahelise kaitse taotlus *esimest korda ühele* liikmesriigile esitatakse. Määruse nr 604/2013 põhjenduses 11 on liidu seadusandja lisanud, et „direktiivi [2013/33] tuleks kohaldada vastutava liikmesriigi määramise menetluse suhtes, mida reguleeritakse [selle] määrusega“. Vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetlus leiab aga praktikas aset samal ajal, kui taotleja asub vastuvõtva liikmesriigi territooriumil. Tagamaks, et liidu taotlejaid koheldakse võrdselt, nagu seadusandja soovib, on seega hädavajalik, et taotlejale, kelle suhtes on tehtud üleandmisotsus, kohaldataks direktiivis 2013/33 ette nähtud vastuvõtutingimusi. Määruse nr 604/2013 artikli 27 lõike 3 punkt a annab muide sõnaselgelt taotlejale, kelle suhtes on niisugune otsus tehtud, „õiguse jääda asjaomasesse liikmesriiki“ juhul, kui ta on esitanud selle otsuse peale kaebuse, ning seda seniks, kuni selguvad vaidlustamise tulemused.

69. Niisugune taotleja kuulub tõesti direktiivi 2013/33 kohaldamisalasse ning selles ette nähtud vastuvõtutingimuste kohaldamist tema suhtes ei saa seega *a priori* välistada.

70. Nii otsustaski Euroopa Kohus kohtuotsuses Cimade ja GISTI. Ta leidis, et „üksnes see, kui palve esitanud liikmesriik annab [taotleja] tegelikult üle, lõpetab [taotluse] läbivaatamise selle riigi poolt ning talle sellest tuleneva kohustuse tagada vastuvõtu miinimumtingimused“.[22] See kohtupraktika on samamoodi kohaldatav muude vastuvõtutingimuste tagamise suhtes peale materiaalsete, näiteks juurdepääs tööturule. Tingimust, et taotlejal peab olema õigus jääda riigi territooriumile, kohaldatakse olenemata nende vajaduste laadist, mille rahuldamine on liidu seadusandja eesmärk.

71. Teiseks märgin, et vastavalt direktiivi 2013/33 artikli 15 lõikele 2 peavad liikmesriigid määratlema tööturule pääsemise tingimused, järgides tõhususe põhimõtet.

72. Samal ajal kui liidu seadusandja on selle direktiivi põhjendustes 17, 18 ja 20 maininud üsna selgeid sätteid, mis käsitlevad materiaalsete vastuvõtutingimuste kohaldamise ja piiramise ning nende kohaldamise lõpetamise täpseid tingimusi, tuleb tõdeda, et ta ei näe ette samalaadseid õigusnorme, mis käsitleksid tööturule pääsemise tingimusi.[23] Seega jätab ta selle, missugustel tingimustel nad selle juurdepääsu annavad, liikmesriikide enda otsustada vastavalt nende riigisisesele õigusele.

73. Märgin siiski, et liidu seadusandja on näinud ette kaks tingimust.

74. Esiteks, kuigi liikmesriikidel on õigus kehtestada muid tingimusi peale nende, mida on sõnaselgelt mainitud selle direktiivi artikli 15 lõikes 1, peavad nad siiski tagama *tegeliku juurdepääsu* tööturule. Teiste sõnadega tähendab see, et kui liidu õiguses ei ole sätteid kehtestatud, ei tohi ühegi liikmesriigi kindlaks määratud sellele turule pääsemise tingimused muuta selle liidu õiguskorraga antud õiguse kasutamist praktikas võimatuks või liiga raskeks.[24] Seda arvestades tundub, et riigisisene õigusnorm, mis viib selleni, et taotlejalt võetakse see staatus põhjendusel, et tema suhtes on tehtud üleandmisotsus, tundub olevat vastuolus liidu seadusandja sätestatud põhimõttega, sest takistab taotlejal kasutada selle staatusega kaasnevaid õigusi.

75. Teiseks, kuigi liikmesriigid võivad oma tööhõivepoliitikaga seotud põhjustel pidada teatavaid elanikkonna kategooriaid prioriteetseks, võib tegemist olla ainult liidu kodanike, Euroopa Majandusühenduse kodanike ja seaduslikult liidus viibivate kolmandate riikide kodanikega. Direktiivi 2013/33 artikli 15 lõikest 2 ilmneb, et riigi tööhõivepoliitikaga seotud põhjused ei võimalda seega kehtestada vahetegemist taotlejate vahel selle põhjal, kas nende taotluse vaatab läbi vastuvõttev liikmesriik või liikmesriik, mille pädevad riigisisesed asutused nimetasid määruses nr 604/2013 sätestatud kriteeriumide põhjal vastutavaks liikmesriigiks.

22 Vt kohtuotsus Cimade ja GISTI (punkt 55).

23 Asjaolude kohta, mille esinemise korral võib liikmesriik materiaalseid vastuvõtutingimusi piirata või nende kohaldamise lõpetada, vt 12. novembri 2019. aasta kohtuotsus Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956).

24 Vt analoogia alusel 20. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika).

76. Direktiivi 2013/33 kontekst ja üldine ülesehitus kõnelevad seega samuti artikli 15 lõike 1 niisuguse tõlgenduse kasuks, mille kohaselt ei tohi üleandmisotsuse tegemine tuua kaasa seda, et asjaomane isik kaotab oma taotleja staatuse ja tööturule pääsemise õiguse, mis on talle selle sättega antud.

77. Arvan, et selle direktiivi eesmärk ja kohustus järgida põhiõigusi kinnitavad niisugust tõlgendust.

3. Direktiivi 2013/33 teleoloogiline tõlgendamine

78. Vastavalt direktiivi 2013/33 põhjendusele 35 on põhiõigused selleks viiteraamistikuks, millesse taotlejate vastuvõtu nõuded asetuvad. Selle direktiivi II peatüki sätete eesmärk on seega tagada taotleja tõhus kaitse vastuvõtvas liikmesriigis nii, et rahuldatakse tema vajadused, austades tema põhiõigusi, eelkõige tema väärikust, ning see kaitse on pidev ja tagab võrdse kohtlemise.

79. Direktiiviga 2013/33 kehtestatud vastuvõtutingimused puudutavad ennekõike taotleja põhi- ja esmavajaduste rahuldamist. Need tingimused on määratud kindlaks selle direktiivi artikli 2 punktis g nimetuse „materiaalsed vastuvõtutingimused“ all (majutus, toit, rõivad ja päevaraha). Euroopa Kohus otsustas kohtuotsuses Cimade ja GISTI, et taotlejat ei tohi nendest ilma jätta, isegi ajutiselt pärast tema taotluse esitamist ja enne, kui ta tõesti üle antakse, vastasel korral on eelkõige oht, et eiratakse direktiivi 2003/9 eesmärki ja harta artiklis 1 sätestatud nõudeid, mille järgi tuleb inimväärikust austada ja kaitsta.[25]

80. Lisaks kalduvad direktiiviga 2013/33 kehtestatud vastuvõtutingimused vastama taotleja muudele vajadustele, kui ta viibib vastuvõtva liikmesriigi territooriumil nii, et ajavahemik võib olla pikk. Kuigi nende tingimuste eesmärk ei ole rahuldada elulisi vajadusi, püütakse nendega siiski tagada niisuguste hartas sätestatud põhiõiguste austamine nagu perekonna ühtsus (harta artikkel 7 ja direktiivi 2013/33 artikkel 12), lapse kaitse (harta artikkel 24 ja direktiivi 2013/33 artikkel 23), õigus haridusele ja kutseõppele (harta artikkel 14 ning direktiivi 2013/33 artiklid 14 ja 16), raviteenuste kättesaadavus (harta artikkel 35 ning direktiivi 2013/33 artiklid 13 ja 19) või ka õigus töötada (harta artikkel 15 ja direktiivi 2013/33 artikkel 15). Juurdepääs tööturule peab seega võimaldama samamoodi nagu alaealiste kooliskäimine rahuldada taotleja ühte objektiivset vajadust ajal, mil ta viibib vastuvõtva liikmesriigi territooriumil.

81. Liikmesriik ei saa seega jätta seda vastuvõtutingimust taotleja suhtes kohaldamata, eiramata direktiivi 2013/33 eesmärke ja põhiõigusi, mille harta talle annab.

82. Esiteks väljendavad direktiivi 2013/33 põhjendused 11 ja 23 selgelt liidu seadusandja tahet tagada taotlejale inimväärne elatustase ajal, mil ta viibib vastuvõtvas liikmesriigis, ja soodustada tema iseenesega toimetulemist.

83. Õigus tööle niisugusena, nagu see on sätestatud paljudes rahvusvahelistes ja piirkondlikes inimõigusi käsitlevates õigusaktides[26], etendab rolli mitte üksnes indiviidi eneseteostuse ning tema ühiskondlikku ja majandusellu lõimumise, vaid ka tema väärikuse säilitamise seisukohast.

25 Vt kohtuotsus Cimade ja GISTI (punkt 56).

26 Vt näiteks ÜRO Peaassamblee poolt 10. detsembril 1948 vastu võetud inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 23 või ÜRO Peaassamblee poolt 16. detsembril 1966 vastu võetud ja 3. jaanuaril 1976 jõustunud majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 6, mille lõikes 1 on nähtud ette õigus tööle järgmises sõnastuses: „Käesolevast paktist osavõtvad riigid tunnustavad õigust tööle, milles sisaldub iga inimese õigus võimalusele teenida endale elatist tööga, mille ta valib vabalt või millega ta vabalt nõustub, ja astuvad tarvilikke samme selle õiguse tagamiseks.“ Vt ka Torinos 18. oktoobril 1961 allkirjastatud Euroopa sotsiaalharta artikkel 1, Genfis 21. juunil 1988 vastu võetud Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsiooni nr 168 tööhõive edendamise ja kaitse kohta tööpuuduse vastu preambul ning pagulaste kohta Genfis 28. juulil 1951 allkirjastatud pagulasseisundi konventsiooni (*United Nations Treaty Series*, köide 189, lk 150, nr 2545, 1954) artiklid 17–19.

84. ÜRO pagulaste ülemvolinik rõhutab 2007. aasta teatises pagulaste Euroopa Liidus lõimimise kohta sõltumatust, tunnustust ja ühiskondlikku seisundit, mille taotleja läbi kutsetegevuse omandab.[27] ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu rõhutab õigust tööle käsitlevas üldseisukohas nr 18[28] omalt poolt, et kuigi seda õigust ei saa pidada absoluutseks ja tingimusteta õiguseks saada tööd,[29] on see hädavajalik teiste inimõiguste kasutamiseks, on inimväärikuse lahutamatu osa, aitab isikul ja tema perel ellu jääda ning kui töö valitakse või võetakse vastu vabalt, aitab kaasa tema eneseteostusele kogukonnas.[30] Sel põhjusel peabki töö saamine olema ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu arvates tagatud, eelkõige ebasoodsas olukorras või tõrjutud isikutele ja isikute rühmadele, et nad saaksid eksisteerida väärikalt.[31] See on ka üks põhjuseid, miks Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus) otsustas 30. mai 2017. aasta otsuses[32], et põhiseadusega vastuolus on varasemad Iirimaa õigusaktid, mille kohaselt taotleja – ükskõik kes ta ka ei olnud – ei võinud saada juurdepääsu tööturule enne, kui tema taotluse kohta oli tehtud otsus.[33] See kohtuasi puudutas niisuguse birma rahvusest taotleja olukorda, kellele ei antud juurdepääsu tööturule, samas kui tema taotlust vaadati läbivaatamismenetluses läbi juba kaheksa aastat. Selle ajavahemiku jooksul oli taotleja suhtes kohaldatud materiaalseid vastuvõtutingumusi ning ta oli saanud toetust 19 eurot nädalas. Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus) otsustas, et keeldudes täielikult andmast juurdepääsu tööturule olukorras, kus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise menetlusel puudus igasugune ajaline piirang, tõid niisugused õigusaktid isikule kaasa kahju, mida põhiseadusega püütakse vastupidi ära hoida.[34]

85. Töö aitab taotleja puhul ilmselgelt kaasa tema väärikuse kaitsele, sellest tööst saadud tulud võimaldavad tal mitte ainult oma vajadusi rahuldada, vaid saada ka väljaspool vastuvõtustruktuure eluaseme, kus ta saab vajadusel oma peret vastu võtta. Ei ole mingit kahtlust, et sunnitud rände ja sellega sageli kaasnevate traumeerivate kogemuste korral võib see, kui taotlejal ei lubata tegelda mingi kutsetegevusega, muuta taotleja veelgi haavatavamaks, tema olukorra ebakindlamaks ning mõnikord suurendada isolatsiooni ja sotsiaalset tõrjutust, mis talle on osaks saanud, ning seda enam, et ooteperiood võib kesta mitu kuud. Seda arvestades tuleb rõhutada, et taotleja, kelle suhtes on algatatud vastu- või tagasivõtmismenetlus ning võimalik, et üleandemenetlus, on kokkuvõttes ebakindlamas olukorras kui olukord, milles on sellest säästetud isik. Ma pean siin silmas eriti pikki tähtaegu, mis vastu- ja tagasivõtmis- ning üleandemenetlust iseloomustavad, sest need on vastavalt määruse nr 604/2013 artiklile 29 6–18 kuud. Võtan arvesse ka teokstehtud üleandmiste tegelikku arvu võrreldes teatavakstehtud üleandmisotsustega.[35] Seetõttu märkis Euroopa Kohus 2012. aastal kohtuotsuses Cimade ja GISTI, et määruses nr 343/2003 sätestatud menetlus võib teatavatel juhtudel päädida sellega, et varjupaigataotlejat ei antagi üle palve saanud liikmesriigile, vaid ta jääb varjupaigataotluse esitamise liikmesriiki.[36] Määruse nr 604/2013 rakendamise aruanded näitavad sama.[37]

27 Note on the integration of Refugees in the European Union, mis on kättesaadav järgmisel veebiaadressil: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html (punkt 14).

28 Le droit au travail, Observation générale nº 18, adoptée le 24 novembre 2005, Article 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, mis on kättesaadav järgmisel veebiaadressil: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmueE3OfasXtvIBCDyulRlnte7Ne6tr02OMha%2FfFY7J. Edaspidi „üldseisukoht nr 18“.

29 Üldseisukoha nr 18 punkt 6.

30 Üldseisukoha nr 18 punkt 1.

31 Üldseisukoha nr 18 punkti 31 alapunkt a.

32 Vt käesoleva ettepaneku 4. joonealune märkus.

33 Vt konkreetselt selle kohtuotsuse punktid 19–21.

34 Vt selle kohtuotsuse punkt 20.

35 Vt statistika, mille esitas 2019. aasta septembrikuus Eurostat, „Dublin statistics on countries responsible for asylum application“, eelkõige rubriigis „Implemented transfers within the Dublin procedure“, mis on kättesaadav järgmisel veebiaadressil: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_Dublin_procedure.

36 Vt kohtuotsus Cimade ja GISTI (punkt 45).

37 Vt hindamiste tulemused, mida on peetud silmas 4. mai 2016. aasta ettepanekus võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 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 (COM(2016) 270 final), milles Euroopa Komisjon rõhutab, et 2014. aastal oli tagasi- ja vastuvõtmispalvetest vaid neljandiku puhul tegelikult tulemuseks füüsiline üleandmine (lk 11).

86. Neid tähtaegu arvestades võib taotleja tööturult väljajätmine lisaks tekitada suurema põgenemise ohu – mida pääs tööle võib muide vähendada – ning ebaseadusliku töö kasvu, samas kui liikmesriigid püüavad just võidelda nende nähtuste ja kuritarvitustega, mille need kaasa toovad.

87. Oluline on ka rõhutada, et kui taotlejal ei ole oma rahalisi vahendeid, toob tema tööturult väljajätmine kaasa selle, et vastuvõttev liikmesriik on kohustatud tagama talle inimväärse elatustaseme, pakkudes talle konkreetselt materiaalseid vastuvõtutingimusi direktiivi 2013/33 artiklites 17–20 sätestatud tingimustel. See vastuvõtt nõuab materiaalseid, rahalisi ja inimressursse. Seda arvestades on ilmne, et tööturule juurdepääsu tagamine leevendab rändesurvet ning sotsiaalset ja rahalist koormust vastuvõtvale liikmesriigile, võimaldades sel riigil nii keskendada jõupingutused vastuvõtu alal taotlejate kõige haavatavamatele kategooriatele.

88. Lisaks võib taotlejate seaduslikult tööturult kõrvalejätmine olukorras, mida iseloomustab vastuvõtutingimuste süstemaatiline puudulikkus, tekitada riigis ohu, et rikutakse harta artiklites 1 ja 4 sätestatud põhimõtteid. Seda leidis Euroopa Inimõiguste Kohus 11. detsembri 2014. aasta otsuses AL.K *vs*. Kreeka[38]. Selles kohtuasjas väitis avaldaja, et Kreeka Vabariik ei ole taganud talle inimväärseid vastuvõtutingimusi ja on takistanud tal parandada oma elutingimusi, keeldudes eelkõige andmast talle tööluba. Euroopa Inimõiguste Kohus nõustus oma otsuses, et tööturule pääsemise õiguse rikkumine võib – arvestades halduslikke, aga ka üldisest majanduskriisist tingitud praktilisi takistusi koos vastuvõtustruktuuris majutamise puudumisega – kujutada endast alandavat kohtlemist Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 3 tähenduses.[39]

89. Neid asjaolusid arvestades ei õigusta miski seda, et taotlejalt, kelle suhtes on tehtud üleandmisotsus, võetakse juurdepääs tööturule ajal, mil tal on lubatud jääda vastuvõtva liikmesriigi territooriumile.

90. Teiseks rajaneb Euroopa ühine varjupaigasüsteem, millesse direktiiv 2013/33 ja määrus nr 604/2013 asetuvad, vastavalt ELTL artikli 67 lõikele 2 ja artiklile 80 ühisel poliitikal, mis peab olema kolmandate riikide kodanike suhtes õiglane.[40] V.a haavatavas olukorras isikuid käsitlevad sätted, on liidu seadusandja direktiivis 2013/33 väga selgelt väljendanud kavatsust tagada kõikide taotlejate võrdne kohtlemine vastuvõtutingimuste osas, olenemata sellest, millises liikmesriigis nad rahvusvahelise kaitse taotluse esitavad. Sellega on isikute hulka, kelle suhtes vastuvõtunõudeid kohaldatakse, arvatud isikud, kes taotlevad täiendava kaitse seisundit ning keda ei olnud direktiivi 2003/9 eelnevates sätetes silmas peetud.[41]

91. Direktiivi 2013/33 põhjenduse 5 meenutab liidu seadusandja Stockholmi programmi eesmärke, milleks on tagada taotlejatele võrdväärse tasemega kohtlemine vastuvõtutingimuste osas, olenemata sellest, millises liikmesriigis nad oma taotluse esitasid. Eesmärk on seega tagada – nagu ta rõhutab selle direktiivi põhjenduses 11 – sarnased töötingimused kõikides liikmesriikides ja – nagu ta märgib selle põhjenduses 12 – vähendada erinevusest vastuvõtutingimustes tingitud „teisese rände“ ohtu.

92. Direktiivi 2013/33 põhjendus 8 annab samuti palju selgust, sest selles on märgitud, et taotlejate võrdse kohtlemise tagamiseks kogu liidus peaks direktiivi kohaldama rahvusvahelise kaitse taotluste menetluste kõikide etappide ja liikide suhtes, kõikides taotlejaid vastuvõtvates kohtades ja asutustes ning niikaua kuni taotlejatel on lubatud viibida asjaomase liikmesriigi territooriumil taotlejana.

38 CE:ECHR:2014:1211JUD006354211, punktid 56–60.

39 Allkirjastatud Roomas 4. novembril 1950.

40 Vastavalt ELTL artikli 67 lõikele 2 kujundab liit ühise varjupaigapoliitika, mis rajaneb liikmesriikidevahelisel solidaarsusel. ELTL artikkel 80 näitab, et liidu varjupaigapoliitikat juhib solidaarsuse ja vastutuse liikmesriikide vahelise õiglase jagamise põhimõte.

41 Vt direktiivi 2013/33 põhjendus 13.

93. Seda eesmärki ja selle eesmärgi sõnastust arvestades ei ole mingit kahtlust, et liidu seadusandja ei soovinud kehtestada muutuva geomeetriaga õiguste süsteemi ja konkreetselt erinevat kohtlemist vastuvõtu osas kolmandate riikide kodanike vahel, eristades neid, kelle taotluse vaatab läbi vastuvõttev liikmesriik, ja neid, kelle taotluse vaatab läbi määruse nr 604/2013 alusel nimetatud vastutav liikmesriik. Niisuguste taotlejate vajadused, kellel on lubatud jääda vastuvõtva liikmesriigi territooriumile, on samasugused, ükskõik, kas taotleja ootab lõplikku otsust oma rahvusvahelise kaitse taotluse kohta või tegelikku üleandmist vastutavale liikmesriigile. Seda arvestades ei ole ei objektiivne ega isegi mõistlik jätta teisena nimetatud isikut ilma seaduslikult töötamise ja oma vajaduste rahuldamise võimalusest, samas kui tema vastuvõtva liikmesriigi territooriumil viibimise kestus võib ületada esimesena nimetatud isiku viibimise kestuse. Arvesse tuleb võtta vastu- või tagasivõtmis- ning üleandmismenetluste tähtaegu, mis on sätestatud määruse nr 604/2013 artiklites 21–25 ja artiklis 29, ning sageli ettetulevat olukorda, kus üleandmist ei tehta teoks kindlaksmääratud tähtaegade jooksul. Meenutan, et niisugusel juhul vabaneb vastutav liikmesriik oma kohustusest, kusjuures palve esitanud liikmesriik, mis ei ole muud kui vastuvõttev liikmesriik, muutub rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutavaks liikmesriigiks.[42]

94. Kõikide nende asjaolude põhjal olen seega arvamusel, et direktiivi 2013/33 artikli 15 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusaktid, mille tulemusena keeldutakse andmast taotlejale juurdepääsu tööturule põhjendusel, et pädev ametiasutus on teinud tema suhtes otsuse anda ta üle teisele liikmesriigile, kelle ta leidis olevat määruse nr 604/2013 artikli 26 alusel vastutava liikmesriigi.

95. Niisuguse otsuse tegemine ei tohi tuua kaasa seda, et kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud vastuvõtvas liikmesriigis rahvusvahelise kaitse taotluse, jääb ilma nii taotleja staatusest kui ka sellega kaasnevatest õigustest.

C. Taotlejast tingitud viivituse tingimuse ulatus

96. Neljanda ja viienda küsimusega, mille on esitanud High Court (kõrge kohus) kohtuasjas C-322/19, ning teise küsimusega, mille on esitanud International Protection Appeals Tribunal (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus) kohtuasjas C-385/19, palutakse Euroopa Kohtul sisuliselt täpsustada, mis laadi toimingud võivad kujutada endast taotlejast tingitud viivitust direktiivi 2013/33 artikli 15 lõike 1 tähenduses.

97. Konkreetselt küsib High Court (kõrge kohus) Euroopa Kohtult, kas selle õigusnormi kohaselt võib taotlejast tingitud viivituseks pidada esiteks asjaolu, et ta ei esitanud rahvusvahelise kaitse taotlust liikmesriigis, kuhu ta esimesena sisenes või kus ta esimesena viibis – kusjuures taotluse läbivaatamiseks on siis vaja kohaldada vastu- või tagasivõtmismenetlust ja vajadusel sellele riigile üleandmise menetlust –, ning teiseks asjaolu, et ta on esitanud tema suhtes tehtud üleandmisotsuse peale kohtule kaebuse.

98. Selle küsimusega palutakse Euroopa Kohtul kindlaks määrata direktiivi 2013/33 artikli 15 lõikes 1 sätestatud ühe niisuguse tingimuse ulatus, mis peab olema täidetud, et taotleja saaks juurdepääsu tööturule. Meenutan, et viidatud õigusnormi kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et taotlejal on see juurdepääs hiljemalt üheksa kuud pärast taotluse esitamise kuupäeva, kui „pädev asutus ei ole esimese astme otsust teinud ja see viivitus ei ole tingitud taotluse esitajast“.

42 Vt selle kohta määruse nr 604/2013 artikli 29 lõige 2.

99. Märgin, et direktiivi 2013/33 artikli 15 lõike 1 sõnastus ei täpsusta asjaolusid, mis võimaldavad asuda seisukohale, et viivitus esimese astme otsuse tegemisel võib olla tingitud taotlejast. Lisaks ei võimalda selle direktiivi ülesehituse ega selle direktiivi eesmärgi analüüsimine ka nende asjaolude laadi kindlaks teha. Ei selle pealkirja ega preambuli ega ka selle sisu ja eesmärgi seisukohast ei soovita selle direktiiviga luua menetlusnorme, mida kohaldatakse esimese astme otsuse tegemisel, ega kehtestada kohustusi, mis taotlejal seejuures on.

100. Järelikult tuleb lähtuda direktiivis 2013/32 sätestatud menetlusnormidest ja nende eesmärgist.

101. Direktiivi 2013/32 II peatükis „Üldpõhimõtted ja tagatised“ ning III peatükis „Esimese astme menetlus“ on kindlaks määratud taotleja õigused ja kohustused esimeses astmes langetatava otsuse tegemise menetluse raames. Selle direktiivi artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punkt c sisaldab sõnaselget viidet asjaoludele, mille esinemise korral võib riigisisene asutus pidada viivitust esimese astme otsuse tegemisel taotlejast tingitud viivituseks. Selles õigusnormis on nähtud ette, et liikmesriigid võivad esimese astme otsuse tegemise kuuekuulist tähtaega pikendada maksimaalselt üheksa kuu võrra, kui „viivitus on selgelt põhjustatud sellest, et *taotleja ei täida oma* [selle direktiivi] *artiklist 13 tulenevaid kohustusi*“.[43]

102. Direktiivi 2013/32 artikli 13 pealkiri on „Taotleja kohustused“. Selle lõikest 1 ilmneb, et taotlejal on kohustus teha pädeva riigi pädeva asutusega koostööd, et teha kindlaks taotleja isik ja esitada muud dokumendid, millele on osutatud direktiivi 2011/95 artikli 4 lõikes 2, st tema vanus, taust, sealhulgas asjaomaste sugulaste taust, isik, kodakondsus(ed), varasem(ad) elukohariik/-riigid ja aadress, varasemad varjupaigataotlused ja reisimarsruudid, reisidokumendid ning rahvusvahelise kaitse taotlemise põhjused. Tegemist on põhiliste andmetega, mis on vajalikud faktiliste asjaolude hindamiseks, mida pädev riigisisene asutus rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamisel peab tegema. Euroopa Kohtu praktika kohaselt eeldab niisugune koostöökohustus, et taotlejad peavad esitama, kui see on võimalik, nõutud tõendavad dokumendid ning vajaduse korral nõutud selgitused ja täpsustused.[44]

103. Direktiivi 2013/32 artikli 13 kohaselt võimaldab liidu seadusandja liikmesriikidel seda koostööd konkretiseerida nii, et nad sätestavad taotlejale uusi kohustusi, „kui [need] on vajalik[ud] taotluse läbivaatamiseks“.[45] Liidu seadusandja sõnul võivad liikmesriigid eelkõige kohustada taotlejat endast pädevatele ametiasutustele teada andma või tulema isiklikult kohale, andma üle taotluse läbivaatamise seisukohalt olulised tema valduses olevad dokumendid, teatama pädevatele ametiasutustele oma aadressi või teavitama neid selle muutumisest, pädevad ametiasutused võivad taotleja läbi otsida, teha temast foto või siis tema ütlusi salvestada.[46]

104. Kuigi liikmesriikidel on seega kaalutlusruum, tuleb tõdeda, et taotlejale kehtestatavad kohustused peavad kuuluma direktiivi 2011/95 artiklis 4 ette nähtud koostöö hulka. Need peavad ka võimaldama hinnata ja koguda kõige asjakohasemaid andmeid, et teha kindlaks taotleja rahvusvahelise kaitse vajadus ja koguda kogu teave, mis on vajalik, et hinnata tema loo usutavust ja tema taotluse põhjendatust. Mis puudutab pagulasseisundi taotlust, siis eesmärk on teha vastavalt direktiivi 2011/95 artikli 2 punktile d ja väga konkreetse teabe põhjal kindlaks, kas isiku kartus, et teda kiusatakse päritoluriiki naasmise korral taga, on objektiivselt põhjendatud. Täiendava kaitse taotluse puhul on eesmärk hinnata selle direktiivi artikli 2 punktist f lähtudes, kas eksisteerib mõjuv põhjus arvata, et asjaomast isikut ähvardaks oma päritoluriiki tagasipöördumisel reaalne oht kannatada suurt kahju. Vastavalt selle direktiivi artikli 4 lõikele 1 on tõendamiskoormis taotlejal. Ta on nimelt kohustatud esitama niipea kui võimalik kõik andmed, mis on vajalikud tema taotluse põhjendamiseks.

43 Kohtujuristi kursiiv.

44 Vt 14. septembri 2017. aasta kohtuotsus K. (C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 38).

45 Selle direktiivi artikli 13 lõige 1.

46 Vt selle direktiivi artikli 13 lõige 2.

105. Nende asjaolude põhjal järeldan, et taotleja kohustusi, millele liidu seadusandja esimese astme otsuse tegemisega seoses viitab direktiivi 2013/32 artiklis 13 ja artikli 31 lõike 3 kolmanda lõigu punktis c, tuleb mõista nii, et need on piiratud rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõetavuse ja põhjendatuse hindamisega.

106. Teen seega ettepaneku vastata International Protection Appeals Tribunali (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus) teisele eelotsuse küsimusele, et direktiivi 2013/33 artikli 15 lõike 1 rakendamise raames tohib liikmesriik viivitust esimese astme otsuse tegemisel pidada taotlejast tingitud viivituseks ainult siis, kui taotleja ei täitnud koostöökohustusi, mis tal direktiivi 2013/32 artikli 13 järgi on.

107. Nüüd tuleb teha kindlaks, kas liikmesriik võib – nagu High Court (kõrge kohus) oma eelotsusetaotluses väidab – pidada viivitust taotlejast tingitud viivituseks esiteks seetõttu, et taotleja ei esitanud oma rahvusvahelise kaitse taotlust liikmesriigis, kuhu ta esimesena sisenes või kus ta esimesena viibis, ning teiseks sellepärast, et ta esitas tema suhtes tehtud üleandmisotsuse peale kohtule kaebuse.

108. Nende õigusaktide hetkeseisus, mis ühise varjupaigasüsteemi moodustavad, arvan, et ei üht ega teist nendest asjaoludest ei saa pidada niisuguseks, mis tekitaks taotlejast tingitud viivituse direktiivi 2013/33 artikli 15 lõike 1 tähenduses – viivitus, mis võib võtta temalt juurdepääsu vastuvõtva liikmesriigi tööturule.[47]

109. Ükski nendest asjaoludest ei anna tunnistust nende kohustuste rikkumisest, mis taotlejal rahvusvahelise kaitse saaja staatuse kindlaksmääramise menetluse raames on.

110. Väidetavad rikkumised, mida High Court (kõrge kohus) mainib, kuuluvad tegelikult määrusega nr 604/2013 kehtestatud vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetluse raamesse. Selles määruses ei ole aga kolmanda riigi kodanikult või kodakondsuseta isikult nõutud ei seda, et ta esitaks oma rahvusvahelise kaitse taotluse liikmesriigis, kuhu ta esimesena sisenes või kus ta esimesena viibib, ega seda, et ta loobuks kohtule kaebuse esitamisest, et tagada menetluse kiirus.

111. Tõlgendus, mille pakub välja High Court (kõrge kohus), on seega vastuolus määruse nr 604/2013 sõnastuse, ülesehituse ja eesmärgiga.

112. Esiteks, nagu ma märkisin, ei tekita selle määruse ükski säte kolmanda riigi kodanikule või kodakondsuseta isikule kohustust esitada oma rahvusvahelise kaitse taotlus liikmesriigis, kuhu ta esimesena siseneb või kus ta esimesena viibib. Komisjon teeb küll ettepaneku kehtestada niisugune kohustus Dublini süsteemi uuesti sõnastamise raames, et võidelda taotlejate teisese rände vastu,[48] kuid seda 2016. aastal tehtud ettepanekut ei ole veel vastu võetud. Liidu õiguse praeguses seisus ja nagu Euroopa Kohus rõhutas 7. juuni 2016. aasta kohtuotsuses Ghezelbash[49], on määrusega nr 604/2013 kehtestatud meetmete süsteem, mille eesmärk on kaasata taotleja vastutava liikmesriigi määramise protsessi. Niipea kui ühes liikmesriigis esitatakse esimest korda taotlus, nõuavad selle määruse artiklid 4 ja 5 niisiis riigi pädevatelt ametiasutustelt esiteks, et nad informeeriksid teda kirjalikult ja keeles, millest ta aru saab, erinevatest selle määrusega loodud mehhanismidest ning eelkõige vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise kriteeriumidest ja nende kohaldamise järjekorrast, ning teiseks, et nad

47 Oma käesoleva ettepaneku 37. joonealuses märkuses viidatud määruse ettepaneku raames pakub komisjon välja uue artikli 4 „Taotleja kohustused“, mille lõikes 1 sätestataks taotleja kohustus esitada oma taotlus kas liikmesriigis, kuhu ta esimesena ebaseaduslikult sisenes, või seadusliku riigis viibimise korral viibimise liikmesriigis (vt ka selle uue kohustuse kehtestamist käsitlevad selgitused selle ettepaneku leheküljel 16). Nimetatud kohustuse rikkumine tooks muudetud määruse uue artikli 5 lõike 3 kohaselt kaasa selle, et direktiivi 2013/33 artiklis 15 ette nähtud vastuvõtutingimust ei kohaldata ükskõik missuguses muus liikmesriigis peale selle, kus taotleja peab olema.

48 Vt käesoleva ettepaneku 37. joonealune märkus.

49 C-63/15, EU:C:2016:409, punktid 46–48.

korraldaksid individuaalse vestluse.[50] Nagu näitab järjekord, milles vastutuse kriteeriumid on määruse nr 604/2013 III peatükis nimetatud, ei ole liikmesriik, kuhu esimesena siseneti või kus esimesena viibiti, tingimata vastutav liikmesriik, kui näiteks on tõendatud, et taotleja pereliikmed elavad teises liikmesriigis, või kui see ei vasta asjaomase alaealise huvile.[51]

113. Seega ei eelda määruse nr 604/2013 „korrapärane ja nõuetekohane" kohaldamine, mida High Court (kõrge kohus) oma eelotsusetaotluses silmas peab, et kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik esitaks oma rahvusvahelise kaitse taotluse esimeses liikmesriigis, mille territooriumile ta sisenes kolmandast riigist tulles või mille territooriumil ta viibis.

114. Seda arvestades ei tohiks vastuvõttev liikmesriik pidada taotlejast tingitud viivituseks viivitust, mille on tekitanud vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetlus, keeldudes andmast talle direktiivi 2013/33 artikli 15 lõikes 1 ette nähtud juurdepääsu tööturule.

115. Teiseks tuleb sama järeldus teha tõlgenduse kohta, mille High Court (kõrge kohus) välja pakub ning mille kohaselt võib liikmesriik taotlejast tingitud viivituseks pidada viivitust, mille tekitas taotleja kaebus tema suhtes tehtud üleandmisotsuse peale.

116. Euroopa Kohus on juba pühendanud pikki arutluskäike määruses nr 604/2013 ette nähtud kaebeõiguse ulatusele 7. juuni 2016. aasta kohtuotsuses Ghezelbash[52] ning 25. oktoobri 2017. aasta kohtuotsuses Shiri[53], 31. mai 2018. aasta kohtuotsuses Hassan[54] ja 2. aprilli 2019. aasta kohtuotsuses H. ja R.[55], millele ma viitan. Mulle näib, et käesolevas ettepanekus piisab selle meenutamisest, et liidu seadusandja kehtestas koos määruse nr 604/2013 vastuvõtmisega meetmed, mille eesmärk on tugevdada menetluslikke tagatisi, mis taotlejal Dublini süsteemi raames on,[56] ja eelkõige kohtulikku kaitset, mis tal on vastavalt harta artiklile 47.[57]

117. Meenutan, et selle sätte kohaselt on igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.[58] Liikmesriigid on seega kohustatud nägema ette selleks vajalikud õiguskaitsevahendid ning järgima otsuste adressaatide kaitseõigusi, kui need otsused kahjustavad märkimisväärselt nende huve.[59] Üleandmisotsusega on see aga just nii.

50 Määruse nr 604/2013 artikkel 4 kannab pealkirja „Õigus saada teavet". Selle lõikes 1 on konkreetselt sätestatud: „Niipea kui liikmesriigis esitatakse rahvusvahelise kaitse taotlus artikli 20 lõike 2 tähenduses, teavitavad tema pädevad asutused taotlejat käesoleva määruse kohaldamisest ning eelkõige järgmisest: a) käesoleva määruse eesmärgid ja mõnes muus liikmesriigis uue taotluse esitamisega kaasnevad tagajärjed […]; b) vastutava liikmesriigi määramise kriteeriumid ja nende tähtsusjärjestus, menetluse erinevad etapid ning nende kestus […]; c) isiklik vestlus artikli 5 alusel ning võimalus pakkuda teavet oma pereliikmete, sugulaste või teiste perekonda kuuluvate isikute viibimise kohta liikmesriigis […]; d) üleandmisotsuse vaidlustamise […] võimalus". Määruse nr 604/2013 artikkel 5 pealkirjaga „Isiklik vestlus taotlejaga" on sõnastatud järgmiselt: „1. Vastutava liikmesriigi määramise menetluse lihtsustamiseks korraldab vastutav liikmesriik taotlejaga isikliku vestluse. Vestlus aitab ka õigesti aru saada teabest, mis taotlejale esitati artikli 4 kohaselt. […] 3. Isiklik vestlus toimub aegsasti ja igal juhul enne sellise otsuse tegemist, milles käsitletakse taotleja artikli 26 lõike 1 kohast üleandmist vastutavale liikmesriigile […]".

51 Vastavalt määruse nr 604/2013 artikli 7 lõigetele 1 ja 2 peab liikmesriik, kellele on esitatud rahvusvahelise kaitse taotlus, neid kriteeriume kohaldama selles peatükis esitatud järjestuses olukorra põhjal, mis valitses hetkel, mil taotleja esitas esimest korda rahvusvahelise kaitse taotluse mõnele liikmesriigile.

52 C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 30 jj.

53 C-201/16, EU:C:2017:805, punkt 36 jj.

54 C-647/16, EU:C:2018:368, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika.

55 C-582/17 ja C-583/17, EU:C:2019:280, punktid 38–42 ja seal viidatud kohtupraktika.

56 Vt 7. juuni 2016. aasta kohtuotsus Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 57). Vt selle kohta ka ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 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 (COM(2008) 820 final), eelkõige seletuskirja 3. osa punkt 3 „Dublini menetluse kohaldamisalasse kuuluvate isikute õiguslikud tagatised" (lk 8) ning punkt 6 „Erakorraline koormus või ebapiisav kaitse" (eelkõige lk 12).

57 Vt selle kohta 31. mai 2018. aasta kohtuotsus Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, punktid 57 ja 58 ning seal viidatud kohtupraktika).

58 Vt 19. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 127 ja seal viidatud kohtupraktika).

59 Vt selle kohta 26. juuli 2017. aasta kohtuotsus Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, punktid 29, 30 ja 33 ning seal viidatud kohtupraktika).

118. Õigus kasutada niisuguse otsuse peale õiguskaitsevahendit on kõigepealt sätestatud määruse nr 604/2013 artikli 4 lõike 1 punktis d.[60] Seejärel on see ette nähtud selle määruse artikli 27 lõikes 1. Lõpuks on selle ulatust täpsustanud liidu seadusandja selle määruse põhjenduses 19 ning Euroopa Kohus käesoleva ettepaneku 52.–59. joonealuses märkuses viidatud kohtupraktikas.

119. Euroopa Kohus on meenutanud, et „liidu seadusandja ei soovinud ohverdada rahvusvahelise kaitse taotlejate kohtulikku kaitset rahvusvahelise kaitse taotluste kiirele menetlemisele“.[61] Mis puudutab ohtu, et vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetluses viibib lahenduseni jõudmine kohtuliku kontrolli tõttu, siis ta leidis, et see oht on määruses nr 604/2013 sõnaselgelt sätestatut arvestades väike.[62]

120. Mulle näib seega ilmne, et liikmesriik, kus on esitatud rahvusvahelise kaitse taotlus, ei saa heidutada taotlejat kasutamast õigust õiguskaitsevahendile, mis on talle sõnaselgelt antud nii harta kui ka selle määrusega, ning seda nii, et kohtumenetlusest põhjustatud viivitust peetakse temast tingitud viivituseks ning tema suhtes ei kohaldata vastuvõtunõuet, mis on nähtud ette direktiivi 2013/33 artikli 15 lõikes 1.

121. Nii toimides eirataks mitte üksnes taotleja õigust tõhusale kohtulikule kaitsele, vaid ka tema õigust inimväärsele vastuvõtule, millega austatakse tema põhiõigusi, nagu ma eespool märkisin.

122. Kolmandaks ja viimaseks pean vajalikuks rõhutada, et juhul kui liikmesriik peaks leidma, et taotlejad kasutavad oma õigust õiguskaitsevahendile pettuslikult või liiga palju, et venitada üleandmismenetlust, mis on nende suhtes algatatud, ei õigusta see niisugust meedet, mille eesmärk on pidada viivitust esimese astme otsuse tegemisel üleüldiselt kõikide taotlejate puhul taotlejast tingitud viivituseks.

123. Meenutan, et vastavalt Euroopa Kohtu praktikale ei saa olukorras, kus liidu regulatsioonis puudub sõnaselge säte, selline asjaolu, et liikmesriik seisab silmitsi suure hulga õiguste kuritarvitamiste või pettustega, mille kolmandate riikide kodanikud panevad toime, õigustada niisuguse meetme võtmist, mis tugineb üldpreventsiooni kaalutlustele ja välistab mis tahes konkreetse hinnangu andmise asjasse puutuva isiku enda käitumisele. Euroopa Kohus otsustas, et üldpreventsiooni eesmärgil meetmete võtmine levinud õiguste kuritarvitamise või pettusjuhtumitel tähendaks, et üksnes teatavasse isikute gruppi kuuluvus võimaldaks liikmesriigil keelduda tunnustamast õigust, mille liidu õigus sõnaselgelt annab.[63]

124. Euroopa Kohus arvab seega, et õiguse kuritarvitamist peab nende kahe teguri esinemise tuvastamisega tõendama liikmesriigi kohus. Esimene tegur eeldab selle tõendamist, et esinevad teatavad objektiivsed asjaolud, mille tõttu ei saavutatud liidu regulatsiooni eesmärki, hoolimata selles regulatsioonis ette nähtud tingimuste formaalsest täitmisest. Teine tegur eeldab selle tõendamist, et asjaomast isikut ajendas soov saada liidu regulatsioonist tulenev eelis nii, et ta loob kunstlikult selle eelise saamiseks nõutavad tingimused.[64]

125. Kõikide eelnevate kaalutluste põhjal arvan seega, et direktiivi 2013/33 artikli 15 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik tohib viivitust esimese astme otsuse tegemisel pidada taotlejast tingitud viivituseks ainult siis, kui viimane jättis täitmata koostöökohustused, mis tal direktiivi 2013/32 artikli 13 järgi on.

60 Vt käesoleva ettepaneku 50. joonealune märkus.

61 Vt selle kohta 31. mai 2018. aasta kohtuotsus Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).

62 Vt selle kohta 7. juuni 2016. aasta kohtuotsus Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punkt 58).

63 Vt selle kohta 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:2450, punktid 55 ja 56).

64 Vt 14. detsembri 2000. aasta kohtuotsus Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, punktid 52–54) ning 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 54 ning seal viidatud kohtupraktika).

126. Selles olukorras ei tohi liikmesriik pidada taotlejast tingitud viivituseks viivitust, mis on põhjustatud vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetlusest, ei põhjendusel, et taotleja ei esitanud rahvusvahelise kaitse taotlust liikmesriigis, kuhu ta esimesena sisenes, või seadusliku riigisviibimise korral viibimisriigis, ega põhjendusel, et ta esitas tema suhtes määruse nr 604/2013 artikli 26 alusel tehtud üleandmisotsuse peale kohtule kaebuse.

V. Ettepanek

127. Eelnevate kaalutluste põhjal teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata High Courti (kõrge kohus, Iirimaa) teisele eelotsuse küsimusele kohtuasjas The International Protection Appeals Tribunal jt (C-322/19) ning International Protection Appeals Tribunali (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus, Iirimaa) esimesele eelotsuse küsimusele kohtuasjas Minister for Justice and Equality (C-385/19) järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/33/EL, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded, artikli 15 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusaktid, mille tulemusena keeldutakse andmast rahvusvahelise kaitse taotlejale juurdepääsu tööturule põhjendusel, et riigi pädev ametiasutus on teinud tema suhtes üleandmisotsuse 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 26 alusel.

2. Niisuguse otsuse tegemine ei tohi tuua kaasa seda, et kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik, kes on esitanud vastuvõtvas liikmesriigis rahvusvahelise kaitse taotluse, jääb ilma nii taotleja staatusest kui ka sellega kaasnevatest õigustest.

128. Lisaks teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata High Courti (kõrge kohus) neljandale ja viiendale eelotsuse küsimusele kohtuasjas The International Protection Appeals Tribunal jt (C-322/19) ning International Protection Appeals Tribunali (rahvusvahelise kaitse taotlustega seoses esitatud edasikaebusi lahendav kohus) teisele eelotsuse küsimusele kohtuasjas Minister for Justice and Equality (C-385/19) järgmiselt:

1. Direktiivi 2013/33 artikli 15 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik tohib viivitust esimese astme otsuse tegemisel pidada rahvusvahelise kaitse taotlejast tingitud viivituseks ainult siis, kui taotleja ei täitnud koostöökohustusi, mis tal Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta artikli 13 järgi on.

2. Selles olukorras ei tohi liikmesriik pidada rahvusvahelise kaitse taotlejast tingitud viivituseks viivitust, mis on põhjustatud tema rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi kindlaksmääramise menetlusest, ei põhjendusel, et ta ei esitanud rahvusvahelise kaitse taotlust liikmesriigis, kuhu ta esimesena sisenes, või seadusliku riigisviibimise korral viibimisriigis, ega põhjendusel, et ta esitas tema suhtes määruse nr 604/2013 artikli 26 alusel tehtud üleandmisotsuse peale kohtule kaebuse.