



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
VERICA TRSTENJAK
esitatud 12. jaanuaril 2012¹

Kohtuasi C-620/10

Migrationsverket
versus
Nurije Kastrati,
Valdrina Kastrati,
Valdrin Kastrati

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (Rootsi))

Varjupaigaõigus — Määrus (EÜ) nr 343/2003 — Varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramine — Sisenemine Schengeni viisaga — Varjupaigataotluse esitamine liikmesriigis, kes ei ole Schengeni viisat väljastanud — Elamisloa taotlemine elukohariigis — Varjupaigataotluse tagasivõtmine — Varjupaigataotleja vastuvõtmine varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi poolt

I. Sissejuhatus

1. Käesolev Rootsi Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen'i (Stockholmi teise astme halduskohtu juures asuv migratsiooniküsimusi lahendav kohtukoda) eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määrust (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest.² Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt teada, kuidas mõjutab asjaolu, et varjupaigataotleja, kes on esitanud varjupaigataotluse ainult ühes liikmesriigis, võtab varjupaigataotluse tagasi, määruse nr 343/2003 kohaldatavust.

II. Õiguslik raamistik

A. Määrus nr 343/2003

2. Määruse nr 343/2003 artikkel 1 sätestab:

„Käesoleva määruses sätestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest.”

1 — Ettepaneku algkeel: sloveeni. Kohtumenetluse keel: rootsi.

2 — EÜT L 50, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 109.

3. Määruse nr 343/2003 artikli 2 punkt f määratleb varjupaigataotluse tagasivõtmise toimingutena, millega varjupaigataotleja lõpetab oma varjupaigataotluse esitamisega algatatud menetlused kooskõlas siseriikliku õigusega kas selgesti väljendatult või vaikimisi.

4. Määruse nr 343/2003 artikli 3 lõige 1 näeb ette:

„Liikmesriigid vaatavad läbi kõikide selliste kolmanda riigi kodanike taotlused, kes taotlevad varjupaika mõne liikmesriigi piiril või territooriumil. Taotluse vaatab läbi üks liikmesriik, kelleks on III peatükis sätestatud kriteeriumide kohaselt vastutav liikmesriik.”

5. Määruse nr 343/2003 artikkel 4 sätestab:

„1. Käesoleva määruse kohaselt algab vastutava liikmesriigi määramine niipea, kui varjupaigataotlus on esimest korda esitatud mõnele liikmesriigile.

[...]

5. Kui varjupaigataotleja on mõnes muus liikmesriigis ja esitab seal varjupaigataotluse pärast oma taotluse tagasivõtmist vastutava liikmesriigi määramise menetluse käigus, võtab liikmesriik, kellele esitati tagasivõetud varjupaigataotlus, taotleja tagasi artiklis 20 sätestatud tingimustel, et viia varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramise menetlus lõpule.

See kohustus langeb ära, kui varjupaigataotleja on vahepeal lahkunud liikmesriikide territooriumilt vähemalt kolmeks kuuks või on saanud mõnelt liikmesriigilt elamisloa.”

6. Määruse nr 343/2003 artikkel 5 näeb ette:

„1. Vastutava liikmesriigi määramise kriteeriume kohaldatakse käesolevas peatükis esitatud järjestuses.

2. Nende kriteeriumide kohaselt määratakse vastutav liikmesriik olukorra põhjal, mis valitses hetkel, mil varjupaigataotleja esimest korda esitas oma taotluse mõnele liikmesriigile.”

7. Määruse nr 343/2003 artikkel 9 näeb ette:

„1. Kui varjupaigataotlejal on kehtiv elamisloa, vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest elamisloa väljastanud liikmesriik.

2. Kui varjupaigataotlejal on kehtiv viisa, vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest viisa väljastanud liikmesriik, [...].

[...]”

8. Määruse nr 343/2003 artikkel 16 näeb ette:

„1. Käesoleva määruse kohaselt varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik on kohustatud:

- a) artiklites 17–19 sätestatud tingimustel vastu võtma varjupaigataotleja, kes on esitanud taotluse mõnes muus liikmesriigis;
- b) viima varjupaigataotluse läbivaatamise lõpule;
- c) võtma artiklis 20 sätestatud tingimustel tagasi taotleja, kelle taotlus on läbivaatamisel ja kes viibib loata mõnes muus liikmesriigis;

- d) võtma artiklis 20 sätestatud tingimustel tagasi taotleja, kes on läbivaatamise käigus taotluse tagasi võtnud ja esitanud taotluse mõnes muus liikmesriigis;
- e) võtma artiklis 20 sätestatud tingimustel tagasi kolmanda riigi kodaniku, kelle taotluse ta on tagasi lükanud ja kes viibib loata mõnes muus liikmesriigis.

2. Kui liikmesriik väljastab taotlejale elamisloa, lähevad lõikes 1 täpsustatud kohustused üle sellele liikmesriigile.

3. Lõikes 1 täpsustatud kohustused langevad ära, kui kolmanda riigi kodanik on liikmesriikide territooriumilt lahkunud vähemalt kolmeks kuuks, välja arvatud juhul, kui kolmanda riigi kodanikul on vastutava liikmesriigi väljastatud kehtiv elamisluba.

4. Lõike 1 punktides d ja e täpsustatud kohustused langevad ära ka juhul, kui taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik on pärast taotluse tagasivõtmist või tagasilükkamist vastu võtnud või tegelikult rakendanud meetmeid, mis on eelduseks kolmanda riigi kodaniku minekuks oma päritoluriiki või mõnda muusse riiki, kuhu ta võib seaduslikult reisida.”

B. Direktiiv 2005/85

9. Nõukogu 1. detsembri 2005. aasta direktiivi 2005/85/EÜ liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta³ artikkel 19 („Menetlus taotluse tagasivõtmise korral”) näeb ette:

- „1. Kui liikmesriik on siseriiklike õigusaktidega ette näinud võimaluse varjupaigataotlus sõnaselgelt tagasi võtta ja kui varjupaigataotleja seda teeb, tagavad liikmesriigid, et tuvastav asutus teeb otsuse taotluse läbivaatamise lõpetamise või taotluse tagasilükkamise kohta.
- 2. Liikmesriigid võivad ka otsustada, et tuvastav asutus võib lõpetada taotluse läbivaatamise ilma otsust vastu võtmata. Sellisel juhul tagavad liikmesriigid, et tuvastav asutus teeb vastava märkuse taotleja toimikusse.”

10. Direktiivi 2005/85 artikkel 20 („Menetlus varjupaigataotluse kaudse tagasivõtmise või sellest loobumise korral”) näeb ette:

„1. Kui on piisav alus arvata, et varjupaigataotleja on varjupaigataotluse kaudselt tagasi võtnud või sellest loobunud, tagab liikmesriik, et tuvastav asutus teeb otsuse taotluse läbivaatamise lõpetamise või taotluse tagasilükkamise kohta põhjendusel, et taotleja pole tõestanud oma õigust pagulasseisundile vastavalt direktiivile 2004/83/EÜ.

[...]

2. Liikmesriigid tagavad, et taotlejal, kes võtab pädeva asutusega uuesti ühendust pärast seda, kui käesoleva artikli lõikes 1 osutatud otsus taotluse läbivaatamise lõpetamise kohta on vastu võetud, on õigus nõuda juhtumi uuesti käsitlemist, välja arvatud juhul, kui taotlust vaadatakse läbi vastavalt artiklitele 32 ja 34.

Liikmesriigid võivad ette näha tähtaja, pärast mida ei saa juhtumit enam uuesti käsitleda.

Liikmesriigid tagavad, et selliseid isikuid ei saadeta tagasi, kui see on vastuolus *non-refoulement*-põhimõttega.

Liikmesriigid võivad lubada tuvastavatel asutustel jätkata taotluse läbivaatamist sealt, kus see pooleli jäi.”

3 — ELT L 326, lk 13.

III. Asjaolud, menetlus siseriiklikus kohtus ja eelotsuse küsimused

11. Põhikohtuasja kaebuse esitajad N. Kastrati ja tema kaks alaealist last on kolmanda riigi kodanikud, kes sisenesid Schengeni alale Prantsusmaa ametivõimude poolt väljastatud Schengeni viisaga. Pärast seda, kui kõnealused isikud olid 30. aprillil 2009 esitanud Rootsis varjupaigataotluse, saatis Migrationsverket (Rootsi migratsiooniamet) 4. juunil 2009 kooskõlas määrusega nr 343/2003 Prantsusmaale nõude võtta perekond nende varjupaigataotluste läbivaatamise eesmärgil vastu. 16. juunil 2009 taotlesid põhikohtuasja kaebuse esitajad Rootsis elamisluba selle alusel, et neil on seos Rootsis elava isikuga, ja 22. juunil 2009 võtsid nad oma varjupaigataotlused tagasi. Pärast seda, kui Prantsusmaa ametivõimud olid 23. juulil 2009 nõustunud põhikohtuasja kaebuse esitajad vastu võtma, jättis Migrationsverket 30. juuli 2009. aasta otsusega Prantsusmaa vastutusele viidates varjupaigataotlused ja elamisloataotlused rahuldamata ning otsustas anda põhikohtuasja kaebuse esitajad kooskõlas määruse nr 343/2003 artikli 19 lõigetega 1 ja 3 üle Prantsusmaale.

12. Länsrätt i Skåne län'i (Skåne lääni esimese astme halduskohus) Migrationsdomsdolen'ile (sisserändeküsimusi menetlev kohus) esitatud kaebuse tulemusena kõnealune otsus tühistati ja asi saadeti tagasi Migrationsverketile, et see vaataks elamisloa andmise tingimused uuesti läbi, kusjuures viidati sellele, et määrus nr 343/2003 ei ole pärast varjupaigataotluste tagasivõtmist enam kohaldatav. Selle otsuse peale esitas Migrationsverket apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule ja väitis, et määrus nr 343/2003 jääb kohaldatavaks ka pärast varjupaigataotluste tagasivõtmist.

13. Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas määrus nr 343/2003 on põhikohtuasjas kujunenud asjaoludel kohaldatav, peatas ta menetluse ning esitas Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Arvestades *inter alia* määruse nr 343/2003 artikli 5 lõikes 2 sätestatud tingimusi ja/või seda, et määruses puuduvad muud liikmesriigi varjupaigataotluse läbivaatamise kohustuse äralangemist käsitlevad sätted peale nende, mis sisalduvad artikli 4 lõike 5 teises lõigus ning artikli 16 lõigetes 3 ja 4, siis kas määrust nr 343/2003 tuleb tõlgendada nii, et varjupaigataotluse tagasivõtmine ei mõjuta määruse kohaldamise võimalikkust?
2. Kas eelmisele küsimusele vastamisel on oluline, millisel menetlusetapil varjupaigataotlus tagasi võetakse?”

IV. Menetlus Euroopa Kohtus

14. Eelotsusetaotlus, mis kandis 16. detsembri 2010. aasta kuupäeva, saabus Euroopa Kohtu kantseleisse 27. detsembril 2010. Kirjalikud märkused esitasid põhikohtuasja kaebuse esitajad, Kreeka Vabariik, Saksamaa Liitvabariik, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, Itaalia Vabariik, Madalmaade Kuningriik ja Euroopa Komisjon. Kohtuistungil, mis toimus 30. novembril 2011, osalesid põhikohtuasja kaebuse esitajad, Migrationsverket, Kreeka Vabariik, Madalmaade Kuningriik ja komisjon.

V. Poolte väited ja argumendid

15. Madalmaade, Ühendkuningriigi ja Saksamaa valitsus leiavad, et määrus nr 343/2003 on kohaldatav ka määruses sõnaselgelt sätestamata juhul, mil on tegemist vaid ühel korral esitatud varjupaigataotluse tagasivõtmisega. Kuivõrd määrus nr 343/2003 ese on ühe varjupaigataotluse tagasivõtmine mitmest, nähtub sellest, et ühe varjupaigataotluse tagasivõtmine ei mõjuta liikmesriigile juba pandud vastutust. Lisaks taotleb määrus muu hulgas eesmärki võtta varjupaigataotlejalt võimalus mõjutada vastutava

liikmesriigi määramist pidevalt vahetuvate taotluste esitamisega ning pidada kuni menetluse lõpetamiseni vastutavaks seda liikmesriiki, kellele on vastutus juba pandud. Seetõttu tuleb lähtuda sellest, et kui varjupaigataotlus on juba esitatud, annab see alust jätkata määruse nr 343/2003 kohaldamist.

16. Kreeka ja Itaalia valitsus ning komisjon on seevastu arvamusel, et vaid ühel korral esitatud varjupaigataotluse tagasivõtmine toob kaasa määruse nr 343/2003 kohaldamatuse. Juhud, mil määrus on olenemata varjupaigataotluse tagasivõtmisest kohaldatav, on määruses ammendavalt loetletud. Euroopa Liidus vaid ühel korral esitatud varjupaigataotluse tagasivõtmisega näitab taotleja, et ta ei vaja enam rahvusvahelist kaitset. Seetõttu langeb ära alus kohaldada määrust nr 343/2003, mille eesmärk on esiteks tagada varjupaigataotlejate taotluste kiire menetlemine ja teiseks vältida kuritarvitusi, mis võiksid tuleneda asjaolust, et ühel ajal või järjestikku esitatakse mitu varjupaigataotlust.

17. Põhikohtuasja kaebuse esitajad märgivad, et nad ei ole kunagi soovinud taotleda varjupaika, vaid kõigest elamisluba. Varjupaigataotluse esitasid nad üksnes Migrationsverketi soovitusel.

VI. Õiguslik hinnang

A. Esimene eelotsuse küsimus

18. Esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas varjupaigataotleja, kes on mõnes liikmesriigis esitanud varjupaigataotluse, saab varjupaigataotluse tagasivõtmise kaudu vältida kuulumist määruse nr 343/2003 kohaldamisalasse, kui ta ei ole esitanud uut varjupaigataotlust mõnes muus liikmesriigis.

19. Seoses põhikohtuasja kaebuse esitajate väitega, et nad ei ole kunagi soovinud taotleda varjupaika, mistõttu ei tule nende taotlust põhimõtteliselt käsitada varjupaigataotlusena määruse nr 343/2003 tähenduses, vaid pigem elamisloataotlusena, tuleb märkida, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale on üksnes eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevuses määratleda nende küsimuste ese, mida ta soovib Euroopa Kohtule esitada. Seda seetõttu, et üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval siseriiklikul kohtul on kohtuasja eripära arvesse võttes õigus hinnata eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks ning Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust.⁴ Seda arvestades ei ole Euroopa Kohus ka pädev tuvastama põhikohtuasja asjaolusid.

20. Seega on eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes peab arvesse võtma põhikohtuasja kaebuse esitajate argumente, kohustatud hindama, kas põhikohtuasja kaebuse esitajate kõnealust taotlust tuleb käsitada varjupaigataotlusena määruse nr 343/2003 tähenduses. Järelikult peab eelotsusetaotluse esitanud kohus määruse nr 343/2003 artikli 2 punktis c sisalduva varjupaigataotluse määratluse alusel kindlaks tegema, kas põhikohtuasja kaebuse esitajate taotlus on taotlus, mis tuleb kvalifitseerida rahvusvahelise kaitse taotluseks pagulasseisundit käsitleva Genfi konventsiooni tähenduses. Juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi seoses kõnealuse määratluse kohaldamisega põhikohtuasja konkreetse kontekstis, peaks ta esitama Euroopa Kohtule uue põhjendatud eelotsusetaotluse, et paluda uuesti selgitada määratluse kohaldamist sellisel juhul nagu põhikohtuasjas.

21. Juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks jõudma järeldusele, et põhikohtuasja kaebuse esitajate taotlust tuleb käsitada varjupaigataotlusena määruse nr 343/2003 tähenduses, tekib tema esitatud küsimus selle kohta, milliseid õiguslikke tagajärgi toob kaasa asjaolu, et põhikohtuasja kaebuse esitajad võtsid kõnealuse taotluse tagasi.

4 — Vt 5. mai 2011. aasta otsus kohtuasjas C-316/09: MSD Sharp (EKL 2011, lk I-3249, punkt 21) ja 30. novembri 2006. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-376/05 ja C-377/05: Brünsteiner ja Autohaus Hilgert (EKL 2006, lk I-11383, punkt 26).

22. Kuigi põhikohtuasjas kõnesolevat juhtumit, mille puhul on tegemist ainult ühel korral esitatud varjupaigataotluse tagasivõtmisega, ega sellest tulenevaid tagajärgi ei ole määruses nr 343/2003 sõnaselgelt reguleeritud, leian, et määruse süstemaatiline tõlgendamine selle sõnastuse ja eesmärgi põhjal võimaldab teha järelduse, et varjupaigataotleja, kes on esitanud ainult ühe varjupaigataotluse, ei saa taotluse ühepoolse tagasivõtmisega välistada määruse nr 343/2003 kohaldatavust selle varjupaigataotluse suhtes.

23. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei tule liidu õigusnormi tõlgendamisel arvestada mitte üksnes normi sõnastust, vaid ka selle konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärgi, mille osa see norm on.⁵

24. Määruse nr 343/2003 keskse tähtsusega eesmärgid on komisjon käsitlenud oma 26. juuli 2001. aasta ettepanekus määruse kohta.⁶ Ettepaneku punktis 2.1. („Eesmärgid”) on ühest küljest lähtutud varjupaigaõiguse andmisest kiire, objektiivsetel kriteeriumidel põhineva ja asjaomaste isikute seisukohast õiglase menetluse abil, teisest küljest aga ka kuritarvituste vältimisest, mis võiksid tuleneda mitme taotluse esitamisest eri liikmesriikides ja mille ärahoidmiseks tuleb kiiresti määrata ainult üks vastutav liikmesriik. Vastutav peaks põhimõtteliselt olema liikmesriik, kes oli kõige suuremal määral seotud varjupaigataotleja sisenemisega liikmesriikide territooriumile⁷ või tema viibimisega sellel territooriumil, olles andnud varjupaigataotlejale viisa või elamisloa, jätnud teostamata nõuetekohase kontrolli oma välispiiridel või võimaldanud siseneda ilma viisata.⁸

25. Kõnealused komisjoni sõnastatud keskse tähtsusega eesmärgid on sätestatud ka määruses nr 343/2003. Määruse põhjendustes 3 ja 4 on tähtsa eesmärgina nimetatud võimalust kiiresti määrata vastutav liikmesriik selge ja toimiva menetluse abil, et tagada tegelik juurdepääs menetlusele. Määruse nr 343/2003 artiklis 3 on sätestatud aluspõhimõte, mille kohaselt vaatab taotluse läbi vaid üks liikmesriik. See võimaldab ühest küljest vältida pagulaste „ringlemist” (*refugees in orbit*), st olukorda, kus varjupaigataotlejaid saadetakse ühest liikmesriigist teise, mistõttu nad ei saa varjupaigaõigust tegelikult kasutada. Teisest küljest võimaldab see vältida ka meelepärase varjupaiga otsimist (*asylum shopping*), välistades võimaluse, et varjupaigataotlejad, kelle suhtes on algatatud paralleelsed või järjestikused menetlused, liiguvad kontrollimatult ühest Euroopa Liidu liikmesriigist teise.⁹

5 — Vt 18. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas C-301/98: KVS International (EKL 2000, lk I-3583, punkt 21); 23. novembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-300/05: ZVK (EKL 2006, lk I-11169, punkt 15) ja 29. jaanuari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-19/08: Petrosian jt (EKL 2009, lk I-495, punkt 34).

6 — Ettepanek nõukogu määruse kohta, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, KOM(2001) 447 (lõplik).

7 — Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Ühenduse asutamislepingule lisatud protokolli artiklite 1 ja 2 kohaselt ei osalenud Taani esialgu määruses nr 343/2003 (vt põhjendus 18), siiski laiendati selle määruse kohaldamisala Taanile Euroopa Ühenduse ja Taani Kuningriigi vahelise lepinguga, mis käsitleb kriteeriumide ja mehhanismide kehtestamist selle riigi määramiseks, kes vastutab Taanis või mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, ning sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil (ELT 2006, L 66, lk 38). Ka mõned kolmandad riigid on rahvusvaheliste lepingute alusel osalenud liidu õigussüsteemis, mis reguleerib varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramist, nt Šveitsi Konföderatsioon (ELT 2008, L 53, lk 5).

8 — Vt eespool 6. joonealuses märkuses viidatud ettepanek määruse kohta, punkt 3.1.

9 — Vt selle kohta Hermann, M., teoses: *EU Immigration and Asylum Law* (väljaandja Hailbronner, K.), München 2010, Kommentierung zu VO 343/2003, artikkel 1, punkt 20 jj; Filzwieser, C. ja Sprung, A., *Dublin II-Verordnung, Das Europäische Asylzuständigkeitsystem*, 3. Aufl. 2010, artikkel 3, punkt K6; Huber, B. ja Göbel-Zimmermann, R., *Ausländer- und Asylrecht*, 2. Aufl., München 2008, punkt 1885.

26. Viimati nimetatud eesmärgi tähenduses võeti juba ajal, mil kehtis 15. juunil 1990 Dublinis sõlmitud konventsioon, mis käsitleb Euroopa ühenduste liikmesriigis esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava riigi määramist,¹⁰ vastu nõukogu 11. detsembri 2000. aasta määrus (EÜ) nr 2725/2000, mis käsitleb sõrmejälgede võrdlemise Eurodac-süsteemi kehtestamist Dublini konventsiooni tõhusa kohaldamise eesmärgil^{11, 12} Selle eesmärk oli esmajoones kohaldada ja rakendada Dublini konventsiooni, mis asendati määrusega nr 343/2003. Selles osas esineb mõlema määruse vahel seos,¹³ mis näitab, et vastutava riigi väljaselgitamist tuleb tagada ka andmete võrdlemisega.¹⁴

27. Järelikult sisaldab määruse nr 343/2003 III peatükk tähtsusjärjestuses esitatud kriteeriume vastutava liikmesriigi määramiseks,¹⁵ mis võimaldab järgida nõuet, et vastutav liikmesriik tuleb määrata üksnes objektiivsete kriteeriumide alusel, ja aitab ainult ühe vastutava liikmesriigi määramisega saavutada eesmärki vältida kuritarvitusi, mis võiksid tuleneda asjaolust, et ühel ajal või järjestikku esitatakse mitu varjupaigataotlust.

28. Just nimelt vastutava liikmesriigi määramine on määruse nr 343/2003 peamine eesmärk. Määruse nr 343/2003 kohaldatavuse küsimuse kohta on artikli 4 lõikes 1 sätestatud, et vastutava liikmesriigi määramine algab niipea, kui varjupaigataotlus on esimest korda esitatud mõnele liikmesriigile. Varjupaigataotluse tegelik läbivaatamine algab seevastu kooskõlas liikmesriikide siseriiklike õigusnormidega, arvestades direktiivi 2005/85 ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/83/EÜ miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu.¹⁶

29. Komisjon märgib oma kirjalikes märkustes õigesti, et varjupaigamenetlus koosneb õigusnormide süsteemi tervikuna arvestades kahest etapist, milleks on vastutava liikmesriigi määramine kooskõlas määrusega nr 343/2003 pärast varjupaigataotluse esmakordset esitamist, ja seejärel varjupaigataotluse tegelik läbivaatamine, mis on vastutava liikmesriigi ülesanne ja mille raames tuleb arvestada direktiivis 2005/85 sätestatud miinimumnõudeid. Seega on tegemist varjupaigamenetluse kahe etapiga, mida tuleb üksteisest eristada. Sellest kaalutlusest lähtuti juba esimeste kaalutluste puhul seoses direktiivi 2005/85 ettevalmistamisega¹⁷ ja see on toodud ka direktiivi põhjenduses 29, mis sätestab sõnaselgelt, et direktiiv 2005/85 ei käsitle menetlusi, mida reguleerib määrus nr 343/2003. Seega ei ole määruse nr 343/2003 eesmärk anda varjupaigataotlejatele protseduurilisi tagatisi selles tähenduses, et määratakse kindlaks tingimused nende varjupaigataotluste rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta.¹⁸ Pigem sätestab kõnealune määrus esmajoones kohustuste ja ülesannete jaotuse liikmesriikide endi vahel. Seda arvestades puudutavad määruse nr 343/2003 sätted, mis käsitlevad liikmesriikide kohustusi varjupaigataotlejate suhtes, kes kuuluvad Dublini menetluse kohaldamisalasse, põhimõtteliselt ainult menetluste kulgu liikmesriikide endi vahel või on nende eesmärk tagada kooskõla muude varjupaigaõigust käsitlevate õigusaktidega.¹⁹

10 — EÜT 1997, C 254, lk 1.

11 — EÜT L 316, lk 1; ELT eriväljaanne 19/04, lk 26.

12 — Andmekaitsealaste õigusaktidega seotud aspektide üldise analüüsi ja Eurodaci andmebaasides isikuandmete kogumise tausta kohta vt Hofmann, H., Rowe, G. ja Türk, A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, lk 480 jj.

13 — Vt komisjoni aruanne Dublini süsteemi hindamise kohta, KOM(2007) 299 (lõplik), punkt 2.1; eespool 9. joonealuses märkuses viidatud Hermann, M., artikkel 1, punkt 46.

14 — Eespool 9. joonealuses märkuses viidatud Huber, B. ja Göbel-Zimmermann, R., punkt 1904; Hailbronner, K., *Asyl- und Ausländerrecht*, 2. Aufl., Stuttgart 2008, punkt 46, ja eespool 9. joonealuses märkuses viidatud Filzwieser, C. ja Sprung, A., artikkel 9, punkt K2.

15 — Vt selle kohta Alland, D. ja Chassin, C., *Répertoire de droit international*, v. Asile, punkt 46.

16 — ELT L 304, lk 12; ELT eriväljaanne 19/07, lk 96.

17 — Ettepanek: nõukogu direktiiv liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, KOM(2000) 578 (lõplik), põhjenduse punkt 2.

18 — Nii leiavad ka eespool 9. joonealuses märkuses viidatud Huber, B. ja Göbel-Zimmermann, R., punkt 1885, ning Bergmann, J. teoses: *Ausländerrecht* (väljaandja Renner, G.), 9. Aufl., 2011, punkt 130.

19 — Vt sellega seoses nt ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse kohta, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest, KOM(2008) 820 (lõplik), eelkõige põhjenduse punkt 3.

30. Mis puudutab vastutust, siis sisaldab määrus nr 343/2003 ka sätteid, mis käsitlevad seda, kuidas mõjutab varjupaigataotluse tagasivõtmine menetlust selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab varjupaigataotluse läbivaatamise eest. Sõnaselgelt on see sätestatud siiski vaid juhtumi puhul, mil on tegemist ühe taotluse tagasivõtmisega mitmest, nagu on näiteks ette nähtud artikli 4 lõikes 5 või artikli 16 lõike 1 punktis d ja lõikes 4. Kõnealused sätted puudutavad esmajoones juhtumeid, mil varjupaigataotleja on varjupaigataotluse tagasi võtnud juba vastutava liikmesriigi määramise menetluse käigus (artikli 4 lõige 5) või alles taotluse läbivaatamise käigus (artikli 16 lõike 1 punkt d) ja esitanud mõnes muus liikmesriigis uue varjupaigataotluse.

31. Õiguslikke tagajärgi, mille toob kaasa mõnes liikmesriigis esitatud varjupaigataotluse tagasivõtmine, millega ei kaasne uue varjupaigataotluse esitamist mõnes muus liikmesriigis, ei ole määruses nr 343/2003 siiski sõnaselgelt nimetatud.

32. Minu hinnangul on vaid ühel korral esitatud varjupaigataotluse tagasivõtmise õiguslikud tagajärjed jäetud määruses nr 343/2003 sõnaselgelt reguleerimata seetõttu, et sellisel juhul ei saa tekkida pädevuste konflikti. Selle põhjal ei saa siiski järeldada, et kui varjupaigataotleja, kes ei ole esitanud teisi varjupaigataotlusi, võtab varjupaigataotluse tagasi, siis võib määrus nr 343/2003 *eo ipso* kohaldamatuks muutuda.

33. Oletus, et määrus on kohaldatav üksnes varjupaigataotluse esitamise korral ja kui taotluse esitaja oma taotluse tagasivõtmisega näitab, et ta ei soovi enam kaitset, siis tema vajadus kaitse järele kaob, näib esialgu usutavana. See kehtib seda enam, et sellise olukorra mainimata jätmine annab alust oletada, et järelikult ei ole määrus sellisel juhul kohaldatav.

34. Siiski tuleneb varjupaigamenetlust käsitlevate õigusnormide omavahelisest seosest, et põhimõtteliselt toob üksnes varjupaigamenetluse täielik lõpetamine kaasa liikmesriigile juba pandud vastutuse äralangemise. Pealegi ei saa eeldada, et täieliku lõpetamisega on tegemist juba siis, kui kolmanda riigi kodanik võtab oma varjupaigataotluse tagasi, täielikust lõpetamisest saab lähtuda alles siis, kui liikmesriigi pädev asutus on teinud lõpliku otsuse.

35. Seda tõlgendust toetab juba määruse nr 343/2003 sõnastus.

36. Nii näitab määruse nr 343/2003 artikli 2 punktis f sisalduv varjupaigataotluse tagasivõtmise määratlus, mille kohaselt on tegemist toimingutega, millega varjupaigataotleja lõpetab oma varjupaigataotluse esitamisega algatatud menetlused „kooskõlas siseriikliku õigusega” kas selgesti väljendatult või vaikimisi, et taotluse tagasivõtmine saab menetluse lõpetamise kaasa tuua vaid asjaomastes siseriiklikes õigusnormides sätestatud juhtudel. Kuna kõnealused siseriiklikud õigusnormid peavad olema kooskõlas direktiivi 2005/85 sätetega, saab küsimusele, kuidas mõjutab varjupaigataotluse tagasivõtmine määruse nr 343/2003 kohaldatavust ja kohaldamist, vastata ainult siis, kui uurida viidatud määrust koostoimes direktiiviga 2005/85.

37. Vastavalt direktiivile 2005/85 ei tohiks kolmanda riigi kodanikku, kes on taotlenud liikmesriigis varjupaika, käsitada liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibiva isikuna seni, kuni on jõustunud taotluse kohta tehtud eitav otsus või otsus, millega lõpetatakse tema õigus viibida riigis varjupaigataotlejana.²⁰

20 — Vt direktiivi 2005/85 artikkel 7 ja ka sama direktiivi põhjendus 13. Vt ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (ELT L 348, lk 98) põhjendus 9.

38. Sellise jõustunud otsuse tarvis on vaja liikmesriigi pädevate asutuste otsust. Varjupaigataotluse sõnaselge tagasivõtmise korral sätestab direktiivi 2005/85 artikkel 19, et juhul kui liikmesriik on siseriiklike õigusaktidega ette näinud võimaluse varjupaigataotlus sõnaselgelt tagasi võtta ja kui varjupaigataotleja seda teeb, tuleb tagada, et tuvastav asutus teeb otsuse taotluse läbivaatamise lõpetamise või taotluse tagasilükkamise kohta. Tuvastava asutuse otsus taotluse tagasilükkamise või taotluse läbivaatamise lõpetamise kohta on vajalik ka varjupaigataotluse kaudse tagasivõtmise korral vastavalt eespool viidatud direktiivi artiklile 20.

39. Kõnealustest kaalutlustest tuleneb, et asjaolu, et varjupaigataotleja võtab varjupaigataotluse tagasi, ei too *eo ipso* kaasa varjupaigamenetluse lõpetamist. Selleks on pigem vajalik, et vastutava liikmesriigi tuvastav asutus teeb asjaomase otsuse. See eeldab siiski paratamatult seda, et vastutava asutuse saab olenemata sellest, et varjupaigataotleja on varjupaigataotluse tagasi võtnud, ikkagi määrata vastavalt määruse nr 343/2003 sätetele.

40. Seoses varjupaigamenetluse õigusliku ja haldusliku lõpetamise tähtsusega varjupaigataotluse vabatahtliku tagasivõtmise korral on komisjon juba oma esimeses ettepanekus direktiivi 2005/85 kohta märkinud, et ainult sellise lõpetamisega on võimalik tagada, et liikmesriik saab asjaomast teavet kasutada, kui varjupaigataotleja samasse või mõnda muusse liikmesriiki uuesti siseneb ja kerkib küsimus selle kohta, kes vastutab uue taotluse läbivaatamise eest.²¹

41. Ka pärast põhjalikku arutelu liikmesriikidega ja nende ärakuulamist jäi kõnealune seisukoht määravaks komisjoni põhjalikult muudetud 18. juuni 2002. aasta ettepanekus direktiivi kohta, ja lisaks sellele rõhutati direktiiviettepaneku selgitustes, et tõhususe huvides on hädavajalik määrata kindlaks selged ja täpsed nõuded toimimiseks menetluse katkestamise või lõpetamise korral – taotluse sõnaselge tagasivõtmise tagajärjel (artikkel 19) või muudel põhjustel (artikkel 20) –, mistõttu hõlmavad need õigusnormid ammendavat loetelu menetlusvõimalustest, mida liikmesriigid saavad kasutada. Seetõttu pakub direktiiv liikmesriikidele juhuks, kui varjupaigataotleja soovib oma taotlust tagasi võtta, alternatiivset võimalust taotluse läbivaatamine lõpetada või taotlus tagasi lükata.²²

42. See seisukoht on sätestatud ka direktiivi 2005/85 artiklites 19 ja 20, mis näevad lisaks pärast taotluse tagasivõtmist esitatavate korduvate taotluste suhtes vastavalt artikli 24 lõike 1 punktile a koostoimes artikliga 32 ja sellele järgnevate artiklitega ette erimenetluse võimaluse. Seeläbi saavad liikmesriigid vastavalt artiklile 34 kohustada varjupaigataotlejat, kes esitab korduva taotluse, viitama faktidele ja tõestama uute tõendite õigsust, mis õigustavad uue menetluse algatamist, ja teha otsuse – erandina artiklist 12 – taotluse esitajat küsitlemata.

43. Kui varjupaigataotlejale antaks seevastu määruse nr 343/2003 kontekstis õigus oma taotlus tagasi võtta nii, et sellele ei järgneks mingeid tagajärgi, oleks see vastuolus direktiivi 2005/85 sätetega, mis käsitlevad järjestikuste varjupaigataotluste esitamist ja sellest tulenevaid õiguslikke tagajärgi võimalikele korduvatele taotlustele.

44. Määruse nr 343/2003 selline tõlgendus, mille kohaselt ei saa varjupaigataotleja oma varjupaigataotluse võimaliku tagasivõtmisega ühepoolset mõjutada viidatud määruses sisalduvaid sätteid vastutuse kohta, on kooskõlas ka määruse ülesehituse ja eesmärgiga määrata liikmesriigi vastutus kindlaks võimalikult kiiresti üksnes objektiivsete kriteeriumide põhjal ja võtta varjupaigataotlejalt igasugune võimalus mõjutada vastutava liikmesriigi määramist mitme taotluse esitamisega.

21 — Eespool 17. joonealuses märkuses viidatud ettepanek direktiivi kohta (selgitused ettepaneku tolleaegse artikli 16 kohta).

22 — Muudetud ettepanek: nõukogu direktiiv liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, (KOM(2002) 326 (lõplik)), selgitused artikli 19 kohta.

45. Kui varjupaigataotlejal oleks võimalik üha uute varjupaigataotluste esitamisega ja juba esitatud taotluste tagasivõtmisega mõjutada vastutava liikmesriigi määramist, kuigi just seda peab määruse nr 343/2003 takistama, ei oleks neid eesmärke võimalik saavutada. Sellega seoses olgu viidatud määruse nr 343/2003 artiklile 13, mis näeb ette, et juhul kui nimetatud määruses loetletud kriteeriumide põhjal ei saa vastutavat liikmesriiki määrata, vastutab läbivaatamise eest liikmesriik, kellele esitati esimene taotlus. Seega on määruse andja näinud võimalust, et hoolimata kõigist läbivaatamise võimalustest ei saa vastutavat liikmesriiki määrata, ja võtnud selles olukorras kohaldamiseks vastu õigusnormid teisese vastutuse kohta. Kui määruse nr 343/2003 kohaldatavus langeks ära iga kord, kui taotlus tagasi võetakse, siis oleks varjupaigataotlejal olenevalt konkreetse juhtumi asjaoludest võimalus määrata vastutav liikmesriik oma elukoha valiku kaudu. Lisaks ei oleks võimalik saavutada eesmärki menetleda taotlust vastutava liikmesriigi kiire määramise kaudu kiiresti.

46. Seoses sellega tuleb viidata ka vastutusega seotud probleemidele endise varjupaigataotleja tagasisaatmise korral. Määrusest nr 343/2003 ilmneb nimelt, et varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik jääb pärast seda, kui varjupaigataotleja on varjupaigataotluse – kas selgesti väljendatult või vaikimisi – tagasi võtnud ja liikmesriigi pädev asutus on teinud vastavad toimingud menetluse lõpetamiseks, põhimõtteliselt vastutavaks ka endise varjupaigataotleja tagasisaatmise eest.

47. Nii ilmneb määruse nr 343/2003 artikli 16 lõike 1 punktist e, et varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik on kohustatud võtma tagasi endise varjupaigataotleja, kelle varjupaigataotluse on ta jätnud rahuldamata otsusega, mida ei saa edasi kaevata, juhul kui asjaomane isik viibib loata mõnes muus liikmesriigis. See kohustus langeb vastavalt määruse nr 343/2003 sätetele ära alles siis, kui kolmanda riigi kodanik on saanud mõnelt teiselt liikmesriigilt elamisloa (artikli 16 lõige 2), kui kolmanda riigi kodanik, kellel ei ole kehtivat elamisluba, on liikmesriikide territooriumilt lahkunud vähemalt kolmeks kuuks (artikli 16 lõige 3), või juhul, kui taotluse läbivaatamise eest vastutav liikmesriik on pärast taotluse tagasilükkamist vastu võtnud või tegelikult rakendanud meetmeid, mis on eelduseks kolmanda riigi kodaniku minekuks oma päritoluriiki või mõnda muusse riiki, kuhu ta võib seaduslikult reisida (artikli 16 lõige 4).

48. Selles osas võeti määrusega nr 343/2003 sisuliselt üle 15. juuni 1990. aasta Dublini konventsiooni põhimõtted, mille kohaselt vastutab iga liikmesriik alal, kus isikute vaba liikumine on tagatud kooskõlas aluslepingute sätetega, teiste liikmesriikide ees oma toimingute eest valdkonnas, mis puudutab kolmandate riikide kodanike sisenemist riiki ja viibimist riigis, ning peab vastutama oma tegevuse tagajärgede eest solidaarsuse ja lojaalse koostöö vaimus. Tähtsaimad vastutuse kriteeriumid ja nende tähtsusjärjestus väljendavad üldpõhimõtet, mille kohaselt on vastutav see liikmesriik, kes oli kõige suuremal määral seotud varjupaigataotleja sisenemisega liikmesriikide territooriumile või tema viibimisega sellel territooriumil, olles andnud varjupaigataotlejale viisa või elamisloa, jätnud teostamata nõuetekohase kontrolli oma välispiiridel või võimaldanud siseneda ilma viisata. Ülejäänud kriteeriumid peavad tagama, et tehakse järeldused sellest, et liikmesriik ei ole suuteline võitlema ebaseadusliku sisserändega.²³

49. Eeltoodust selgub, et arvestades põhimõtet, mille kohaselt tuleb lähtuda tegevuse algatajast, on otsustava tähtsusega lähtekoht määruse nr 343/2003 kohaldamiseks asjaolu, et ühele liikmesriigile pannakse suhetes muude liikmesriikidega vastutus varjupaigataotleja eest. See võtab arvesse põhimõtet, mille kohaselt vastutab liikmesriik suhetes muude liikmesriikidega oma tegevuse eest, mis puudutab kolmandate riikide kodanike sisenemist riiki ja viibimist riigis.²⁴

23 — Vt selle kohta eespool 6. joonealuses märkuses viidatud ettepanek määruse kohta, põhjenduse punkt 3.1.

24 — Samas, selgitused artikli 9 kohta. Vt lisaks eespool 19. joonealuses märkuses viidatud ettepanek määruse kohta, põhjenduse punkt 3.

50. Vastutuse küsimust vastavalt põhimõttele, mille kohaselt tuleb lähtuda tegevuse algatajast, täiendab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel,²⁵ mis sisaldab sätteid liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmise kohta ning sätteid, mis reguleerivad olukorda, kus tagasisaatmine ei ole konkreetsetel asjaoludel võimalik. Asjaolust, et selles kontekstis ei ole enam ette nähtud eraldi sätteid vastutuse kohta, nähtub seda selgemini, et määrus nr 343/2003 on veel kohaldatav ka sellel menetlusetapil.

51. Arvestades eeltoodut, tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata nii, et asjaolu, et varjupaigataotleja, kes on esitanud varjupaigataotluse ainult ühes liikmesriigis, võtab varjupaigataotluse tagasi, ei mõjuta määruse nr 343/2003 kohaldatavust ega varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramist kooskõlas viidatud määruse sätetega.

B. Teine eelotsuse küsimus

52. Teise eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus saada selgitust selle kohta, kas sellistel asjaoludel, nagu on kujunenud põhikohtuasjas, on varjupaigataotluse tagasivõtmise õiguslike tagajärgede hindamisel määrust nr 343/2003 arvestades oluline, millal varjupaigataotlus tagasi võetakse.

53. Sellele küsimusele saab ilma pikendamata anda eitava vastuse. Minu eespool esitatud arutluskäigust ilmneb, et asjaolu, et varjupaigataotleja, kes on esitanud varjupaigataotluse ainult ühes liikmesriigis, võtab varjupaigataotluse tagasi, ei mõjuta määruse nr 343/2003 kohaldatavust ega varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramist kooskõlas viidatud määruse sätetega. See kehtib olenemata sellest, millisel menetlusetapil varjupaigataotlus tagasi võetakse.

VII. Ettepanek

54. Arvestades eeltoodud kaalutlusi, teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsuse küsimustele järgmiselt:

Asjaolu, et varjupaigataotleja, kes on esitanud varjupaigataotluse ainult ühes liikmesriigis, võtab varjupaigataotluse tagasi, ei mõjuta nõukogu 18. veebruari 2003. aasta määruse (EÜ) nr 343/2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, kohaldatavust ega varjupaigataotluse läbivaatamise eest vastutava liikmesriigi määramist kooskõlas viidatud määruse sätetega. See kehtib olenemata sellest, millisel menetlusetapil varjupaigataotlus tagasi võetakse.

25 — ELT L 348, lk 98; ELT eriväljaanne 19/04, lk 26.